



Evaluatie
Passend Onderwijs

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 4: Governance
in de samenwerkingsverbanden

Guuske Ledoux
Sietske Waslander

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 4: Governance in de
samenwerkingsverbanden

*Guuske Ledoux & Sietske Waslander
Consortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

Ledoux, G. & Waslander, S.
Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs
Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 998, projectnummer 20689)

Dit is publicatie nr. 43 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-061-4

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

1. Inleiding	1
2. Wat wordt verwacht van de samenwerkingsverbanden?	5
3. Bestuurlijke inrichting en samenwerking	9
3.1 Scheiding tussen bestuur en toezicht	10
3.2 Medezeggenschap	13
3.3 Juridische aspecten van governance	14
3.4 Samenwerking tussen besturen	15
4. Financieel beleid en beheer	19
4.1 Verdeelmodellen	20
4.2 Financiële risico's en financieel beleid	23
4.3 Verantwoording	24
4.4 Wat betekent het financieel beleid voor de scholen?	25
4.5 De Algemene Rekenkamer	26
5. Sturing op centrale taken	29
6. Samenvatting en reflecties	35
Referenties	43
Bijlage 1	45

1. Inleiding

De implementatie van passend onderwijs is bijna vier jaar gaande, gerekend vanaf de inwerkingtreding van de wet. Een landelijk evaluatieonderzoek volgt dit traject sinds 2015. Onderdeel van het evaluatieonderzoek is dat regelmatig de balans wordt opgemaakt over wat het onderzoek heeft opgeleverd in een ‘stand van zaken rapport’. Het voorliggende rapport is deel 4 in deze reeks. Deel 1 (mei 2016) schetste de opzet van het evaluatieprogramma en gaf een overzicht van de uitkomsten van onderzoek dat vóór of rond de invoeringsdatum van passend onderwijs is uitgevoerd.¹ Deel 2 (december 2016) gaf een eerste beeld van de stelselverandering die passend onderwijs teweeg brengt, aan de hand van de achterliggende beleidstheorie en de beleidsinstrumenten die zijn ingezet om doelen op stelselniveau te bereiken, zoals zorgplicht, inrichting van samenwerkingsverbanden, verplicht maken van schoolondersteuningsprofielen, toewijzing van extra ondersteuning en bekostiging. Het accent lag op de organisatorische kant van passend onderwijs.² In deel 3 (mei 2017) is de uitvoering centraal gesteld, in het bijzonder de ervaringen van leraren en ouders. Opnieuw was de beleidstheorie het kader, maar nu vanuit de vraag wat passend onderwijs voor leraren en ouders zou moeten betekenen. Zo kwamen thema's aan de orde als de realisatie van maatwerk, bureaucratie, tegengaan van labeling, snelheid van hulp, keuzevrijheid en het werken met ontwikkelingsperspectieven.³

In dit vierde deel leggen we de focus op de governance van de samenwerkingsverbanden. Thema's zijn dan besturing en organisatie, toezicht, financieel beleid, verantwoording en de afstemming met andere partijen, zoals gemeenten en jeugdhulp. In het beleid vervullen samenwerkingsverbanden een hoofdrol. De vraag hoe zij functioneren en hoe zij hun wettelijke taken vervullen is daarom zeer relevant. Governance thema's zijn al in verschillende deelonderzoeken van het evaluatieprogramma aan de orde geweest. De kennis die dat heeft opgeleverd brengen we in dit stand van zaken rapport bij elkaar. Daarbij benutten we ook informatie die door anderen is verzameld.

¹ Ledoux, G. (2016). Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: beginsituatie en vooruitblik. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

² Ledoux, G. (2016). Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

³ Ledoux, G. (2017). Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders? Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

De deelonderzoeken uit het evaluatieprogramma die we hier gebruiken zijn:

	Onderzoek	Typering	Respondenten en respons
A	<i>Monitor samenwerkingsverbanden eenmeting, 2016.</i> ⁴	In dit project zijn via een internetenquête (populatie-onderzoek, N=152) en focusgesprekken gegevens verzameld bij directeuren van de samenwerkingsverbanden po en vo.	81 % respons enquête 18 deelnemers focusgesprekken
B	<i>Integrale cases ronde 1, 2016.</i> ⁵	In dit project volgen we via interviews vijf samenwerkingsverbanden po, vijf samenwerkingsverbanden vo en vijf mbo-instellingen gedurende langere tijd. Doel is na te gaan welke ontwikkelingen plaatsvinden op de verschillende thema's van passend onderwijs. Alle niveaus en actoren worden hierin betrokken, van bestuur tot ouders en leerlingen. De eerste ronde dataverzameling was in voorjaar 2016.	Per case 2-4 interviews bovenschools (directeur swv, bestuurders) en 6-9 interviews op drie scholen per case (schoolleider, intern begeleider of zorgcoördinator, leraren)
C	<i>Integrale cases ronde 2, 2017.</i> ⁶	Zie boven. De tweede ronde dataverzameling vond plaats in voorjaar 2017.	Zie boven. Daarnaast in deze ronde ook gesprekken met ouders (ca 6 per case).
D	<i>Thematische studie naar governance in de samenwerkingsverbanden, 2017.</i> ⁷	In dit project zijn via een internetenquête bij alle schoolbesturen in 38 po- en vo-samenwerkingsverbanden (N=346) en via casestudies in vijf samenwerkingsverbanden po en vo gegevens verzameld over inrichting van het samenwerkingsverband en bestuurlijke samenwerking.	37% respons enquête. Per casestudie interviews met directeuren swv, besturen, leden OPR, toezichthouders, soms schoolleiders.
E	<i>Juridische aspecten van governance in de samenwerkingsverbanden, 2017.</i> ⁸	In afstemming met D (zelfde casestudies) is ook een studie uitgevoerd naar juridische vragen rond de inrichting van de samenwerkingsverbanden, door medewerkers van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht. Naast interviews ook deskresearch, waaronder bestudering statuten van de samenwerkingsverbanden in de cases.	Zie boven.
F	<i>Juridische aspecten van zorgplicht en medezeggenschap, 2018.</i> ⁹	Onderzoek naar juridische vragen rond zorgplicht en medezeggenschap, met een accent op het functioneren van geschillenregelingen. Door medewerkers van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht.	Deskresearch en interviews met onderwijsconsulenten en vertegenwoordigers geschillencommissies.
G	<i>Monitor gemeenten, eenmeting, 2017.</i> ¹⁰	In dit project zijn bij beleidsmedewerkers (passend) onderwijs van gemeenten gegevens verzameld over de relatie tussen passend onderwijs en gemeentelijk beleid.	Online enquête bij 388 gemeenten, respons 40%.

⁴ Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.

⁵ Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.

⁶ Van deze ronde komen deelpublicaties beschikbaar. Benut voor deze stand van zaken zijn de deelpublicaties bestuur en organisatie en model en middelen (2018).

⁷ Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). M.m.v. Waslander, S., & Huisman, P. *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

⁸ Huisman, P. & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

⁹ Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

¹⁰ Veen, D. van, Huizinga, P., Steenhoven, P. van der (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. NCOJ.

In de tekst wordt steeds met deze letters aangegeven uit welk rapport de vermelde informatie afkomstig is.¹¹ Daar waar we nog andere rapporten benutten, wordt dit toegelicht met behulp van voetnoten.

We beperken ons in deze Stand van zaken tot de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs (po en vo). In verschillende, met name organisatorische opzichten wijkt passend onderwijs in het mbo af van het po en het vo. Over het mbo is een apart tussentijds integrerend rapport uitgebracht.¹²

¹¹ Voor meer gegevens zie de lijst met referenties. Alle publicaties zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

¹² Zie Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

2. Wat wordt verwacht van de samenwerkingsverbanden?

Aan de beleidsbeslissing om taken te beleggen bij samenwerkingsverbanden ligt een analyse ten grondslag over het functioneren van het voormalige stelsel voor leerlingenzorg, dus uit de periode vóór passend onderwijs. Uit die analyse kwam naar voren dat het oude stelsel een aantal knelpunten had en dat het wenselijk was die op te lossen door een heel nieuw systeem in te richten in plaats van losse 'reparatiemaatregelen' te nemen. Het ging om de volgende knelpunten:¹³

- Te veel druk op de duurste onderwijsvoorzieningen, door voortdurende groei van het aantal leerlingen met rugzakjes en in het speciaal onderwijs.
- Niet helder waaraan de toegekende middelen worden besteed, bij toenemende kosten.
- De keuzevrijheid van ouders is beperkt en kinderen vallen tussen wal en schip; er zijn (te veel) leerlingen die thuiszitten.
- Het stelsel is complex en bureaucratisch, onder andere omdat er meerdere systemen naast elkaar bestaan met elke eigen indicatieprocedures.
- De ondersteuning op school is onvoldoende afgestemd op het domein van de jeugdhulp.
- De kwaliteit van het onderwijs in het speciaal (basis)onderwijs is onvoldoende en deskundigheid leerkrachten schiet te kort.

Om deze problemen op te lossen is het beleid passend onderwijs ontworpen en in werking gezet. Belangrijke elementen daarin zijn: financiële beheersbaarheid tot stand brengen, geen thuiszitters meer, meer duidelijkheid over besteding van middelen, middelen efficiënter en transparanter besteden, minder bureaucratie, meer hulp op maat creëren, handelingsbekwaamheid van leraren vergroten en afstemming met zorg of hulp vanuit andere sectoren verbeteren.

De voornaamste maatregelen om dit te bereiken zijn de invoering van de zorgplicht en de decentralisatie van de uitvoering van het beleid naar samenwerkingsverbanden. De zorgplicht is belegd bij schoolbesturen en houdt in dat een school waar een leerling met extra onderwijsbehoeften wordt aangemeld, verplicht is om te onderzoeken of ze voor die leerling een passend aanbod hebben en, als dat niet het geval is, zelf op zoek te gaan naar een andere school waar dat aanbod wel aanwezig is. Dit moet voorkomen dat ouders zelf moeten 'shoppen' om voor hun kind een geschikte school te vinden en het moet er toe leiden dat er geen (leerplichtige) kinderen meer zijn die tussen wal en schip vallen en thuiszitten. Om het voor besturen mogelijk te maken de zorgplicht te realiseren, zijn de samenwerkingsverbanden gevormd. Elke basisschool en elke school voor voortgezet onderwijs maakt deel uit van een regionaal samenwerkingsverband en hierin zijn ook de scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs opgenomen uit cluster 3 en 4. Door samen te

¹³ Ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2011. Voor een uitvoeriger beeld van de fase van knelpuntenanalyse en oplossingsrichtingen zie Ledoux, 2013.

werken kan voor elke leerling een passend aanbod worden gerealiseerd, zo is de verwachting. Om dit mogelijk te maken krijgen samenwerkingsverbanden eigen middelen voor lichte en zware ondersteuning (in regulier en speciaal onderwijs), die ze naar eigen inzicht mogen inzetten, passend bij lokale omstandigheden en keuzes. Die middelen zijn gebudgetteerd, zodat de centrale overheid de kosten kan beheersen.

De samenwerkingsverbanden hebben de volgende taken gekregen:

- *Beheer van de middelen & verantwoording*: zorgen dat middelen op transparante wijze worden ingezet en zorgen voor duidelijkheid over besteding; jaarlijkse verantwoording in een jaarverslag en jaarrekening.
- *Een ondersteuningsplan opstellen* dat hiervoor de basis vormt, en waarin onder meer wordt vastgelegd wat beoogde en bereikte resultaten zijn.
- Zorgen voor een samenhangend geheel van voorzieningen (*dekkend aanbod*) en daarbij zodanig samenwerken dat ouders voor hun kind *een plek dicht bij huis* kunnen vinden.
- Een *ondersteuningsplanraad instellen* om de medezeggenschap van ouders, leraren en leerlingen vorm te geven.
- *Toelaatbaarheid tot het (voortgezet)speciaal onderwijs bepalen* (inclusief de bekostigingscategorie) en daarbij advies inwinnen bij deskundigen.
- *Samenwerken met gemeente(n), in verband met de noodzakelijke afstemming met buitenschoolse hulp*. Het concept ondersteuningsplan moet voorgelegd worden aan de gemeente(n) waar het samenwerkingsverband mee te maken heeft.

De verantwoordelijkheid om het samenwerkingsverband vorm te geven is belegd bij de besturen van de aangesloten scholen. Zij krijgen de ruimte om extra ondersteuning naar eigen inzicht te regelen, maar moeten hiervoor dus samenwerken. In de Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs staat hierover: “*De opdracht aan de schoolbesturen in het samenwerkingsverband om met elkaar in overleg te gaan over de manier waarop de extra ondersteuning vorm krijgt, is pittig en zal niet altijd zonder problemen verlopen. Toch wordt verwacht dat de schoolbesturen vanuit hun verantwoordelijkheid en professionaliteit deze opdracht zullen realiseren.*” (pag. 13). Voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs zijn er van verschillende kanten kanttekeningen geplaatst bij deze verwachting.¹⁴ Een daarvan is dat het ingewikkeld is dat in het gekozen model de zorgplicht is belegd bij schoolbesturen, maar de financiële middelen naar de samenwerkingsverbanden gaan. Dit zou er toe kunnen leiden dat de besturen (die samen het samenwerkingsverband in stand houden) zoveel mogelijk greep op die verdeling van middelen willen houden. Een oud knelpunt, namelijk dat samenwerkingsverbanden weinig feitelijke (coördinatie)macht hebben¹⁵ zou daardoor kunnen blijven bestaan. De slagkracht van de samenwerkingsverbanden hangt af van de bereidheid van besturen om daadwerkelijk te kiezen voor gezamenlijk belang en van de visie en overtuigingskracht van coördinatoren van samenwerkingsverbanden. De vraag is hoe goed zij de partijen op één lijn kunnen houden. Een andere kanttekening was dat de bestuurlijke inrichting van de

¹⁴ Ledoux, 2013.

¹⁵ Ledoux e.a., 2007

samenwerkingsverbanden in korte tijd tot stand moest komen, met als bijbehorend risico dat men zaken regelt die feitelijk nog niet voldoende zijn uitgediscussieerd en die later tot onenigheid gaan leiden. Verder is er vooral door de toenmalige Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) op gewezen dat de positie van het speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden mogelijk kwetsbaar is. Bestuurders van het speciaal onderwijs worden sterk afhankelijk van het beleid in het samenwerkingsverband en hebben in sommige gevallen met meerdere samenwerkingsverbanden te maken, dus met veel 'bestuurlijk gedoe'. Ook achtte de ECPO het mogelijk dat expertise van het speciaal onderwijs zou kunnen verdampen en dat hun stem wellicht zwak zou meetellen binnen de samenwerkingsverbanden, gezien hun geringe leerlingenaantal.¹⁶

Er kan dus wel met recht gesproken worden van een 'pittige opdracht'. Deze opdracht staat centraal in dit Stand van zaken rapport. Daarbij richten we ons op de vragen hoe de samenwerking verloopt en in hoeverre de verwachtingen achter de aan het samenwerkingsverband toebedeelde taken uitkomen.

De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden en de wijze waarop de middelen worden verdeeld, beheerd en verantwoord. Daarnaast gaan we in op de wijze waarop de samenwerkingsverbanden opereren in bij hen belegde centrale taken, te weten het faciliteren van de uitvoering van de zorgplicht, de realisatie van een dekkend aanbod van ondersteuningsmogelijkheden en samenwerking met andere partijen.

¹⁶ ECPO, 2011

3. Bestuurlijke inrichting en samenwerking

De samenwerkingsverbanden hebben de vorm gekregen van een privaatrechtelijke rechtspersoon, die wordt opgericht door de aangesloten bevoegde gezagsorganen, ofwel de schoolbesturen. De bevoegde gezagsorganen vormen gezamenlijk het bestuur van de rechtspersoon en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Er is gekozen voor een privaatrechtelijke rechtspersoon vanwege de taken die bij het samenwerkingsverband zijn belegd en de omvang van het budget dat daarmee is gemoeid.¹⁷ Samenwerkingsverbanden worden direct bekostigd door de rijksoverheid.

De zorgplicht is zoals reeds vermeld bij schoolbesturen (bevoegde gezagsorganen) belegd. Om die zorgplicht te kunnen waarmaken hebben schoolbesturen er belang bij om actief te participeren in het samenwerkingsverband en invloed uit te oefenen op het beleid.

Directeuren of coördinatoren¹⁸ van samenwerkingsverbanden hebben geen eigen (wettelijke) bevoegdheden gekregen. De mate waarin zij beleid kunnen maken en uitvoeren hangt af van de afspraken en mandaten die binnen het samenwerkingsverband zijn vastgelegd en van hun eigen visie en overtuigingskracht.

Besturen van scholen in clusters 3 en 4 maken deel uit de samenwerkingsverbanden. De clusters 1 en 2 van het speciaal onderwijs zijn niet in de samenwerkingsverbanden opgenomen, maar daarmee moet wel worden samengewerkt vanwege de opdracht om een dekkend aanbod te verzorgen.

Schoolbesturen vervullen meerdere rollen in samenwerkingsverbanden: als bevoegd gezag van hun eigen organisatie worden ze geacht de belangen van hun school/scholen te behartigen; als lid van het samenwerkingsverband moeten ze het collectieve belang van het samenwerkingsverband behartigen. Dit kan een risico vormen voor het adequaat functioneren van samenwerkingsverbanden. De eisen die gesteld worden aan de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden zijn ontleend aan de eisen die gelden voor onderwijsbesturen. Zo dienen bestuur en intern toezicht gescheiden te zijn (functioneel of organiek) en moet er een ondersteuningsplanraad (OPR) worden opgericht die fungeert als medezeggenschapsorgaan. Zowel het interne toezicht als de OPR zouden moeten functioneren als ‘tegenkracht’ voor het bestuur van het samenwerkingsverband. Gezien de meervoudige rollen, kunnen zich rol- of belangenconflicten voordoen en zijn er vragen over de onafhankelijkheid van het interne toezicht (A, B, D).

Deze opsomming laat zien dat er hoge verwachtingen zijn gesteld aan het bestuurlijk functioneren van samenwerkingsverbanden en dat daar vanaf de start van passend onderwijs vragen bij zijn gesteld. Wat weten we over deze punten tot dusver, vanuit de verschillende onderzoeksprojecten?

¹⁷ Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2011, pag. 26.

¹⁸ Sommige samenwerkingsverbanden kennen de functie coördinator, andere die van directeur, weer andere die van directeur-bestuurder. In dit rapport zullen we voor het gemak steeds de term directeur hanteren, tenzij naar specifieke bevoegdheden van bijvoorbeeld een directeur-bestuurder wordt verwezen.

3.1 Scheiding tussen bestuur en toezicht

De wettelijke bepalingen voor de governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn geënt op de wettelijke bepalingen die gelden voor onderwijsorganisaties. In het onderwijs zijn de volgende modellen voor de scheiding van bestuur en intern toezicht gangbaar:

- Bestuur/directiemodel, met een directeur met gemandateerde bevoegdheden en toezicht door het bestuur;
- Raad van beheermodel, met een functionele scheiding tussen een uitvoerend dagelijks bestuur, en toezicht door het algemeen bestuur;
- Raad van toezichtmodel, waarbij toezicht wordt gehouden door vertegenwoordigers van buiten.

In 2016 hadden de samenwerkingsverbanden hierin de volgende keuzes gemaakt (A):

Bestuursmodel in samenwerkingsverbanden; informatie van directeuren swv's, 2016

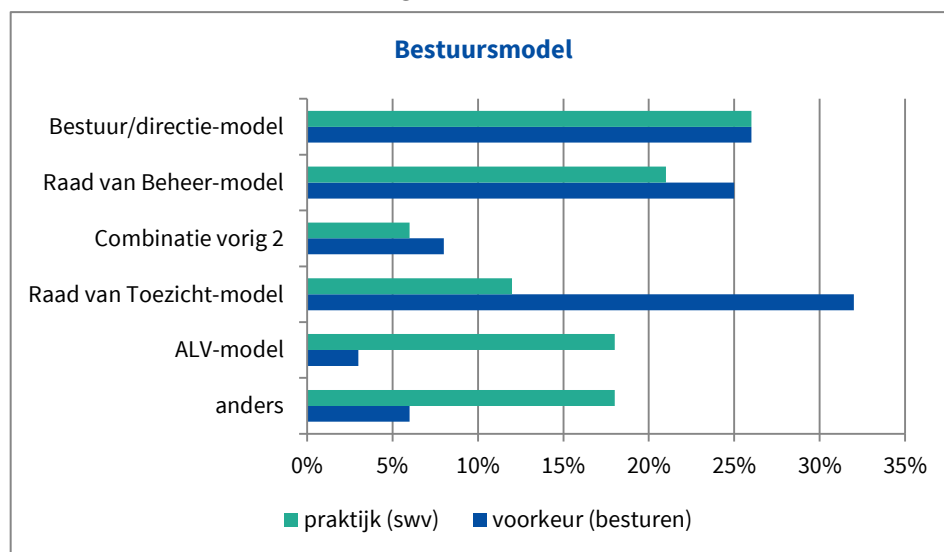
	Po	vo
Bestuur/directiemodel	42%	38%
Raad van beheermodel	17%	19%
Combinatie van een bestuur/directiemodel en een Raad van beheermodel	3%	14%
Raad van toezichtmodel	9%	9%
Algemene Ledenvergadering (ALV) met toezichhoudende rol	22%	12%
Anders	7%	9%
Totaal	100%	100%

Een bestuur/directiemodel en een raad van beheermodel komen het meeste voor. In beide constructies vervullen besturen een dubbelrol: ze zijn zowel de bestuurders als de toezichhouders. Ook in het ALV-model is dit meestal het geval.

De meeste samenwerkingsverbanden werken met een model waarin een deel van de schoolbesturen in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd is en alle schoolbesturen in een algemeen bestuur of algemene ledenvergadering. Een Raad van toezichtmodel met leden van buiten komt weinig voor.

In 2016 gaf een aanzienlijk deel van de directeuren van de samenwerkingsverbanden aan dat ze bezig waren met een wijziging van hun model of dat overwogen. Een goed beeld van de mate waarin dat is doorgezet krijgen we na een volgende ronde Monitor samenwerkingsverbanden. De rapportage daarover is voorzien in 2019. Uit andere deelonderzoeken hebben we echter al wel indicaties over de richting van de aanpassingen. In 2017 vroegen we aan besturen in 38 samenwerkingsverbanden wat het door hen gewenste model was. We vergeleken dit met het feitelijke model in hun samenwerkingsverband.

Bestuursmodel in samenwerkingsverbanden, informatie van besturen, 2017



In lijn met de gegevens uit de monitor samenwerkingsverbanden, geven ook deze besturen aan dat bij hen het Raad van toezichtmodel (nog) maar weinig voorkomt. Over het meest wenselijke model lopen de meningen van bestuurders uiteen. Met ruim 30% wordt het Raad van toezichtmodel het vaakst genoemd.(D)

Uit de uitgevoerde casestudies (C, D) blijkt dat men overal tevreden is over het eigen model. Deels omdat het goed blijkt te functioneren (er wordt overwegend in behoorlijke harmonie bestuurd) en deels omdat men overtuigd is van de positieve kanten van het eigen model. Niettemin zien we ook hier dat aanpassingen worden gemaakt. De richting van die aanpassingen is eenduidig: men probeert het interne toezicht beter te regelen en de dubbelrol van schoolbesturen beter onder controle te krijgen. Soms spelen daarbij interne redenen, zoals gebleken problemen van bestuurlijke aard of wisseling van personen en daarmee van bestuurlijk perspectief, maar vaker is de aanleiding extern. De externe redenen zijn de vragen die de inspectie opwerpt over de onafhankelijkheid van het interne toezicht en een (mede daardoor) aangezwengeld debat, binnen en buiten samenwerkingsverbanden, over de (on)wenselijkheid van de dubbele petten van bestuurders die besturen en tegelijk toezicht houden op zichzelf. In één van de integrale cases heeft ook de Ondersteuningsplanraad het onderwerp (mede) geagendeerd. De gekozen aanpassingen nemen verschillende vormen aan: aanstellen van een onafhankelijke voorzitter van bestuurlijke organen, voorkomen van personele unies, instellen van commissies met toezichthoudende en/of adviserende taken of (slechts in een enkel geval) overgang naar een Raad van toezichtmodel met een benoemde directeur-bestuurder.

In cases waar het Raad van toezichtmodel gangbaar is, wordt als voordeel genoemd dat helder is wie waarover gaat en de bestuurder een duidelijke, onafhankelijke sparringpartner heeft. De Raad van toezicht vervult de rol van werkgever van de bestuurder(s) en kan de bestuurder(s) in beginsel wegsturen. In een model met een algemeen bestuur (of algemene ledenvergadering van schoolbesturen) en een dagelijks bestuur van enkele schoolbestuurders kan dit niet. In dat geval zijn de leden van het

dagelijks bestuur immers collega-schoolbesturen en is er geen hiërarchische relatie. (D) De inspectie is onder meer om deze reden voorstander van een Raad van toezichtmodel met onafhankelijke leden.

Voor een meerderheid van de betrokkenen in het governance-onderzoek is een Raad van toezichtmodel echter niet het bestaande, noch het gewenste model. (D) Schoolbesturen, maar ook sommige directeuren van samenwerkingsverbanden zien als belangrijk nadeel van dit model dat schoolbesturen op afstand komen te staan en minder invloed krijgen, terwijl zij (naar eigen oordeel) de feitelijke eigenaar van het samenwerkingsverband zijn en de (eind)verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en het financieel beheer. Het eigenaarschap van besturen zien zij niet alleen als de feitelijke situatie, maar ook als gewenste situatie, omdat schoolbesturen er voor moeten zorgen dat het beleid in hun eigen scholen wordt uitgevoerd. Om te garanderen dat zij zich daadwerkelijk eigenaar voelen van passend onderwijs en gezamenlijke afspraken willen uitvoeren, moeten zij daarom samen het beleid maken. Met een Raad van toezichtmodel komen schoolbesturen juist meer op afstand te staan, in deze opvatting. Daarnaast is een aantal bestuurders van mening dat collectief besturen er juist voor zorgt dat besturen elkaar controleren. (E)

Ieder governance-model heeft voor- en nadelen. In de integrale cases zien we overal een zoektocht naar manieren om bestuur en toezicht beter te scheiden, zonder het commitment en eigenaarschap van de besturen te verliezen. Dat proces vraagt tijd. Er wordt door diverse partijen verschillend over gedacht en wisselingen van personen spelen een rol in dit proces. (F)

De ideale bestuurlijke constructie lijkt er ook niet te zijn. De sturing van de samenwerkingsverbanden is met de decentralisatie van bevoegdheden nu eenmaal belegd bij schoolbesturen; zij blijven in elk model in ieder geval de formele eigenaar. Niet voor niets is ook in het meest vergaande Raad van toezichtmodel dat in de governance-cases is aangetroffen, met een directeur-bestuurder en een Raad van toezicht bestaande uit externe deskundigen, toch nog een rol voor de schoolbesturen gecreëerd. Dat neemt de vorm aan van een deelnemersraad met enkele specifieke bevoegdheden, zoals het goedkeuren van de begroting en het ondersteuningsplan. (D) Het 'dubbele petten probleem' (besturen die het belang van de eigen organisatie moeten dienen maar ook dat van het samenwerkingsverband) is ook in een dergelijke constructie niet volledig opgelost. Strikt genomen is dat probleem ook niet op te lossen, omdat schoolbesturen zoals gezegd de formele oprichters – en gepercipieerde eigenaren – zijn van het samenwerkingsverband.

Relatie met de interne toezichthouders van schoolbesturen

Veel schoolbesturen hebben een eigen Raad van toezicht met onafhankelijke leden. Toezicht op het handelen van hun bestuurder(s) in bovenbestuurlijke organen – zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs – maakt deel uit van hun taak. Het gaat dan zowel om financiële beslissingen als om verantwoording van de bestuurder(s) over de uitvoering van de bovenbestuurlijk gemaakte afspraken binnen de eigen school/scholen. De algemene indruk is dat het beleid van hun samenwerkingsverband passend onderwijs in de Raden van toezicht van schoolbesturen niet of nauwelijks onderwerp van gesprek is. Op grond van het onderzoek tot nu toe valt niet te zeggen of dat komt door gebrek aan aandacht vanuit de Raden van toezicht zelf, of (ook) door gebrek aan informatie die zij

hierover krijgen van hun bestuurder(s). (D)

Besturen van eenpitters hebben in de regel geen interne toezichthouder. Deze besturen bestaan meestal uit vrijwilligers, voor wie het vaak niet mogelijk is om deel te nemen in bovenbestuurlijke organen. Zij mandateren dan hun schoolleider om zich daarin te laten vertegenwoordigen. Ook bij meerpitters komt het voor dat besturen zich laten vertegenwoordigen door schoolleiders, bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid op het terrein. Dat creëert een dubbele-petten-probleem van een andere orde. Daarvan is men zich in de onderzochte cases bewust; als oplossing is gekozen voor heldere mandatering en voldoende transparantie. (D)

3.2 Medezeggenschap

De medezeggenschap van samenwerkingsverbanden is formeel belegd bij de Ondersteuningsplanraad (OPR)¹⁹. Deze wordt ingericht door het samenwerkingsverband en bestaat uit vertegenwoordigers van ouders, leerlingen en vertegenwoordigers van onderwijspersoneel uit het samenwerkingsverband. De leden kunnen afkomstig zijn uit medezeggenschapsraden van aangesloten schoolbesturen, maar dat hoeft niet per se. Wel moet het gaan om leden die een band hebben met een van de scholen. De OPR heeft onder meer instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. In de governance-cases (D) is onderzocht hoe de OPR functioneert en welke invloed hij heeft. Over het functioneren zijn zowel OPR-leden als bestuurders en directeurs van de samenwerkingsverbanden tevreden: er is overal een OPR en daarmee wordt goed overlegd. Het blijkt echter geen orgaan dat werkelijke tegenmacht tegen de schoolbesturen of de directeurs vormt. Het is in een aantal gevallen moeilijk om kandidaten te vinden, de deskundigheid van de leden is soms onvoldoende (vooral bij ouders en leerlingen), voor sommige leden is het (te) moeilijk om op een bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en er is vooral een grote informatieachterstand, waardoor het voor een OPR lastig is om een goed oordeel te vormen over wat aan stukken wordt voorgelegd. De informatiebron voor de OPR is de directeur van het samenwerkingsverband en die doet in de onderzochte cases veel om alle vragen van OPR-leden te beantwoorden (zo melden OPR-leden zelf). Dat lost het verschil in voorkennis echter niet op. Een echte onafhankelijke rol kan de OPR daardoor veelal niet spelen. Hoewel de leden hun rol in de OPR op een serieuze manier invullen, en ondanks de waardering voor die rol vanuit bestuurders en directeurs, is de OPR in het geheel van *checks and balances* in de governancestructuur van weinig betekenis.

Individuele ouders bewandelen nauwelijks de weg naar de medezeggenschapsorganen van de samenwerkingsverbanden. De OPR is een orgaan op afstand. Of en hoe passend onderwijs in de medezeggenschapsorganen van scholen wordt besproken is onbekend. Wel bekend is hoeveel ouders zich wenden tot onderwijsconsulenten en tot geschillencommissies als ze behoefte hebben aan individueel advies of als ze een conflict willen voorleggen. Het aantal ouders dat zich wendt tot onderwijsconsulenten stijgt. Volgens de betrokken organisatie heeft dit mogelijk te maken met toegenomen naamsbekendheid. Daarnaast speelt de toenemende complexiteit van situaties waarmee

¹⁹ Als het samenwerkingsverband ook eigen personeel in dienst heeft, is tevens sprake van een PMR, een medezeggenschapsorgaan met vertegenwoordigers van dat personeel. Die PMR blijft hier verder onbesproken. De juridische kanten van de verhouding tussen OPR en PMR is onderwerp van nog lopend onderzoek, buiten dit evaluatieprogramma (Huisman e.a., i.v.).

ouders te maken hebben een rol, vooral als sprake is van een behoefte aan ondersteuning vanuit zowel onderwijs als zorg.²⁰ Voor ouders staat daarnaast de weg naar de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) open. Dit functioneert goed en verdient het om gecontinueerd te worden, onder meer omdat de jurisprudentie zorgt voor een lerend effect voor zowel scholen, besturen als samenwerkingsverbanden. (F)

Scholen en schoolleiders hebben formeel geen rol in de governance van samenwerkingsverbanden. Vaak zijn er wel overleggen van de directeur met intern begeleiders of zorgcoördinatoren om uitvoeringszaken te bespreken. Op die manier is een vorm van contact met ‘de werkvloer’ geregeld, maar dat heeft niet de vorm van formele medezeggenschap. In sommige governance-cases is gekozen voor een apart orgaan voor schoolleiders, met een adviserende rol. Het argument daarvoor is tweeledig: het zorgt ervoor dat ‘de werkvloer’ inspraak heeft in het beleid (naast de Ondersteuningsplanraad), en het bevordert draagvlak voor het beleid in de scholen, waar de realisatie van het beleid immers moet plaatsvinden. In de woorden van een van de betrokkenen: *“Het grote voordeel is dat je al aan de voorkant discussie hebt over het te voeren beleid met degenen die moeten uitvoeren”*. In het geheel van de governancestructuur van samenwerkingsverbanden lijken de organen voor schoolleiders een potentiële meerwaarde te hebben. Omdat deze organen nog maar kort bestaan, kan over de feitelijke meerwaarde nu nog weinig worden gezegd.

Voor leraren zijn er geen specifieke, door samenwerkingsverbanden zelf georganiseerde vormen van overleg aangetroffen, en ook geen toegang tot geschilleninstanties. Voor hen staat alleen vertegenwoordiging open in de OPR, of in de medezeggenschapsraad (MR) van de eigen school, en/of de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) van het eigen schoolbestuur. Via de OPR kunnen zij invloed uitoefenen op het beleid van het samenwerkingsverband (in het bijzonder op het ondersteuningsplan), via de MR op het beleid van hun eigen school (bijvoorbeeld op de inhoud van het schoolondersteuningsprofiel dat elke school moet opstellen). Voor het niveau van de GMR is niets geregeld wat betreft bevoegdheden op het gebied van passend onderwijs. Er is in het evaluatieprogramma geen specifiek onderzoek gedaan naar de rol van leraren bij het beleid passend onderwijs van hun school, hun bestuur of hun samenwerkingsverband, maar de indruk bestaat dat die rol klein is. Zo weet een deel van de leraren niet eens dat hun school een schoolondersteuningsprofiel heeft. (C) Verder zijn er signalen dat er weinig contacten zijn tussen de OPR en de MR’s van afzonderlijke scholen. De GMR’s, die hier een verbindende functie zouden kunnen vervullen, lijken dit nog weinig te doen. (D)

3.3 Juridische aspecten van governance

Het onderzoek naar de juridische aspecten van de governancestructuur van samenwerkingsverbanden heeft laten zien dat op een aantal punten onduidelijkheid bestaat. Dit is het geval wanneer schoolleiders in de structuur een plaats krijgen, hetzij adviserend in het voortraject, hetzij in de beleidsbepaling zelf via mandatering. In die

²⁰ Rapport 2015/2016. *Ervaringen, trends en aanbevelingen. Jaarverslag onderwijsconsulenten*. Den Haag: SOSO.

situaties is de vraag of en hoe rollen, taken en bevoegdheden van een schoolleider door elkaar gaan lopen en hoe onafhankelijk zij zich kunnen opstellen: behartigen zij het individuele belang van de school, het belang van het schoolbestuur waar ze deel van uitmaken, of het collectieve belang van het samenwerkingsverband? Ook de positie van het intern toezicht van de aangesloten schoolbesturen ten opzichte van het samenwerkingsverband is nog niet uitgekristalliseerd (zie eerder).

Doordat samenwerkingsverbanden conform de hen geboden vrijheid verschillende keuzes maken bij de bestuurlijke inrichting, hebben directeuren van samenwerkingsverbanden juridisch gezien verschillende posities. Soms zijn zij enig bestuurder, soms (uitvoerend) directeur met een breed mandaat. De positie van de eenhoofdige directeur of directeur-bestuurder is kwetsbaar. Dit type directeur kan (a) een te ruime bevoegdheid hebben waarbij het interne toezicht onvoldoende controlebevoegdheden heeft, of (b) juist te weinig bestuurlijke armslag hebben omdat hij of zij gebonden is aan stringente (uitvoerings)kaders waarbij het toezichthoudend orgaan feitelijk nog bestuurlijke bevoegdheden uitoefent. Een andere vraag is of er voldoende interventierepertoire voorhanden is bij zowel de directeur-bestuurder als het interne toezichtsorgaan om aangesloten besturen aan te spreken als zij afspraken niet naleven.

Een overall constatering in dit onderzoek is dat bestuurlijk maatwerk is ontstaan bij de samenwerkingsverbanden. Dat is in lijn met de wettelijke ruimte voor verschillende rechtsvormen en bestuursmodellen van samenwerkingsverbanden. Er is autonomie aan schoolbesturen verleend en die wordt benut. Een nadeel is echter dat de veelvormigheid en de sterke positionering van schoolbesturen wringt met een ander wettelijk principe, te weten dat op het bestuur van het samenwerkingsverband deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht moet zijn. (E)

3.4 Samenwerking tussen besturen

De samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien als netwerken van schoolbesturen die van elkaar afhankelijk zijn om gezamenlijk beoogde doelen te behalen die ieder van hen afzonderlijk niet kan realiseren. Bijvoorbeeld het waarmaken van de zorgplicht en het realiseren van een dekkend aanbod aan voorzieningen. Het gaat hier om netwerken met verplichte deelname. Om effectief te zijn, moet in netwerken sprake zijn van een behoorlijke mate van consensus en vertrouwen. Consensus is de mate waarin men het eens is over het te voeren beleid (visie, doelen, organisatie). Vertrouwen is de bereidheid om zich kwetsbaar op te stellen, op basis van positieve verwachtingen van de intenties en gedrag van de anderen.²¹

Directeuren van samenwerkingsverbanden blijken overwegend positief tot zeer positief te oordelen over de mate van consensus en vertrouwen tussen schoolbesturen in hun samenwerkingsverband.. Gevraagd naar een rapportcijfer geven ze consensus gemiddeld een 7.6 in het po en een 8.8 in het vo. Slechts 2% geeft een onvoldoende (lager dan 5,5). De scores voor vertrouwen zijn iets lager, maar overwegend positief: de rapportcijfers komen uit op 6.7 in het po en 7.2 in het vo. Slechts 9% geeft een onvoldoende (lager dan 5,5). De schaal om vertrouwen te meten is gebaseerd op vijf stellingen. Hiervan is één relatief

²¹ Provan & Kenis, 2008.

minder positief beantwoord: meer dan een derde vindt (toch nog wel) dat schoolbesturen vooral waarde hechten aan hun eigen doelen en belangen. (A)

Dat de onderlinge consensus binnen samenwerkingsverbanden groter is dan het onderlinge vertrouwen, wordt sterk herkend door directeuren die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten van de monitor samenwerkingsverbanden. (A) Naar hun zeggen is er consensus nodig om tot afspraken te komen, maar dat betekent niet per definitie dat er ook altijd onderling vertrouwen is.

De mate van consensus en vertrouwen zoals gerapporteerd door de directeuren van samenwerkingsverbanden blijkt overall niet samen te hangen met het aantal besturen in het samenwerkingsverband, de mate van groei of krimp en de mate van verevening. (A) In de cases zijn er echter wel voorbeelden waar het aantal besturen een rol speelt. Bij een groter aantal besturen lijkt het beter mogelijk om belangen in evenwicht te houden. *'Als de een het te veel naar zich toetrekt is er altijd wel een ander die er iets van zegt'*. (F)

De vragen over consensus en vertrouwen zijn ook voorgelegd aan de besturen in 38 samenwerkingsverbanden. Hoewel niet helemaal vergelijkbaar vanwege steekproefverschillen, komt hieruit het beeld naar voren dat besturen eveneens gemiddeld (zeer) positief oordelen over de mate van consensus (score 4,1), maar iets minder positief oordelen dan directeuren van samenwerkingsverbanden over vertrouwen (score 3,3). (D)

Al met al kunnen we concluderen dat schoolbesturen het overwegend met elkaar eens zijn over het beleid van het samenwerkingsverband, maar dat er bij een deel van de respondenten nog wel twijfels zijn over de vraag of collega-bestuurders primair handelen vanuit het collectieve belang of vanuit het belang van het eigen schoolbestuur.

Het gaat meestal goed

We rapporteerden eerder, in Stand van zaken deel 2, dat de samenwerking tussen besturen over het algemeen goed verloopt. Zorgen die er vooraf waren over het 'ondersneuwen' van de belangen van het speciaal onderwijs, als kleine speler in het samenwerkingsverband, blijken onnodig geweest te zijn.²² Nu we een fase verder zijn, is dat nog steeds het beeld. Als er al iets is veranderd, is dat toegenomen samenwerking en geen afgenomen samenwerking, zo blijkt uit de integrale cases. Ook wordt toegenomen vertrouwen gerapporteerd. Dat komt omdat men elkaar langer en beter kent. Benadrukt wordt dat gezamenlijke visie, naast de noodzaak om er samen uit te komen, hierbij belangrijke factoren zijn. Dat geldt vooral in situaties waar krimp en/of negatieve verevening een rol spelen. (F)

Dat de samenwerking goed verloopt, blijkt meer het gevolg van cultuurkenmerken van de samenwerking (vertrouwen, streven naar consensus, oog hebben voor elkaars belangen, transparantie, openheid) dan van structuurkenmerken (bestuurlijk model). Een factor die hierbij ook van belang is, is de rolvastheid van de verschillende functionarissen in het samenwerkingsverband. Als iedereen zich houdt aan de toegemeten rol, verlopen gesprekken beter en voorspelbaarder en kunnen dubbele agenda's minder makkelijk gevolgd worden. (D) Een andere, zeer belangrijke factor is hoe de directeur van het samenwerkingsverband zijn of haar functie vervult. Hij/zij moet zowel strategisch als

²² Zie hiervoor ook een ander rapport uit de landelijke evaluatie: Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: RUG.

tactisch kunnen opereren en over sterke communicatieve vaardigheden beschikken. Dit stelt hoge eisen. De directeur is de verbinder op alle niveaus en de verpersoonlijking van het algemeen belang in het samenwerkingsverband. Het zijn in alle onderzochte cases onafhankelijke functionarissen. Maar het zijn ook meestal eenlingen, vrijwel zonder ondersteunende staf. In de governance-cases is in veel gesprekken verwezen naar de belangrijke rol van de directeur. Veel van wat goed gaat wordt mede toegeschreven aan die persoon. Dat maakt echter ook kwetsbaar: als de betreffende persoon wegvalt, is het de vraag of continuïteit voldoende gewaarborgd is. In mindere mate geldt dat ook voor andere functionarissen, vooral voor voorzitters van algemene besturen of ledenvergaderingen. (D, E)

Maar soms zijn er problemen

Dat het meestal goed gaat, wil niet zeggen dat zich nooit problemen of conflicten voordoen. Uit het juridische onderzoek naar de zorgplicht blijkt dat onderwijsconsulenten in het schooljaar 2015-2016 ruim 1600 casussen hebben behandeld. Vaak gaat het dan om situaties waarin betrokken partijen niet tot een bevredigende oplossing komen.

Onderwijsconsulenten signaleren in sommige van deze gevallen dat samenwerkingsverbanden onvoldoende actief kunnen optreden, omdat ze daarbij stuiten op de autonomie van de aangesloten schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden kunnen wel bemiddelen, maar hebben geen bevoegdheden rond toelating en verwijdering van leerlingen of het opstellen van een ontwikkelingsperspectief. (F) Ook uit de casussen die worden behandeld door de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) blijkt dat er nog aandacht nodig is voor de rol die samenwerkingsverbanden zouden moeten of kunnen spelen, als ouders en school/schoolbestuur niet tot overeenstemming komen. Besturen blijken volgens de GPO nog regelmatig in gebreke te blijven op het vlak van zorgvuldige procedures in communicatie met ouders. Samenwerkingsverbanden zouden daarin volgens de GPO een meer preventieve rol kunnen nemen. (F)

Ook in de samenwerking tussen besturen gaat het niet altijd goed. Een voorbeeld is een casus waarin twee voormalige samenwerkingsverbanden Weer Samen naar School, gefuseerd in één samenwerkingsverband passend onderwijs, met elkaar niet tot overeenstemming wisten te komen over het beleid. Een forse ingreep, met onafhankelijke bestuurders van buiten het po, was nodig om deze situatie te veranderen. (D)

4. Financieel beleid en beheer

Samenwerkingsverbanden krijgen, rechtstreeks van het rijk, gebudgetteerde middelen. Daar is voor gekozen om een einde te maken aan de financiële onbeheersbaarheid van de vroegere opneemregelingen. De enige verdeelsleutel is de grootte van het samenwerkingsverband (het aantal leerlingen op de aangesloten scholen). In het verleden was sprake van regionale financiële ongelijkheid, omdat het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en het aandeel leerlingen met een rugzakje in het regulier onderwijs verschilde tussen regio's. Die ongelijkheid is rechtgetrokken, de budgetten zijn verevend. Om samenwerkingsverbanden de gelegenheid te geven zich aan het nieuwe budget aan te passen, is een overgangsregeling gecreëerd van vijf jaar. Dit betekent dat sommige regio's geleidelijk minder financiële middelen krijgen dan men gewend was (negatieve verevening) en andere regio's juist meer (positieve verevening).

Met de budgettering zijn de kosten op nationaal niveau beheersbaar geworden; de risico's op overschrijdingen van het budget zijn voor de landelijke overheid afgedekt. De taak om de kosten te beheersen ligt nu bij de samenwerkingsverbanden. Vanwege de verevening kan dit tot verschillend beleid in de samenwerkingsverbanden leiden.

Samenwerkingsverbanden die er geld bij krijgen kunnen het zich permitteren om alles bij het oude te laten. Voor samenwerkingsverbanden die moeten bezuinigen is dat niet het geval. Eerder is verondersteld dat daarom de duidelijkste innovaties te verwachten zijn in regio's die moeten inleveren en/of in regio's waar de toegang tot het speciaal onderwijs meer beperkt wordt dan elders.²³

Aan de wijze waarop samenwerkingsverbanden de middelen besteden zijn geen eisen gesteld. Samenwerkingsverbanden bepalen hun eigen verdeelmodel. De vrijheid om de middelen naar eigen inzicht te besteden biedt de mogelijkheid om 'ondersteuning op maat' te realiseren die past bij lokale omstandigheden.

De beleidstheorie is gebaseerd op de gedachte dat besturen elkaar scherp houden op de inzet en besteding van de middelen, omdat inefficiëntie van de een de beleidsruimte van de ander beïnvloedt.²⁴ Voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs noemde de Algemene Rekenkamer de bestedingsvrijheid een zwak punt in het beleid. Omdat schoolbesturen en scholen niet hoeven aan te tonen hoe zij zorgmiddelen besteden, is er geen zekerheid over een doelmatige en rechtmatige besteding: gaat het geld daadwerkelijk naar de leerlingen die het nodig hebben?²⁵ Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer (opnieuw) onderzoek gedaan naar doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs. We bespreken de bevindingen in paragraaf 4.5. De Onderwijsraad wees vooraf op een ander mogelijk knelpunt, namelijk gebrek aan financiële expertise in de samenwerkingsverbanden.²⁶ Vergeleken met de vroegere situatie behoren de samenwerkingsverbanden nu een veel groter budget. Dat stelt eisen aan de administratieve en financiële organisatie.

²³ Ledoux, 2013.

²⁴ Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs

²⁵ Algemene Rekenkamer, 2010.

²⁶ Onderwijsraad, 2011.

Er was dus bij de start van passend onderwijs sprake van een mix aan verwachtingen over de omgang met de financiële middelen. Volgens een positief scenario zorgen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden er voor dat de middelen in substantiële mate ten goede komen aan de leraar in de klas, dat er daadwerkelijk nieuw beleid tot stand komt (maatwerk, flexibeler vormen van ondersteuning e.d.), dat de toegang tot speciaal onderwijs voldoende mogelijk blijft, dat er voldoende financiële expertise is en dat er een transparant financieel beleid gevoerd wordt waarin zichtbaar is hoe middelen besteed worden. Volgens een negatief scenario zou ook het omgekeerde het geval kunnen zijn.²⁷

Wat weten we over deze onderwerpen, nu passend onderwijs enkele jaren op weg is? Hoe handelen de samenwerkingsverbanden in financieel opzicht?

4.1 Verdeelmodellen

Een eerste vraag is hoe de samenwerkingsverbanden hun middelen verdelen. Het Referentiekader passend onderwijs, in 2012 opgesteld door de PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad en MBO-Raad, onderscheidt een aantal verdeelmodellen. In een onderzoek naar procedures voor toewijzing van ondersteuning, in 2015, zagen we deze ‘zuivere’ modellen bij samenwerkingsverbanden als volgt terug:²⁸

- schoolmodel (middelen worden toegekend aan schoolbesturen en scholen op grond van aantallen leerlingen; 20% van de samenwerkingsverbanden);
- expertisemodel (middelen worden toegekend aan speciale (tussen)voorzieningen vanuit het samenwerkingsverband; 11% van de samenwerkingsverbanden);
- leerlingmodel (middelen worden toegekend op basis van individuele behoeften aan extra onderwijssteuning; 2% van de samenwerkingsverbanden).

Bij elkaar opgeteld, hanteerde ongeveer een op de drie samenwerkingsverbanden in 2015 een van deze ‘zuivere’ modellen. De meeste samenwerkingsverbanden combineerden verschillende modellen.

In later onderzoek is gezocht naar een andere manier om zicht te krijgen op de verdeling van middelen binnen samenwerkingsverbanden. In de Monitor samenwerkingsverbanden is gevraagd naar de middelenverdeling, in termen van begrote posten.²⁹ Hoewel dit slechts een globale indicatie geeft,³⁰ biedt dit meer inzicht in de inzet van middelen en in de zwaartepunten in het geval van combinatiemodellen. In onderstaande tabel staat voor po en vo afzonderlijk hoeveel middelen naar welke begrotingsposten gaan (stand van zaken 2016, A).

²⁷ Ledoux, 2013.

²⁸ Zie Heim, Ledoux, Elshof, & Karssen (2016). De percentages zijn ontleend aan dat onderzoek en gelden voor po en vo gezamenlijk.

²⁹ Exclusief de middelen die direct door DUO worden uitgekeerd aan het (V)SO en SBO.

³⁰ In de vragenlijst is ‘reservering’ niet als aparte post opgenomen; een samenwerkingsverband po geeft aan het begrote bedrag te hebben meegerekend onder Management en organisatie van het samenwerkingsverband, terwijl een ander aangeeft deze post buiten beschouwing te laten. We weten niet of dit voor meerdere samenwerkingsverbanden geldt. Uit de toelichting van het vo blijkt verder dat men in de beantwoording verschillend is omgegaan met de bekostiging van LWOO en PrO; sommige hebben deze kosten buiten beschouwing gelaten, terwijl anderen aangeven deze middelen als decentrale inzet van middelen te beschouwen.

Begrote posten samenwerkingsverbanden

	po	vo
Speciale voorzieningen	18%	19%
Decentrale inzet van middelen	47%	39%
“Leerlinggebonden budget”	12%	17%
Dienstverlening	17%	17%
Management en organisatie van het samenwerkingsverband	7%	9%
Totaal	100%	100%

Zowel in het po als in het vo gaat het grootste deel van de middelen naar ‘decentrale inzet’. Dat is geld dat volgens een vooraf bepaalde sleutel rechtstreeks naar de schoolbesturen gaat om verschillende vormen van ondersteuning te financieren. Dit zijn ongeclausuleerde middelen, al staat meestal wel in de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden waarvoor deze middelen bedoeld zijn. Deze vorm van middeleninzet staat bekend als ‘schoolmodel’.

Een kleiner deel van de middelen wordt besteed aan speciale voorzieningen. Hieronder valt de financiering van bijvoorbeeld opdc's en andere vormen van bovenschoolse opvang voor leerlingen die (tijdelijk) niet in een reguliere school kunnen functioneren. Een vergelijkbaar deel van de middelen gaat naar diensten die door het samenwerkingsverband worden verleend. Bijvoorbeeld in de vorm van specifieke begeleiders en ondersteuners die aan scholen ter beschikking worden gesteld. Deze inzet (bovenschoolse voorzieningen en/of diensten) staat bekend als ‘expertisemodel’.

Een relatief klein deel van de middelen wordt besteed aan leerlinggebonden vormen van financiering. Dit zijn middelen die het samenwerkingsverband op aanvraag van scholen verstrekt voor de extra ondersteuning van specifieke leerlingen. Deze inzet staat bekend als ‘leerlingmodel’ of ‘arrangementenmodel’. Deze besteding lijkt nog het meest op het vroegere rugzakjessysteem. Waar eerder een landelijke indicatiecommissie toetste of de aanvraag paste binnen de criteria, doet nu het samenwerkingsverband dat op basis van bestaande of nieuwe criteria.

Een bescheiden deel van de middelen wordt ten slotte besteed aan management en organisatie. De tabel geeft inzicht in gemiddelden; ieder samenwerkingsverband heeft eigen verhoudingen tussen de begrotingsposten. Het percentage dat wordt ingezet voor management en organisatie is significant hoger bij samenwerkingsverbanden met een positiever verevening. Deze samenwerkingsverbanden zetten, hiermee samenhangend, ook een (iets) kleiner deel van de middelen decentraal in. (A)

Deze cijfers laten zien welke keuzes zijn gemaakt, maar niet welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Een aantal kwalitatieve onderzoeken (B, C, D) geeft daar zicht op. De keuze om (een deel van) de middelen in te zetten volgens het 'schoolmodel', berust op de gedachte dat dit zo veel mogelijk beleidsvrijheid oplevert voor de scholen. Scholen kunnen daarmee zelf kiezen welke vorm van ondersteuning ze willen organiseren. Ze hebben dan bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om binnen de eigen school een voorziening te creëren voor leerlingen die minder goed functioneren in reguliere klassen. De keuze om middelen in te zetten volgens het 'expertisemodel', komt voort uit de gedachte dat scholen behoefte hebben aan expertise van begeleiders/specialisten en/of gezamenlijke voorzieningen voor leerlingen waar de reguliere school niet zelf in kan of wil voorzien. Middelen worden volgens het arrangementenmodel ingezet omdat men van oordeel is dat

het samenwerkingsverband zelf specifieke ondersteuning moet financieren voor leerlingen die meer vragen dan de basisondersteuning die elke school moet bieden.

Ieder verdeelmodel heeft eigen voor- en nadelen. In integrale cases die hebben gekozen voor veel beleidsvrijheid op schoolniveau, zien we dat scholen hier tevreden mee zijn. Het levert eigenaarschap op en die wordt gewaardeerd. De keerzijde is dat scholen op zichzelf terug worden geworpen. Daarnaast is het zicht houden op de kwaliteit van de ondersteuning in dit model een moeilijk punt.

Het arrangementenmodel heeft als voordelen controleerbaarheid, concreetheid en de mogelijkheid om rekening te houden met verschillen in behoeften van scholen. Omdat scholen verplicht zijn om een aanvraag te onderbouwen, ontstaat bovendien beter zicht op wat een leerling of een school nodig heeft. De nadelen liggen bij de bureaucratie (scholen moeten hun aanvragen onderbouwen), risico van calculerend gedrag (scholen gaan veel aanvragen om veel middelen te krijgen) en, daarmee samenhangend, ongelijke verdeling tussen scholen en kans op snelle uitputting van het budget.

Het voordeel van een expertisemodel is meer rechtstreekse ondersteuning van de school. Hierover is men over het algemeen tevreden: het wordt relatief vaak genoemd als een positief gevolg van passend onderwijs. Expliciete nadelen van dit model zijn niet naar voren gekomen, behalve de kosten van bovenschoolse voorzieningen. In sommige cases met een negatieve verevening heeft men ervoor moeten kiezen om deze voorzieningen af te bouwen. (B)

Een neveneffect dat is opgetreden in een van de integrale cases met een arrangementenmodel is dat het leidt tot verschillen in het aantal ontwikkelingsperspectieven (OPP) dat scholen gaan opstellen. In deze case is het maken van een OPP verplicht bij het indienen van een arrangementaanvraag. Dit veroorzaakt een relatief hoog aantal OPP's in dit samenwerkingsverband, vergeleken met samenwerkingsverbanden die met een schoolmodel werken en zo'n verplichting niet kennen. Er zijn geen landelijke richtlijnen voor het type of aantal leerlingen voor wie een OPP moet worden gemaakt. Door eigen beleidskeuzes wat betreft de verdeelmodellen en bijbehorende regels kunnen er op dit gebied dus verschillen gaan ontstaan tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden in aantallen OPP's, die niets te maken hebben met reële verschillen in aantallen leerlingen die extra steun nodig hebben of krijgen. (B)

Verdeelmodellen zijn aan verandering onderhevig, zo is gebleken in de integrale cases. Op sommige plaatsen zijn keuzes al weer heroverwogen of wordt met nieuwe modellen proefgedraaid. Daar waar men verandert, is dat in de richting van (meer) schoolmodel. Het doel van deze verandering is dat scholen meer zelf de besteding kunnen bepalen en (als eerst gewerkt werd met een arrangementenmodel) minder tijd kwijt zijn met aanvragen. De interne begeleiders van de onderzochte basisscholen in een van de po-cases zijn hier tevreden over, ze ervaren nu inderdaad meer eigenaarschap en minder administratie. (C) De aanleidingen om modellen aan te passen zijn divers: soms speelt voortschrijdende verevening (positief of negatief) een rol, soms is men (vo) bezig om de gelden voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs in te passen, soms is er behoefte aan vereenvoudiging en meer flexibiliteit, soms wil men ongelijkheden uit het verleden opruimen en meer gaan standaardiseren en soms probeert men perverse prikkels in het gekozen systeem tegen te gaan (zoals heel veel aanvragen). Verder loopt men er in het

arrangementenmodel tegenaan dat scholen moeite hebben om goed gefundeerde aanvragen op te stellen. (C)

4.2 Financiële risico's en financieel beleid

Zoals vermeld waren er voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs zorgen over de financiële deskundigheid van bestuurders van samenwerkingsverbanden. Zijn die zorgen terecht gebleken? In de Monitor samenwerkingsverbanden is nagegaan of samenwerkingsverbanden zicht hebben op de financiële risico's die zij lopen. Ongeveer 84% van de directeuren meldt dat zij een financiële risicoanalyse hebben uitgevoerd. Verder melden vrijwel alle directeuren van de samenwerkingsverbanden in het vo en 90% in het vo dat zij over voldoende weerstandsvermogen beschikken om bijvoorbeeld krimp, fluctuaties in deelname aan speciaal onderwijs en andere risico's op te vangen. Dit is dus in verreweg de meeste samenwerkingsverbanden op orde. (A) Ook de inspectie rapporteert, op basis van een analyse van een steekproef van jaarverslagen van samenwerkingsverbanden, dat samenwerkingsverbanden voldoende reserves hebben opgebouwd om financiële risico's op te vangen.³¹ De inspectie signaleert wel dat niet alle samenwerkingsverbanden voldoende hebben onderbouwd waarom zij middelen in reserve houden. In de integrale cases hebben sommige directeuren van samenwerkingsverbanden daarop gereageerd: zij geven aan dat zij hebben gespaard in de jaren dat de negatieve verevening waarmee ze te maken hebben nog niet zwaar telde, om in een latere fase de door de verevening teruglopende middelen te kunnen opvangen. Er is volgens hen geen sprake van 'geld op de plank laten liggen', maar van bewust financieel beleid om met afnemende middelen te kunnen omgaan. (C)

Om de kosten te beheersen zetten bestuurders en directeuren van samenwerkingsverbanden verschillende maatregelen in, waarvan de belangrijkste zijn: sturen op vermindering van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en zorgen voor lage kosten van het samenwerkingsverband zelf (kleine staf, goedkope huisvesting, centrale inkoop, overhead laag houden). In het vo probeert men soms ook te besparen op de kosten voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs, door te kiezen voor afschaffen van indicaties ('opting out'). (A)

Het sturen op kostenbeheersing is uiteraard meer noodzakelijk in samenwerkingsverbanden met een sterke negatieve verevening. In de integrale cases zien we dat terug. In een vo-samenwerkingsverband met een sterk negatieve verevening was aanvankelijk sprake van door het samenwerkingsverband gefinancierde ondersteuningsklassen. De bedoeling was dat deze na korte tijd financieel overgenomen zouden worden door de scholen. Inmiddels probeert men deze klassen te financieren uit een andere bron, namelijk gelden voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Zo worden er wegen gezocht om voorzieningen toch te behouden en (nog) niet ten laste van scholen te laten komen.

In sommige cases met een sterk negatieve verevening wordt gewerkt met een systeem

³¹ Inspectie van het Onderwijs (2017). *De staat van het onderwijs 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

waarbij scholen zelf per leerling moeten betalen wanneer zij gebruik willen maken van een bovenschools (tijdelijk) arrangement of van een plaats in het speciaal onderwijs. (B, C).

Er zijn aanwijzingen voor een verband tussen een negatieve vereveningsopdracht en het aandeel leerlingen dat (nog) gebruik kan maken van het speciaal (basis)onderwijs. In samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is in de periode tot en met 2016 het aandeel leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs sterker gedaald dan in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening. Het verband is echter zwak. De algemene trend is dat er tot en met 2016 overall sprake was van een geringe daling van het aandeel leerlingen in speciaal (basis)onderwijs, ook in veel samenwerkingsverbanden met een positieve verevening.³²

4.3 Verantwoording

Bij de start van passend onderwijs lag de focus in de samenwerkingsverbanden op het formuleren van plannen en het kiezen van procedures voor de interne organisatie en middelenverdeling. Met de vraag hoe geëvalueerd kan worden of middelen goed besteed worden was men toen nog nauwelijks bezig; procedures voor verantwoording bleken in de eerste ronde van de integrale cases nog hoofdzakelijk in een verkenningsfase te verkeren.

(B) Een jaar later zijn de ervaringen hiermee nog heel wisselend. In sommige cases zijn verantwoordingsprocedures in gang gezet, in andere nog nauwelijks. Verschillende vormen komen voor, bijvoorbeeld eisen aan jaarverslagen, tijdschrijven/urenverantwoording, aantallen dossiers (groeidocumenten) bijhouden, of laten zien hoeveel leerlingen in een school extra ondersteuning krijgen.

Samenwerkingsverbanden met een arrangementenmodel hebben het qua verantwoording iets makkelijker dan samenwerkingsverbanden met een schoolmodel, omdat in het eerste geval in ieder geval het aantal toegewezen arrangementen wordt geregistreerd. Hetzelfde geldt voor situaties waarin specifieke projecten kunnen worden aangevraagd. (C)

Een vraag die soms speelt is wat het nut is van de gekozen verantwoordingsprocedures. Zo merkt een zorgcoördinator in een van de integrale cases op dat de vraag hoeveel leerlingen zijn ondersteund eigenlijk niet goed spoort met de bedoeling van de middelen, namelijk de basis versterken. Ook zeggen de aantallen nog niets over de kwaliteit van de ondersteuning, volgens deze zorgcoördinator. Hetzelfde geldt voor systemen waarin data over indicatoren als afstroom van leerlingen en diploma's behalen worden verzameld: er zijn veel factoren die daarop van invloed kunnen zijn en het is moeilijk om aan te tonen dat geboden ondersteuning (of ontbrekende ondersteuning) daarbinnen van betekenis is. Een andere manier om verantwoording te regelen en zicht te krijgen op de middelenbesteding zijn audits en evaluatiegesprekken met scholen. Maar ook daarvan wordt aangegeven dat het echt vaststellen van resultaat van ondersteuning moeilijk is. (C) In de meeste gevallen houden samenwerkingsverbanden in ieder geval leerlingenstromen zo goed mogelijk bij. In een van de cases met een sterk negatieve verevening is het de

³². Het aandeel leerlingen in het sbo neemt tussen 2011/12 en 2015/16 af van 2.6% tot 2.3% van alle leerlingen in het primair onderwijs. Het aandeel leerlingen in het so cluster 3 en 4 daalt in deze periode van 1.63 % tot 1.55%. Het aandeel so cluster 1 en 2 blijft gelijk. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

bedoeling dat het aandeel leerlingen in het speciaal (basis) onderwijs afneemt. Dit blijkt te lukken, maar leidt wel weer tot zorg over leerlingen die wellicht te lang worden vastgehouden in het regulier onderwijs om financiële redenen. (C)

In samenwerkingsverbanden met (vooral) een schoolmodel zijn middelen toebedeeld aan schoolbesturen en zijn dus ook de besturen het aanspreekpunt voor de verantwoording. In verschillende cases ervaart men dat de discussie hierover een lastige is. Een vraag die soms speelt is *of* het samenwerkingsverband van besturen mag vragen om zich over de inzet van de middelen te verantwoorden. Juridisch gezien is het antwoord op deze vraag positief. In het ondersteuningsplan hebben besturen afspraken over de inzet van middelen vastgelegd. Het samenwerkingsverband moet hierover extern verantwoording afleggen. Dat vereist dat er zicht is op hoe de middelen worden besteed. Het samenwerkingsverband mag dan, gegeven de afspraken in het ondersteuningsplan, aan besturen vragen hoe zij hun middelen hebben ingezet. (E) In de praktijk blijkt dit echter niet eenvoudig. Besturen hebben een verantwoordingsplicht jegens hun eigen Raad van Toezicht, maar het is voor hen niet altijd vanzelfsprekend dat die plicht ook bestaat jegens het samenwerkingsverband. Sommige directeurs van samenwerkingsverbanden stellen zich dan ook op het standpunt dat zij niet gaan over hoe in scholen de ondersteuning wordt verleend en of de verstrekte middelen rechtmatig worden besteed, omdat zij dit de verantwoordelijkheid van schoolbesturen vinden. Voor anderen is dit juist een reden om niet te kiezen voor (veel) schoolmodel.

Complicerend hierbij vindt men de rol van de inspectie. De inspectie houdt toezicht zowel op de samenwerkingsverbanden als op schoolbesturen en individuele scholen. In het toezicht op de samenwerkingsverbanden legt de inspectie vragen voor over borging van de kwaliteit van de ondersteuning en over inzet van middelen. Wanneer sprake is van een schoolmodel, levert dit weer dezelfde discussie op: welke vragen van de inspectie horen thuis bij het samenwerkingsverband en welke bij besturen en hun scholen? (D)

4.4 Wat betekent het financieel beleid voor scholen?

Zowel in het arrangementenmodel als in het schoolmodel krijgen scholen middelen toebedeeld. In de integrale cases is door meerdere scholen gemeld, met name in het po, dat men nu minder ondersteuning kan inzetten dan in de tijd dat er nog rugzakjes waren. Hun ervaring is dat budgetten kleiner zijn geworden. Het is de vraag of dat werkelijk zo is, of dat budgetten vooral onzichtbaarder zijn geworden voor scholen en in het bijzonder voor leraren. Middelen die schoolbesturen direct ontvangen van het samenwerkingsverband komen nu terecht in het totale schoolbudget en zijn mogelijk niet meer goed herkenbaar als middelen bedoeld voor het realiseren van passend onderwijs. Basisscholen bleken soms goed te kunnen aangeven waaraan zij de verkregen middelen besteden (bijvoorbeeld in uren klassenassistenten), maar soms ook niet. (C)

Ook is nog niet duidelijk of de besturen dan wel de scholen deze middelen hiervoor oormerken (gericht inzetten voor dit doel). Een aspect dat hierbij ook een rol speelt, is dat budget voor schoolondersteuners/begeleiding door experts vanuit het samenwerkingsverband (waar scholen van kunnen profiteren) minder herkend wordt als iets extra's voor de school, dan budget voor directe ondersteuning van leerlingen of 'meer handen in de klas'.

Een andere vraag is welke inzet van middelen het meest doelmatig is. Een schoolleider in een van de vo-cases was daar heel expliciet over: *“Geef mij wat ik nodig heb op basis van*

mijn leerlingen, dan ga ik daar goede dingen mee doen. Ik heb veel meer aan één pot geld dan dat ik per leerling een aanvraag doe. Hoe meer armslag ik heb, hoe beter ik het voor mijn school kan inzetten”. Dat klinkt plausibel en het past bij de roep om het schoolmodel. Het heeft tegelijkertijd de bij dat model horende nadelen: weinig zicht op kwaliteit van de inzet en op besteding zoals bedoeld. Als het samenwerkingsverband scholen vervolgens verplicht zich over de inzet en besteding te verantwoorden, verschuift de bureaucratie van de voorkant naar de achterkant. Het is daarom niet op voorhand evident welk verdeelmodel het meest doelmatig is. (C)

4.5 De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 geprobeerd na te gaan of het budget dat door de overheid aan de samenwerkingsverbanden is toegekend doelmatig is besteed.³³ De hoofdconclusie van de Rekenkamer is dat het zicht op de besteding van deze middelen ten opzichte van de periode vóór passend onderwijs niet is verbeterd. Ondanks de verwachting dat samenwerkingsverbanden hier via horizontale verantwoording meer inzicht in zouden gaan bieden,³⁴ Volgens de Rekenkamer staat horizontale verantwoording nog in de kinderschoenen; men wijst in dit verband op het nog gebrekkige tegenwicht dat de Ondersteuningsplanraad kan bieden en op het niet onafhankelijk zijn van het intern toezicht. Daardoor zijn volgens de Rekenkamer de interne *checks and balances* niet op orde, met als mogelijk gevolg dat de gezamenlijke opdracht van het samenwerkingsverband ondersneeuwt onder de belangen van individuele schoolbesturen. Tot nu toe zijn in het evaluatieonderzoek nog geen indicaties aangetroffen dat dit risico feitelijk optreedt.

Een andere kwestie waar de Rekenkamer op wijst lijkt belangrijker, namelijk het probleem van ontbrekende data. Voorheen was een deel van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften goed herkenbaar omdat landelijk geregistreerd werd voor welke leerlingen een rugzakje werd bekostigd. De rugzakjes zijn verdwenen en die registratie bestaat dus niet meer. Daarvoor in de plaats gekomen is de verplichting voor scholen om leerlingen voor wie een ontwikkelingsperspectief (OPP) wordt opgesteld via een ‘vinkje’ te registreren bij DUO. Die registratie vindt echter nog lang niet altijd plaats, met als gevolg dat er na passend onderwijs minder leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften voorkomen in de landelijke gegevens dan voor passend onderwijs. Bovendien zijn er grote verschillen tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden in de aantallen OPP’s die worden gemeld. Dat heeft, zoals we eerder hebben laten zien, te maken met het feit dat in sommige samenwerkingsverbanden een OPP vereist is wanneer een arrangement wordt aangevraagd, terwijl dat in andere samenwerkingsverbanden niet aan de orde is. Ook is niet eenduidig voor welke leerlingen een OPP opgesteld zou moeten worden.³⁵ Door deze verschillen levert het ‘vinkje’ OPP momenteel geen goede data over welke leerlingen en hoeveel leerlingen (extra) ondersteuning krijgen.

³³ Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016*. Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van OCW.

³⁴ Onder meer verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs.

³⁵ Volgens de wet is een OPP bedoeld voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Wanneer sprake is van extra ondersteuning, is echter niet nader bepaald. Zie ook Heim & Weijers, 2018. .

De Rekenkamer beveelt in dit licht aan:

- dat verduidelijkt zou moeten worden voor welke leerlingen een OPP moet worden opgesteld;
- dat samenwerkingsverbanden meer inzichtelijk moeten maken waaraan het geld is besteed en tot welke resultaten dit voor leerlingen heeft geleid, op een uniforme manier;
- dat jaarverslagen en verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden eenduidiger en vergelijkbaarder moeten worden en dat ook schoolbesturen verplicht moeten worden aan te geven hoe zij hun middelen voor passend onderwijs besteden.

Deze laatste aanbeveling is ook gedaan in het onderzoek naar governance in samenwerkingsverbanden. (D)

5. Sturing op centrale taken

In dit hoofdstuk kijken we kort naar drie centrale taken van samenwerkingsverbanden, namelijk het faciliteren dat besturen hun zorgplicht kunnen nakomen, het realiseren van een dekkend aanbod van voorzieningen en de samenwerking met gemeenten. Hoe verloopt de vervulling van deze taken en welke ruimte hebben of nemen samenwerkingsverbanden om hierin te handelen? Wat weten we daarover tot nu toe?

Zorgplicht

Zoals eerder vermeld berust de zorgplicht bij schoolbesturen, maar zijn de samenwerkingsverbanden gevormd om het voor besturen mogelijk te maken de zorgplicht te realiseren. Dat speelt uiteraard vooral in gevallen waarin een school of schoolbestuur niet direct de mogelijkheid heeft om een leerling te plaatsen of wanneer een leerling niet langer op een school kan blijven en wordt verwijderd of verwezen. Dan moet de school/het bestuur zelf een andere passende plek vinden voor die leerling en heeft men dus anderen nodig. De ECPO (2011) vroeg zich bij de start van passend onderwijs af of in ingewikkelde gevallen de zorgplicht op enig moment overgaat of zou kunnen gaan op het samenwerkingsverband. Wettelijk is dat niet het geval, maar de vraag ligt wel voor wat er moet gebeuren in gevallen waarin het de macht van een bestuur te boven gaat om een passende plek voor een leerling te vinden.

In de praktijk blijken zich rond de zorgplicht verschillende situaties voor te doen. Gemiddeld zijn directeuren van samenwerkingsverband behoorlijk positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband. Zowel voor po als vo beoordelen ze dit met 4 op een schaal van 1 tot 5, en slechts 2% geeft de werking van de zorgplicht een 'onvoldoende'. Ondanks deze hoge tevredenheid melden directeuren van samenwerkingsverbanden wel knelpunten. Bijvoorbeeld dat het begrip "plaatsingsruimte" ruimte laat voor interpretatie van scholen. Scholen geven soms aan ouders (of het samenwerkingsverband) door dat ze 'vol' zitten, terwijl het samenwerkingsverband geen instrumenten heeft om te controleren in hoeverre dit het geval is. Een ander geconstateerd knelpunt is de omgang met ouders die telefonisch informeren naar de plaatsingsmogelijkheden op een potentiële school voor hun kind. Het komt voor dat scholen ouders 'sturend' informeren en zo een formele schriftelijke aanmelding (en daarmee zorgplicht) proberen te voorkomen. Scholen maken dan een gekunsteld onderscheid tussen *oriëntatie* en *aanmelding*. Directeuren van samenwerkingsverband die dit ter ore komt proberen dit probleem terug te dringen. (A) We hebben geen cijfers over de mate waarin dit voorkomt. Strikt genomen is het niet de plicht van samenwerkingsverbanden om hierin handelend op te treden, maar dat gebeurt in een (onbekend) aantal gevallen wel. Relevant is dat in samenwerkingsverbanden waar volgens de directeur sprake is van veel consensus en vertrouwen tussen de besturen diezelfde directeuren ook positiever oordelen over de werking van de zorgplicht. Het is goed denkbaar dat de verschillende aspecten elkaar wederzijds beïnvloeden ('hoe meer vertrouwen, des te makkelijker verloopt de verwijzing naar andere scholen' en 'positieve ervaringen met zorgplicht leiden tot meer vertrouwen'). (A)

Alleen in het po zien we bovendien een verband tussen de ontwikkeling van het aantal

leerlingen in het samenwerkingsverband en de waardering van de zorgplicht. In regio's met meer krimp verloopt de zorgplicht volgens de directeuren beter. (A) Basisscholen in krimpregio's zijn geneigd om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ruimhartig aan te nemen omdat men de leerlingen nodig heeft, zo blijkt uit de integrale casestudies. (B)

Een instrument dat samenwerkingsverbanden kunnen inzetten om impasses bij plaatsing van leerlingen met complexe problematiek op te lossen, is het regelen van doorzettingsmacht. Als scholen er onderling niet uitkomen, kan degene met doorzettingsmacht een plek afdwingen. In 2014 was nog slechts in 17% (po) en 40% (vo) van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht geregeld.³⁶ In september 2016 bleek uit onderzoek van de Onderwijsinspectie dat inmiddels ruim de helft van alle samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht geregeld heeft. In ons onderzoek hebben we hier verder op doorgevraagd, namelijk *hoe* zij dit hebben geregeld. (A)

Partij met doorzettingsmacht

	Po	Vo
Geen doorzettingsmacht	40%	36%
Bij een van de besturen	11%	7%
Bij directeur samenwerkingsverband	17%	33%
Elders binnen de regio	12%	12%
Anders	20%	12%

Zoals de tabel laat zien, had in 2016 nog steeds een tamelijk groot deel van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht (nog) niet geregeld. In een aantal gevallen is dat bewust beleid, zo weten we uit de integrale cases en uit andere gesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden. Doorzettingsmacht wordt dan gezien als een maatregel die niet werkt, omdat het geen zin zou hebben om een plaatsing af te dwingen als de betreffende school en/of de ouders daar niet zelf voor kiezen. Overtuigen is belangrijker dan afdwingen, is hier de opvatting.

Uit het onderzoek naar de juridische aspecten van de zorgplicht (F) blijkt dat in gevallen waarin door ouders een geschil wordt aangegaan over plaatsing of verwijdering van een leerling samenwerkingsverbanden ook worden gehoord door de betreffende geschilinstantie (meestal de Geschillencommissie Passend Onderwijs), ook al hebben ze geen formele positie in geschillen over zorgplicht. Dat blijkt nuttig, omdat van de uitspraken van geschilinstanties een lerend effect uitgaat, zoals eerder vermeld (F³⁷). Directeuren van samenwerkingsverbanden krijgen daarmee inzicht in hoe besturen horen te handelen; die informatie kunnen ze dan met al hun besturen delen.

Een interessant aspect van de zorgplicht is in 2011 naar voren gebracht door de Onderwijsraad. De raad wees er op dat de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg kan staan. Het is immers aan de school (het bestuur) om een passende plek te vinden en dat hoeft niet de plek te zijn die de voorkeur van de ouders heeft. Het was volgens de raad aan de samenwerkingsverbanden om er voor te zorgen dat

³⁶ Jepma & Beekhoven, 2015

³⁷ Zie ook Aipassa, N.C., Lubberman, H.J.H., & Smit, W. (2017). *Doorwerking van de adviezen van de geschillencommissie passend onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

er voldoende keuzevrijheid voor ouders blijft bestaan. In ons onderzoek hebben wij geen voorbeelden aangetroffen van situaties waarin dit speelt of heeft gespeeld en waarin het samenwerkingsverband handelend optreedt. Wel is in een onderzoek naar keuzevrijheid het signaal naar voren gekomen dat volgens sommige ouders scholen én samenwerkingsverbanden nog teveel uitgaan van het aanbod van de school in plaats van de ondersteuningsbehoefte en mogelijkheden van het kind. Ook kwam uit onderzoek naar voren dat het voor ouders belangrijk is dat zij zich goed voelen bij de schoolkeuze voor hun kind; om die reden willen zij liever zelf (blijven) zoeken dan een aangeboden ‘passende plek’ accepteren. Het idee dat door het instrument zorgplicht ouders minder zullen of hoeven te shoppen wordt dus nog niet zomaar bewaarheid.³⁸

Dekkend aanbod

De wet verplicht scholen tot het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Scholen zijn daarin vrij en stellen deze profielen zelfstandig op. Een beleidsaanneme is dat binnen een samenwerkingsverband de schoolprofielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend aanbod, omdat er sprake zou (kunnen) zijn van een zekere specialisatie bij scholen op een bepaald type aanbod. De Onderwijsraad heeft er voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs op gewezen dat het nog maar de vraag is of er op deze manier ‘vanzelf’ een dekkend aanbod zal ontstaan, en was van mening dat daarop door de samenwerkingsverbanden regie moet worden gevoerd (in de zin van afspraken maken over welke scholen welk aanbod hebben/ontwikkelen). Zonder regie kan profilering op specifiek aanbod leiden tot verkapt aannemebeleid, aldus de Onderwijsraad.³⁹ En zonder regie ontstaat er vermoedelijk ook geen dekkend aanbod. In de wet staat dat samenwerkingsverbanden aanwijzingen aan scholen kunnen geven over de inrichting van hun aanbod, maar er is niet geregeld wie hierin het laatste woord heeft. Uiteindelijk is het aan de schoolbesturen om hierin hun verantwoordelijkheid te nemen en met het samenwerkingsverband tot overeenstemming te komen over wat nodig is om gezamenlijk een dekkend aanbod te realiseren.

Een ander risico van profilering op aanbod dat vooraf werd gesignaleerd door de Onderwijsraad is dat bij specialisatie concentratie van probleemleerlingen kan ontstaan, terwijl ‘verdunning’ juist wenselijk is vanuit het oogpunt van vrije schoolkeuze.

Is het inderdaad zo dat samenwerkingsverbanden regie zijn gaan voeren op de inhoud van de schoolondersteuningsprofielen van scholen, om tot een goede verdeling van aanbod te komen en/of schoolkeuzevrijheid te garanderen?

Aan de wettelijke verplichting om schoolondersteuningsprofielen op te stellen is vrijwel overal voldaan. Echter, slechts bij weinig samenwerkingsverbanden zijn de ondersteuningsprofielen ook bruikbaar om vast te stellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband. Bij de helft van de samenwerkingsverbanden zorgt het schoolondersteuningsprofiel er volgens de directeuren voor dat scholen

³⁸ Eck, P. van, Rietdijk, S., Van der Linden, C. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep. Zie ook: Meer, J. van der (2017). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

³⁹ Onderwijsraad, 2011. Zie hierover ook Noordegraaf & De Wit en Waslander, in ECPO 2011a.

leerlingen goed kunnen verwijzen in het kader van de zorgplicht. Minder dan een derde van de directeurs van samenwerkingsverbanden ziet een belangrijke rol van de ondersteuningsprofielen waar het gaat om ouders zicht geven op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden. (A) Uit de integrale cases weten we dat schoolondersteuningsprofielen geen actieve rol vervullen in het eigen beleid van de school en dat ouders en leraren er vaak amper van op de hoogte zijn. (B) Ook is gebleken dat er geen specialisatie/profilering op een specifiek aanbod plaatsvindt, op schoolniveau. Scholen vermijden dat juist omdat ze niet bekend willen staan als een school voor (een bepaald type) 'zorgleerlingen'; ze denken dat dat ongunstig is voor hun imago. We hebben in de integrale cases geen situaties aangetroffen waarin door het samenwerkingsverband actieve regie is gevoerd op de inhoud van schoolondersteuningsprofielen in het licht van het creëren van een dekkend aanbod, en evenmin op het expliciet bevorderen van keuzevrijheid.

Waar samenwerkingsverbanden wel regie op voeren, is het creëren van een dekkend aanbod van specifieke voorzieningen. Bijvoorbeeld zorgen dat zoveel mogelijk soorten speciaal onderwijs in de regio beschikbaar zijn, of bovenschoolse voorzieningen creëren of in stand houden voor specifieke doelgroepen. De blik wordt hierbij (uiteraard) specifiek gericht op bestaande hiaten in het aanbod; genoemd worden onder meer crisisvoorzieningen, speciale klassen (combinatiearrangement) met ondersteuning vanuit jeugd-ggz, voorzieningen voor re-integratie van thuiszitters (vo) en voorzieningen voor hoogbegaafde leerlingen (A, C).

Samenwerking met gemeenten

Zoals eerder aangegeven, is het een van de taken van de samenwerkingsverbanden om te overleggen met gemeenten in het kader van afstemming van ondersteuning van leerlingen vanuit onderwijs en vanuit jeugdhulp. Een van de verplichtingen is het voorleggen van het concept ondersteuningsplan aan de gemeente(n) waar het samenwerkingsverband mee te maken heeft. Bij de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden en de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten was de verwachting dat deze partijen elkaar gemakkelijker zouden moeten kunnen vinden, omdat ze meer op hetzelfde schaalgrootteniveau zijn gaan opereren. Dit zou de gebrekkige samenwerking uit het verleden tussen beide systemen moeten verbeteren. Echter, die gebrekkige eerdere samenwerking kwam niet alleen voort uit schaalverschillen. De oorzaak was ook en vooral een verschil in systemen, op alle niveaus (tot en met de verantwoordelijke ministeries). De verschillen betreffen ook cultuur, doelen, wetgeving en financiering. De schotten tussen die systemen zijn niet zomaar opgeruimd. Bovendien werd de kans reëel geacht dat beide sectoren zich eerst op hun eigen transitieopdracht zouden richten, waardoor de onderlinge afstemming niet meteen prioriteit zou krijgen. Ook was vooraf een vraag in welke mate schoolbesturen zich zouden willen committeren aan afspraken met gemeenten.⁴⁰

Uit de onderzoeksresultaten tot nu toe komt naar voren dat zowel samenwerkingsverbanden als gemeenten zich goed houden aan wat wettelijk verplicht is: er wordt overlegd over de wederzijdse plannen, er worden afspraken gemaakt en deze

⁴⁰ Ledoux, 2013.

worden ook meestal geëvalueerd. (A, G) De afspraken die gemeenten met de samenwerkingsverbanden po en vo maken, hebben in een meerderheid van de gemeenten betrekking op de ondersteuning van leerlingen met dyslexie (alleen voor po), het vervullen van de zorgplicht door schoolbesturen, leerlingenvervoer, handhaving van de leerplicht en afstemming van het ondersteuningsplan met het (v)so in regio. Wat echter opvalt, is dat de beleidsambtenaren van gemeenten verschillend oordelen over de vraag of zij de jeugdhulp die door het onderwijs wordt gevraagd ook kunnen leveren. Circa 30% vindt dat dit zeker het geval is, nog eens 30% vindt dat dit enigszins lukt en ruim een kwart weet niet in hoeverre dit het geval is. (G). Ook weet een kwart van de beleidsambtenaren niet of zich knelpunten voordoen in de afstemming. Een substantieel deel heeft dus weinig zicht op de feitelijke afstemming en samenwerking. (G) Vanuit de samenwerkingsverbanden wordt gemeld dat het lang duurt voordat de jeugdhulp echt is ingericht door de gemeenten. Een klein deel (14%) van de directeuren van de samenwerkingsverbanden is echt ontevreden over de samenwerking met de gemeenten. Een van de knelpunten is dat afstemming en samenwerking lastig is als verschillende gemeenten in de regio onderling niet samenwerken bij de organisatie van jeugdhulp. Andere knelpunten die samenwerkingsverbanden ervaren zijn dat gemeenten soms traag tot besluiten komen ('ambtelijke molens', 'gelaagdheid'), de wisselende kwaliteit van wethouders en ambtenaren en personele wisselingen. (A) Als succesfactoren voor samenwerking met gemeenten noemen de samenwerkingsverbanden met name het hebben van een gezamenlijke visie en verantwoordelijkheid en de benaderbaarheid van ambtenaren ('korte lijnen'). (A, ⁴¹) De hoofdlijn in de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is dat er sprake is van veel goede wil en stappen vooruit, maar ook dat cultuurverschillen nog niet zijn overbrugd en zich nog diverse knelpunten voordoen.

Samenwerking met cluster 1 en 2

Bij de invoering van passend onderwijs is besloten om het onderwijs voor kinderen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking (cluster 1 en 2) niet onder te brengen in de samenwerkingsverbanden voor po en vo. Cluster 1 en 2 zijn buiten de samenwerkingsverbanden gehouden vanwege het beperkte aantal leerlingen dat onder deze clusters valt. De verantwoordelijkheid voor de leerlingen in deze doelgroepen is belegd bij een beperkt aantal instellingen dat onderwijs voor deze groep verzorgt. Zij gaan zelf over de criteria voor toewijzing van extra steun in het regulier onderwijs of een plaatsing in een gespecialiseerde school. Dat geldt ook voor duur en omvang van die steun. Voor deze leerlingen moeten de samenwerkingsverbanden dus afstemmen en samenwerken met de betreffende instellingen.

Uit de monitor samenwerkingsverbanden (A) is naar voren gekomen dat er met name bij het po sprake is van onvrede over cluster 2 onderwijs. Het aanbod van deze instellingen wordt volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden nog te weinig afgestemd op de regionale of lokale situatie, waardoor het lastig is om dove of slechthorende leerlingen maatwerk te bieden. Hierbij speelt onder meer de vraag wie verantwoordelijk is

⁴¹ Zie voor meer gedetailleerde gegevens Smeets & Van Veen, 2018.

voor welk deel van de ondersteuning, als een leerling met auditieve of communicatieve problematiek meervoudige hulp nodig heeft.⁴²

⁴² Boer, A. de, & Smeets, E. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve en communicatieve problematiek*. Nijmegen/Groningen: KBA Nijmegen/Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

6. Samenvatting en reflecties

In dit hoofdstuk vatten we allereerst de uitkomsten samen van het onderzoek dat we in deze Stand van zaken hebben benut. Dat doen we in onderstaande overzichten. In elk overzicht geven we weer:

- de beleidsverwachtingen bij het betreffende onderwerp en de bijbehorende bevindingen;
- de specifieke vragen die (vaak in de vorm van kanttekeningen of mogelijke risico's) in eerdere publicaties gesteld zijn rondom deze verwachtingen.

De eerste benoemen we in de overzichten als verwachting, de tweede als vraagpunt. We beperken ons wat betreft de verwachtingen tot wat direct bij de samenwerkingsverbanden is belegd en betrekking heeft op aspecten van governance; verder weg liggende opbrengsten daarvan zoals thuisnabij onderwijs of vermindering van het aantal thuiszitters blijven hier buiten beschouwing.

Vervolgens reflecteren we kort op de bevindingen op een wat algemener niveau, met als centraal aandachtspunt de keuze voor governanceprincipes en de implicaties daarvan.

1 Bestuurlijke inrichting en samenwerkingsverbanden

Verwachting	Bevindingen
Intern toezicht goed regelen	De meeste samenwerkingsverbanden hebben een bestuurlijk model met bestuurders in een dubbelrol van zowel bestuurder als toezichthouder. Men is overwegend tevreden met het eigen model. Er worden wel aanpassingen gepleegd om dubbelrollen te beperken, maar een keuze om intern toezicht te beleggen bij onafhankelijke externe personen wordt weinig gemaakt. Men hecht om diverse redenen aan het eigenaarschap van besturen. Omdat besturen de formele eigenaar zijn van het samenwerkingsverband, valt het probleem van de dubbelrollen ook niet goed op te lossen. Daar waar schoolleiders een formele positie hebben in het gekozen model, speelt ook bij hen een mogelijk probleem van dubbelrollen.
Medezeggenschap zorgt voor checks and balances	Er is overal een OPR en daarmee wordt goed overlegd. Het blijkt echter geen orgaan dat werkelijk tegenmacht voor besturen of directeuren vormt. Knelpunten zijn goede kandidaten vinden, de deskundigheid van de leden (vooral bij ouders en leerlingen) en informatieachterstand. Voor ouders is belangrijk(er) dat de weg naar de onderwijsconsulenten en de Geschillencommissie Passend Onderwijs(GPO) bestaat. De GPO fungeert goed en zorgt voor een lerend effect voor bestuurders. Voor leraren bestaat alleen de mogelijkheid tot deelname aan medezeggenschapsorganen. Hun invloed op het beleid is gering.

Besturen werken samen vanuit collectief belang/opdracht	Zowel directeuren van samenwerkingsverbanden als schoolbesturen rapporteren een hoge mate van consensus over het beleid van het samenwerkingsverbanden. Ook het onderling vertrouwen wordt overwegend positief beoordeeld, maar wat lager dan consensus (vooral in het po). De vraag of (collega)-bestuurders primair handelen vanuit het collectieve belang of vanuit het belang van het eigen schoolbestuur speelt wel, maar niet op grote schaal. Ten opzichte van twee jaar terug zijn onderling vertrouwen en samenwerking gegroeid. De noodzaak om samen te werken wordt gezien, zeker in samenwerkingsverbanden waar krimp of negatieve verevening speelt. Cultuurkenmerken van samenwerking (zoals openheid, oog hebben voor elkaars positie) zijn hierbij belangrijker dan structuurkenmerken (bestuurlijk model). De verbindende rol van de directeur van het samenwerkingsverband is eveneens zeer belangrijk.
Vraagpunt	Bevindingen
Stellen besturen gezamenlijk belang boven individueel belang?	Dat is overwegend het geval. Daar waar belangen botsen, wordt geprobeerd dit in goed overleg op te lossen.
Krijgen directeuren genoeg ruimte om beleid te voeren en hebben ze voldoende slagkracht om gemaakte afspraken af te dwingen?	Vanuit juridisch perspectief is vooral de positie van de eenhoofdige directeur of directeur-bestuurder kwetsbaar. Dit type directeur kan een te ruime bevoegdheid hebben waarbij het interne toezicht onvoldoende controlebevoegdheden heeft, of juist te weinig bestuurlijke armslag omdat hij of zij gebonden is aan stringente (uitvoerings)kaders waarbij het toezichthoudend orgaan feitelijk nog bestuurlijke bevoegdheden uitoefent. . Vanuit de praktijk is er tot nu toe geen reden om zorg te hebben over de mogelijkheid van directeuren om beleid te voeren en te zorgen dat afspraken worden nageleefd. Directeuren kiezen hierin hun eigen weg, en zijn in de meeste gevallen belangrijke verbinders en spin in het web. Risicovol is wel dat van hen erg veel afhangt en dat maakt de organisatie kwetsbaar bij vertrek.
Krijgt speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden voldoende stem en wordt hun expertise wordt benut? In hoeverre hebben ze te maken met te veel bestuurlijk gedoe?	Stemverhoudingen zijn in de onderzochte samenwerkingsverbanden goed vastgelegd en garanderen de stem van het speciaal onderwijs, maar het blijkt vrijwel niet nodig om te stemmen in vergaderingen van het samenwerkingsverband. Er zijn signalen dat het speciaal onderwijs meer het gevoel heeft gehoord te worden dan voorheen. Wel is sprake van veel bureaucratie bij besturen en scholen voor speciaal

	onderwijs in situaties waarin ze zitting hebben in meerdere samenwerkingsverbanden. ⁴³
Is de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden bij de start voldoende overwogen, was herziening nodig ?	De bestuurlijke inrichting is op verschillende plaatsen in heroverweging, maar dit lijkt eerder het gevolg van voortschrijdend inzicht en ervaring dan van onvoldoende afwegingen bij de start. Externe ontwikkelingen (invloed inspectie, politiek) spelen hierbij ook een rol.
In hoeverre doen zich rolconflicten voor bij besturen?	Er zijn geen aanwijzingen dat dit zich in substantiële mate zou voordoen.
Doen zich meer innovaties/beleidsombuigingen voor bij samenwerkingsverbanden met negatieve verevening?	Om kosten te besparen sturen samenwerkingsverbanden op daling van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en op lage overhead. Dit gebeurt meer als er sprake is van negatieve verevening, maar niet uitsluitend in die situaties. Of beleid innovatiever is bij negatieve verevening is (nog) onbekend.

2 Financieel beleid en beheer

Verwachting financieel beheer	Bevindingen
Beheersing kostengroei	Met de budgettering zijn de kosten op nationaal niveau beheersbaar geworden; de risico's op overschrijdingen van het budget zijn voor de landelijke overheid afgedekt. De taak om de kosten te beheersen ligt nu bij de samenwerkingsverbanden. Zij zetten daarvoor verschillende maatregelen in, waarvan de belangrijkste zijn: sturen op vermindering van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en zorgen voor lage kosten van het samenwerkingsverband zelf (overhead laag houden).
Transparante verantwoording	Procedures voor verantwoording zijn in ontwikkeling en nog niet uitgekristalliseerd. Er zijn verschillen van inzicht over wat te administreren en over de functionaliteit daarvan. Samenwerkingsverbanden zijn gerechtigd om verantwoording te vragen aan besturen, in het licht van gemaakte gezamenlijke afspraken, maar sommige besturen vinden dat dit niet geldt voor middelen die verdeeld zijn volgens het schoolmodel. Verantwoording daarover dient afgelegd aan de eigen Raad van Toezicht, volgens deze besturen. Ook bestaat bij sommigen onduidelijkheid over de rol van de inspectie: op welke aspecten van passend onderwijs richt de inspectie zich bij respectievelijk het toezicht op schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden?

⁴³ Deze bevinding is niet afzonderlijk gedocumenteerd in deze Stand van zaken, maar is al eerder gebleken: zie Stand van zaken deel 2.

Meer inzicht in middelenbesteding	Verantwoordingsindicatoren zeggen in de regel nog niets over de kwaliteit van de ondersteuning. Op de vraag hoe dit vast te stellen, is het antwoord nog niet gevonden. Scholen blijken (zelfs) niet altijd te weten hoeveel middelen ze precies hebben/krijgen voor passend onderwijs. Een knelpunt is dat er geen gestandaardiseerde data zijn over welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. Het registreren van het OPP voorziet niet in die behoefte, omdat dit zeer verschillend wordt gehanteerd.
Besturen houden elkaar scherp op de inzet en besteding van de middelen	Verdeling van financiële middelen volgens het schoolmodel komt in toenemende mate voor. Bij het schoolmodel hoort dat het bestuur zelf bepaalt hoe middelen worden ingezet. Elkaar daarop scherp houden is dan minder aan de orde. Bij een arrangementenmodel is die kans reëler.
Vraagpunt	Bevindingen
Is er wel voldoende financiële deskundigheid in de samenwerkingsverbanden?	Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden hebben hun financiële risico's goed in beeld. Sommige samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening bouwen in de beginjaren bewust reserves op om de teruggang van middelen in latere jaren te kunnen opvangen.

3 Sturing op centrale taken

Verwachting centrale taken	Bevindingen
Besturen in staat stellen zorgplicht te realiseren	Directeuren van samenwerkingsverbanden zijn gemiddeld positief over de werking van de zorgplicht in hun regio. Toch zijn er wel signalen dat scholen proberen de zorgplicht te ontlopen. Samenwerkingsverbanden proberen hiertegen op te treden, ook al zijn ze hiertoe niet verplicht. De meningen zijn verdeeld of het beleggen van doorzettingsmacht in dit verband nuttig is. Een kleine 40% van de samenwerkingsverbanden had in 2016 (nog) geen doorzettingsmacht geregeld. Kennis nemen van de jurisprudentie bij geschilprocedures die ouders aanspannen lijkt een goede strategie om te bevorderen dat besturen juist handelen in zorgplichtkwesties.
Dekkend aanbod realiseren	Er zijn geen situaties aangetroffen waarin door het samenwerkingsverband actieve regie is gevoerd op de inhoud van schoolondersteuningsprofielen in het licht van het creëren van een dekkend aanbod, en evenmin op het expliciet bevorderen van keuzevrijheid. Schoolondersteuningsprofielen hebben geen profilerend effect. Wel wordt regie gevoerd op het creëren van een zo compleet mogelijk aanbod van

	specifieke voorzieningen binnen het samenwerkingsverband. Er doen zich op dit punt nog (lokaal verschillend) hiaten voor.
Samenwerking met gemeenten	Zowel samenwerkingsverbanden als gemeenten houden zich goed aan wat wettelijk verplicht is: er wordt overlegd over de wederzijdse plannen, er worden afspraken gemaakt en deze worden ook meestal geëvalueerd. Vooral bij gemeenteambtenaren bestaat echter soms geen zicht op hoe afstemming in de praktijk plaatsvindt. De hoofdlijn in de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is dat er sprake is van veel goede wil en stappen vooruit, maar ook dat cultuurverschillen nog niet zijn overbrugd en zich nog diverse knelpunten voordoen.
Samenwerking met cluster 1 en 2	Er is met name in po-samenwerkingsverbanden sprake van onvrede over cluster 2 onderwijs. Het aanbod van deze instellingen wordt volgens de directeuren nog te weinig afgestemd op de regionale of lokale situatie, waardoor het lastig is om dove of slechthorende leerlingen maatwerk te bieden. Hierbij speelt onder meer de vraag wie verantwoordelijk is voor welk deel van de ondersteuning, als een leerling met auditieve of communicatieve problematiek meervoudige hulp nodig heeft.

Reflecties

Het staat samenwerkingsverbanden - binnen een aantal kaders - vrij om hun eigen bestuurlijke inrichting te kiezen. Van die vrijheid wordt volop gebruik gemaakt: samenwerkingsverbanden werken met heel verschillende besturingsmodellen. De meeste schoolbesturen en directeuren zijn tevreden met het model dat is gekozen. Hoe de zaken formeel geregeld zijn vindt men veelal ondergeschikt aan hoe men daadwerkelijk samenwerkt. In die onderlinge samenwerking draait het vooral om onderlinge overeenstemming tussen schoolbesturen, onderling vertrouwen, en een directeur die plooiën glad kan strijken en het collectieve belang in de gaten houdt.

Uit de bevindingen rijst als algemeen beeld op dat verreweg de meeste samenwerkingsverbanden hun wettelijke taken adequaat vervullen. Zowel in de brede monitoronderzoeken als in de verdiepende casestudies vinden we weinig indicaties voor grote of structurele knelpunten. Als schoolbesturen goed samenwerken binnen en met het samenwerkingsverband, zijn formele eisen eerder hindernissen dan dat ze helpen. Dat speelt bij uitstek rond de vraag of samenwerkingsverbanden gebaat zijn bij onafhankelijk toezicht. In een andere publicatie hebben we dit besproken onder de noemer van twee perspectieven op samenwerkingsverbanden: het samenwerkingsverband als netwerk van samenwerkende partijen en het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit met eigen bevoegdheden. De samenwerkingsverbanden hebben kenmerken van beide perspectieven, maar in de praktijk schuren die als het gaat om te maken keuzes.⁴⁴

⁴⁴ Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). M.m.v. Waslander, S., & Huisman, P. *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

Tegelijkertijd blijkt uit het juridische onderzoek en de analyse van het publieke debat⁴⁵ dat het niet altijd en overal goed gaat. Als er problemen of conflicten ontstaan, valt men logischerwijs terug op formele rollen en vastgelegde afspraken en/of wordt gezocht naar nieuwe organisatievormen. In die gevallen komen ook onderwijsconsulenten en geschilinstanties in beeld. Zij geven aan dat in geval er problemen optreden, er vaak sprake is van een weinig actieve opstelling van het samenwerkingsverband in combinatie met schoolbesturen die zich beroepen op hun autonomie. Deze meer fundamentele kwestie over de rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden springt het meest duidelijk in het oog als partijen er onderling niet uitkomen. Discussies over die rolverdeling zien we echter ook in andere aspecten terug.

Een typerend kenmerk van het Nederlandse stelsel is de grondwettelijke autonomie die belegd is bij schoolbesturen. Schoolbesturen worden bekostigd, moeten verantwoording afleggen en worden aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs in scholen. Met de komst van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs is er een partij toegevoegd aan de relatie tussen de rijksoverheid en autonome schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden zijn formeel weliswaar opgericht door schoolbesturen, maar hebben een rechtstreekse relatie met het rijk. De rijksoverheid bekostigt de samenwerkingsverbanden, stelt eisen aan de bestuurlijke inrichting, vraagt verantwoording over de besteding van middelen en ziet toe op hun functioneren. Dit roept de vraag op waar de autonomie van het schoolbestuur ophoudt en de bevoegdheid van het samenwerkingsverband begint. Of andersom, waar de eigen taak van het samenwerkingsverband ophoudt en de bevoegdheden van het schoolbestuur beginnen. De inspectie spreekt over 'grote wederzijdse afhankelijkheden' tussen het samenwerkingsverband en het schoolbestuur. In de praktijk betekent dat een spanningsveld rond de vraag wie waar over gaat.

Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zoeken hun weg in dat spanningsveld. Uit de deelonderzoeken van de evaluatie blijkt dat er factoren zijn die helpen om in de praktijk werkendeweg een bevredigende oplossing te vinden. Veel onderling vertrouwen en veel consensus over doelen, tempert de spanning over wat 'des schoolbestuur' en wat 'des samenwerkingsverband' is. Ook directeuren van samenwerkingsverbanden kunnen het spanningsveld helpen overbruggen. Daarnaast spelen omstandigheden een rol. In een gebied met demografische krimp hebben scholen een groter belang om leerlingen toe te laten, waardoor minder snel een beroep op het samenwerkingsverband wordt gedaan. Ook positieve verevening helpt, omdat er dan minder urgentie is om bestaande praktijken te wijzigen. Tegelijkertijd illustreren de bevindingen dat de afbakening tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden kwetsbaar is. Schoolbesturen zijn bijvoorbeeld positiever over de consensus die ze binnen het samenwerkingsverband weten te bereiken, dan over de bereidheid van collega-besturen om het collectieve belang boven het eigen belang te stellen. Kijkend naar de verdeling van middelen, blijkt het

⁴⁵ Waslander, S. (2017). M.m.v. Buwalda, E. *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

‘schoolmodel’ het meest populair. Een belangrijke overweging is dat deze manier van verdelen de meeste vrijheid geeft aan schoolbesturen.

Die lastige afbakening speelt ook een rol als het samenwerkingsverband de verkregen middelen moet verantwoorden. Samenwerkingsverbanden hebben informatie van schoolbesturen nodig om te verantwoorden hoe de middelen zijn besteed. Maar naarmate schoolbesturen er beter in slagen leerlingen met ondersteuningsbehoeften te integreren in reguliere scholen, is ook meer sprake van het integreren van geldstromen. Besteding van de eigen lumpsum wordt dan steeds moeilijker te onderscheiden van besteding van de middelen vanuit het samenwerkingsverband. Verantwoording over de besteding van die middelen impliceert dan al snel dat het samenwerkingsverband de grens van de eigen bestuurlijke autonomie overschrijdt.

In het genoemde spanningsveld is afspraken maken en nakomen als het moeilijk wordt, een testcase voor het bestuurlijk functioneren van samenwerkingsverbanden. In verreweg de meeste gevallen doorstaan samenwerkingsverbanden die testcase, maar niet altijd. Omdat dit ingrijpende consequenties heeft voor leerlingen en ouders, krijgen deze 'incidenten' in de media relatief veel aandacht. Mede naar aanleiding van specifieke gevallen en berichten in de pers, heeft de Tweede Kamer er de afgelopen jaren met toenemende nadruk voor gepleit om doorzettingsmacht wettelijk vast te leggen. Behalve een wetsvoorstel waarin is opgenomen dát samenwerkingsverbanden de doorzettingsmacht moeten regelen, zonder te regelen hóe dat zou moeten, ligt er inmiddels een aangenomen Kamermotie waarin staat dat die doorzettingsmacht bij de leerplichtambtenaar van de gemeente belegd moet worden. Uitvoering van de motie zou impliceren dat samenwerkingsverbanden die de doorzettingsmacht naar ieders tevredenheid op een andere manier hebben geregeld, hun bestuurlijke afspraken moeten herzien.

Bijna gelijktijdig met de inwerkingtreding van passend onderwijs, is een transitie doorgevoerd in het sociale domein. Voor het primair en voortgezet onderwijs is vooral de nieuwe Jeugdwet van belang. Zowel uit de evaluatie van passend onderwijs, als uit de evaluatie van de nieuwe Jeugdwet⁴⁶ blijkt dat de afstemming tussen jeugdhulp, gemeenten en onderwijs pas recentelijk op gang begint te komen. Door passend onderwijs en de nieuwe Jeugdwet op een vergelijkbaar bestuurlijk niveau te organiseren, zou de onderlinge afstemming beter en de bestuurlijke drukte kleiner moeten worden. In een aantal regio's heeft de wijziging een impuls gegeven aan een werkwijze die al bestond. In andere regio's lijken partijen elkaar op lokaal niveau nog te moeten vinden. Het begint al wel duidelijk te worden dat beleidsvrijheid op het ene niveau een schaduwzijde heeft op een ander niveau. Als gemeenten beleidsvrijheid hebben op hun eigen manier de toeleiding naar de jeugdhulp te organiseren, betekent dat meer complexiteit voor samenwerkingsverbanden die met meerdere gemeenten te maken hebben. Als sociale wijkteams hun eigen werkwijze kunnen bepalen, betekent dat meer complexiteit voor scholen die met meerdere wijkteams te maken hebben. Een

⁴⁶ Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaanssen, I.L.W., Boer, R de, Bucx, A.J.E.H., Groot, J.F. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T.A. van, & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZON MW.

vergelijkbaar knelpunt zien we bij besturen van scholen voor speciaal onderwijs die in
verscheidene samenwerkingsverbanden participeren. Ook voor hen heeft de
beleidsvrijheid voor samenwerkingsverbanden als keerzijde dat men te maken heeft met
verschillende manieren van werken, en verschillende procedures.

Referenties

- Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens svv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*. Terugblik 2010. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016*. Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van OCW.
- Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
- Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: RUG.
- Boer, A. de, & Smeets, E. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve en communicatieve problematiek*. Nijmegen/Groningen: KBA Nijmegen/Rijksuniversiteit Groningen afdeling orthopedagogiek.
- Eck, P. van, Rietdijk, S., Van der Linden, C. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
- ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Friele, R.D., Bruning, M.R, Bastiaanssen, I.L.W., Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., Groot, J.F. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T.A. van, & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZON MW.
- Heim, M. , Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Heim, M., & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- Huisman, P. & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Jepma, I., & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). M.m.v. Waslander, S., & Huisman, P. *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2017). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 229-252.
- Rapport 2015/2016. *Ervaringen, trends en aanbevelingen*. Jaarverslag onderwijsconsulenten. Den Haag: SOSO.
- Referentiekader Passend Onderwijs (2012). Eindversie. Opgesteld door PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad en MBO-Raad.
- Smeets, E., & Van Veen, D. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Veen, D. van, Huizinga, P., Steenhoven, P. van der (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. NCOJ.
- Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek*. Deel 1. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*. Kamerstuk 33106-3.

Bijlage 1

Wat houdt het evaluatieprogramma in?

Om zicht te krijgen op wat passend onderwijs teweegbrengt, is een onderzoeksprogramma van vijf jaar ontworpen om de invloed en gevolgen van passend onderwijs te onderzoeken. Dit programma is gestart in de tweede helft van 2015. Het onderzoek wordt uitgevoerd met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) door een consortium van zeven onderzoeksinstituten: het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (coördinator), bureau Oberon in Utrecht, de CED-groep in Rotterdam, bureau KBA in Nijmegen, TIAS van de Universiteit Tilburg, het Nederlands Centrum Onderwijs- Jeugdzorg in samenwerking met hogeschool Windesheim (tot 2018) en de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

De algemene vragen waar het onderzoek een antwoord op zoekt zijn:

1. Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en hun samenwerkingspartners? (bovenschools niveau)
2. Wat is de impact van passend onderwijs op scholen/opleidingen en leraren? (school/klasniveau)
3. Wat is de impact van passend onderwijs op ouders en leerlingen/studenten? (leerlingniveau)
4. Welke interacties doen zich voor tussen deze niveaus?
5. In welke mate zijn in scholen/opleidingen en bij leraren factoren zichtbaar die als gunstig beschouwd worden voor onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Welke ontwikkeling vindt hierin plaats, onder invloed waarvan? En in hoeverre beïnvloeden deze factoren de ontwikkeling van leerlingen?

Met de term 'impact' bedoelen we alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duiden we daarmee het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. Verder bedoelen we met 'impact' zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs.

De thema's waar we de evaluatie op richten zijn ontleend aan een zogenoemde beleidstheorie: een geheel van doelen, verwachtingen, beleidsinstrumenten en beoogde uitkomsten van passend onderwijs. Het gaat om de volgende thema's:

- de werking van de zorgplicht
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij
- rol en taak van de samenwerkingsverbanden, de positie van speciaal onderwijs daarin
- budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding

- van landelijke criteria naar hulp op maat
- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, rol van gemeenten
- rechten/positie van ouders, keuzevrijheid ouders
- ondersteuning van scholen/opleidingen door besturen en samenwerkingsverbanden
- (bevorderen van) vaardigheden en attituden van leraren
- werken met ontwikkelingsperspectieven

Verder richten we ons nog op enkele thema's die verwijzen naar resultaten die passend onderwijs zou moeten behalen, zoals de omgang met thuiszitters en bureaucratie.

Het onderzoek omvat monitorprojecten op verschillende thema's, integrale en thematische casestudies, een 'school-klas-leerling' project waarin de samenhang wordt onderzocht tussen schoolbeleid, leraargedrag en ontwikkeling van leerlingen, casestudies op leerlingenniveau, loopbaanalyses, beleidsanalyses en journalistiek onderzoek. Tevens horen enkele aanhangen projecten tot het programma, die worden uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van OCW.

In 2017 is de tweede fase van het programma van start gegaan. Meer informatie over de opzet en over alle deelonderzoeken is te vinden op www.evaluatiepassenonderwijs.nl.



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm