



Evaluatie
Passend Onderwijs

Monitor samenwerkingsverbanden 2016

*De voortgang van passend onderwijs volgens
swv-directeuren*

*Eelco van Aarsen
Sanne Weijers
Miriam Walraven
Marjolein Bomhof*

Monitor samenwerkingsverbanden 2016

*De voortgang van passend onderwijs volgens
swv-directeuren*

*Eelco van Aarsen, Sanne Weijers,
Miriam Walraven, Marjolein Bomhof*

*Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

Aarsen, E. van., Weijers, S., Walraven, M., Bomhof, M.
Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren
Utrecht: Oberon
Projectnummer 1701c

Dit is publicatie nr.16 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-034-8

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:

Oberon

Postbus 1423

3500 BK Utrecht

030 2306090

info@oberon.eu

© Copyright Oberon Utrecht, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750



Samenvatting	1
1. Achtergrond en onderzoeksopzet	5
1.1 Achtergrond en doel	5
1.2 Onderzoeksvragen, uitvoering en respons	6
1.3 Leeswijzer	8
2. Organisatie van het samenwerkingsverband	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Toezichtmodel	9
2.3 Samenwerkingsverband als netwerkorganisatie: Consensus en vertrouwen	12
2.4 Aanpassingen in het ondersteuningsplan	16
2.5 Vormen van centrale dienstverlening	16
2.6 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	17
3. Financiering en middelenverdeling	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Globale middelenverdeling	20
3.3 Risico-inschatting en -dekking	22
3.4 Duidelijk financieel beleid	23
3.5 Kostenbesparende maatregelen	24
3.6 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	25
4. Zorgplicht en bureaucratie	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Tevredenheid over werking zorgplicht	27
4.3 Doorzettingsmacht	28
4.4 Ervaren bureaucratie	29
4.5 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	30
5. Dekkend aanbod	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Hiaten in het aanbod	32
5.3 Schoolondersteuningsprofielen	34
5.4 Kwaliteitszorg	36
5.5 Kwaliteit van basis- en extra ondersteuning	37
5.6 Professionalisering	38
5.7 Maatregelen voor de verbetering van ondersteuning	39
5.8 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	40
6. Positie van belanghebbenden	42
6.1 Inleiding	42
6.2 Informatievoorziening aan ouders en onderwijspersoneel	42
6.3 Positie van ouders	43

6.4	Positie van onderwijspersoneel	44
6.5	Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	45
7.	<u>Samenwerking met externen</u>	<u>46</u>
7.1	Inleiding	46
7.2	Tevredenheid externe samenwerking	46
7.3	Organisatie bestuurlijk/ambtelijk overleg	47
7.4	Tevredenheid over uitvoering afspraken met gemeenten	49
7.5	Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen	50
8.	<u>Naar een typologie van samenwerkingsverbanden?</u>	<u>51</u>
	<u>Literatuur</u>	<u>58</u>
	<u>Bijlage 1: Schaalconstructie</u>	<u>60</u>
	<u>Bijlage 2: Uitkomsten</u>	<u>65</u>

Samenvatting

Vanaf 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. In dit nieuwe stelsel zijn samenwerkingsverbanden van schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. De gevolgen van de Wet Passend Onderwijs worden onderzocht in het kader van het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, waar de onderhavige Monitor Samenwerkingsverbanden één onderdeel van is. De onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs zijn ontleend aan een beleidstheorie van passend onderwijs. Een groot deel van deze onderzoeksthema's belichten we ook in de Monitor Samenwerkingsverbanden. Het gaat om de volgende onderzoeksthema's:

- de rol en taak van de samenwerkingsverbanden;
- de verevening en middelenbesteding;
- de werking van de zorgplicht;
- de ervaren bureaucratie;
- de ondersteuning door samenwerkingsverbanden;
- de realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen;
- de positie van ouders;
- de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp.

De volgende hoofdvragen vormen het kader voor dit onderzoek:

- Hoe ziet inhoud en vormgeving van de samenwerkingsverbanden po en vo er uit, na 2 jaar passend onderwijs?
- In welke mate worden doelstellingen van passend onderwijs bereikt? Gebeurt wat bedoeld is?
- Welke veranderingen/ontwikkelingen hebben plaatsgevonden? Gebeurt er ook wat niet bedoeld is, en waarom?

Perspectief van de directeuren van de samenwerkingsverbanden

Met de monitor samenwerkingsverbanden bekijken we bovengenoemde hoofdvragen vanuit het perspectief van de directeuren en coördinatoren (hierna: directeuren) van de samenwerkingsverbanden. Hiertoe hebben we de directeuren van de 152 samenwerkingsverbanden door middel van een weekte gevraagd vanuit hun eigen perspectief inzicht te geven in de stand van zaken rond een aantal van de onderzoeksthema's in hun samenwerkingsverband. Ruim 80% van hen heeft hieraan deelgenomen. In aanvulling hierop hebben we een selectie van 18 directeuren en een groep experts met overstijgend zicht op samenwerkingsverbanden gevraagd te reflecteren op de meest opvallende uitkomsten. Hoewel de insteek van dit onderzoek expliciet is om het perspectief van directeuren van de samenwerkingsverbanden te hanteren, verwijzen we waar mogelijk ook naar andere onderzoeken binnen het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs en het perspectief van andere betrokkenen.

Voor de onderzoeksthema's hebben we bekeken of de stand van zaken verschilt tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in context (mate van verevening, aantal besturen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp)).

Organisatie van het samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden zoeken twee jaar na de invoering van passend onderwijs nog (of opnieuw) naar een passend model voor scheiding van bestuur en intern toezicht. Bij een klein deel van de samenwerkingsverbanden is het toezichtmodel al gewijzigd en een aanzienlijk deel is dit van plan. Hoewel we vaak horen dat samenwerkingsverbanden uiteindelijk toe willen naar het raad van toezicht-model, is dat niet het model waar de meeste samenwerkingsverbanden die hun toezichtmodel wijzigen, voor kiezen. Sterker nog, uit de reflectiebijeenkomsten horen we van samenwerkingsverbanden dat ze soms juist (tijdelijk) terugkomen van een keuze voor een raad van toezicht.

De directeuren van de samenwerkingsverbanden zijn positief over het vertrouwen en met name de mate van consensus tussen schoolbesturen. Dat zij overwegend positief zijn over consensus en vertrouwen tussen besturen, wil niet zeggen dat er zich geen knelpunten voordoen. Er blijven zich spanningen voordoen tussen de individuele belangen van besturen en het belang van het samenwerkingsverband.

Financiering en middelenverdeling

Een meerderheid van de samenwerkingsverbanden heeft inmiddels een financiële risico-analyse uitgevoerd en heeft (naar eigen zeggen) voldoende weerstandsvermogen opgebouwd. Er is echter een klein deel van de samenwerkingsverbanden vo met nog onvoldoende weerstandsvermogen. De directeuren van de samenwerkingsverbanden oordelen over het algemeen dat het financieel beleid in hun samenwerkingsverband voldoende duidelijk is.

Zorgplicht

Globaal genomen oordelen de directeuren van de samenwerkingsverbanden positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband. Hiermee is niet gezegd dat er geen aandachtspunten zijn; met name bij telefonische aanmeldingen, en door het verschuilen achter plaatsingsruimte kan de zorgplicht worden ontweken.

Doorzettingsmacht is beduidend vaker geregeld dan in 2014, maar ontbreekt nog altijd in bijna 40% van de samenwerkingsverbanden.

Bureaucratie

Hoewel uit onderzoeken onder medewerkers in het onderwijs blijkt dat zij meer bureaucratie ervaren door passend onderwijs¹, zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden over het geheel gezien gematigd positief over de mate van bureaucratie. De ervaring van medewerkers wordt volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden deels veroorzaakt doordat passend onderwijs goed zicht op

¹ Kuipers, E., Loon-Dikkers, L. & Ledoux, G. (2015) en Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016)

ondersteuningsbehoefte vereist (maar niet meer dan voor passend onderwijs); de feitelijke procedures zijn juist sterk versimpeld.

Dekkend aanbod

Ondanks dat samenwerkingsverbanden de mogelijkheden hebben om (binnen hun beschikbare budget) voorzieningen te realiseren, zien directeuren van de samenwerkingverbanden binnen hun eigen samenwerkingsverband regelmatig hiaten in het aanbod (geen of te weinig capaciteit, terwijl hier wel behoefte aan is). Het vaakst worden hiaten genoemd in onderwijs met ondersteuning uit jeugdhulp, onderwijs voor (voormalig) cluster 4-leerlingen en crisisvoorzieningen.

De schoolondersteuningsprofielen werken maar zeer beperkt zoals beoogd; volgens directeuren van de samenwerkingverbanden zijn ze maar beperkt bruikbaar om zicht te krijgen op het dekkend netwerk, en ook voor scholen en ouders geven ze weinig steun. In reflectiebijeenkomsten worden de schoolondersteuningsprofielen ook omschreven als 'papierwerkelijkheid'.

Vrijwel alle directeuren van de samenwerkingverbanden zeggen inmiddels een systematische aanpak voor kwaliteitszorg te hebben, hoewel de invulling daarvan varieert. Ten opzicht van 2014 is het aantal samenwerkingsverbanden met een kwaliteitszorgsysteem sterk toegenomen. Toch valt op dat het zicht op de dekking, kwantiteit en kwaliteit van het aanbod niet altijd deel uit maakt van de systematiek. Samenwerkingsverbanden lijken hiervoor afhankelijk van het inzicht dat de afzonderlijke schoolbesturen hebben en met elkaar (als samenwerkingsverband) delen.

In de meerderheid van de samenwerkingsverbanden is de basis- en extra ondersteuning volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden ook op een meerderheid van de scholen op orde. Toch constateren vooral samenwerkingsverbanden in het po op relatief veel scholen tekortkomingen in de kwaliteit van ondersteuning.

Positie van belanghebbenden

Over het algemeen zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden positief over de informatievoorziening voor en zeggenschap van ouders en personeel. Wel zien samenwerkingsverbanden het als aandachtspunt dat de betrokkenheid van belanghebbenden vooral via de eigen besturen (en niet direct met het samenwerkingsverband) verloopt.

Samenwerking met externen

Globaal gezien zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden positief over de samenwerking met externen buiten het samenwerkingsverband. Wel is in het po een aanzienlijk deel ontevreden over de samenwerking met de scholen voor cluster-1 en -2 onderwijs (26% ontevreden). Directeuren van samenwerkingverbanden vo het vaakst ontevreden over de samenwerking met de lokale jeugdhulp (14%) en het mbo (16%).

Voorlopige 'gevolgen' van verevening

In deze monitor zien we vooralsnog geen grote verschillen op de onderzochte onderzoeksthema's tussen samenwerkingsverbanden met een verschillende mate van (positieve of negatieve) verevening. We zien alleen dat samenwerkingsverbanden die meer te maken hebben met een negatieve verevening een groter deel van de middelen direct onder de scholen verdelen en besparen op centrale voorzieningen, dienstverlening en management en organisatie. Op overige aspecten die door verevening onder druk zouden kunnen staan (bijvoorbeeld onderling vertrouwen, functioneren van de zorgplicht, en het aanbod aan voorzieningen en arrangementen) zien we geen verschillen tussen samenwerkingsverbanden die minder hoeven te bezuinigen en zij die meer geld te besteden krijgen. Wel is het zo dat de financiële doorwerking van de verevening de komende jaren tot 2020 steeds groter zal worden. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of de potentiële negatieve gevolgen van verevening inderdaad uitblijven.

Naar een typologie van samenwerkingsverbanden?

Samenwerkingsverbanden verschillen onderling in de mate van centrale sturing, middeleninzet en centrale dienstverlening. Sommige directeurs van de samenwerkingsverbanden beschouwen hun samenwerkingsverband als centraal, anderen als decentraal (met veel middelen en autonomie bij de scholen zelf), terwijl veel anderen een tussenpositie innemen. Volgens sommige deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten zijn deze onderlinge verschillen wezenlijk, terwijl anderen de verschillen nuanceren. In ons onderzoek zien we geen relatie tussen de eigen inschaling in mate van centrale of decentrale sturing en de mate van verevening, ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) en aantal besturen. Directeurs van de samenwerkingsverbanden merken op dat de sturingsvorm vaak historisch zo gegroeid is vanuit de situatie vóór passend onderwijs. Soms maken samenwerkingsverbanden echter een bewuste keuze voor een bepaald sturingsmodel.

In de reflectiebijeenkomsten geven samenwerkingsverbanden aan dat geen van de vormen van sturing "superieur" is aan de andere. Onze uitkomsten weerspiegelen dat. We constateren tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in sturingsvorm nauwelijks onderlinge verschillen op de onderzoeksthema's.

1. Achtergrond en onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond en doel

Vanaf 1 augustus 2014 is Passend Onderwijs van kracht. In dit nieuwe stelsel zijn samenwerkingsverbanden van schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. In het primair en het voortgezet onderwijs zijn in totaal 152 samenwerkingsverbanden opgericht; 77 in het primair onderwijs (po) en 75 in het voortgezet onderwijs (vo). In deze samenwerkingsverbanden werken het regulier en speciaal onderwijs (voormalig cluster 3 en 4) samen. Alle samenwerkingsverbanden hebben hun eigen organisatievormen uitgewerkt en afspraken gemaakt over de toewijzing van ondersteuning en over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen.

De Monitor Samenwerkingsverbanden waar onderhavig rapport het verslag van is, is één van de onderdelen van het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs. De onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs zijn ontleend aan een beleidstheorie van passend onderwijs.² Een groot deel van deze onderzoeksthema's belichten we ook in de Monitor Samenwerkingsverbanden. Het gaat om de volgende thema's:

- rol en taak van de samenwerkingsverbanden
- verevening en middelenbesteding
- de werking van de zorgplicht
- de ervaren bureaucratie
- ondersteuning van scholen door samenwerkingsverbanden
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen
- positie van ouders
- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp

Perspectief van directeuren van de samenwerkingverbanden

Het primaire doel van de monitor samenwerkingsverbanden is om de stand van zaken rond deze onderzoeksthema's weer te geven vanuit het perspectief van directeuren en coördinatoren³ van samenwerkingsverbanden. Dit rapport geeft een beeld van de percepties van directeuren op de organisatie en werkwijzen van het samenwerkingsverband in het najaar van 2016, ruim twee jaar na de invoering van passend onderwijs. De bevindingen kunnen worden geplaatst naast het perspectief van bijvoorbeeld

² Ledoux (2016a). Verder uitgewerkt in Ledoux, 2013; zie ook ECPO, 2013.

³ Binnen samenwerkingsverbanden worden rollen verschillend aangeduid. In het vervolg van de rapportage spreken we over directeuren als we doelen op de persoon met de dagelijkse leiding over het samenwerkingsverband.

onderwijspersoneel, gemeenten en ouders die in andere onderzoeken binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs - worden geraadpleegd.

Relatie met de Kortetermijnevaluatie uit 2014

Eind 2014 / begin 2015 is door Sardes (Jepma & Beekhoven, 2015) en Gion (Rekers-Mombarg & Bosker, 2015) in het kader van de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs een nulmeting uitgevoerd naar de richting en inrichting van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Waar de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs inging op de situatie van passend onderwijs tijdens en kort na invoering, heeft onderhavig onderzoek betrekking op de situatie waarin samenwerkingsverbanden al twee jaar werken volgens het nieuwe bestel. Het beleid van samenwerkingsverbanden is inmiddels meer uitgekristalliseerd (maar nog altijd in beweging) en samenwerkingsverbanden hebben de eerste ervaringen met de nieuwe verhoudingen opgedaan. Dit maakt dat de monitor Samenwerkingsverbanden een andere insteek kent dan de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs. In de volgende paragraaf gaan wij hier dieper op in.

1.2 Onderzoeksvragen, uitvoering en respons

De hoofdvragen voor dit onderzoek luiden:

- Hoe ziet inhoud en vormgeving van de samenwerkingsverbanden po en vo er uit, na 2 jaar passend onderwijs?
- In welke mate worden doelstellingen van passend onderwijs bereikt? Gebeurt wat bedoeld is?
- Welke veranderingen/ontwikkelingen hebben plaatsgevonden? Gebeurt er ook wat niet bedoeld is, en waarom?

Vragenlijstconstructie

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een webenquête onder directeurs van de samenwerkingsverbanden voor po en vo. De gebruikte vragenlijst is in beginsel gebaseerd op de onderwerpen uit de Kortetermijnevaluatie (Jepma & Beekhoven, 2015), waarbij we hebben gestreefd naar beperking van de bevraginglast bij respondenten. Vragen die vooral ingingen op de *implementatie van en overgangssituatie naar* passend onderwijs hebben wij niet herhaald in onze meting. In de plaats daarvan hebben we extra vragen gesteld over onder meer de samenwerking binnen het verband en over de financiële sturing door samenwerkingsverbanden.

De vragen in het onderzoek zijn gericht op de onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs⁴. In de vragenlijst hebben we aangesloten op andere onderzoeksinstrumenten binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, waarbij we zo veel mogelijk de vraagstelling gelijk hebben gehouden.⁵ Verder hebben we

⁴ Ledoux.G (2016a)

⁵ Monitor Ondersteuningsaanbod en Monitor Gemeenten

de vragenlijst afgestemd met de werkgroep Dashboard Passend Onderwijs (PO-Raad, VO-Raad en NJI), de Werkagenda Verbinding onderwijs – jeugd (PO-Raad, VO-raad, VNG, NJI en de Ministeries van OCW en VWS) en met het Ministerie van OCW en de Inspectie van het onderwijs. In de eindfase hebben we de concept vragenlijst ter becommentariëring voorgelegd aan de directeuren van vijf samenwerkingsverbanden en aan de Algemene Rekenkamer die gelijktijdig onderzoek doet naar passend onderwijs.

Gegevensverzameling en respons

Begin oktober 2016 hebben we alle directeuren en coördinatoren van de samenwerkingsverbanden po en vo per e-mail uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. In diverse elektronische nieuwsbrieven, via Twitter en door mondeling contact hebben we aandacht gevraagd voor de enquête en directeuren en coördinatoren gewezen op het belang ervan. Tenslotte hebben we met e-mail- en telefonische rappels geprobeerd de respons te maximaliseren.

Uiteindelijk hebben 65 van de 77 samenwerkingsverbanden po en 58 van de 75 samenwerkingsverbanden vo deelgenomen; een respons van in totaal 81%. De respons is representatief voor elk van de getoetste achtergrondkenmerken (regionale spreiding, mate van verevening en aantal besturen).

Begin 2017 hebben we twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd waarbij we samen met in totaal 18 directeuren van de samenwerkingsverbanden een selectie van uitkomsten van het onderzoek hebben besproken. Doel van deze bijeenkomsten was om bevindingen beter te kunnen interpreteren of nuanceren. Tenslotte hebben we in februari een soortgelijke reflectiebijeenkomst georganiseerd met experts met een overstijgende blik op samenwerkingsverbanden; het betreft betrokkenen vanuit het Ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en VO-Raad, het Platform Samenwerkingsverbanden Vo en het Netwerk Samenwerkingsverbanden Po.

Analyses

Het onderzoek levert rond een aantal onderzoeksthema's beschrijvende informatie op. Waar mogelijk en relevant vergelijken we die met de situatie in 2014 en met aanpalend onderzoek, en zullen we de gevonden trends in vervolgmetingen blijven volgen. Om ook verder te kunnen gaan dan beschrijvende statistiek hebben we in de vragenlijst veel gebruik gemaakt van stellingen. Door binnen de afzonderlijke thema's factor- en betrouwbaarheidsanalyses uit te voeren, hebben we bepaald of de gezamenlijke stellingen als schaal kunnen worden opgevat. In die gevallen presenteren we de schaalcores, waarbij we de uitkomsten van de onderliggende stellingen weergeven in de bijlage.

Voor de onderzoeksthema's hebben we bekeken of de stand van zaken verschilt tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in context. Wij hanteren daarbij de volgende operationalisering:

- Verevening: mate van verevening als percentage van het totale budget in 2011.
- Aantal schoolbesturen, teldatum 1 oktober 2016.

- Leerlingontwikkeling: prognose leerlingontwikkeling tussen 2015 en 2020 als percentage van het aantal leerlingen in 2015.

Nevendoel van het onderzoek is te zoeken naar een manier om een typologie te kunnen maken in de veelvormigheid van samenwerkingsverbanden. Dit proces en de uitkomst beschrijven we in een apart hoofdstuk (H8).

1.3 Leeswijzer

In zes thematische hoofdstukken gaan we in op verschillende aspecten van passend onderwijs vanuit het perspectief van de directeuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden. In elk hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten en bekijken we of er een relatie is tussen de bevindingen en de context (achtergrondvariabelen) van de samenwerkingsverbanden. Aan het eind van elk thematisch hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten samen en reflecteren we mede aan de hand van aanpalend onderzoek op hetgeen dit zegt over beoogde en onbedoelde gevolgen van passend onderwijs, twee jaar na invoering. In hoofdstuk 8 gaan we in op onze zoektocht naar een typologie van samenwerkingsverbanden.

2. Organisatie van het samenwerkingsverband

2.1 Inleiding

Door de vorming van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ontstonden voor de meeste schoolbesturen nieuwe samenwerkingsrelaties. Hoewel er vaak wel een basis lag voor de bestuurlijke samenwerking vanuit de toenmalige samenwerkingsverbanden Weer samen naar school (WSNS) en samenwerkingsverbanden vo was de aansluiting van het (voortgezet) speciaal onderwijs nieuw. Dit bracht een nieuwe dynamiek met zich mee die vroeg om herpositionering van de aangesloten besturen.

Onderdeel van de voorbereidingen op de invoering van passend onderwijs was de bestuurlijke - organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt hierbij was 'vorm volgt inhoud'⁶: de bestuurlijk - juridische vormgeving moet aansluiten op de gezamenlijke ambitie van de schoolbesturen en moet de realisatie van de doelen van passend onderwijs mogelijk maken.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- het gehanteerde toezichtmodel;
- het samenwerkingsverband als netwerkorganisatie: consensus en vertrouwen;
- aanpassingen in het ondersteuningsplan;
- de aangeboden vormen van centrale dienstverlening;

2.2 Toezichtmodel

Onderdeel van de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband was de vormgeving van de governance. De organisatie van het samenwerkingsverband moet zo zijn ingericht dat de functies van bestuur en intern toezicht duidelijk gescheiden zijn. Dit dient te waarborgen dat het samenwerkingsverband zijn wettelijke en maatschappelijke taken adequaat uitvoert.

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

⁶ Referentiekader Passend Onderwijs

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

Hoewel formeel de meeste samenwerkingsverbanden aan de wettelijke voorschriften voor intern toezicht voldoen, stelde de Inspectie in het najaar van 2014 vast dat de toezichthouder qua rol en gedrag in de meeste gevallen niet onafhankelijk functioneerde.⁷ Dit was aanleiding voor een discussie over of de bestuursmodellen die gangbaar zijn bij regulier onderwijsinstellingen wel aansluiten bij de complexiteit van samenwerkingsverbanden. Veel samenwerkingsverbanden zijn daarom de eerder gekozen structuur voor bestuur en intern toezicht gaan evalueren.⁸

Sinds de invoering van Passend Onderwijs blijken de gehanteerde bestuursmodellen (al dan niet als gevolg van de discussie over de bestuursmodellen) in ontwikkeling, zo zijn er al in de eerste twee jaar van passend onderwijs mengvormen ontstaan; met name tussen het bestuur / directiemodel en het Raad van Beheermodel. Om deze reden hebben we de vragenlijst hierop aangepast, in samenspraak met OCW en Onderwijsinspectie. Dit maakt dat de antwoorden niet op itemniveau kunnen worden vergeleken met die uit de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs. Op een hoger aggregatieniveau zien we evenwel in de huidige meting een vergelijkbaar beeld als twee jaar geleden: 62% van de samenwerkingsverbanden po hanteert een bestuur / directiemodel of Raad van Beheermodel (toen 66%) en 71% van de samenwerkingsverbanden vo (toen 72%). (Jepma & Beekhoven, 2015)

Ten opzichte van de Kortetermijnevaluatie eind 2014 is er ogenschijnlijk een lichte afname van het raad van toezichtmodel (was 16 á 12%, nu 9%), maar dit kunnen we niet zo stellig zeggen. We zien namelijk tegelijkertijd dat een relatief groot aantal samenwerkingsverbanden een algemene ledenvergadering hanteert.⁹ Feitelijk zegt dit echter niets over de scheiding van bestuur en toezicht. Als de leden worden gevormd door de schoolbesturen, betekent dit dat er nog altijd geen sprake is van scheiding tussen bestuur en toezicht. Er zijn er echter ook samenwerkingsverbanden waar de schoolleiders (en dus niet de bestuurders) de leden zijn; in die situatie is er *wel* sprake van een scheiding tussen bestuur en toezicht. In de beantwoording van de vragen wordt niet duidelijk of de leden worden gevormd door de schoolbesturen of de schoolleiders.

⁷ Zesde voortgangsrapportage passend onderwijs november 2014.

⁸ Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs

⁹ Dit was geen antwoordoptie in onze vragenlijst, maar is door de respondenten zelf aangegeven onder "anders, namelijk", net als in de Korte termijnevaluatie Passend Onderwijs (toen 8% voor po en 10% voor vo).

Tabel 2.1 Toezichtmodel

	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%

Bij de samenwerkingsverbanden met een raad van toezichtmodel kiest een meerderheid voor een Raad van toezicht met leden die extern zijn geworven (6 van de 11 gevallen plus twee samenwerkingsverbanden met een raad van toezicht bestaande uit externen en eigen schoolbesturen).

Tabel 2.2 Vormen van raad van toezicht (po: n=5, vo: n=6, absolute aantallen)

	po	vo
Raad van toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen.	1	1
Raad van toezicht van personen die extern zijn geworven.	3	3
Anders namelijk	1	2
Totaal	5	6

Hoewel we op landelijk niveau constateren dat er geen grote verschuivingen zijn, meldt een deel van de samenwerkingsverbanden wel dat hun toezichtmodel is gewijzigd; 12% van de samenwerkingsverbanden had ten tijde van het onderzoek al een ander toezichtmodel dan bij de start van passend onderwijs. Het gaat relatief vaak om samenwerkingsverbanden die voorheen een bestuur/directiemodel hadden en die nu een raad van beheermodel hanteren. Bij een aanzienlijk deel (29% po; 19% vo) is wijziging gepland in 2017 of 2018. Nog eens (circa) 18% van de samenwerkingsverbanden overweegt een wijziging.¹⁰

Tabel 2.3 Wijziging toezichtmodel

	po	vo
Nee	40%	52%
Ja, dit is al gebeurd	12%	12%
Ja, dit wordt gewijzigd	29%	19%
Misschien	18%	17%
Totaal	100%	100%

¹⁰ In de vragenlijst hebben we niet gevraagd welke vorm ze overwegen.

2.3 Samenwerkingsverband als netwerkorganisatie: Consensus en vertrouwen

Samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien als netwerken van schoolbesturen die van elkaar afhankelijk zijn om de beoogde doelen te behalen. Hierbij wordt er een aparte administratieve eenheid ('het samenwerkingsverband') opgericht die het netwerk en de activiteiten moet aansturen, en een tussenpersoon (directeur of coördinator) die verantwoordelijk is voor de coördinatie en het in stand houden van het netwerk. Het samenwerkingsverband voldoet daarmee aan de kenmerken van een Network Administrative Organisation (NAO) (Provan en Milward, 2001). De tussenpersoon kan bestaan uit één coördinator of er kan een hele formele organisatie worden opgezet met een directeur en staf. De meer formeel georganiseerde NAO's hebben vaak ook een bestuur van leden die op strategisch niveau beslissingen nemen. Deze verscheidenheid in formaliteit en centralisatie zien we ook terug bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs (Hooge, Hendriks, Buwalda-Groeneweg, & Dekkers, 2016). Een belangrijk verschil met veel andere netwerken is dat de besturen binnen passend onderwijs *verplicht* deelnemen aan het netwerk; zij kunnen er niet 'uitstappen' als deelname hen zelf te weinig oplevert, of als zij onvoldoende vertrouwen hebben in en consensus bereiken met hun collega besturen. Volgens Provan en Kenis (2007) hangt de effectiviteit van een NAO samen met de mate van consensus over gezamenlijke doelen onder leden en met de mate van vertrouwen tussen leden.

Consensus

Binnen netwerken kan onderscheid gemaakt worden tussen de doelen van de individuele leden en de doelen van het netwerk in haar geheel. Een hoge mate van consensus over wat de netwerkdoelen inhouden, hangt samen met meer inzet onder individuele leden voor de netwerkdoelen. Consensus kan ook breder getrokken worden met behulp van het concept (interne) legitimiteit; leden van een netwerk zien de gezamenlijke doelen en de middelen die men gezamenlijk inzet om het doel te bereiken als legitiem. Dit betekent dat het proces waarbij de netwerkdoelen en middelen worden gedefinieerd een groot draagvlak heeft onder de individuele leden (Provan & Kenis, 2007).

Vertrouwen

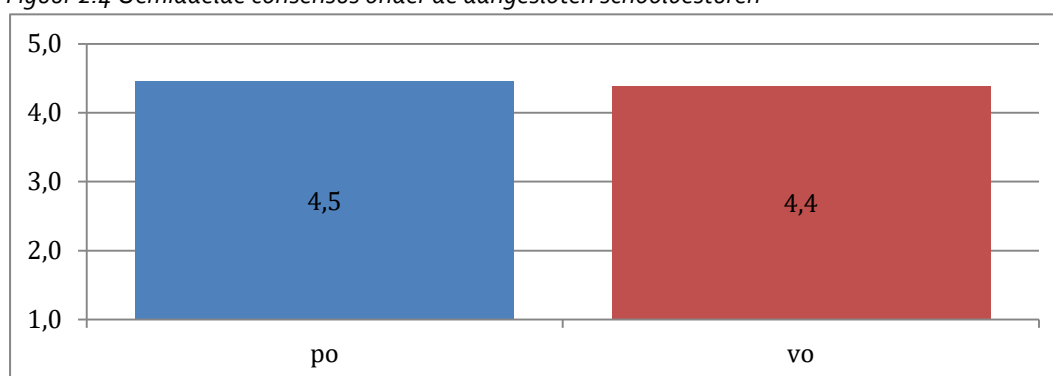
Voor een effectieve NAO zou er daarnaast een redelijke mate van breed gedragen vertrouwen onder de deelnemers aanwezig moeten zijn. Vertrouwen wordt hierbij gedefinieerd als de bereidheid om zich kwetsbaar op te stellen, op basis van positieve verwachtingen van de intenties en gedrag van de anderen (Provan & Kenis, 2007). Er kan immers wel consensus zijn over wat de netwerkdoelen inhouden, maar als individuele leden niet bereid zijn deze netwerkdoelen (deels) boven de eigen belangen te zetten zal de samenwerking stroef verlopen. Aansluitend zegt de theorie van Williamson (1981) dat als het risico groot is dat individuele leden in een samenwerking meer aan hun eigen belangen denken (Williamson noemt dit opportunistisch gedrag) dan aan de gezamenlijke doelen, er meer behoefte is aan governance om de samenwerking alsnog werkend te houden. De baten van meer governance zijn in dat geval groter dan de kosten.

De mate van consensus en vertrouwen binnen samenwerkingsverbanden zou beïnvloed kunnen worden door het verplichte karakter. Het prioriteren van de eigen doelen van leden boven de gezamenlijke doelen wordt gezien als één van de grootste struikelblokken door directeurs van samenwerkingsverbanden passend onderwijs (Jepma & Beekhoven, 2015). Leden zijn in grote mate van elkaar afhankelijk, terwijl belangen vaak tegenstrijdig zijn¹¹. Minder hoog vertrouwen binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zou volgens de theorie van Williamson als het ware gecompenseerd kunnen worden door meer centrale aansturing en governance mechanismen zoals de doorzettingsmacht.

Ervaren consensus en vertrouwen

Op basis van 6 stellingen¹² hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de mate waarin er consensus bestaat onder de schoolbesturen van samenwerkingsverbanden. De directeurs van de samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de mate van consensus onder de schoolbesturen. Op een schaal van 1 tot 5 geven samenwerkingsverbanden een oordeel van 4,5 in het po en 4,4 in het vo. Zo vinden de samenwerkingsverbanden over het algemeen dat schoolbesturen een visie delen en het met elkaar eens zijn over de uitvoering van deze visie. In het po zien 'scoren' bijna alle samenwerkingsverbanden hoog terwijl in het vo de meningen van de directeurs van de samenwerkingsverbanden iets meer uiteenlopen.¹³

Figuur 2.4 Gemiddelde consensus onder de aangesloten schoolbesturen



¹¹ Hooge, Hendriks, Buwalda-Groeneweg, & Dekkers, 2016)

¹² - De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs.
- De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband
- De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.
- De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.
- De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan.
- Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.

¹³ In het po loopt de mate van ervaren consensus van 3,83 tot 5 (mediaan 4,5) met een standaarddeviatie van 0.39. In het vo van 2,4 tot 5 (mediaan 4,5) met een standaarddeviatie van 0.56.

Gevraagd naar een rapportcijfer geven samenwerkingsverbanden po de mate van consensus een 7.6 en in het vo een 8.8, waarbij 2% een onvoldoende (lager dan 5,5) geeft.¹⁴

Over het onderlinge vertrouwen tussen schoolbesturen (gemeten met een schaal van 5 stellingen)¹⁵ zijn de directeurs van de samenwerkingsverbanden gemiddeld gezien positief. Het vertrouwen is op een schaal van 1 tot 5 een 3,5 in het po en een 3,7 in het vo. De schaal van vertrouwen is gebaseerd op 5 stellingen. Hiervan is één minder positief beantwoord: meer dan een derde vindt dat schoolbesturen vooral waarde hechten aan hun eigen doelen en belangen. In de reflectiebijeenkomsten werd hier overigens wel bij aangegeven dat "vooral waarde hechten aan eigen doelen en belangen" lang niet altijd problematisch hoeft te zijn. Het belang van het bestuur is niet perse in strijd met dat van het samenwerkingsverband, en besturen hoeven niet perse in strijd met het belang van het samenwerkingsverband te handelen. In de antwoorden zien we ook terug dat het antwoord op deze stelling niet noodzakelijk leidt tot calculerend *gedrag*: van de samenwerkingsverbanden waar besturen (volgens de directeur van het samenwerkingsverband) vooral waarde hechten aan eigen doelen en belangen geeft 20% aan dat dit ook daadwerkelijk leidt tot discussies over de middelenverdeling (zie ook H3).

Figuur 2.5. Ervaren vertrouwen tussen de aangesloten schoolbesturen¹⁶



¹⁴ In beide groepen in de laagst gegeven score een 5 en de hoogste een 10.

¹⁵ - Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.
- Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.
- Schoolbesturen zijn open en transparant.
- Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.
- Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen. (omgepoold)

¹⁶ In het po loopt de mate van ervaren vertrouwen van 2,40 tot 5 (mediaan 3,6) met een standaarddeviatie van 0.56. In het vo van 2,17 tot 5 (mediaan 3,7) met een standaarddeviatie van 0.50.

Gevraagd naar een rapportcijfer geven samenwerkingsverbanden po de mate van onderling vertrouwen tussen de besturen een 6.7 en in het vo een 7.2, waarbij 9% een onvoldoende (lager dan 5,5) geeft.^{17 18}

Consensus en vertrouwen hangen positief met elkaar samen.¹⁹ Over het algemeen geldt dat als de consensus hoog is, het vertrouwen ook hoog is, en andersom. Gemiddeld genomen is de mate van consensus hoger dan die van vertrouwen. Directeuren van de samenwerkingsverbanden die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten herkenden dit beeld sterk. Zij ervaren dat er consensus nodig is om te komen tot afspraken, maar dat dat niet per definitie betekent dat er ook onderling vertrouwen is. Wel merken samenwerkingsverbanden die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten dat het vertrouwen tussen besturen groeit door de (verplichte) samenwerking aan passend onderwijs.

De directeuren van 25 samenwerkingsverbanden po en 20 samenwerkingsverbanden vo gaven een toelichting over de ervaren consensus en vertrouwen in hun organisatie. Het merendeel van de opmerkingen gaat over het omgaan met individuele belangen van schoolbesturen aan de ene kant en het samenwerkingsbelang aan de andere kant. Er is een grote diversiteit in perspectieven hierop die ruwweg in drie groepen te verdelen zijn. Een derde van de opmerkingen wijzen erop dat schoolbesturen dikwijls hun eigen belangen voorop stellen. Zo zegt één respondent: *'Schoolbesturen moeten wennen aan de samenwerking. Concurrentie, win-verlies en leerlingaantallen zijn leidende principes voor schoolbesturen. Die zijn niet ineens weg. Dat is een proces. En het is niet te helpen dat het systeem ingericht is op inkomsten direct gelieerd aan leerlingaantallen. Directeuren krijgen van hun schoolbestuur een groei opdracht terwijl ze in een krimpgebied zitten. Dan komt de maatschappelijke opdracht in gedrang'*. Een andere groep van ook ongeveer een derde zegt dat belangen van schoolbesturen en het belang van het samenwerkingsverband naast elkaar bestaan, en zo nu en dan spanning opleveren. Een voorbeeld is: *'In grote lijnen is men bereid tot samenwerking, maar leerlingenaantallen op scholen en strategisch gedrag spelen nog wel een belangrijke rol in afwegingen'*. Een derde ziet deze spanning ook maar geeft aan dat het belang om samen te werken voorop staat bij hun samenwerkingsverband. *'Er zijn altijd bestuurlijke belangen en samenwerkingsverband belangen. Deze worden in openheid besproken en er worden oplossingen gezocht in wederzijds belang'*.

Samenhang met achtergrondkenmerken

De onderzochte achtergrondkenmerken (het aantal besturen, ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) en het mate van verevening) hangen niet significant samen met de mate van vertrouwen of consensus.

¹⁷ Niet in een figuur weergegeven.

¹⁸ In beide groepen in de laagst gegeven score een 4. In het po is een 9 het hoogst gegeven cijfer, in het vo een 10.

¹⁹ Relatie consensus en vertrouwen $r=0.548$, $p=0.000$.

2.4 Aanpassingen in het ondersteuningsplan

In 2014 gaf rond de 90% van de samenwerkingsverbanden aan dat het ondersteuningsplan in 2016 zou worden herzien (Jepma & Beekhoven, 2015). Dat dit gebeurd is, zien we terug in de huidige meting; bij alle samenwerkingsverbanden vo en 91% van de samenwerkingsverbanden po is het ondersteuningsplan inmiddels aangepast, of wordt dit binnen een jaar verwacht. In veel gevallen is dit een kwestie geweest van voortschrijdend inzicht, of is bij het opstellen van het ondersteuningsplan al een termijn afgesproken, bijvoorbeeld een (twee)jaarlijkse herziening. De samenwerkingsverbanden vo wijzen naast de aangeboden opties op de wettelijke noodzaak om het ondersteuningsplan aan te passen op de invoeging van lwoo en praktijkonderwijs (in het kader van 'opting out').

Tabel 2.6 Aanpassing van het ondersteuningsplan

	po	vo
Op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	48%	40%
Volgens plan	45%	41%
Op last van de Inspectie van het onderwijs	18%	17%
Op verzoek van de ondersteuningsplanraad	3%	3%
Op een andere grond	15%	36%
Nee	9%	0%

2.5 Vormen van centrale dienstverlening²⁰

In deze meting hebben we aan de directeurs van de samenwerkingsverbanden gevraagd welke vormen van centrale dienstverlening zij bieden. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden geven aan dat zij zorgen voor toewijzing van de extra onderwijsondersteuning. Zuiver bezien is dat hun wettelijke taak, en zou het percentage 100% moeten zijn. Mogelijk is bij de resterende 9% alleen sprake van formele ondertekening, en wordt de beoordeling overgelaten aan de schoolbesturen. Tussen de 68% en 78% procent van de samenwerkingsverbanden ondersteunt daarnaast het primaire proces, door feitelijke ondersteuning en begeleiding van leerlingen en met deskundigheidsbevordering op scholen.

Tenslotte zorgt een groot deel van de samenwerkingsverbanden voor de informatievoorziening richting (met name) ouders, en in mindere mate onderwijspersoneel, en vervullen ze een rol in de melding en verwerking van klachten en geschillen.

²⁰ De uitkomsten zijn niet goed te vergelijken met die uit de Korte termijnbeoordeling. Destijds (Jepma & Beekhoven, 2015. Pag 45) werd de vraag naar vormen van centrale dienstverlening voorafgegaan door de vraag "Biedt uw samenwerkingsverband centrale dienstverlening bij de uitvoering van de (extra) onderwijsondersteuning?". Een derde van de samenwerkingsverbanden beantwoordde die vraag destijds met "nee" en kreeg toen geen vervolgvraag naar de vormen van dienstverlening; ook niet de vormen die mogelijk door respondenten niet zijn gezien als *uitvoering* van de (extra) onderwijsondersteuning. We weten niet of die samenwerkingsverbanden echt geen centrale dienstverlening aanboden, of dat zij dit alleen niet schaalden onder uitvoering. Hierdoor hebben we geen zuivere vergelijking met de resultaten uit 2014.

Tabel 2.7 Vormen van centrale dienstverlening

	po	vo
Toewijzing van extra onderwijsondersteuning	91%	91%
Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	69%	67%
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen	68%	78%
Informatie voor ouders	88%	72%
Informatie voor onderwijspersoneel	72%	57%
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen	68%	64%
Andere vormen van centrale dienstverlening	25%	41%
Geen	2%	2%

Naast de door ons vooraf onderscheiden diensten noemden de samenwerkingsverbanden een divers palet aan andere diensten, zoals een eigen centrale voorziening (bijvoorbeeld opdc), en diensten die niet direct betrekking hebben op passend onderwijs, maar wel worden ondergebracht bij het samenwerkingsverband als bestuursoverstijgende regionale eenheid. Het gaat dan bijvoorbeeld over dienstverlening bij de overgang van po naar vo (coördinatie van loting, e.d.) waarvoor het samenwerkingsverband aanvullend budget van de schoolbesturen of subsidie van de gemeente(n) ontvangt.

Samenhang met achtergrondkenmerken

Het aantal schoolbesturen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) hangen niet samen met het wel of niet verzorgen van bepaalde vormen centrale dienstverlening.²¹ Als we kijken we naar verschillen in mate van verevening, zien we alleen in het po dat op één van de indicatoren een klein verschil te zien is; samenwerkingsverbanden verzorgen vaker professionalisering van medewerkers van scholen naarmate zij een positievere verevening hebben.²²

2.6 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

De invoering van passend onderwijs vraagt niet alleen om inhoudelijke invulling van beleid waarmee passend onderwijs wordt gerealiseerd, maar ook om bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de samenwerkingsverbanden.

Voor goede bestuurlijke samenwerking is consensus en vertrouwen belangrijk. De directeuren van de samenwerkingsverbanden zijn positief over de consensus en het vertrouwen tussen besturen. Hoewel beide sterk met elkaar samenhangen, wordt consensus gezien als een meer rationele aangelegenheid die ook kan bestaan in een situatie waarin er (iets) minder vertrouwen is. Dat de directeuren overwegend positief zijn over

²¹ Voor po en vo samen zien we wel een zwakke relatie tussen omvang en informatievoorziening aan ouders en personeel, maar deze valt weg bij uitsplitsing tussen de sectoren.

²² $P=0.036$, $r=0.26$. In het vo is er geen significante relatie tussen verevening en vormen van centrale dienstverlening.

consensus en vertrouwen tussen besturen, wil niet zeggen dat er zich geen knelpunten voordoen. Er blijven zich spanningen voordoen tussen de individuele belangen van besturen en het belang van het samenwerkingsverband. Uit de integrale casestudies²³ blijkt in het primair onderwijs dat belangenconflicten versterkt worden door krimp.²⁴ Op landelijk niveau blijkt echter geen samenhang tussen de mate van vertrouwen en consensus en achtergrondkenmerken waaronder de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp).

Aangezien de belangen van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden niet altijd gelijk aan elkaar zijn, is het belangrijk dat er in de samenwerkingsverbanden goed wordt nagedacht over de inrichting van de governance structuur. Veel samenwerkingsverbanden evalueren eind 2016 hun governance structuur, blijkt uit de tiende voortgangsrapportage passend onderwijs. Aanleiding hiervoor is de discussie over de vraag of de toezichtmodellen die gangbaar zijn bij schoolbesturen wel geschikt zijn voor samenwerkingsverbanden.²⁵ Binnen een samenwerkingsverband nemen besturen immers meerdere rollen en posities (eigenaar van de middelen, bestuurder, toezichthouder etc.), waardoor rolverwarring en belangenconflicten op de loer liggen en het de vraag is of het intern toezicht wel deugdelijk uitgevoerd kan worden. Uit dit monitoronderzoek blijkt ook dat samenwerkingsverbanden twee jaar na de invoering van passend onderwijs nog, of opnieuw, zoeken naar een passend model voor scheiding van bestuur en intern toezicht. Bij een klein deel van de samenwerkingsverbanden is het toezichtmodel al gewijzigd en een aanzienlijk deel is dit van plan. Hoewel de samenwerkingsverbanden uit de integrale casestudies toe willen naar het Raad van Toezicht-model, is dat niet het model waar de meeste samenwerkingsverbanden die hun toezichtmodel wijzigen voor kiezen. Sterker nog, uit de reflectiebijeenkomsten horen we van samenwerkingsverbanden dat ze soms juist terugkomen van een keuze voor een raad van toezicht. Die betreffende samenwerkingsverbanden ervoeren dat het moeilijk werken is met een onafhankelijke raad omdat (in hun geval) de betrokkenen onvoldoende kennis hadden van het onderwijs. Hierbij speelt mee dat betrouwbare sturingsinformatie op dit moment niet altijd voorhanden is.²⁶ Op termijn ziet men wel de voordelen van een raad van toezicht, maar pas als het passend onderwijs in het samenwerkingsverband wat meer "staat".

²³ In de integrale casestudies worden vijf samenwerkingsverbanden po, vijf samenwerkingsverbanden vo en vijf mbo instellingen gevolgd van 2015 tot 2020 met als doel inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen niveaus en actoren.

²⁴ Eimers, Ledoux. & Smeets, 2016

²⁵ Hooge, E., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E., Dekker s, M. (2016). *Vlugschrift Governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht/ Tilburg: BMC/TIAS.

²⁶ In H4 gaan we nader in op het onderwerp kwaliteitszorg.

3. Financiering en middelenverdeling

3.1 Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs is op landelijk niveau een eind gekomen aan het systeem van open-eindefinanciering; elk samenwerkingsverband krijgt de beschikking over een vast budget voor zware en voor lichte ondersteuning (budgetfinanciering). Overschrijdingen op dat budget moeten door het samenwerkingsverband, of in het uiterste geval door de aangesloten schoolbesturen, zelf worden opgevangen. Daarnaast worden tussen 2015 en 2020 de historische verschillen in de hoeveelheid leerlingen met een indicatie voor (v)so/lgf tussen samenwerkingsverbanden rechtgetrokken (verevening).

Binnen de budgetfinanciering en verevening krijgen de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid: ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten. Samenwerkingsverbanden kunnen hiermee inspelen op de lokale behoeften aan extra ondersteuning en de mogelijkheden die het onderwijs biedt. Die vrijheid heeft echter ook mogelijke nadelen. Zo is niet gegarandeerd dat de middelen terecht zullen komen 'in de klas', in de vorm van een 'extra paar handen' of andere voorzieningen voor leerlingen²⁷ en moeten samenwerkingsverbanden anticiperen op financiële risico's. De verevening voor de zware ondersteuning zorgt ervoor dat sommige samenwerkingsverbanden in de komende jaren meer geld ontvangen, maar dat andere er financieel op achteruitgaan. Dit kan tot verschillen in beleid tussen de samenwerkingsverbanden leiden, bijvoorbeeld meer/minder sturen op het aantal leerlingen dat in duurdere voorzieningen onderwijs kan krijgen. Andere vragen die spelen bij dit thema hebben betrekking op de transparantie van het financieel beleid en op de (controle op) doelmatigheid van de bestedingen binnen de verbanden.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de relatieve omvang van de belangrijkste kostenposten (middelenverdeling);
- de risico-inschatting en –dekking;
- de duidelijkheid van het financieel beleid;
- de maatregelen waarmee samenwerkingsverbanden kosten (willen) besparen.

²⁷ Van der Meer, J. (2016). De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs. Amsterdam: Consortium Evaluatie Passend Onderwijs

3.2 Globale middelenverdeling

Een veel gehanteerd onderscheid in samenwerkingsverbanden is dat tussen samenwerkingsverbanden die werken volgens het: 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 onderwijsondersteuning) (2% van de samenwerkingsverbanden).

Een nadeel van een dergelijke indeling is dat niet goed duidelijk wordt hoe mengvormen (tweederde van de samenwerkingsverbanden zegt een combinatie van modellen te hanteren) de middelen inzetten. In ons onderzoek hebben we geprobeerd om meer inzicht te krijgen in de middelenverdeling, door de samenwerkingsverbanden gevraagd een inschatting te maken van de begrote posten.²⁹ Om meerdere redenen moet dit worden gezien als een *globale indicator*.³⁰

In het po wordt bijna de helft van de middelen volgens een vooraf bepaalde sleutel verdeeld over de scholen, los van actuele feitelijke ondersteuningsvraag bij leerlingen (het onderscheidende kenmerk van het schoolmodel). Ook bij het vo is dit veruit de grootste post.³¹ Hoewel op het oog een klein verschil is, begroten samenwerkingsverbanden vo significant meer middelen voor management en organisatie dan die in het po.³²

²⁸ Zie bijvoorbeeld 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.

³¹ Het verschil tussen po en vo in decentrale inzet van middelen is overigens statistisch niet significant.

³² [F(1,121)= 5.9, p=0.017].

Tabel 3.1 Begrote posten

Begrote posten ^{33 34}	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%

Samenhang met achtergrondkenmerken

De mate van verevening hangt samen met de budgettaire keuzes die samenwerkingsverbanden maken. Niet alleen in absolute zin, maar ook naar de begrote posten. Naarmate samenwerkingsverbanden een positiever verevening hebben, zetten zij een (iets) kleiner deel van de middelen decentraal in (en dus meer middelen centraal of centraal toegerekend)³⁵. Ook is het percentage van de middelen die worden ingezet voor management en organisatie significant hoger bij samenwerkingsverbanden met een positiever verevening.³⁶

De ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) heeft voor één begrotingspost een klein verband te met de uitgavenverdeling. In het vo zetten regio's die meer krimpen iets minder middelen decentraal in.³⁷ Voor het po geldt dit niet. Het aantal schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband heeft geen relatie met inzet van middelen.

³³ In de vragenlijst gingen de genoemde posten vergezeld van onderstaande toelichting:
 Speciale voorzieningen: speciale (tussen)voorzieningen waar schoolbesturen en scholen gebruik van kunnen maken.
 Decentrale inzet van middelen: reguliere scholen/schoolbesturen (bijvoorbeeld op grond van aantallen leerlingen, of historie) los van actuele feitelijke ondersteuningsvraag bij leerlingen
 Leerlinggebonden budget: reguliere scholen/schoolbesturen op basis van behoefte aan extra onderwijssteuning voor individuele leerlingen; een soort 'leerlinggebonden' budget.
 Dienstverlening: Dienstverlening in natura van het samenwerkingsverband zelf (bijvoorbeeld uitvoering van werkzaamheden door ambulante begeleiders, inzet van extra onderwijsassistenten, verzorgen van trainingen e.d.).

³⁴ In enkele gevallen bedroeg de som van de onderscheiden posten minder of meer dan 100%. Wij hebben de gegeven antwoorden herberekend tot 100%.

³⁵ $P=0.025$, $r=-0.20$.

³⁶ $P=0.001$, $r=0.29$.

³⁷ $P=0.036$ $r=0.28$.

3.3 Risico-inschatting en -dekking

Om een goede inschatting te kunnen maken van het benodigde weerstandsvermogen is het van belang dat samenwerkingsverbanden zicht hebben op de financiële risico's. Op dit moment heeft zo'n 84% van de samenwerkingsverbanden een dergelijke analyse uitgevoerd, en staat dit bij een aanzienlijk deel gepland voor 2017. Een enkeling heeft geen financiële risicoanalyse uitgevoerd en heeft hier ook op korte termijn geen plannen toe.

Tabel 3.2 Risico analyse

	po	vo
Financiële risicoanalyse uitgevoerd	85%	83%
Financiële risicoanalyse wordt binnen 1 jaar uitgevoerd	12%	14%
Geen financiële risicoanalyse uitgevoerd	3%	3%
Totaal	100%	100%

Vrijwel alle directeuren van de samenwerkingsverbanden in het po zeggen over voldoende weerstandsvermogen te beschikken om bijvoorbeeld krimp, fluctuaties in deelname aan speciaal onderwijs en andere risico's op te vangen. Opvallend is dat in het vo 10% meldt nog onvoldoende weerstandsvermogen te hebben opgebouwd.

Tabel 3.3 Weerstandsvermogen

	po	vo
Onvoldoende weerstandsvermogen	2%	10%
Nog niet, maar wel binnen 1 jaar	3%	3%
Voldoende weerstandsvermogen	94%	84%
Weet niet	2%	2%
Totaal	100%	100%

Samenwerkingsverbanden houden in hun begroting met diverse risico's rekening; met name met deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen, krimp en personele risico's. Met de overige genoemde potentiële risico's worden door een aanzienlijk kleiner deel rekening gehouden; mogelijk omdat ze in de betreffende samenwerkingsverbanden geen risico vormen. Een opvallend verschil tussen po en vo is dat het po vaker rekening houdt met meer gebruik van extra ondersteuning door calculerend gedrag van scholen. In het vo wordt daarentegen vaker rekening gehouden met beëindiging van subsidies. Overige risico's (genoemd in een open antwoord) waarmee men rekening houdt zijn de toestroom van vluchtelingen (5x), residentieel geplaatste leerlingen in het po (2x), veranderingen in de verdelingssystematiek lwoo en pro (3x), en meer algemeen onvoorzien wijzigingen van het rijksbeleid (3x).

Tabel 3.4 Met welke financiële risico's houdt u in uw begroting rekening?

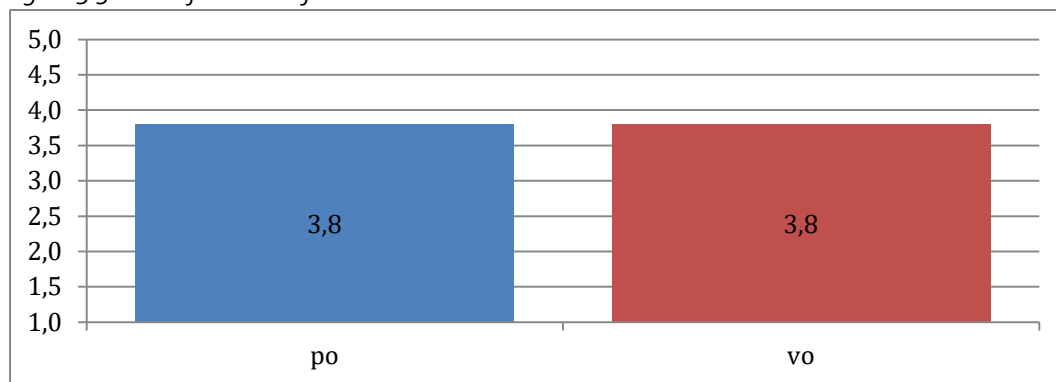
	po	vo
Fluctuaties in deelnamepercentage SBO/(V)SO/Pro/LWOO	86%	88%
Krimp van het aantal leerlingen in het voedingsgebied	71%	69%
Personele risico's (bijv. verzuim/conflicten/uitkeringen)	51%	55%
Meer gebruik van extra ondersteuning door onvoldoende kwaliteit basisondersteuning	26%	19%
(Ook) anders, namelijk	22%	21%
Beëindiging additionele subsidies	17%	31%

Meer gebruik van extra ondersteuning door calculerend gedrag van scholen	17%	3%
--	-----	----

3.4 Duidelijk financieel beleid

Op basis van vijf stellingen³⁸ hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de mate waarin het financieel beleid van samenwerkingsverbanden duidelijk is. Directeuren van de samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband; zo zijn criteria voor middelenverdeling bijna altijd voor iedereen helder, heeft de OPR doorgaans goed zicht op het financieel beleid en is in meerderheid sprake van een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen. Zowel de samenwerkingsverbanden in het po als vo scoren gemiddeld een 3,8 op de schaal voor de duidelijkheid over het financieel beleid, waarbij 11% de duidelijkheid over het financieel beleid een 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5) geeft.

Figuur 3.5 Duidelijkheid van financieel beleid³⁹



³⁸ - In ons samenwerkingsverband spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen
- In ons samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid
- In ons samenwerkingsverband hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen
- In ons samenwerkingsverband zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning
- In ons samenwerkingsverband zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder

³⁹ In het po loopt de mate van financiële duidelijkheid van 2,0 tot 4,8 (mediaan: 3,8) met een standaarddeviatie van 0.68. In het vo van 2,4 tot 4,8 (mediaan: 3,8) met een standaarddeviatie van 0.64.

Samenhang met achtergrondkenmerken

In het po is er een klein verband tussen de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) en duidelijkheid over het financiële beleid⁴⁰ (hoe meer krimp, des te meer duidelijkheid over het financieel beleid); in het vo is deze relatie er niet. De mate van verevening en het aantal schoolbesturen van het samenwerkingsverband heeft geen relatie met de mate van duidelijkheid over het financieel beleid.

3.5 Kostenbesparende maatregelen

In een open vraag hebben we de directeurs van de samenwerkingsverbanden gevraagd naar de (maximaal 5) maatregelen die zij inzetten op kosten te besparen; 34 respondenten uit het po en 33 uit het vo hebben hier (een of meer) maatregelen genoemd. De samenwerkingsverbanden noemen hierbij diverse maatregelen waarin desalniettemin een aantal clusters 'uitspringen'. Samenwerkingsverbanden zetten vooral in op kostenbesparing door meer leerlingen onderwijs te laten volgen op reguliere scholen; door vermindering van het aantal verwijzingen, of door zelfs terugloop naar regulier onderwijs actief te bevorderen. Soms worden in dit kader financiële prikkels genoemd zoals het "de verwijzer betaalt"-principe. Daarnaast noemen relatief veel samenwerkingsverbanden de vermindering van de overhead en bureaucratie; bijvoorbeeld door te werken met een kleine staf, door als samenwerkingsverband gebruik te maken van de huisvesting van bestaande scholen of schoolbesturen of juist met het samenwerkingsverband van het po of vo, of door centrale inkoop. Tenslotte wordt door meerdere samenwerkingsverbanden gesproken over afbouw van personeel en in het vo ook van opting out lwoo als kostenbesparende maatregel.⁴¹

Tabel 3.6 Kostenbesparende maatregelen (clustering van open antwoorden) (% van respondenten)

	Po (n=34)	Vo (n=33)
Verminderen overhead / bureaucratie	82%	61%
Meer ondersteuning binnen de scholen zelf	56%	85%
Samenwerken / centrale inkoop	29%	15%
Afbouw personeel	12%	24%
Opting out	-	9%

⁴⁰ $p=0.026$ $r=-0.28$

⁴¹ Opting-out kan een swv als kostenbesparende maatregel aangrijpen door ervoor te kiezen de criteria voor lwoo los te laten en met een financieel gunstigere verdeling voor de lwoo middelen te komen.

3.6 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

Met de invoering van passend onderwijs stopte de opneindefinanciering voor leerlingen met een aanvullende ondersteuningsbehoefte. Hiermee is de beoogde kostenbeheersing vanuit de landelijke overheid gezien gerealiseerd. De uitdaging ten aanzien van kostenbeheersing ligt nu binnen de samenwerkingsverbanden. De financiële vrijheid voor samenwerkingsverbanden heeft als gevolg dat samenwerkingsverbanden goed zicht moeten houden op financiële risico's. Een meerderheid van de samenwerkingsverbanden heeft een financiële risico-analyse uitgevoerd en zegt voldoende weerstandsvermogen te hebben opgebouwd. Opvallend is dat een klein deel van de samenwerkingsverbanden vo aangeeft nog onvoldoende weerstandsvermogen te hebben.

In de tiende voortgangsrapportage wordt gesteld dat de reden en de omvang van de reserves die de samenwerkingsverbanden hebben opgebouwd vaak niet aansluiten bij de 'reële' onzekerheden en risico's.⁴² Uit ons onderzoek blijkt dat de belangrijkste risico's waar samenwerkingsverbanden rekening mee houden fluctuaties in deelnamepercentage sbo/(v)so/Pro/LWOO, krimp en personele risico's zijn.

De schoolbesturen die het samenwerkingsverband vormen, zijn samen verantwoordelijk voor het budget van het samenwerkingsverband. Dit vraagt dat binnen het samenwerkingsverband zicht is op hoe de middelen worden besteed, of deze in voldoende mate ten goede komen aan de leraar en de klas en aan het realiseren van (nieuwe) vormen van ondersteuning. Directeuren van samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financiële beleid.

Als we kijken naar de gevolgen van de verevening op de middelenverdeling zien we dat samenwerkingsverbanden met een positievere verevening een kleiner deel van hun middelen decentraal inzetten en een groter deel van de middelen besteden aan management en organisatie. Voor de mate van duidelijkheid van financieel beleid maakt de mate van verevening geen verschil.

⁴² Ministerie van OCW (2016). *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs*. p12.

4. Zorgplicht en bureaucratie

4.1 Inleiding

Een belangrijke verandering ten opzichte van de situatie van voor passend onderwijs is dat de school er nu voor verantwoordelijk is dat alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende onderwijsplek krijgen. Deze zorgplicht geldt voor leerlingen die al op school zitten, maar ook voor nieuwe leerlingen die bij de school worden aangemeld. Als de school zelf geen passende plek heeft, moet de school op zoek naar een passende plek; ouders zouden derhalve minder hoeven 'shoppen'. Het voornaamste doel van de zorgplicht is het voorkomen van thuiszitten. Dat er desondanks volgens onder meer de aanjager van het Thuiszitterspact Marc Dullaert nog "Duizenden kinderen 'volstrekt onnodig' thuiszitten"⁴³ wordt deels geweten aan ontduiking van de zorgplicht door scholen.⁴⁴ In de Monitor Samenwerkingsverbanden hebben we de directeuren met een aantal stellingen gevraagd naar de uitvoering van de zorgplicht binnen het samenwerkingsverband en hebben we gevraagd naar de wijze waarop doorzettingsmacht (al dan niet) is geregeld.

Een ander doel van passend onderwijs is het terugdringen van onnodige bureaucratie. Uit de vervolgmeting naar ervaren bureaucratie⁴⁵ weten we dat men op scholen juist een *toename* in de bureaucratie ervaart sinds de start van passend onderwijs. Tegengeluid is er ook: volgens sommigen is het aanvragen van extra ondersteuning een stuk makkelijker geworden, zolang de school de leerlingdossiers op orde heeft.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de tevredenheid over de werking van de zorgplicht;
- de wijze waarop doorzettingsmacht (al dan niet) geregeld is;
- de mate van ervaren bureaucratie.

⁴³ Zie bijv. <http://www.volkskrant.nl/binnenland/duizenden-kinderen-zitten-volstrekt-onnodig-thuis~a4387972/>

⁴⁴ In antwoorden op Kamervragen geeft Staatssecretaris Dekker aan dat de Inspectie scholen en het samenwerkingsverband hierop zal aanspreken en indien nodig zal sanctioneren. (Beantwoording Kamervragen van de leden Ypma en Klein over het bericht 'Duizenden kinderen zitten onnodig thuis' – 4/1/2016)

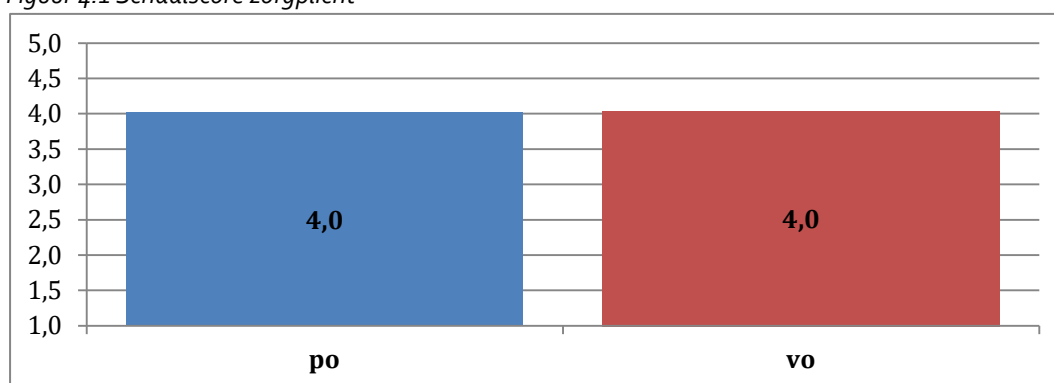
⁴⁵ Kuiper, E.J., Loon-Dijkers, A.L.C. van, Ledoux, G., (2015).

4.2 Tevredenheid over werking zorgplicht

Op basis van vijf stellingen⁴⁶ hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de werking van de zorgplicht zoals beoogd.

Globaal genomen oordelen de directeuren van de samenwerkingsverbanden positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband; zowel voor po als vo gemiddeld een 4 op een schaal van 1 tot 5; zo'n 2% geeft de werking van de zorgplicht een 'onvoldoende' (lager dan 3.0).

Figuur 4.1 Schaalscore zorgplicht ⁴⁷



Ondanks de hoge tevredenheid, merken directeuren van samenwerkingsverbanden nog wel knelpunten. Zo melden meerdere samenwerkingsverbanden in een toelichting dat het begrip "plaatsingsruimte" ruimte laat voor interpretatie van de scholen. Scholen geven 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 enkel samenwerkingsverband meldt in dit kader dat scholen steeds vaker de maximumcapaciteit opnemen in de schoolgids. Dit lost het probleem van controleerbaarheid niet op, maar voorkomt wel dat scholen bij in hun ogen 'moeilijke leerlingen' ineens barrières opwerpen. Een ander geconstateerd knelpunt is de omgang met ouders die telefonische informeren over de plaatsingsmogelijkheden op een potentiële school voor hun kind. Samenwerkingsverbanden melden dat scholen soms ouders 'sturend' informeren en zo een formele schriftelijke aanmelding (en zorgplicht) proberen te voorkomen. Scholen maken hiermee een soms gekunstelde splitsing tussen *oriëntatie* en *aanmelding*. Tijdens de reflectiebijeenkomsten worden deze knelpunten herkend en geven

⁴⁶ - Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen
- Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij aanname van leerlingen (ontwijken zorgplicht) [omgepooled]
- Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht
- Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht
- Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht) [omgepooled]

⁴⁷ In het po loopt de tevredenheid over de zorgplicht van 2,25 tot 5 (mediaan: 4,0) met een standaarddeviatie van 0.53. In het vo van 3 tot 4,75 (mediaan: 4,0) met een standaarddeviatie van 0.43.

de aanwezige directeuren aan dat binnen hun samenwerkingsverband wordt geprobeerd deze terug te dringen.

Hoewel enkele samenwerkingsverbanden in een toelichting een toenemende juridisering melden (of dat *zijzelf* als “politieagent” moeten fungeren), meldt een aanzienlijk aantal samenwerkingsverbanden een toenemend bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel bij de scholen met steeds meer aandacht voor verzuim en thuiszitten.

Samenhang met achtergrondkenmerken

De tevredenheid over de werking van de zorgplicht blijkt niet samen te hangen met de mate van verevening van samenwerkingsverbanden, noch met het aantal schoolbesturen van het samenwerkingsverband. Wel zien we dat samenwerkingsverbanden waar sprake is van veel consensus en vertrouwen tussen de besturen ook iets positiever oordelen over de werking van de zorgplicht.⁴⁸ 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').

In het po zien we 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 beter.⁴⁹ Basisscholen in krimpregio's zijn geneigd om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ruimhartig aan te nemen omdat men de leerlingen nodig heeft, zo blijkt ook uit de integrale casestudies.⁵⁰ In het vo er geen verband tussen de ontwikkeling van het aantal leerlingen en de waardering van zorgplicht.

4.3 Doorzettingsmacht

Met doorzettingsmacht kan ervoor worden gezorgd dat de leerling altijd een onderwijsplek heeft. Als scholen er onderling niet uitkomen, kan degene met doorzettingsmacht een plek afdwingen. In 2014 (Jepma & Beekhoven, 2015) was nog slechts in 17% (po) en 40% (vo) van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht geregeld. Destijds waren relatief veel samenwerkingsverbanden nog bezig met het vastleggen van de doorzettingsmacht ('in ontwikkeling'). In september 2016 bleek uit onderzoek van de Onderwijsinspectie dat inmiddels ruim de helft van alle samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht geregeld heeft. Bij de andere zijn de afspraken in ontwikkeling of nog niet gerealiseerd.⁵¹ In ons onderzoek hebben we hier verder op doorgevraagd, namelijk *hoe* zij dit hebben geregeld.

⁴⁸ Zorgplicht en consensus: $r=0.41$, $p=0.000$ / Zorgplicht en vertrouwen: $r=0.53$, $p=0.000$.

⁴⁹ $P=0.001$, $r=-0.414$ (negatieve correlatie omdat krimp een daling van leerlingaantallen is).

⁵⁰ Ledoux, G. (2017).

⁵¹ Tiende voortgangsrapportage Passend onderwijs, p19.

Tabel 4.2 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%

Het meest in het oogspringend is het feit dat een groot deel van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht (nog) niet heeft geregeld. In aanvulling op de voorgestelde vormen melden 5 samenwerkingsverbanden po en 5 vo dat doorzettingsmacht bij het (dagelijks) bestuur van het samenwerkingsverband ligt. Ook in de andere genoemde vormen wordt door middel van samenwerking of mediation tot een oplossing gekomen. Soms spreekt men expliciet van “*doorzettingskracht*”. In enkele gevallen heeft het regionaal bureau leerplicht een rol.

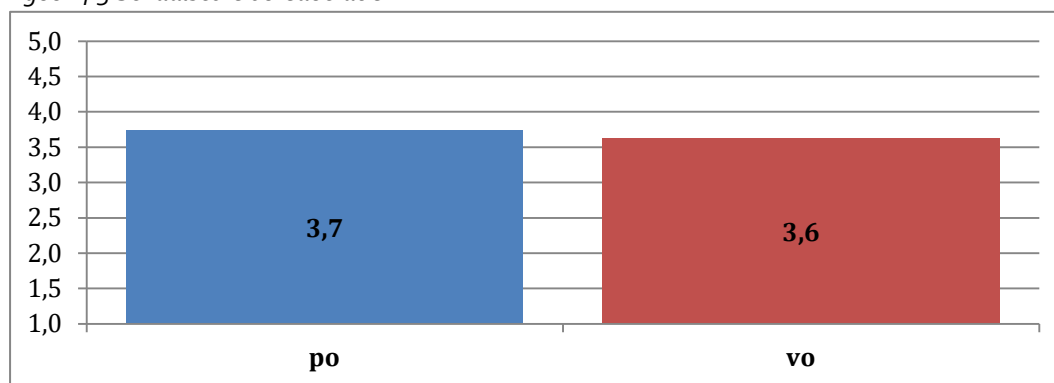
4.4 Ervaren bureaucratie

Op basis van vijf stellingen⁵² hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de mate van ervaren bureaucratie. Hierbij geldt: hoe hoger de score, des te minder bureaucratie (vanuit het perspectief van de directeur van het samenwerkingsverband). Over het geheel bezien zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden gematigd positief over de mate van bureaucratie als gevolg van passend onderwijs. Dit komt overeen met het beeld uit de Monitor Toewijzing. Hieruit blijkt dat de directeuren van samenwerkingsverbanden de complexiteit van de toewijzingsprocedures en de bureaucratie aanzienlijk minder vinden in 2016 ten opzichte van 2013.⁵³

⁵² - Onze procedures voor toelating tot het (v)so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs
 - Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen
 - De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning
 - In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie
 - Scholen/besturen moeten nog wennen aan de nieuwe procedures, daardoor ervaren ze tijdelijk (extra) bureaucratie(omgepoold)

⁵³ Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016).

Figuur 4.3 Schaalscore bureaucratie ⁵⁴



In totaal geeft zo'n 9% van de samenwerkingsverbanden een 'onvoldoende' voor de mate van bureaucratie.

Samenhang met achtergrondkenmerken

Er is geen significante samenhang tussen de waardering van de mate van bureaucratie en het aantal schoolbesturen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) van het samenwerkingsverband.

4.5 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

Zorgplicht

Over de gevolgen van de zorgplicht (zoals de vermindering van het aantal thuiszitters of het aantal 'shoppende' ouders) kunnen we op basis van deze monitor geen uitspraken doen. Wel blijkt dat de directeuren van de samenwerkingsverbanden redelijk positief zijn over de uitvoering van de zorgplicht door scholen en besturen. Zo zijn scholen overwegend in staat aan zorgplicht te voldoen en zijn er relatief weinig klachten. Dit beeld komt overeen met het beeld over de uitvoering van de zorgplicht uit de integrale casestudies.⁵⁵

Uit ditzelfde onderzoek blijkt ook dat er verschillen zijn in de verantwoordelijkheid die samenwerkingsverbanden hebben ten aanzien van de uitvoering van de zorgplicht. Bij een deel van de samenwerkingsverbanden ligt de uitvoering geheel bij de scholen, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden die wel een rol oppakken in de uitvoering van de zorgplicht. Uit onderhavig onderzoek blijkt dat ruim de helft van de samenwerkingsverbanden optreedt tegen het ontduiken van de zorgplicht.⁵⁶

⁵⁴ In het po loopt de tevredenheid over de bureaucratie tussen de 1,6 en 5 met (mediaan: 3,8) een standaarddeviatie van 0.62. In het vo tussen de 2,0 en 4,8 (mediaan: 3,6) met een standaarddeviatie van 0.61.

⁵⁵ Eimers, Ledoux. & Smeets, 2016

⁵⁶ Een van de stellingen uit de schaal zorgplicht is 'het samenwerkingsverband treedt op tegen het ontwijken van de zorgplicht'. Hierop heeft 60% van de samenwerkingsverbanden po en 66% van de samenwerkingsverbanden vo geantwoord dat dit 'overwegend wel zo/helemaal zo' is.

Ondanks dat de uitvoering van de zorgplicht overwegend goed verloopt volgens de directeuren, doen zich op enkele plaatsen nog wel knelpunten voor. Zo werd genoemd dat scholen aangeven 'vol' te zitten of scholen ouders 'sturend' informeren waardoor ze een formele schriftelijke aanmelding (en zorgplicht) proberen te voorkomen. Dit zorgplicht ontwijkend gedrag wordt ook in de integrale casestudies opgemerkt. Hier lijkt dus sprake van een grijs gebied voorafgaand aan de zorgplicht. De onderwijsraad constateert ook dat in de praktijk verschil van inzicht bestaat over de zorgplicht en adviseert te onderzoeken of de onduidelijkheden over de zorgplicht van tijdelijke aard en te verhelpen zijn of dat nadere definiëring noodzakelijk is.⁵⁷

Hoewel het lijkt dat de uitvoering van de zorgplicht overwegend goed verloopt, blijft het noodzakelijk doorzettingsmacht te regelen. Ondanks dat ten opzichte van 2014 meer samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht hebben geregeld, is er een aanzienlijk deel van de samenwerkingsverbanden die dat nog niet heeft gedaan. De wijze waarop samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht hebben geregeld loopt uiteen.

Bureaucratie

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat nog veel bureaucratie wordt ervaren. Zowel in de vervolgmeting ervaren bureaucratie⁵⁸ als in de integrale casestudies⁵⁹ tonen intern begeleiders en zorgcoördinatoren op scholen onvrede over de mate van bureaucratie. Die lijkt op de werkvloer eerder toegenomen dan afgenomen. Uit de Monitor Toewijzing blijkt een nuancering rondom bureaucratie op zijn plaats.⁶⁰ Als het gaat om de bureaucratie rondom de toewijzingsprocedure vinden zowel directeuren van samenwerkingsverbanden als vertegenwoordigers van scholen dat de bureaucratie is afgenomen. Het zijn taken die horen bij de ondersteuningstructuur in scholen, waaronder registratie en analyse van leerlinggegevens, bijhouden van dossiers en opstellen van ontwikkelingsperspectieven, waarvan men vindt dat de belasting is toegenomen.

In dit opzicht is het niet opmerkelijk dat de directeuren van de samenwerkingsverbanden in dit onderzoek over het algemeen positief oordelen over de bureaucratie. Zij vinden de aanvraagprocedures kort en eenvoudig en ook de verantwoording die wordt gevraagd van de scholen valt volgens hen mee. De ervaren bureaucratie zit volgens hen inderdaad bij de ondersteuningstructuur in scholen die op orde moet zijn om een aanvraag te kunnen doen. Feitelijk het op orde hebben van de dossiers was al van belang voor de invoering van passend onderwijs.

⁵⁷ Onderwijsraad (2016)

⁵⁸ Kuiper, E.J., Loon-Dijkers, A.L.C. van, Ledoux, G., (2015) en Loon-Dijkers, A.L.C. van, Heurter, A.M.H., Ledoux, G. (2017).

⁵⁹ Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016)

⁶⁰ Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D., & Karssen, M. (2016)

5. Dekkend aanbod

5.1 Inleiding

Samenwerkingsverbanden zijn met de invoering van passend onderwijs verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van een dekkend aanbod van voorzieningen. Over de vraag wat een dekkend aanbod behelst, is binnen en tussen samenwerkingsverbanden onderling de nodige discussie⁶¹, waarbij de meest vergaande interpretatie is dat volledige dekking pas is bereikt als er voor elke zorgvraag een voorziening (binnen een reguliere school of een speciale voorziening) is met voldoende kwantiteit (plekken) en kwaliteit. Dit stelt ook weer eisen aan de kwaliteitszorg, professionalisering en monitoring van de kwaliteit (door de schoolbesturen of door het samenwerkingsverband).

Met het schoolondersteuningsprofiel kunnen scholen een beeld geven van de ondersteuning die ze bieden. Door alle profielen bij elkaar te leggen, zou het samenwerkingsverband kunnen bepalen of het daarmee een dekkend aanbod kan realiseren.⁶²

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de hiaten in het aanbod;
- het functioneren van de schoolondersteuningsprofielen;
- de wijze waarop samenwerkingsverbanden zicht houden op de kwaliteit (kwaliteitszorg);
- de kwaliteit van basis- en extra ondersteuning;
- de rolverdeling rondom professionalisering van leraren en docenten;

5.2 Hiaten in het aanbod

Aan directeuren van de samenwerkingsverbanden hebben we gevraagd of bepaalde voorzieningen of onderwijsarrangementen in voldoende mate beschikbaar zijn voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. In onderstaande tabel geven we weer hoeveel van hen hiaten zien in het aanbod binnen het samenwerkingsverband. Het gaat om voorzieningen die wel nodig maar niet beschikbaar zijn, of die onvoldoende capaciteit hebben.⁶³

⁶¹ Zie bijvoorbeeld: "#2: Wat is een goed ondersteuningsaanbod" in "50 x Passend Onderwijs - #startmetvragen". 2015. Beekveld&Terpstra.

⁶² Zie bijvoorbeeld: <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/zorgplicht/schoolondersteuningsprofiel/>

⁶³ Hierbij hebben we het antwoord 'Weet niet' (variërend van 2% to 12%) buiten beschouwing gelaten. In bijlage 3 geven we afzonderlijke antwoorden weer.

Het grootste hiaat (het vaakst genoemd, zeg niet noodzakelijkerwijs iets over het aantal leerlingen waarop het betrekking heeft) betreft het aanbod voor leerlingen met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp; in 38% en 52% van de samenwerkingsverbanden po en vo is hierin niet (voldoende) voorzien, terwijl er wel behoefte aan is.

Waar in het po één op de vijf samenwerkingsverbanden een tekort aan plekken ervaart voor jongeren met ernstige gedragsproblematiek (voormalig cluster 4) is dit in het vo bij twee op de vijf samenwerkingsverbanden aan de orde. Een dergelijk verschil zien we ook bij crisisvoorzieningen en de arrangementen voor de herintegratie van thuiszitters.

Tabel 5.1 Hiaten in type voorzieningen of onderwijsarrangementen (% niet beschikbaar, wel nodig + onvoldoende capaciteit) ⁶⁴

Type voorzieningen of onderwijsarrangementen	po	vo
Speciale klas met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp	38%	52%
Onderwijsarrangement met (v)so (voormalig) cluster 4	18%	39%
Crisisvoorziening of -interventie	19%	35%
Arrangementen voor herintegratie van thuiszitters	12%	33%
Onderwijsarrangement met praktijkonderwijs	-	31%
Onderwijsarrangement met (v)so (voormalig) cluster 3	12%	22%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in de school	20%	20%
Bovenschoolse voorziening(en) voor kortdurende opvang en ondersteuning	20%	5%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in het samenwerkingsverband po	19%	-
Speciale klas in de school (bijv. structuur- of trajectklas)	19%	17%
Onderwijsarrangement met sbo	14%	-
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in het samenwerkingsverband (opdc nieuwe stijl)	-	8%
Andere bovenschoolse voorziening(en) (voorheen Rebound, Op de rails, Herstart)	-	2%

Samenhang met werking van de zorgplicht en achtergrondkenmerken

In een situatie waarbij alle benodigde voorzieningen voldoende voorhanden zijn, zou het in theorie gemakkelijker kunnen zijn om goed uitvoering te geven aan de zorgplicht dan in een situatie met veel hiaten in het aanbod. Echter vinden we in dit onderzoek maar een beperkte samenhang tussen hiaten in de voorzieningen en de waardering van de zorgplicht.⁶⁵ We vinden geen duidelijk verband tussen de beschikbaarheid van voorzieningen en het functioneren van de zorgplicht.

⁶⁴ De items voor deze vraag zijn afgestemd op die in de Monitor Ondersteuningsaanbod (Smeets & van Veen, 2016).

⁶⁵ In het po betreft het 3 van de 10 bevroagde aspecten:

Speciale klas in de school (bijv. structuur- of trajectklas): $p=0.002$ $r=-0.41$

Speciale klas met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp: $p=0.011$ $r=-0.34$

Onderwijsarrangement met sbo: $p=0.031$ $r=-0.28$

In het vo betreft het 1 aspect: Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in de school: $p=0.024$ $r=-0.30$.

In theorie kan krimp een bedreiging zijn voor het aanbod aan voorzieningen. In dit onderzoek zien we hier echter geen aanwijzingen voor. Op geen van de indicatoren hangt de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) samen met hiaten in het aanbod. Ook voor de mate van verevening en aantal besturen is er geen systematische samenhang met hiaten in het aanbod.

Moelijk om passend aanbod te vinden

In een aparte open vraag hebben we directeuren gevraagd voor welke leerlingen het moeilijk is een passend aanbod te vinden. In het po gaat het hierbij vooral om leerlingen met een combinatie van ondersteuningsbehoeften, vooral leerlingen met gedragsproblemen en een laag intelligentieniveau (zmolkers) (5x expliciet genoemd) of juist om meer- of hoogbegaafde leerlingen met gedrags- of communicatieproblematiek (6x expliciet genoemd)⁶⁶, of om leerlingen met psychiatrische problemen. De antwoorden van samenwerkingsverbanden vo laten dezelfde leemtes zien, vooral in onderwijs aan leerlingen met havo of vwo-niveau en gedragsproblematiek (zowel internaliserend als externaliserend). Daarnaast valt ook op dat leerlingen met een ernstige psychiatrische problematiek en leerlingen met angststoornissen moeilijk plaatsbaar zijn.

5.3 Schoolondersteuningsprofielen

Alle scholen zijn verplicht een schoolondersteuningsprofiel op te stellen, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. De beleidsaannee is dat binnen een samenwerkingsverband de profielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend en transparant aanbod.⁶⁷ Het is echter maar de vraag of de schoolondersteuningsprofielen op dit moment die functie vervullen. De tussentijdse conclusie die Ledoux (2016b) trekt (*"In de integrale cases hebben alle scholen binnen de tien samenwerkingsverbanden po en vo deze profielen gemaakt, maar blijken ze allermint een actieve werking te hebben. Sommigen spreken expliciet van een 'papier document'."*) wordt met ons onderzoek bevestigd. Bij lang niet alle samenwerkingsverbanden zijn de ondersteuningsprofielen bruikbaar om vast te stellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband, slechts bij de helft van de samenwerkingsverbanden zorgt het ervoor dat scholen leerlingen goed kunnen verwijzen in het kader van de zorgplicht, en zo'n 28% van de samenwerkingsverbanden ziet een belangrijke bijdrage van de ondersteuningsprofielen om ouders zicht te geven op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden.

⁶⁶ Daarnaast wordt nog gesproken over "dubbel bijzondere" leerlingen, zonder te expliciteren of het om laag of juist hoogbegaafde leerlingen gaat.

⁶⁷ Zie: G.Ledoux. 2016b.

Tabel 5.2 Gevolgen van ondersteuningsprofielen (positieve stellingen) (%(helemaal) oneens en (helemaal) eens)

	po Oneens	po Eens	vo Oneens	vo Eens
Het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	22%	65%	7%	78%
scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	28%	48%	14%	56%
ouders hebben goed zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden dan voorheen	28%	28%	20%	27%

Ook de mogelijke negatieve gevolgen van de ondersteuningsprofielen komen in de praktijk vaak niet uit. Weliswaar geeft 9% van de samenwerkingsverbanden aan dat ondersteuningsprofielen strategisch worden opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen, maar slechts een enkel samenwerkingsverband meldt dat ondersteuningsprofielen worden gebruikt als argument om leerlingen te weigeren, en dat het zorgt voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen.

Tabel 5.3 Gevolgen van ondersteuningsprofielen (negatieve stellingen) (%(helemaal) oneens en (helemaal) eens)

	po Oneens	po Eens	vo Oneens	vo Eens
de ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	64%	9%	66%	9%
de ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	86%	0%	85%	2%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	79%	0%	68%	2%

Uit de reflectiebijeenkomsten blijkt dat de samenwerkingsverbanden op het punt staan om voor zichzelf opnieuw te bepalen waarvoor een schoolondersteuningsprofiel dient. De aanwezige directeuren twijfelen over het nut van het ondersteuningsprofiel om zicht te krijgen op een dekkend aanbod. Enkelen zien wel een mogelijke rol voor het ondersteuningsprofiel als het gaat om scholen te stimuleren na te denken over de ondersteuning die ze te bieden hebben. Voor de informatievoorziening naar ouders zoeken samenwerkingsverbanden veelal andere (nieuwe) vormen, bijvoorbeeld een ondersteuningsprofiel van maximaal 2 A4 of een webapplicatie om het ondersteuningaanbod van scholen te vergelijken.

5.4 Kwaliteitszorg

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend aanbod (zowel kwalitatief als kwantitatief). Om zicht te houden op het onderwijs aan leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte hanteren de meeste samenwerkingsverbanden (91% in het po en 95% in het vo) een systematische aanpak voor kwaliteitszorg.⁶⁸ Dit is beduidend hoger dan in 2014 (po: 43%, vo: 57% (Jepma & Beekhoven, 2015)).

De meest genoemde aspecten die onderdeel uit maken van het kwaliteitszorgsysteem zijn “dekking van het aanbod en witte vlekken”, en kwantiteit en kwaliteit van het aanbod. Experts met een overstijgende blik op samenwerkingsverbanden⁶⁹ merken op dat het realiseren van een dekkend aanbod de kerntaak is van het samenwerkingsverband. Zij vinden het dan ook opmerkelijk dat circa 20% van de samenwerkingsverbanden aangeeft dat de dekking van het aanbod geen onderdeel uitmaakt van hun kwaliteitszorgsysteem. Hiernaast valt op dat aanzienlijk meer samenwerkingsverbanden vo zicht houden op de kwaliteit⁷⁰ van het aanbod dan samenwerkingsverbanden po. 28% tot 46% van de samenwerkingsverbanden houdt daarnaast zicht op de tevredenheid van belanghebbenden, met name bij ouders.⁷¹

Tabel 5.4 Onderdelen kwaliteitszorgsysteem⁷²

	po	vo
Dekking van het aanbod / witte vlekken	80%	84%
Kwantiteit van het aanbod	71%	67%
Kwaliteit van het aanbod	45%	72%
Tevredenheid van ouders	46%	41%
Tevredenheid van medewerkers	35%	36%
Tevredenheid van externe partners	28%	34%
Tevredenheid van leerlingen	8%	33%
Klachten	66%	57%
Incidenten	49%	24%
(ook) anders	32%	31%
geen systematische aanpak	9%	5%

⁶⁸ Dit wil niet zeggen dat de resterende samenwerkingsverbanden geen zicht hebben op deze aspecten; schoolbesturen/scholen houden immers doorgaans zelf ook zicht op deze aspecten.

⁶⁹ Geraadpleegd in in een aparte reflectiebijeenkomst.

⁷⁰ De beantwoording op het aspect kwaliteit van het aanbod verschilt van de beantwoording op de vraag of samenwerkingsverbanden zicht hebben op de kwaliteit van basis- en extra ondersteuning (zie paragraaf 5.5). <ogelijk hebben samenwerkingsverbanden wel (indirect; via de besturen) zicht op de kwaliteit van ondersteuning, maar rekenen ze dit niet tot hun eigen kwaliteitszorgsysteem.

⁷¹ Met uitzondering van de leerlingen in het po, die vanwege hun leeftijd moeilijk grootschalig te bevragen zijn.

⁷² Significante verschillen tussen po en vo zijn er op de volgende onderdelen:

Kwaliteit van het aanbod: [F(1,121) = 10,37, p= 0.002]

Tevredenheid van leerlingen:: [F(1,121) = 13,40. p= 0.000]

Incidenten: [F(1,121) = 8,69, p= 0.004]

Vier samenwerkingsverbanden po en twee samenwerkingsverbanden vo meldden in een open antwoord daarnaast dat ook de tevredenheid van besturen en/of schoolleiders deel uit maakt van hun kwaliteitszorgsysteem. De overige opmerkingen hadden vooral betrekking op de vorm (bijv. "monitoring" of "visitatie") of specifieke aspecten van dekking of kwantiteit (bijv. "aantal thuiszitters" of "leerlingstromen").

5.5 Kwaliteit van basis- en extra ondersteuning

De overgrote meerderheid van de directeurs van de samenwerkingsverbanden zegt zicht te hebben op de kwaliteit van basis- en extra ondersteuning (zie Tabel 5.5). Wel geldt in het po veel vaker dan in het vo dat alleen afspraken worden gemaakt over basisondersteuning; extra ondersteuning is dan niet van toepassing, omdat de basisondersteuning loopt tot aan doorverwijzing naar speciale voorzieningen.

De beantwoording verschilt duidelijk van die in de vorige paragraaf; mogelijk hebben samenwerkingsverbanden wel (indirect; via de besturen) zicht op de kwaliteit van ondersteuning, maar rekenen ze dit niet tot hun eigen kwaliteitszorgsysteem. Verder zien we dat samenwerkingsverbanden op verschillende manieren zicht houden op de besteding van middelen aan leerlingondersteuning, veelal op basis van rapportages van de schoolbesturen, gesprekken met schoolbesturen en schooldirecteuren en evaluaties van het samenwerkingsverband zelf.⁷³

Tabel 5.5 Zicht op kwaliteit van ondersteuning

	po	vo		po	vo
	Basis	Basis		Extra	Extra
Geen zicht op / weet ik niet	8%	12%		12%	9%
Niet van toepassing (bijvoorbeeld als er geen afspraken zijn of er geen sprake is van extra ondersteuning)	3%	2%		29%	7%
Wel zicht op	89%	86%		59%	84%

Als we ons beperkten tot de samenwerkingsverbanden die zicht hebben op de kwaliteit van ondersteuning, en waar hierover afspraken bestaan valt op dat meerdere samenwerkingsverbanden tekortkomingen zien bij een groot aantal scholen (zie

⁷³ Zie bijlage 2.

Tabel 5.6). Bij 9% (po) en 5% (vo) van de samenwerkingsverbanden is bij minder dan de helft van de scholen de basisondersteuning op orde volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden. Wat betreft extra ondersteuning voldoet bij 13% (po) en 8% (vo) minder dan de helft van de scholen aan de gewenste kwaliteit.

Tabel 5.6 Kwaliteit van ondersteuning op orde

	po	vo		po	vo
	Basis (n=58)	Basis (n=50)		Extra (n=38)	Extra (n=49)
geen van de scholen	0%	0%		0%	0%
1 -25 % van de scholen	2%	2%		3%	2%
26-50 % van de scholen	7%	3%		10%	6%
51-75 % van de scholen	31%	30%		55%	34%
75-99 % van de scholen	51%	50%		26%	47%
alle scholen	9%	14%		5%	11%
Totaal	100%	100%		100%	100%

In de reflectiebijeenkomsten noemen de samenwerkingsverbanden verschillende manieren waarop zij zicht houden op de kwaliteit van de basisondersteuning, waaronder:

- Werken met een auditsysteem, waarbij scholen elkaar visiteren en elkaar helpen aan te scherpen wat ze onder basisondersteuning verstaan;
- een checklist voor basisondersteuning;
- door begeleiders/ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband deel uit te laten maken van de zorgteams op de scholen, waardoor het samenwerkingsverband 'ogen op de school' heeft

Er zijn echter ook samenwerkingsverbanden waarbij het zicht krijgen op de basisondersteuning zich in een beginstadium bevindt. Zij hebben hierbij te maken met weerstand vanuit de schoolbesturen, die vinden dat zij zelf (en niet het samenwerkingsverband) verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van de basisondersteuning. Een van de aanwezigen geeft aan scholen eerst te willen laten wennen aan het gesprek over kwaliteit; zij doen dat door vooralsnog alleen evaluaties uit te laten voeren door het eigen schoolbestuur.

5.6 Professionalisering

Een hoog niveau van basisondersteuning vereist dat docenten hiervoor goed zijn toegerust. Zij moeten in staat worden gesteld om aan de verschillen tussen leerlingen tegemoet te komen. De invoering van passend onderwijs vraagt daarom ook een investering in professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs.

Binnen de overgrote meerderheid van samenwerkingsverbanden is dit een zaak voor de schoolbesturen. In 2014 waren deze percentages vrijwel identiek (Jepma en Beekhoven,

2015). Binnen zo'n 30% van de samenwerkingsverbanden zijn afspraken over professionalisering gemaakt op het niveau van het samenwerkingsverband. Eerder in deze rapportage (paragraaf 2.4) meldden we al dat samenwerkingsverbanden vaker vanuit het samenwerkingsverband professionalisering verzorgen naarmate zij een positievere verevening hebben.

Tabel 5.7 Afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs

	po	vo
Niveau van het samenwerkingsverband	28%	31%
Binnen schoolbesturen	71%	66%
Wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	0%	3%
Niet nodig	0%	0%
Geen zicht op	2%	0%
Totaal	100%	100%

Uit de reflectiebijeenkomsten blijkt ook dat bij een meerderheid van de samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid voor professionalisering van leraren/docenten bij de schoolbesturen ligt. Een deel van de aanwezige samenwerkingsverbanden geeft aan wel een rol te spelen ten aanzien van de professionalisering bijvoorbeeld door de inzet van zorgcoördinatoren of orthopedagogen hierbij. Er zijn echter ook samenwerkingsverbanden die graag een grotere rol willen spelen bij de professionalisering, maar nog te maken hebben met besturen die dat in eigen hand willen houden.

5.7 Maatregelen voor de verbetering van ondersteuning

In een open vraag hebben we de samenwerkingsverbanden gevraagd naar de (maximaal 5) belangrijkste maatregelen die zij ondernemen om te komen tot verbetering van de ondersteuning van leerlingen met ondersteuningsbehoeften: 59 respondenten uit het po en 49 respondenten uit het vo hebben hier gebruik van gemaakt. De samenwerkingsverbanden noemen hierbij diverse maatregelen waarin een aantal categorieën te onderscheiden zijn.

Samenwerkingsverbanden zetten vooral in op professionalisering door scholing of informatiebijeenkomsten, en in mindere mate op professionalisering in de vorm van intervisie (uitwisseling van ervaringen en feedback geven). Daarnaast worden nieuwe arrangementen ontwikkeld of werken samenwerkingsverbanden aan arrangementen op maat. Een derde belangrijke maatregel die veel samenwerkingsverbanden inzetten om tot verbetering van het ondersteuningsaanbod te komen is monitoring en evaluatie. Verder geven ze aan dat expertise van buiten wordt ingezet in de school om leraren/docenten te ondersteunen en/of om leerlingen te ondersteunen. Afstemming of samenwerking wordt ook door meerdere samenwerkingsverbanden genoemd. Hierbij gaat het om samenwerking tussen scholen (regulier onderling, regulier en speciaal) en afstemming tussen voorschool en po, po en vo, onderwijs en gemeenten/jeugdhulp/leerplicht en afstemming rondom thuiszitters.

Tabel 5.8 Maatregelen voor verbetering van ondersteuning (clustering van open antwoorden) (% van respondenten)

Activiteiten	PO (n=59)	VO (n=49)
Professionalisering (scholing)	66%	69%
Ontwikkelen nieuwe arrangementen/arrangementen op maat	61%	53%
Monitoring & evaluatie	42%	63%
Inzet van expertise ter ondersteuning van docenten	37%	47%
Inzet van expertise ter ondersteuning van het kind	34%	35%
Afstemming	31%	41%
Handelingsgericht werken	27%	10%
Concretiseren en verbeteren basisondersteuning	24%	27%
Professionalisering (Intervisie)	19%	27%

5.8 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

Samenwerkingsverbanden hebben de opdracht om te zorgen voor een dekkend aanbod aan voorzieningen. Hoewel in de integrale cases de meeste betrokkenen vinden dat er sprake is van een dekkend aanbod van ondersteuning, blijkt uit andere onderzoeken zoals de Monitor Ondersteuningsaanbod dat er nog behoefte is aan voorzieningen.^{74 75}

In ons onderzoek stellen we vast dat ook de directeuren van de samenwerkingsverbanden hiaten zien in het aanbod. Deze hiaten komen gedeeltelijk overeen met de hiaten die intern-begeleiders (ib-ers) en zorgcoördinatoren meldden in de Monitor Ondersteuningsaanbod. Zo wordt door een aanzienlijk deel van zowel ib-ers en zorgcoördinatoren als directeuren van de samenwerkingsverbanden de behoefte aan (uitbreiding van) crisisvoorzieningen aangegeven. Directeuren van samenwerkingsverbanden melden verder vooral een tekort aan speciale klassen (combinatiearrangement) met ondersteuning vanuit jeugd-ggz en onderwijsarrangementen (v)so cluster 4 en voorzieningen voor re-integratie van thuiszitters (vo).

Deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten herkennen het beeld dat er hiaten zijn, maar vinden het tegelijkertijd opmerkelijk. Samenwerkingsverbanden krijgen immers de vrijheid en de middelen om de ondersteuning die voor de leerlingen nodig is te realiseren. Blijkbaar hebben samenwerkingsverbanden meer tijd nodig om het ondersteuningsaanbod verder te ontwikkelen.

De beleidsaannname was dat binnen een samenwerkingsverband de schoolondersteuningsprofielen gezamenlijk zouden leiden tot een dekkend en transparant aanbod. Daarnaast was de verwachting dat scholen door de profielen leerlingen goed konden verwijzen en dat ouders goed zicht hadden op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden. Hoewel een deel van de samenwerkingsverbanden deze gevolgen

⁷⁴ Eimers, Ledoux. & Smeets, 2016

⁷⁵ Smeets & Van Veen, 2016.

van het schoolondersteuningsprofiel ervaart, geldt dit lang niet voor alle samenwerkingsverbanden. De negatieve gevolgen die voorzien waren van de schoolondersteuningsprofielen blijven volgens de meeste directeuren ook uit. Deze bevindingen komen overeen met de conclusie uit de integrale casestudies⁷⁶, waarin wordt vastgesteld dat de profielen '*geen actieve werking*' hebben.

Het realiseren van een dekkend aanbod vraagt van samenwerkingsverbanden dat zij zicht houden op het onderwijs aan leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte. Bijna alle samenwerkingsverbanden hanteren hiervoor een systematische aanpak voor kwaliteitszorg. De invulling hiervan varieert. Ten opzichte van 2014 is het aantal samenwerkingsverbanden met een kwaliteitszorgsysteem toegenomen. Wat opvalt, is dat de dekking, de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod niet altijd deel uitmaakt van het kwaliteitszorgsysteem. Samenwerkingsverbanden lijken hiervoor afhankelijk van het inzicht dat de afzonderlijke schoolbesturen hebben en met elkaar (als samenwerkingsverband) delen. De inspectie neemt verbetering in de kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden ook waar, maar constateert tegelijkertijd dat de kwaliteitszorg nog niet voldoende functioneert en veel aandacht behoeft.⁷⁷

De overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden geeft aan ook zicht te hebben op de kwaliteit van de basis- en extra ondersteuning. In de meerderheid van de samenwerkingsverbanden is de basis- en extra ondersteuning ook op een meerderheid van de scholen op orde. Desalniettemin constateren met name samenwerkingsverbanden in het po op relatief veel scholen tekortkomingen in de kwaliteit van ondersteuning. Dat het nog niet alle scholen lukt om de basis- en de extra ondersteuning te realiseren, is ook het beeld van ib-ers en zorgcoördinatoren.⁷⁸ Het realiseren van een hoog niveau van basisondersteuning vereist onder meer dat leraren/docenten goed zijn toegerust. Professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs is binnen een meerderheid van de samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, maar we zien ook dat een deel van de samenwerkingsverbanden hier een rol in speelt of wil spelen.

⁷⁶ Eimers, Ledoux. & Smeets, 2016

⁷⁷ Inspectie van het onderwijs, 2017

⁷⁸ Smeets & Van Veen, 2016.

6. Positie van belanghebbenden

6.1 Inleiding

Ouders en onderwijspersoneel hebben een formele rol in de ondersteuningsplanraad. Hiermee hebben ze onder meer instemmingsrecht op het ondersteuningsplan en daarmee op het strategisch beleid van het samenwerkingsverband. Naast deze groep van vertegenwoordigers staat een bredere groep van ouders en onderwijspersoneel die (ook) geïnformeerd moet worden over het ondersteuningsaanbod, procedures voor toewijzing en plaatsing en mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de informatievoorziening aan ouders en onderwijspersoneel;
- de positie van ouders;
- de positie van onderwijspersoneel.

6.2 Informatievoorziening aan ouders en onderwijspersoneel

In dit onderzoek hebben we de directeurs van de samenwerkingsverbanden afzonderlijk gevraagd naar in totaal zes aspecten van de informatievoorziening aan ouders en aan onderwijspersoneel.⁷⁹ Er blijkt een grote samenhang tussen de beantwoording van de vragen over informatie aan ouders en aan onderwijspersoneel. Inhoudelijk is dit goed verklaarbaar, aangezien samenwerkingsverbanden beide groepen kunnen bedienen met vergelijkbare informatie.⁸⁰ Samenwerkingsverbanden beoordelen de informatievoorziening naar ouders en onderwijspersoneel als positief (zie onderstaande grafiek). Van de samenwerkingsverbanden geeft 3% de informatievoorziening een 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5).⁸¹

⁷⁹ - De website geeft ouders duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband

- De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor ouders

- De website geeft ouders duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep

- De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband

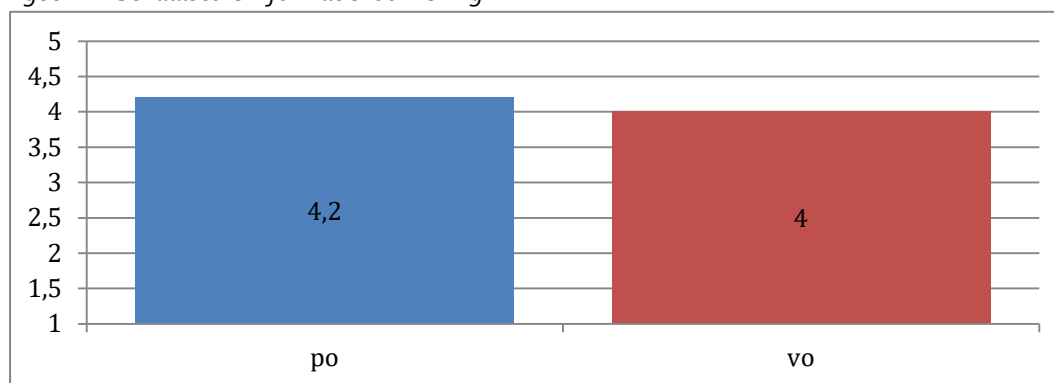
- De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor onderwijspersoneel

- De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep

⁸⁰ De betrouwbaarheid (cronbach's alpha) van de onderliggende schaal van 6 vragen (3 voor de informatie aan ouders, en 3 aan onderwijspersoneel) is 0.880 in het po en 0.868 in het vo.

⁸¹ Als we de informatievoorziening aan ouders en personeel afzonderlijk bekijken, blijkt er weinig verschil: ouders 4,1 / personeel 4,2.

Figuur 6.1 Schaalscore informatievoorziening⁸²



6.3 Positie van ouders

Bijna alle samenwerkingsverbanden geven aan dat ouders voldoende invloed via formele zeggenschap hebben. Een veel kleinere groep samenwerkingsverbanden vindt dit ook gelden voor de informele zeggenschap. Verder heeft 39% van de samenwerkingsverbanden po en een kwart van de samenwerkingsverbanden vo zicht op de tevredenheid van ouders.

Tabel 6.2 Positie van ouders (percentage overwegend en helemaal eens)

	po	vo
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	97%	95%
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of ouderpanel)	28%	12%
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van ouders	39%	23%

Tweederde van de directeurs van de samenwerkingsverbanden vo en driekwart van de samenwerkingsverbanden po geeft aan dat de positie van ouders een aandachtspunt is in hun samenwerkingsverband. Hiermee is niet gezegd dat dit de positie van ouders ook als probleem wordt gezien.

Samenwerkingsverbanden konden een toelichting geven op de manier waarop zij aandacht besteden aan de positie van ouders. Een paar opmerkingen komen zowel bij po als vo samenwerkingsverbanden terug. Zo melden 20 samenwerkingsverbanden te zoeken naar manieren om de tevredenheid van ouders te meten, zeggen 14 samenwerkingsverbanden ouders meer bij de aanvraag en uitvoering van de ondersteuning te willen betrekken, en geven 12 samenwerkingsverbanden aan dat zij de betrokkenheid van ouders via de ondersteuningsplanraad willen vergroten. In de opmerkingen komt verder terug dat ouders vaak 'getrapt' betrokken worden: ouders zijn in eerste instantie betrokken bij de school, en

82 In het po loopt de tevredenheid over informatievoorziening van 2,83 tot 5 (mediaan: 4,2) met een standaarddeviatie van 0.61. In het vo van 2,33 tot 5 (mediaan: 4,0) met een standaarddeviatie van 0.61.

komen vervolgens via de school in contact met het samenwerkingsverband. Eén respondent licht dit toe: *'Relatief weinig ouders komen in aanraking met het samenwerkingsverband. Dat is in zichzelf geen probleem. Het is een zaak van voortdurende aandacht of ouders zich voldoende gehoord weten, en of zij over voldoende informatie beschikken.'*

6.4 Positie van onderwijspersoneel

Bijna alle directeuren van de samenwerkingsverbanden vinden dat onderwijspersoneel net als ouders voldoende invloed via formele zeggenschap heeft. Minder samenwerkingsverbanden zijn van mening dat dit geldt voor de informele zeggenschap. Een ruime minderheid van de samenwerkingsverbanden heeft zicht op de tevredenheid van onderwijspersoneel.

Tabel 6.3 Positie van onderwijspersoneel (percentage overwegend en helemaal eens)

	po	vo
Onderwijspersoneel heeft voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	97%	95%
Onderwijspersoneel heeft voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of panel)	44%	31%
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van onderwijspersoneel	28%	16%

De positie van onderwijspersoneel wordt door ongeveer de helft van de directeuren van de samenwerkingsverbanden als aandachtspunt gezien.⁸³ Ook hierbij geldt dat de term "aandachtspunt" niet perse synoniem is voor knelpunt.

In hun opmerkingen geven 16 samenwerkingsverbanden geven aan dat dat de betrokkenheid van personeel voornamelijk "getrapt" via de scholen loopt, en zeggen 10 samenwerkingsverbanden aandacht te besteden aan scholing en professionalisering van onderwijspersoneel. Een deel van de samenwerkingsverbanden zegt de communicatie tussen samenwerkingsverband en schoolpersoneel te willen verbeteren (9 keer) of de ondersteuningsplanraad beter te willen betrekken (7 keer). We zien geen grote verschillen tussen de opmerkingen van samenwerkingsverbanden po en samenwerkingsverbanden vo.

⁸³ 49% voor samenwerkingsverbanden po en 48% voor het vo.

6.5 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

In de aanloop naar de invoering van passend onderwijs is de verzwakking van de positie van ouders als potentieel risico aangemerkt. Zo zouden (naast de beoogde positieve effecten) ouders bijvoorbeeld geen gelijkwaardige stem meer hebben bij het bepalen van en invullen van het ondersteuningsaanbod, en zouden criteria tussen samenwerkingsverbanden onderling verschillen met rechtsongelijkheid als mogelijk gevolg.⁸⁴

Om de positie van ouders te versterken is informatie, communicatie en medezeggenschap van belang. Over het algemeen zijn de directeurs van de samenwerkingsverbanden positief over de informatievoorziening voor ouders en personeel. Dit contrasteert met de bevindingen uit de publicatie *'De bomen en het bos'*⁸⁵ waarin ouders niet onverdeeld positief zijn over de informatievoorziening en informatie missen over beschikbare hulp. Hoewel uit aanpalend onderzoek onder ouders blijkt dat zij gemiddeld redelijk tevreden zijn over de communicatie en informatievoorziening⁸⁶, worden in die studie significante verschillen tussen groepen ouders geconstateerd.⁸⁷

Formele zeggenschap is door vrijwel alle samenwerkingsverbanden geregeld. Daarentegen zien we dat slechts een klein deel van de directeurs van de samenwerkingsverbanden vindt dat ouders voldoende invloed hebben via informele zeggenschap en hebben zij weinig zicht op de tevredenheid van ouders. Het zicht krijgen op de tevredenheid van ouders lijkt wel in ontwikkeling. In de toelichting geeft een aantal samenwerkingsverbanden aan te zoeken naar manieren om dat te meten, daarnaast is bij bijna de helft van de samenwerkingsverbanden oudertevredenheid onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem (zie H5).

Onderwijspersoneel is vanuit de blik van het samenwerkingsverband goed formeel vertegenwoordigd door de ondersteuningsplanraad. Ook kunnen zij meer dan ouders via meer informele kanalen invloed uitoefenen op het beleid van het samenwerkingsverband. Wel ontbreekt vaak bij het samenwerkingsverband zicht op de tevredenheid van personeel.

⁸⁴ Ledoux, (2013).

⁸⁵ Van der Meer, (2016).

⁸⁶ Loon-Dijkers, A.L.C. van, Heurter, A.M. H. & Ledoux, G. (2017).

⁸⁷ Zo blijken ouders van leerlingen in het speciaal onderwijs meer tevreden dan ouders van leerlingen in het regulier onderwijs (zowel po als vo).

7. Samenwerking met externen

7.1 Inleiding

De samenwerkingsverbanden zijn regionaal en sectoraal begrensd. De regionale afbakening zorgt er voor dat er sprake is van "grensverkeer" (leerlingen wonen in het gebied van samenwerkingsverband X en gaan naar school binnen samenwerkingsverband Y). Daarnaast stromen leerlingen vanuit het po door naar het vo, wat weer afstemming vraagt om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat opgebouwde kennis over een leerling op de juiste plek terecht komt. Daarnaast is bij de invoering van passend onderwijs besloten om het onderwijs voor kinderen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking (Cluster 1 en 2) niet onder te brengen binnen de samenwerkingsverbanden voor po en vo. Voor deze leerlingen moeten de samenwerkingsverbanden po en vo dus afstemmen en samenwerken met gespecialiseerde instellingen met veelal een bovenregionaal of landelijk werkgebied.

Kort na de invoering van passend onderwijs is de nieuwe Jeugdwet en Participatiewet ingevoerd en is een deel van de ondersteuning waar kinderen gebruik van kunnen maken ondergebracht in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk geworden. In theorie kunnen gemeenten en onderwijs hiermee betere en integraler ondersteuning op maat bieden, maar dit vereist wel goede samenwerking. Doordat samenwerkingsverbanden meestal op bovenlokale schaal werken, moeten ze hierbij afstemmen met verschillende gemeenten.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de tevredenheid ten aanzien van de samenwerking met deze externen;
- de wijze waarop het overleg is georganiseerd;
- de tevredenheid over de afstemming met de gemeente

7.2 Tevredenheid externe samenwerking

De directeurs van de samenwerkingsverbanden zijn overwegend tevreden over de samenwerking met samenwerkingsverbanden in aanpalende regio's (horizontaal) of met de aanleverende/ontvangende samenwerkingsverbanden po en vo (verticaal).

Wel is met name bij het po sprake van onvrede over de samenwerking met het Cluster 1 en 2 onderwijs. In de reflectiebijeenkomsten is hierbij aangegeven dat het met name gaat om onvrede over cluster 2 onderwijs. Dit onderwijs wordt aangeboden door een aantal instellingen die landelijk opereren. Het aanbod van de instellingen wordt volgens de directeurs 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. Een enkele directeur merkt wel dat de instellingen voor cluster 2 onderwijs meer vraaggericht zijn gaan werken.

16% en 14% van de samenwerkingsverbanden vo is ontevreden over de samenwerking met respectievelijk de ontvangende mbo-instellingen⁸⁸ en met de lokale jeugdhulp. Uit de reflectiebijeenkomsten komt naar voren dat het lang duurt sinds de invoering van de Jeugdwet voordat de jeugdhulp echt is ingericht door de gemeenten. Daarnaast wordt door de directeurs aangegeven dat afstemming en samenwerking met jeugdhulp lastig is als verschillende gemeenten in de regio onderling niet samenwerken bij de organisatie van jeugdhulp. Samenwerking met gemeenten rondom jeugdhulp hangt volgens de directeurs die aanwezig zijn bij de reflectiebijeenkomsten ook sterk af van de kwaliteiten van de zittende wethouders en ambtenaren.

Ondanks bovengenoemde onvrede is een meerderheid van de samenwerkingsverbanden tevreden over de samenwerking met de gemeenten.

Tabel 7.1 Tevredenheid externe samenwerking (percentage (heel) ontevreden en (heel) tevreden)^{89 90}

	po Onte­vreden	po Tevreden	vo Onte­vreden	vo Tevreden
Andere samenwerkingsverbanden	2%	89%	2%	86%
Cluster 1 en 2 onderwijs	26%	47%	2%	67% ^a
De ontvangende samenwerkingsverbanden vo	0%	89%	-	-
de aanleverende samenwerkingsverbanden po	-	-	3%	76%
De ontvangende mbo-instellingen	-	-	16%	44%
Het bedrijfsleven	-	-	0%	32% ^b
De gemeente(n) (ambtelijk)	5%	75%	4%	79%
De gemeente(n) (bestuurlijk)	8%	66%	3%	79%
De lokale jeugdhulp	8%	55%	14%	55%

a) 12% nvt. b) 47% nvt

7.3 Organisatie bestuurlijk/ambtelijk overleg

Wettelijk is vastgelegd dat op overeenstemming gericht overleg (OOGO) over het ondersteuningsplan plaats moet vinden tussen een samenwerkingsverband en gemeenten. Daarnaast moeten gemeenten met de samenwerkingsverbanden OOGO voeren over het jeugdplan. Hoewel incidenteel bestuurlijk overleg wettelijk gezien volstaat, kiezen veel

⁸⁸ In Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Eenmeting 2016. (Eimers & Kennis, 2017) zijn mbo's niet gevraagd naar tevredenheid. Wel geeft respectievelijk 49% en 64% van de mbo-instellingen aan dat overleg en samenwerking met swv vo plaatsvindt. Bij een relatief groot deel van de mbo's is overleg en samenwerking met het vo niet het geval.

⁸⁹ Het antwoord "niet van toepassing" hebben we buiten beschouwing gelaten en we hebben gepercenteerd op het aantal samenwerkingsverbanden dat een oordeel heeft gegeven. Wanneer meet dan 10% van de respondenten het antwoord "niet van toepassing" heeft gegeven, vermelden we dit onderaan de tabel.

⁹⁰ Bij "anders" po: 83% tevreden (25% nvt), vo: 100% tevreden (67% nvt)

regio's voor een jaarlijks terugkerend integraal OOGO waar de plannen voor passend onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs en jeugdhulp in samenhang worden besproken.⁹¹ De bestuurlijke afspraken en opdrachten worden vervolgens uitgewerkt in overleg tussen ambtenaren onderwijs-jeugd van de gemeenten en de directeurs of andere medewerkers van samenwerkingsverbanden. De lokale of regionale samenwerking kan door de betrokken partijen naar eigen inzicht worden ingevuld.

Het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden voert overleg met alle gemeenten tegelijkertijd (of het samenwerkingsverband valt volledig samen met 1 gemeente). Naast de genoemde opties komen ook combinaties voor, bijvoorbeeld van een samenwerkingsverband die overleg met drie gemeenten als groep voert en met één gemeente apart overleg voert. Een aantal samenwerkingsverbanden voert het bestuurlijk overleg met alle gemeenten tegelijkertijd, terwijl het ambtelijk overleg met gemeenten (soms) afzonderlijk wordt gevoerd.

Tabel 7.2 Organisatie bestuurlijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan

	po	vo
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	80%	74%
er is overleg met elke gemeente apart	8%	9%
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	3%	3%
Anders	9%	9%
Totaal	100%	100%

Tabel 7.3 Organisatie ambtelijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan

	po	vo
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	68%	69%
er is overleg met elke gemeente apart	11%	12%
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	5%	3%
anders	17%	16%
Totaal	100%	100%

In een open vraag hebben we gezocht naar knelpunten die samenwerkingsverbanden ervaren in de afstemming met gemeenten. Een aanzienlijk deel van de antwoorden heeft betrekking op het feit dat samenwerkingsverbanden afspraken moeten maken met meerdere gemeenten (16% po en 25% van de samenwerkingsverbanden vo noemt dit als knelpunt), en de constatering dat gemeenten traag tot besluiten komen ('Ambtelijke molens', 'Gelaagdheid'), genoemd door 18% van de samenwerkingsverbanden po en 10% vo. Daarnaast wijzen 9% en 8% van de samenwerkingsverbanden po en vo nog op de vele personele wisselingen binnen gemeenten wat de kwaliteit van afstemming vermindert.

⁹¹ Zie <http://www.onderwijsjeugd.nl>

7.4 Tevredenheid over uitvoering afspraken met gemeenten

Hoewel een ruime meerderheid van de directeuren van de samenwerkingsverbanden tevreden is over de uitvoering van de afspraken op het gebied van leerplicht en thuiszitters, is dit op de overige aspecten beduidend minder het geval. Met name over uitvoering van de afspraken over jeugdprogramma's bestaat veel onvrede (po:16%, vo 21% ontevreden). In de reflectiebijeenkomsten wordt bijvoorbeeld genoemd dat scholen zich niet gezien voelen als partner in de uitvoering van de jeugdhulp. Er klinken tijdens de bijeenkomsten ook positieve geluiden over de samenwerking met de jeugdhulp op de werkvloer. Bijvoorbeeld over de constructies waarbij een medewerker, die een schakelfunctie vervult naar de jeugdhulp, participeert in een zorgteam op de scholen.

Experts met een overstijgende blik op samenwerkingsverbanden reageren verrast op deze relatief geringe onvrede over de jeugdprogramma's. Zij hadden deze percentages veel hoger ingeschat, aangezien het gesprek over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp in hun ogen pas nu echt op gang komt. Daar staat tegenover dat gemeenten zelf (zoals blijkt uit de Monitor Gemeenten⁹² zelfs iets positiever oordelen over de bevroegde onderwerpen dan de directeuren van de samenwerkingsverbanden; voor zover zij daarover hun mening hebben gegeven.

Tabel 7.4 Tevredenheid uitvoering afstemming gemeenten (Percentage respondenten (heel) (on)tevreden)^{93 94}

	po Ontevreden	po Tevreden	vo Ontevreden	vo Tevreden
Leerplicht/ Thuiszitters	5%	72%	7%	79%
Leerlingenvervoer	6%	53%	6%	58%
Onderwijshuisvesting	6%	41% ^a	8%	50% ^b
Toeleiding naar de arbeidsmarkt	-	-	12%	39% ^c
Jeugdprogramma's in en om het onderwijs	16%	38%	21%	35%

a) 23% nvt. b) 31% nvt c) 14% nvt

Tabel 7.5 Knelpunten in afstemming met gemeenten

	po	Vo
Meerdere gemeenten	16%	25%
Traagheid / gelaagdheid	18%	18%
Personele wisselingen bij gemeenten	9%	8%
	100% (N=57)	100% (N=52)

⁹² Van Veen, Huizinga & van der Steenhoven (2017).

⁹³ Het antwoord "niet van toepassing" hebben we buiten beschouwing gelaten en we hebben gepercenteerd op het aantal samenwerkingsverbanden dat een oordeel heeft gegeven. Wanneer meet dan 10% van de respondenten het antwoord "niet van toepassing" heeft gegeven, vermelden we dit onderaan de tabel.

⁹⁴ Bij "anders" po: 83% tevreden (25% nvt), vo: 100% tevreden (67% nvt)

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').

7.5 Conclusie en reflectie: beoogde en onbedoelde gevolgen

De afstemming met externe partijen is van belang voor een goede uitvoering van passend onderwijs. Over het algemeen zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden vrij tevreden, maar vooral de afstemming met cluster 2, met het mbo en met gemeenten over jeugdhulp blijkt nog aandacht te vragen. Dat de ondersteuning vanuit de jeugdhulp een verbeterpunt is, wordt in aanpalend onderzoek binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs door andere respondentgroepen onderschreven; Intern begeleiders en zorgcoördinatoren ervaren nog weinig ondersteuning vanuit de wijkteams, de jeugd-ggz en overige jeugdhulp. Ook hebben zij het gevoel dat de snelheid van de inzet van hulp door externe jeugdpartners verminderd is.⁹⁵ Deze ervaring hebben sommige ouders ook. Zij merken dat op de grens tussen onderwijs en jeugdhulp nog veel onduidelijkheid is over wie waarvoor verantwoordelijk is sinds de invoering van de Jeugdwet.⁹⁶ Uit de monitor Gemeenten blijkt dat veel gemeenten deze onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden ook ervaren. De meeste knelpunten in de afstemming tussen passend onderwijs en jeugdhulp die door gemeenten genoemd worden, hebben betrekking op afbakening van verantwoordelijkheden en taken tussen onderwijs en jeugdhulp. Een meerderheid van de gemeenten is net als de directeuren van de samenwerkingsverbanden tevreden over de uitvoering van de afspraken uit het oogo, zo blijkt uit de Monitor Gemeenten.⁹⁷

Het is waarschijnlijk dat zowel het onderwijsveld als de gemeenten in de afgelopen twee jaar vooral gericht zijn geweest op de invoering van hun eigen nieuwe structuren en werkwijzen. Nu deze enigszins zijn ingedaald, breekt het moment aan dat de verbetering van de samenwerking met gemeenten verder kan worden aangepakt.⁹⁸

⁹⁵ Smeets & van Veen (2016).

⁹⁶ Van der Meer (2016).

⁹⁷ Van Veen, Huizinga & van der Steenhoven (2017).

⁹⁸ Onderwijsraad (2016). Advies passend onderwijs.

8. Naar een typologie van samenwerkingsverbanden?

Het primaire doel van de Monitor Samenwerkingsverbanden is om de stand van zaken rond een aantal onderzoeksthema's weer te geven vanuit het perspectief en de beleving van directeuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn we in de Monitor Samenwerkingsverbanden op zoek naar een manier om een typologie te kunnen maken in de veelvormigheid van samenwerkingsverbanden. Dit zou als nevendoeel van de monitor kunnen worden beschouwd. Een dergelijke typologie zou dan bijvoorbeeld kunnen worden benut als risico-indicator⁹⁹, als hiervoor aanwijzingen bestaan, of als inhoudelijk gestuurde benchmark voor samenwerkingsverbanden zelf.¹⁰⁰

In dit hoofdstuk gaan we in op onze werkwijze, uitkomsten en reflectie hierop door onszelf en door betrokkenen (directeuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden, vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden, Onderwijsinspectie en OCW)

De typologie van samenwerkingsverbanden in 2014

In de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs hebben Rekers-Mombarg & Bosker (2015) een typeringsonderzoek uitgevoerd om inzicht te geven in de belangrijkste aspecten waarop samenwerkingsverbanden van elkaar verschillen. De centrale vraag was *“of samenwerkingsverbanden po en vo systematisch in betekenisvolle groepen verdeeld kunnen worden op basis van beleidsrelevante kenmerken.”* Op basis van kengetallen van de samenwerkingsverbanden en data uit de monitor onder directeuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden door Sardes hebben Rekers-Mombarg & Bosker (2015) per thema latente clusteranalyses uitgevoerd waarbij naar contrasterende en betekenisvolle groepen van samenwerkingsverbanden is gezocht. De significante indicatoren per thema vormen vervolgens de basis voor een thema-overstijgende latente clusteranalyse, de superclustering. Rekers-Mombarg & Bosker concluderen (...)

dat er een zinvolle typering van samenwerkingsverbanden po en vo gemaakt kan worden. In het po kenmerken ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden door een uitgebreide centrale dienstverlening hebben en uitvoerige communicatie richting externe betrokkenen. Ze hebben een website met veel informatie over de organisatie, toewijzing en/of uitvoering (extra) ondersteuning en betrekken de leerkrachten op diverse manieren bij de uitvoer van Passend onderwijs. Ook hebben ze meestal een (licht) positieve vereveningsopdracht. In het vo heeft twee-derde van de samenwerkingsverbanden een uitgebreide centrale dienstverlening.

⁹⁹ Rekers-Mombarg & Bosker (2015) schrijven over de typering van samenwerkingsverbanden: Dit kan een signalerende functie hebben; mogelijk zijn er samenwerkingsverbanden aan te wijzen waar de organisatie, vormgeving en/of uitvoering van Passend onderwijs dusdanig is dat de (extra) ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben niet voldoende gewaarborgd kan worden. (p.1)

¹⁰⁰ Uit overleggen met het Dashboard Passend Onderwijs is gebleken dat samenwerkingsverbanden hun kernindicatoren graag willen vergelijken met vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

Daarnaast kenmerken ze zich doordat ze relatief veel procedures voor de toewijzing, plaatsing en terugplaatsing leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben vastgelegd. (...).

De kern van de typologie van samenwerkingsverbanden in 2014 is dan ook een onderscheid tussen enerzijds samenwerkingsverbanden met een *“uitgebreide centrale dienstverlening en een centraal of gemengd sturingsmodel”* en anderzijds samenwerkingsverbanden met een *“beleidsarme invoering van Passend onderwijs, een decentraal aansturingsmodel”*.¹⁰¹

Rekers-Mombarg & Bosker stelden hierbij wel vast dat Passend onderwijs nog maar net van start is gegaan. (...) Hetzelfde geldt ook voor de samenwerkingsverbanden. Ze zijn nog lang niet uit ontwikkeld. (...) De huidige typering van samenwerkingsverbanden is dan ook een momentopname. Een nieuwe typering in het kader van bijvoorbeeld het geplande lange termijn evaluatieonderzoek zal sowieso tot andere clusterindeling leiden omdat samenwerkingsverbanden zelf veranderen. De hier gepresenteerde methode van latente clusteranalyses op basis van een internetvragenlijst en kengetallen kunnen wel opnieuw toegepast worden. De internetvragenlijst is toekomstbestendig en de kengetallen van de samenwerkingsverbanden worden jaarlijks herzien. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om de nieuwe clusterindeling van een samenwerkingsverband te vergelijken met de clusterindeling ten tijde van de start van Passend onderwijs.

Onze keuze voor een andere aanpak, met behoud van de kern

Hoewel de in 2014 gehanteerde methode opnieuw kon worden toegepast, hebben we tijdens de vragenlijstconstructie in samenspraak met het Ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie, en in afstemming met het NRO besloten hiervan af te zien.

De reden hiervoor is tweeledig:

1. In navolging van Rekers-Mombarg & Bosker oordelen de geraadpleegde experts van OCW, Onderwijsinspectie en onderzoekers binnen het consortium van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs dat de uitkomsten van de eerdere analyses als tijdgebonden moeten worden beschouwd. De gevonden typologie in de nulmeting wordt meer gezien als het resultaat van een min of meer toevallige stand van zaken aan de start van passend onderwijs dan als een stevige beleidsmatige keuze van het samenwerkingsverband. Het beleid van samenwerkingsverbanden is nog steeds in ontwikkeling (zo blijkt ook uit onze eerste uitkomsten van de integrale casestudies¹⁰²) en laat zich niet goed vangen in de oorspronkelijke typen.
2. Bovendien vereist een nieuwe toetsing van de destijds gevonden clustering dat in de nulmeting gestelde vragen (in elk geval de 'ladende vragen') volledig en ongewijzigd moeten worden herhaald. Een groot deel van deze vragen blijkt echter niet meer goed

¹⁰¹ Destijds constateerden Rekers-Mombarg & Bosker (2015) ook een samenhang met een slechter verloopende besluitvorming (in de ogen van de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband zelf).

¹⁰² Eimers, Ledoux. & Smeets, 2016.

toepasbaar op de huidige situatie; termen zijn niet meer in gebruik, situaties komen niet meer voor en/of de vragen hadden sterk betrekking op de implementatie van passend onderwijs, en minder op het feitelijke beleid.

In gesprekken met samenwerkingsverbanden hebben we gemerkt dat de kern van de typologie van Rekers-Mombarg & Bosker nog altijd leeft onder samenwerkingsverbanden zelf; zij omschrijven zichzelf in termen van centraal-decentraal (en gemengd) en verwijzen daarbij naar hun sturing, verdeling van middelen en centrale dienstverlening. We hebben er dan ook in samenspraak met het Ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie voor gekozen om de typering van samenwerkingsverbanden weliswaar op een andere wijze vorm te geven, maar wel recht te doen aan de kern van de uitkomsten uit de Kortetermijnevaluatie; door te kijken naar de plaats waarin samenwerkingsverbanden zichzelf inschalen in het continuüm "centraal" tot "decentraal" wat betreft hun beleidskeuze, naar de centrale dienstverlening die het samenwerkingsverband centraal aanbiedt en naar hun keuze in de verdeling van middelen.

Vraagstelling

De dimensies van centraal-decentraal (sturing, dienstenaanbod en middelenverdeling) zijn niet altijd in lijn met elkaar. Binnen sommige samenwerkingsverbanden worden veel middelen direct naar alle scholen doorgedecentraliseerd om daarmee een basis-plus niveau te realiseren. Dit moet de vraag naar centrale voorzieningen verminderen. Binnen andere samenwerkingsverbanden krijgen de scholen de zeggenschap over de zelfde hoeveelheid middelen, maar worden die middelen besteed om diensten 'in te kopen' bij het samenwerkingsverband; een dergelijk samenwerkingsverband heeft dus weinig 'eigen' middelen, maar **wel** een groot centraal aanbod. Weer andere houden sterke regie over middelen via een soort leerlinggebonden financiering nieuwe-stijl, maar die middelen worden vervolgens benut door de scholen zelf en resulteren dan niet in een omvangrijke centrale dienstverlening.

Omdat het concept centraal-decentraal aan de ene kant wel leeft, maar aan de andere kant moeilijk volledig te definiëren is, hebben we de vraag aan respondenten sterk 'open' gesteld. De vraagstelling en introductie waren als volgt.

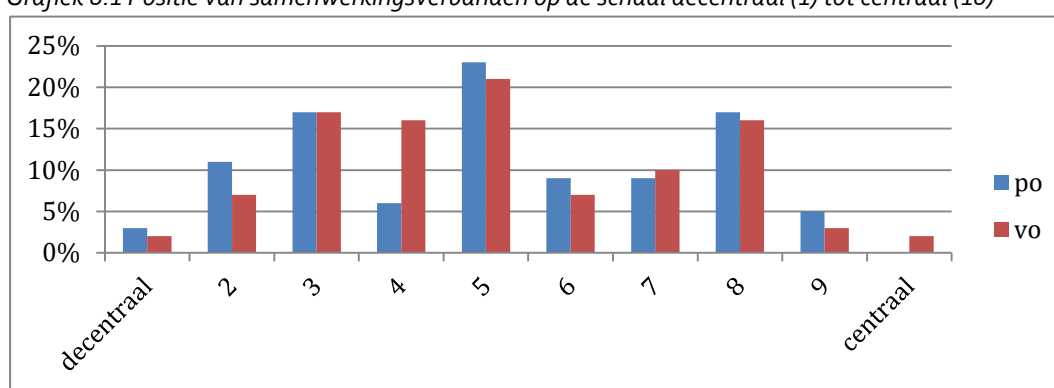
Sommige samenwerkingsverbanden hebben veel zaken centraal geregeld; er is bijvoorbeeld sprake van veel sturing en verantwoordelijkheid bij het bestuur van het samenwerkingsverband en/of er zijn veel centrale voorzieningen. Bij andere samenwerkingsverbanden is juist zo veel mogelijk decentraal geregeld; er is bijvoorbeeld veel autonomie en verantwoordelijkheid bij individuele schoolbesturen. Bij weer andere samenwerkingsverbanden valt het sturingsmodel ergens tussen deze uitersten in.

- **Waar zou u het sturingsmodel van uw samenwerkingsverband plaatsen in het continuüm tussen decentraal en centraal?**¹⁰³

Bevindingen

De meeste samenwerkingsverbanden positioneren zich rond het midden van de schaal decentraal-centraal. Dit is in lijn met eerder onderzoek. Zo gaf in de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs (Jepma & Beekhoven, 2015) respectievelijk 65% en 80% van de samenwerkingsverbanden po en vo aan dat ze werken met een gemengd model. Gemiddeld zijn samenwerkingsverbanden iets decentraler dan precies in het midden; zo'n 60% zit "links van het midden". In hun positionering verschillen samenwerkingsverbanden po en vo niet van elkaar.

Grafiek 8.1 Positie van samenwerkingsverbanden op de schaal decentraal (1) tot centraal (10)



Ook is er geen significant verschil in (mate van) decentraal/centraal sturingsmodel tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in het aantal schoolbesturen, de mate van verevening en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp). Samenwerkingsverbanden zelf zien vooral dat de sturingsvorm historisch zo gegroeid is vanuit de situatie vóór passend onderwijs. Soms maken samenwerkingsverbanden echter een bewuste keuze voor een bepaald sturingsmodel.

Samenhang met middeleninzet en dienstverlening

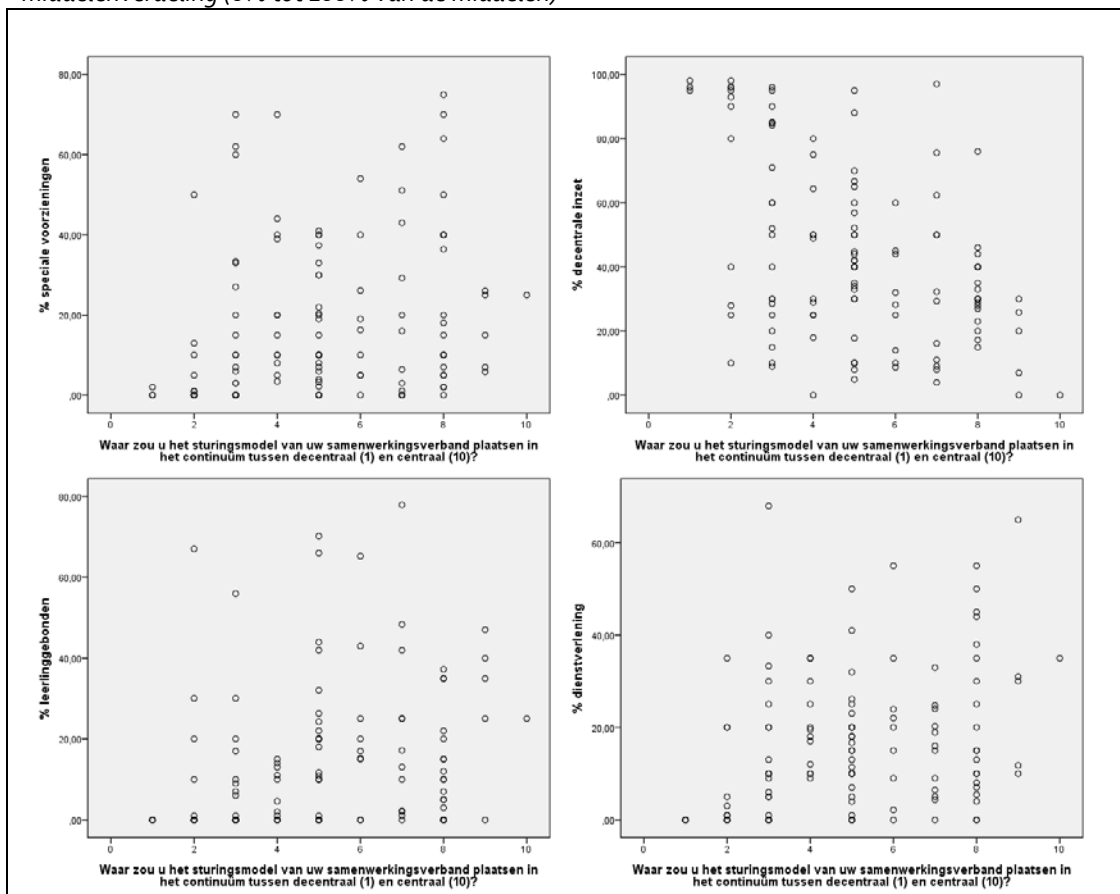
In ons onderzoek hebben we respondenten gevraagd een inschatting te maken van de verdeling van begrote posten (zie ook H₃).¹⁰⁴ De middeleninzet en de door de respondent opgegeven mate van decentraal/centraal sturingsmodel hangen significant samen op 4 van de 5 begrotingsposten. Hoe "centraler" het sturingsmodel van het samenwerkingsverband, des te meer middelen worden er ingezet voor centrale voorzieningen, leerlinggebonden budget en dienstverlening, en des te minder middelen worden er (onafhankelijk van

¹⁰³ Als antwoordoptie werd een schaal getoond met 10 punten met aan de ene kant "Decentraal" en aan de andere kant "Centraal"

¹⁰⁴ exclusief de middelen die direct door DUO worden uitgekeerd aan het (V)SO en SBO.

gespecificeerde ondersteuningsbehoefte van leerlingen) aan scholen/schoolbesturen doorgezet. Deze samenhang is echter wel klein (zie ook onderstaande figuur).¹⁰⁵

Grafiek 8.2 Positie van samenwerkingsverbanden decentraal (1) tot centraal (10) afgezet tegen middelenverdeling (0% tot 100% van de middelen)



Ook zien we dat naarmate samenwerkingsverbanden een centraal sturingsmodel hebben, zij vaker (en meer) vormen van centrale dienstverlening verzorgen.¹⁰⁶ De samenhang met uitgaven en dienstverlening valideert dan ook onze operationalisering van het sturingsmodel. In een reflectiebijeenkomst werden de onderlinge verschillen tussen

¹⁰⁵ Speciale voorzieningen: $r=0.203$, $p=0.025$.
 Decentrale inzet van middelen: $r= -0.470$, $p=0.000$.
 "Leerlinggebonden budget": $r=0.235$, $p=0.010$.
 Dienstverlening: $r=0.293$, $p=0.001$.

Management en organisatie van het samenwerkingsverband niet significant ($p=0.200$)
¹⁰⁶ Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften: $r= 0.393$, $p=0.000$
 Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen: $r=0.236$, $p=0.009$
 Informatie voor onderwijspersoneel $r=0.177$, $p=0.050$
 Melding en verwerking van klachten en/of geschillen: $r=0.240$, $p=0.008$
 Toewijzing van extra onderwijssteun: $r=0.192$, $p=0.33$
 Informatie voor ouders, "anders" en "geen" : geen significant verschil

samenwerkingsverbanden evenwel ook genuanceerd; als je “van heel dichtbij” kijkt, zie je wel verschillen, maar in grote lijnen verschillen samenwerkingsverbanden niet zo veel in hun sturing, aldus een deelnemer met zicht over meerdere samenwerkingsverbanden.

Samenhang van het sturingsmodel met andere aspecten binnen passend onderwijs

In ons onderzoek vinden we **geen lineaire samenhang** tussen de inschaling van de respondent op het continuüm decentraal-centraal (het sturingsmodel) en de onderzochte andere aspecten:

- zorgplicht
- bureaucratie
- financiële transparantie
- vertrouwen en consensus
- hiaten
- werking van de schoolondersteuningsprofielen

Alleen als we een clustering aanbrengen binnen de sturingsmodellen¹⁰⁷ zien we enkele significante verschillen tussen de drie groepen:

- Met vertrouwen¹⁰⁸; dit effect geldt alleen voor samenwerkingsverbanden po
- Helderheid van financieel beleid¹⁰⁹
- Negatieve aspecten van de schoolondersteuningsprofielen¹¹⁰

We vinden al met al geen (overtuigend en consistent) bewijs dat het type sturingsmodel een groot effect heeft op de onderzoeksthema's. In de reflectiebijeenkomsten melden samenwerkingsverbanden dat ook; samenwerkingsverbanden die een vergelijkbare positie kiezen tussen centraal en decentraal werken dit soms anders uit, en komen zo tot andere uitkomsten. Samenwerkingsverbanden die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten zien ook niet een “superieur” model; waar het om gaat is dat het gehanteerde model past in de

¹⁰⁷ We hanteren dan de volgende indeling: 1-3=decentraal (31% po, 26% vo) / 4-7 = gemengd (48% po, 53% vo) / 8-10=centraal (22% po, 21% vo).

¹⁰⁸ De besturen binnen samenwerkingsverbanden met een centraal sturingsmodel hebben meer onderling vertrouwen dan die met een gemengd sturingsmodel. 3,9 versus 3,3; effectgrootte=1,10 (groot effect). Samenwerkingsverbanden met een decentraal sturingsmodel nemen een tussenpositie in: gemiddelde 3,6 (een effectgrootte van 0.48; middelgroot effect). [F(2,64) = 5.21. p=0.008]

¹⁰⁹ Centraal gestuurde samenwerkingsverbanden oordelen is iets positiever over de helderheid van het financieel beleid (4,1) dan bij de overige samenwerkingsverbanden (3,7). [F(2,120) = 1.29, p= 0.049]. Effectgrootte is maximaal 0.64; middelgroot effect,

¹¹⁰ Met elk van de drie (negatieve) stellingen zijn samenwerkingsverbanden met een gemengd sturingsmodel het iets vaker eens (of niet oneens) dan de centraal en decentraal gestuurde samenwerkingsverbanden.

Niet bedienen: [F(2,111) = 4,88, p= 0.013]

Ongewenste concentratie: [F(2,110) = 4,73, p= 0.011]

Leerlingen weigeren: [F(2,115) = 7,35, p= 0.001]

(historische en actuele) context en de kwaliteit van uitvoering op orde is. De samenwerkingsverbanden die wij hierover hebben gesproken, verwachten dat de sturingsaanpak binnen de samenwerkingsverbanden de komende jaren nog wel zal veranderen. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat het centraal toekennen van arrangementen eerst een ideale structuur leek, maar dat sommige samenwerkingsverbanden daar nu op terugkomen en middelen meer rechtstreeks decentraal inzetten. Anderzijds zijn er ook samenwerkingsverbanden die in eerste instantie meer decentraal georganiseerd waren, waarbij langzaam maar zeker meer centraal wordt opgepakt omdat middelen daardoor efficiënter kunnen worden ingezet of dat afstemming met andere partijen dan makkelijker is. Of dit betekent dat samenwerkingsverbanden op de schaal decentraal/centraal op termijn meer naar het midden opschuiven, moet blijken uit een herhaalde meting van dit onderzoek.

Literatuur

- Smeets, E., & Veen, D. van, (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016* Nijmegen: KBA Nijmegen.*
- Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.*
- 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.*
- Hooge, E., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E. & Dekkers, M.(2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance: vlogschrift governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht: TIAS en BMC.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Onderwijsverslag Staat van het onderwijs 2015/2016*.
- 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.
- Kuiper, E., van Loon-Dikkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Loon-Dikkers, A.L.C. van, Heurter, A.M.H. & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: 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 (2016a). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs: Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.*
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016b). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs: Deel 2: Eerste ervaringen met de veranderingen in het stelsel*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.*
- Meer, J. van der. (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Consortium Evaluatie Passend Onderwijs.*
- Ministerie van OCW (2016). *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs*
- Onderwijsraad (2016). *Advies passend onderwijs*

* Deze publicaties maken deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020)

- 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.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), p. 414-423.
- Rekers-Mombarg, L.T.M., Bosker, R.J. (2015) *Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs. Deelonderzoek B: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.
- Veen, D. van, Huizinga, P. & Steenhoven, van der P. (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. Amsterdam: Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg.
- Williamson, O.E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), p. 548-575.

Bijlage 1: Schaalconstructie

Algemene toelichting

Zoals in de rapportage te lezen is zijn er verschillende schalen gebruikt. Een schaal bestaat uit meerdere stellingen. Met behulp van correlaties, factoranalyses en betrouwbaarheidsanalyses is gekeken naar de geschiktheid van de schalen. Hieronder is terug te vinden welke schalen zijn gebruikt en welke stellingen hieronder vallen.

De stellingen die onder schalen vallen hebben de volgende antwoordcategorieën:

- Dat is helemaal zo (1)
- Dat is overwegend niet zo (2)
- Dat is deels niet, deels wel zo (3)
- Dat is overwegend wel zo (4)
- Dat is helemaal zo (5)
- Weet niet

De 'Weet niet' antwoordcategorie is buiten beschouwing gelaten bij het maken van de schalen. Negatief geformuleerde stellingen zijn qua antwoordverdeling omgedraaid. Hierdoor geldt bij alle schalen dat naarmate respondenten de stellingen gemiddeld positiever beantwoorden, men hoger scoort op de schaal.

Schalen

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Consensus	4,5	4,4	4,5	4,5	0,39	0,58	0,76	0,88
	- De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs. - De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is. - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan. - Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Vertrouwen	3,5	3,7	3,6	3,7	0,56	0,50	0,81	0,78
	<ul style="list-style-type: none"> - Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig. - Schoolbesturen houden zich aan de afspraken. - Schoolbesturen zijn open en transparant. - Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen. - Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen.* 							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Duidelijk financieel beleid	3,8	3,8	3,8	3,8	0,68	0,64	0,72	0,70
	<ul style="list-style-type: none"> - In ons samenwerkingsverband spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen - In ons samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid - In ons samenwerkingsverband hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen - In ons samenwerkingsverband zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning - In ons samenwerkingsverband zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder 							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Zorgplicht	4,0	4,0	4,0	4,0	0,54	0,43	0,75	0,69
	<ul style="list-style-type: none"> - Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen - Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij aanname van leerlingen (ontwijken zorgplicht)* - Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht - Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u 'weet niet / nvt' aankruisen) - Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht* 							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Bureaucratie	3,7	3,6	3,8	3,6	0,62	0,61	0,70	0,638
	<ul style="list-style-type: none"> - Onze procedures voor toelating tot het (v)so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs - Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen - De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning - In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie - Scholen/besturen moeten nog wennen aan de nieuwe procedures, daardoor ervaren ze tijdelijk (extra) bureaucratie* 							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alpha)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Informatie voorziening	4,2	4,0	4,2	4,0	0,61	0,61	0,88	0,87
	<ul style="list-style-type: none"> - De website geeft ouders duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband - De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor ouders - De website geeft ouders duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep - De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband - De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor onderwijspersoneel - De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep 							

*Deze stellingen zijn negatief geformuleerd. Voordat we de stellingen in de schaal hebben opgenomen, hebben we de antwoordverdeling omdraaid.

Aanvullende informatie over de schalen

Bij de schaal zorgplicht (paragraaf 4.2) is één stelling buiten de schaal gehouden, omdat deze zowel in het po als vo onvoldoende samenhang met de andere stellingen. De factoranalyse zag deze stelling als op zichzelf staand, en de betrouwbaarheid van de schalen (po en vo) gaat omhoog zonder de stelling. Het betreft de stelling 'Afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht zijn duidelijk voor scholen en besturen'.

Bij de schaal bureaucratie (paragraaf 4.4) is één stelling extra aan vo-samenwerkingsverbanden gesteld. Deze is niet meegenomen in de schaal, om de schalen voor po en vo vergelijkbaar te houden. Dit is de stelling 'Onze procedures voor bepalen van recht op lwoo en pro zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs'. Daarnaast hingen twee stellingen niet goed samen met de overige stellingen en zijn deze buiten de schaal bureaucratie gehouden. Dit zijn de stellingen 'De zorgplicht leidt er toe dat nu scholen/besturen moeten 'shoppen' voor een leerling, dit kost hen veel tijd/is ingewikkeld' en 'Nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen (zoals opstellen van ontwikkelingsperspectieven en schoolondersteuningsplannen) zorgen voor nieuwe bureaucratie'.

De stellingen over de gevolgen van schoolondersteuningsprofielen (paragraaf 5.3) bleken geen betrouwbare schaal te vormen. Ook de stellingen over medezeggenschap en

tevredenheid van ouders (paragraaf 6.3) en onderwijspersoneel (paragraaf 6.4) bleken geen betrouwbare schaal te vormen.

De items van vormen van centrale dienstverlening (paragraaf 2.5) vormen geen inhoudelijk herkenbare clusters en betrouwbare schalen. Dit geldt ook voor de items van hiaten in het aanbod (paragraaf 5.2).

Bijlage 2: Uitkomsten

Algemene toelichting

Hieronder is de verdeling van antwoorden op de originele stellingen en vragen te vinden. Dit betreffen de gesloten vragen. De oorspronkelijke antwoordcategorieën worden weergegeven, inclusief eventuele antwoordcategorieën zoals 'weet niet' of 'niet van toepassing'. In de rapportage zelf is bij sommige vragen de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gehouden. Hierdoor kunnen enkele percentages in de rapportage afwijken van de percentages in deze bijlage. We presenteren eerst de antwoorden van samenwerkingsverbanden po en vervolgens vo.

Antwoorden samenwerkingsverbanden Primair Onderwijs

Waar zou u het sturingsmodel van uw samenwerkingsverband plaatsen in het continuüm tussen decentraal (1) en centraal (10)?		
	%	Aantal
1	3%	2
2	11%	7
3	17%	11
4	6%	4
5	23%	15
6	9%	6
7	9%	6
8	17%	11
9	5%	3
10	0%	0
Totaal	100%	65

Op welke wijze is het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden?		
	%	Aantal
Bestuur / directiemodel (functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en bestuur tevens toe	42%	27
Raad van Beheermodel (functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur	17%	11
Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel	3%	2
Raad van Toezichtmodel (organieke scheiding, met gescheiden organen van afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenw	9%	6
Anders, namelijk	29%	19
Totaal	100%	65

U heeft aangegeven dat uw samenwerkingsverband een raad van Toezichtmodel hanteert. Hierbij kunnen verschillende varianten onderscheiden worden. Welke variant is voor uw samenwerkingsverband van toepassing?		
	%	Aantal
Raad van Toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen.	17%	1
Raad van Toezicht van personen die extern zijn geworven.	50%	3
Anders namelijk	33%	2
Totaal	100%	6

Is de wijze waarop het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden is, gewijzigd of zijn er voornemens om dit te doen?		
	%	Aantal
Nee	40%	26
Ja, dit was voorheen (geef het eerder gehanteerde model aan)	12%	8
Ja, wordt gewijzigd in (geef het beoogde te hanteren model en ingangsdatum aan)	29%	19
Misschien	18%	12
Totaal	100%	65

Heeft uw samenwerkingsverband een financiële risico-analyse uitgevoerd?		
	%	Aantal
Nee	3%	2
Nog niet, maar wordt binnen 1 jaar uitgevoerd	12%	8
Ja	85%	55
Totaal	100%	65

Heeft uw samenwerkingsverband voldoende weerstandsvermogen om financiële risico's op te vangen?		
	%	Aantal
Nee	2%	1
Nog niet, maar wel binnen 1 jaar	3%	2
Ja	94%	61
Weet niet	2%	1
Totaal	100%	65

Zijn er afspraken gemaakt over doorzettingsmacht wanneer de zorgplicht niet wordt nagekomen?		
	%	Aantal
Nee	40%	26
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een van de schoolbesturen	11%	7
Ja, doorzettingsmacht ligt bij de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband	17%	11
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een ander orgaan binnen de regio van het eigen samenwerkingsverband (bijvoorbeeld de geza)	12%	8
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een onafhankelijke partij buiten de regio van het eigen samenwerkingsverband, namelijk	0%	0
Ja, doorzettingsmacht ligt elders, namelijk	20%	13
Totaal	100%	65

Welk deel van de reguliere scholen heeft de basisondersteuning volgens de afspraken in het samenwerkingsverband op orde? (we zijn benieuwd naar uw inschatting)		
	%	Aantal
geen van de scholen	0%	0
1 -25 % van de scholen	2%	1
26-50 % van de scholen	6%	4
51-75 % van de scholen	28%	18
75-99 % van de scholen	46%	30
alle scholen	8%	5
geen zicht op / weet ik niet	8%	5
niet van toepassing (bijvoorbeeld als er geen afspraken zijn)	3%	2
Totaal	100%	65

Welk deel van de reguliere scholen heeft de extra ondersteuning volgens de afspraken in het samenwerkingsverband op orde? (we zijn benieuwd naar uw inschatting)		
	%	Aantal
geen van de scholen	0%	0
1 -25 % van de scholen	2%	1
26-50 % van de scholen	6%	4
51-75 % van de scholen	32%	21
75-99 % van de scholen	15%	10
alle scholen	3%	2
geen zicht op / weet ik niet	12%	8
niet van toepassing (bijvoorbeeld als er binnen uw samenwerkingsverband geen sprake is van extra ondersteuning (basisondersteuning loopt tot aan verwijzing))	29%	19
Totaal	100%	65

Zijn er op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs?		
	%	Aantal
Ja	28%	18
Nee, maar dit wordt binnen schoolbesturen opgepakt	71%	46
Nee, en dit wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	0%	0
Niet van toepassing, professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs is in ons samenwerking	0%	0
Geen zicht op	2%	1
Totaal	100%	65

Is de positie van ouders in uw samenwerkingsverband een aandachtspunt?		
	%	Aantal
nee	25%	16
ja, namelijk (schets het aandachtspunt)	75%	49
Totaal	100%	65

Is de positie van onderwijspersoneel in uw samenwerkingsverband een aandachtspunt?		
	%	Aantal
nee	51%	33
ja, namelijk (schets het aandachtspunt)	49%	32
Totaal	100%	65

Hoe is het bestuurlijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan georganiseerd?		
	%	Aantal
er is overleg met elke gemeente apart	8%	5
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	80%	52
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	3%	2
anders, namelijk	9%	6
Totaal	100%	65

Hoe is het ambtelijk overleg met de gemeente(n) georganiseerd?		
	%	Aantal
er is overleg met elke gemeente apart	11%	7
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	68%	44
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	5%	3
anders, namelijk	17%	11
Totaal	100%	65

Welke vormen van centrale dienstverlening (uitgevoerd vanuit het samenwerkingsverband) biedt uw samenwerkingsverband aan betrokkenen?	%
Toewijzing van extra onderwijsondersteuning (beoordeling van aanvragen, bepaling van arrangementen, toelaatbaarheidsverklaring, (her)indiceren van leerlingen e.d.)	91%
Informatie voor ouders	88%
Informatie voor onderwijspersoneel	72%
Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld ambulante begeleiding of remedial teaching)	69%
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen (scholing, training, coaching, begeleiding, collegiale consultatie e.d. op het gebied van Passend onderwijs)	68%
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen (van ouders, schoolpersoneel, leerlingen e.d.)	68%
Ook anders, namelijk	25%
Geen	2%

Is sinds de oprichting van het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan aangepast of wordt dit binnen een jaar verwacht?	%
Ja, op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	48%
Ja, volgens plan (bij oprichting is bijv. geformuleerd dat het ondersteuningsplan periodiek zou worden aangepast)	45%
Ja, op last van de Inspectie van het onderwijs	18%
Ja, op een andere grond namelijk	15%
Nee	9%
Ja, op verzoek van de ondersteuningsplanraad	3%

Met welke financiële risico's houdt u in uw begroting rekening?	%
Fluctuaties in deelnamepercentage SBO/SO	86%
Krimp van het aantal leerlingen in het voedingsgebied	71%
Personele risico's (bijv. verzuim/conflicten/uitkeringen)	51%
Meer gebruik van extra ondersteuning door onvoldoende kwaliteit basisondersteuning	26%
(Ook) anders, namelijk	22%
Beëindiging additionele subsidies	17%
Meer gebruik van extra ondersteuning door calculerend gedrag van scholen	17%
Geen	0%

Hoe weet het samenwerkingsverband (overwegend) zeker dat het toegekende geld aan leerlingenondersteuning wordt besteed?	%
Wij hebben duidelijke afspraken gemaakt met schoolbesturen over de kaders waarbinnen zij de middelen mogen besteden	72%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de besteding van de toegekende gelden	44%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolbesturen over de besteding van het toegekende geld	38%
(Ook) anders, namelijk	38%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de omvang van de daadwerkelijk geleverde zorg aan leerlingen	31%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de besteding van de middelen	28%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schooldirecteuren over de besteding van het toegekende geld	25%
Wij baseren ons op de jaarverslagen van de schoolbesturen	22%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de omvang van de daadwerkelijk geleverde zorg	22%
Wij bieden zelf de ondersteuning aan	22%

Welke van de volgende onderdelen maken deel uit van het door uw samenwerkingsverband gehanteerde kwaliteitszorgsysteem?	%
analyse van dekking van het aanbod / witte vlekken	80%
analyse van kwantiteit van het aanbod (voldoende plek op voorzieningen of scholen met een uniek ondersteuningsprofiel)	71%
analyse van klachten	66%
analyse van incidenten	49%
analyse van tevredenheid van ouders	46%
analyse van kwaliteit van het aanbod	45%
analyse van tevredenheid van medewerkers	35%
(ook) anders, namelijk	32%
analyse van tevredenheid van externe partners (zoals jeugdhulp, gemeenten, andere samenwerkingsverbanden)	28%
geen systematische aanpak	9%
analyse van tevredenheid van leerlingen	8%

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs.	0%	2%	8%	60%	31%	0%
De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband	0%	0%	2%	52%	46%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	0%	0%	6%	38%	55%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.	0%	0%	3%	42%	55%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan.	0%	0%	0%	38%	62%	0%
Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.	0%	0%	6%	37%	57%	0%

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.	0%	2%	25%	62%	12%	0%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.	0%	3%	18%	62%	15%	2%
Schoolbesturen zijn open en transparant.	0%	5%	29%	57%	8%	2%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.	0%	9%	42%	43%	5%	2%
Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen.	0%	15%	49%	28%	6%	2%

In hoeverre is in uw samenwerkingsverband het volgende aan de orde?

In ons samenwerkingsverband...

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen	11%	43%	37%	6%	3%	0%
heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid	2%	5%	20%	42%	32%	0%
hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen	6%	17%	11%	35%	31%	0%
zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning	5%	14%	29%	38%	11%	3%
zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder	2%	2%	8%	37%	52%	0%

Wat geldt in uw samenwerkingsverband ten aanzien van de zorgplicht?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen	0%	0%	14%	65%	22%	0%
Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij aanname van leerlingen (ontwijken zorgplicht)	9%	51%	35%	3%	0%	2%
Afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht zijn duidelijk voor scholen en besturen	0%	0%	9%	54%	37%	0%
Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	2%	22%	54%	22%	2%

Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	2%	3%	8%	25%	35%	28%
Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht	22%	55%	11%	2%	0%	11%

Eén van de doelen van passend onderwijs is beperken van bureaucratie. Wat geldt naar uw mening op dit punt in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
Onze procedures voor toelating tot het so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs	3%	3%	12%	45%	35%	2%
Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen	2%	3%	9%	45%	38%	3%
De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning	0%	8%	20%	46%	25%	2%
In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie	3%	8%	43%	34%	11%	2%
De zorgplicht leidt er toe dat nu scholen/besturen moeten 'shoppen' voor een leerling, dit kost hen veel tijd/is ingewikkeld	29%	45%	17%	5%	3%	2%
Scholen/besturen moeten nog wennen aan de nieuwe procedures, daardoor ervaren ze tijdelijk (extra) bureaucratie	6%	29%	38%	20%	5%	2%
Nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen	2%	11%	48%	29%	9%	2%

(zoals opstellen van ontwikkelingsperspectieven en schoolondersteuningsplannen) zorgen voor nieuwe bureaucratie						
--	--	--	--	--	--	--

In hoeverre zijn onderstaande voorzieningen of onderwijsarrangementen (in voldoende mate) beschikbaar voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften? Toelichting: Met een onderwijsarrangement bedoelen we een combinatiegroep of plaatsing in (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs of praktijkonderwijs gedurende een deel van de week

	niet beschikbaar en niet nodig	niet beschikbaar, wel nodig	beschikbaar, maar onvoldoende capaciteit	voldoende beschikbaar	weet ik niet
Speciale klas in de school (bijv structuur of trajectklas)	28%	8%	8%	43%	12%
Speciale klas met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp	22%	18%	17%	37%	7%
Onderwijsarrangement met so (voormalig) cluster 4	6%	11%	6%	71%	5%
Onderwijsarrangement met so (voormalig) cluster 3	3%	10%	2%	79%	6%
Onderwijsarrangement met sbo	5%	8%	5%	76%	6%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in de school	23%	12%	7%	48%	10%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in het samenwerkingsverband po	32%	10%	8%	47%	2%
Bovenschoolse voorziening(en) voor kortdurende opvang en ondersteuning	40%	12%	7%	38%	3%
Arrangementen voor herintegratie van thuiszitters	24%	7%	5%	61%	3%
Crisisvoorziening of -interventie	17%	14%	5%	63%	2%
Anders, namelijk	25%	0%	0%	50%	25%

Welke bedoelde of onbedoelde gevolgen heeft het werken met schoolondersteuningsprofielen?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
ouders hebben goed zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden dan voorheen	6%	20%	40%	23%	3%	8%
scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	8%	20%	25%	42%	6%	0%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	11%	46%	25%	6%	2%	11%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	12%	62%	20%	0%	0%	6%
de ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	28%	51%	12%	0%	0%	9%
Het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	2%	20%	14%	45%	20%	0%

Kunt u aangeven in hoeverre het volgende van toepassing is in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
De website geeft ouders duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	0%	3%	22%	42%	32%	2%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor ouders	0%	2%	11%	40%	48%	0%

De website geeft ouders duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	0%	0%	12%	37%	51%	0%
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	0%	2%	2%	32%	65%	0%
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of ouderpanel)	23%	18%	15%	11%	17%	15%
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van ouders	9%	20%	29%	34%	5%	3%

Kunt u aangeven in hoeverre het volgende van toepassing is in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/ deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	2%	6%	15%	43%	31%	3%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor onderwijspersoneel	0%	0%	5%	40%	54%	2%
De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	0%	3%	15%	40%	37%	5%
Onderwijspersoneel heeft voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	0%	2%	2%	34%	63%	0%
Onderwijspersoneel heeft	14%	15%	15%	18%	26%	11%

voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of panel)						
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van onderwijspersoneel	9%	25%	28%	20%	8%	11%

Hoe tevreden bent u over het geheel gezien over de samenwerking in het kader van passend onderwijs met de volgende instellingen of organisaties? (worden goede afspraken gemaakt en worden die nageleefd?)

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Nvt: geen samenwerking
cluster 1 en 2 onderwijs	5%	20%	27%	34%	11%	3%
de ontvangende samenwerkingsverbanden	0%	0%	11%	57%	32%	0%
Andere samenwerkingsverbanden	0%	2%	9%	58%	29%	2%
De lokale jeugdhulp (school)maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, jeugd-ggz, wijkteam, overige jeugdhulp)	0%	8%	37%	45%	9%	2%
De gemeente(n) (bestuurlijk)	0%	8%	26%	55%	11%	0%
De gemeente(n) (ambtelijk)	2%	3%	20%	54%	22%	0%
Anders, namelijk	0%	13%	0%	13%	50%	25%

Hoe tevreden bent u over het geheel gezien over de uitvoering in de praktijk van de afspraken met gemeenten over:

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Weet niet / niet van toepassing
Jeugdprogramma's in en om het onderwijs	0%	15%	43%	29%	6%	6%
Leerlingenvervoer	2%	5%	40%	42%	11%	2%
Onderwijshuisvesting	0%	5%	41%	31%	0%	23%
Leerplicht/ Thuiszitters	0%	5%	23%	53%	19%	0%
Anders, namelijk	0%	0%	14%	43%	29%	14%

	Gemiddelde	Spreiding (standaarddeviatie)	Minimum	Maximum
Welk rapportcijfer geeft u voor de mate waarin schoolbesturen het onderling eens kunnen worden binnen het samenwerkingsverband?	7,6	,9	5,0	10,0

	Gemiddelde	Spreiding (standaarddeviatie)	Minimum	Maximum
Welk rapportcijfer geeft u voor het vertrouwen tussen schoolbesturen onderling binnen het samenwerkingsverband?	6,7	1,0	4,0	9,0

Antwoorden samenwerkingsverbanden Voortgezet Onderwijs

Waar zou u het sturingsmodel van uw samenwerkingsverband plaatsen in het continuüm tussen decentraal (1) en centraal (10)?		
	%	Aantal
1	2%	1
2	7%	4
3	17%	10
4	16%	9
5	21%	12
6	7%	4
7	10%	6
8	16%	9
9	3%	2
10	2%	1
Totaal	100%	58

Op welke wijze is het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden?		
	%	Aantal
Bestuur / directiemodel (functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en bestuur tevens toe	38%	22
Raad van Beheermodel (functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur	19%	11
Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel	14%	8
Raad van Toezichtmodel (organieke scheiding, met gescheiden organen van afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenw	9%	5
Anders, namelijk	21%	12
Totaal	100%	58

U heeft aangegeven dat uw samenwerkingsverband een raad van Toezichtmodel hanteert. Hierbij kunnen verschillende varianten onderscheiden worden. Welke variant is voor uw samenwerkingsverband van toepassing?		
	%	Aantal
Raad van Toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen.	20%	1
Raad van Toezicht van personen die extern zijn geworven.	60%	3
Anders namelijk	20%	1
Totaal	100%	5

Is de wijze waarop het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden is, gewijzigd of zijn er voornemens om dit te doen?		
	%	Aantal
Nee	52%	30
Ja, dit was voorheen (geef het eerder gehanteerde model aan)	12%	7
Ja, wordt gewijzigd in (geef het beoogde te hanteren model en ingangsdatum aan)	19%	11
Misschien	17%	10
Totaal	100%	58

Heeft uw samenwerkingsverband een financiële risico-analyse uitgevoerd?		
	%	Aantal
Nee	3%	2
Nog niet, maar wordt binnen 1 jaar uitgevoerd	14%	8
Ja	83%	48
Totaal	100%	58

Heeft uw samenwerkingsverband voldoende weerstandsvermogen om financiële risico's op te vangen?		
	%	Aantal
Nee	10%	6
Nog niet, maar wel binnen 1 jaar	3%	2
Ja	84%	49
Weet niet	2%	1
Totaal	100%	58

Zijn er afspraken gemaakt over doorzettingsmacht wanneer de zorgplicht niet wordt nagekomen?		
	%	Aantal
Nee	36%	21
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een van de schoolbesturen	7%	4
Ja, doorzettingsmacht ligt bij de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband	33%	19
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een ander orgaan binnen de regio van het eigen samenwerkingsverband (bijvoorbeeld de geza	12%	7
Ja, doorzettingsmacht ligt bij een onafhankelijke partij buiten de regio van het eigen samenwerkingsverband, namelijk [!]	0%	0
Ja, doorzettingsmacht ligt elders, namelijk	12%	7
Totaal	100%	58

Welk deel van de reguliere scholen heeft de basisondersteuning volgens de afspraken in het samenwerkingsverband op orde? (we zijn benieuwd naar uw inschatting)		
	%	Aantal
geen van de scholen	0%	0
1 -25 % van de scholen	2%	1
26-50 % van de scholen	3%	2
51-75 % van de scholen	26%	15
75-99 % van de scholen	43%	25
alle scholen	12%	7
geen zicht op / weet ik niet	12%	7
niet van toepassing (bijvoorbeeld als er geen afspraken zijn)	2%	1
Totaal	100%	58

Welk deel van de reguliere scholen heeft de extra ondersteuning volgens de afspraken in het samenwerkingsverband op orde? (we zijn benieuwd naar uw inschatting)		
	%	Aantal
geen van de scholen	0%	0
1 -25 % van de scholen	2%	1
26-50 % van de scholen	5%	3
51-75 % van de scholen	29%	17
75-99 % van de scholen	40%	23
alle scholen	9%	5
geen zicht op / weet ik niet	9%	5
niet van toepassing (bijvoorbeeld als er binnen uw samenwerkingsverband geen sprake is van extra ondersteuning (basisondersteuning loopt tot aan verwijzing))	7%	4
Totaal	100%	58

Zijn er op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs?		
	%	Aantal
Ja	31%	18
Nee, maar dit wordt binnen schoolbesturen opgepakt	66%	38
Nee, en dit wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	3%	2
Niet van toepassing, professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs is in ons samenwerking	0%	0
Geen zicht op	0%	0
Totaal	100%	58

Is de positie van ouders in uw samenwerkingsverband een aandachtspunt?		
	%	Aantal
nee	34%	20
ja, namelijk (schets het aandachtspunt)	66%	38
Totaal	100%	58

Is de positie van onderwijspersoneel in uw samenwerkingsverband een aandachtspunt?		
	%	Aantal
nee	52%	30
ja, namelijk (schets het aandachtspunt)	48%	28
Totaal	100%	58

Hoe is het bestuurlijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan georganiseerd?		
	%	Aantal
er is overleg met elke gemeente apart	9%	5
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	74%	43
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	3%	2
anders, namelijk	14%	8
Totaal	100%	58

Hoe is het ambtelijk overleg met de gemeente(n) georganiseerd?		
	%	Aantal
er is overleg met elke gemeente apart	12%	7
er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	69%	40
er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	3%	2
anders, namelijk	16%	9
Totaal	100%	58

Is sinds de oprichting van het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan aangepast of wordt dit binnen een jaar verwacht?	%
Ja, volgens plan (bij oprichting is bijv. geformuleerd dat het ondersteuningsplan periodiek zou worden aangepast)	41%
Ja, op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	40%
Ja, op een andere grond namelijk	36%
Ja, op last van de Inspectie van het onderwijs	17%
Ja, op verzoek van de ondersteuningsplanraad	3%

Nee	0%
-----	----

Met welke financiële risico's houdt u in uw begroting rekening?	%
Fluctuaties in deelnamepercentage vso, lwoo, pro	88%
Krimp van het aantal leerlingen in het voedingsgebied	69%
Personele risico's (bijv. verzuim/conflicten/uitkeringen)	55%
Beëindiging additionele subsidies	31%
(Ook) anders, namelijk	21%
Meer gebruik van extra ondersteuning door onvoldoende kwaliteit basisondersteuning	19%
Meer gebruik van extra ondersteuning door calculerend gedrag van scholen	3%
Geen	0%

Hoe weet het samenwerkingsverband (overwegend) zeker dat het toegekende geld aan leerlingenondersteuning wordt besteed?	%
Wij hebben duidelijke afspraken gemaakt met schoolbesturen over de kaders waarbinnen zij de middelen mogen besteden	80%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schooldirecteuren over de besteding van het toegekende geld	58%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de besteding van de toegekende gelden	50%
(Ook) anders, namelijk	48%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolbesturen over de besteding van het toegekende geld	43%
Wij bieden zelf de ondersteuning aan	23%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de omvang van de daadwerkelijk geleverde zorg aan leerlingen	20%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de besteding van de middelen	20%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de omvang van de daadwerkelijk geleverde zorg	15%
Wij baseren ons op de jaarverslagen van de schoolbesturen	13%

Welke van de volgende onderdelen maken deel uit van het door uw samenwerkingsverband gehanteerde kwaliteitszorgsysteem?	%
analyse van dekking van het aanbod / witte vlekken	84%
analyse van kwaliteit van het aanbod	72%
analyse van kwantiteit van het aanbod (voldoende plek op voorzieningen of scholen met een uniek ondersteuningsprofiel)	67%
analyse van klachten	57%
analyse van tevredenheid van ouders	41%
analyse van tevredenheid van medewerkers	36%
analyse van tevredenheid van externe partners (zoals jeugdhulp, gemeenten, andere samenwerkingsverbanden)	34%

analyse van tevredenheid van leerlingen	33%
(ook) anders, namelijk	31%
analyse van incidenten	24%
geen systematische aanpak	5%

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs.	0%	0%	9%	60%	31%	0%
De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband	2%	0%	3%	43%	52%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	0%	7%	10%	33%	50%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.	0%	3%	9%	29%	55%	3%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan.	0%	0%	7%	45%	48%	0%
Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.	0%	3%	2%	28%	67%	0%

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.	0%	0%	19%	64%	17%	0%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.	0%	0%	12%	59%	29%	0%
Schoolbesturen zijn open en transparant.	0%	2%	33%	55%	10%	0%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.	0%	2%	33%	52%	10%	3%
Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen.	0%	19%	41%	34%	5%	0%

In hoeverre is in uw samenwerkingsverband het volgende aan de orde? in ons samenwerkingsverband...

	helemaal niet zo	overwegend niet zo	deels niet, deels wel zo	overwegend wel zo	helemaal zo	weet niet
spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen	16%	40%	33%	7%	5%	0%
heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid	0%	12%	16%	48%	24%	0%
hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoord over de inzet van hun middelen	2%	17%	21%	29%	31%	0%
zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning	2%	5%	21%	55%	14%	3%
zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder	0%	5%	7%	40%	48%	0%

Wat geldt in uw samenwerkingsverband ten aanzien van de zorgplicht?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen	0%	0%	14%	71%	16%	0%
Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij aannahme van leerlingen (ontwijken zorgplicht)	2%	64%	24%	5%	2%	3%
Afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht zijn duidelijk voor scholen en besturen	0%	3%	7%	59%	31%	0%
Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	0%	17%	62%	21%	0%
Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	0%	0%	5%	26%	40%	29%
Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht	24%	60%	5%	3%	0%	7%

Eén van de doelen van passend onderwijs is beperken van bureaucratie. Wat geldt naar uw mening op dit punt in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
Onze procedures voor toelating tot het vso zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs	0%	9%	14%	47%	28%	3%
Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen	0%	7%	16%	36%	38%	3%
Onze procedures voor bepalen van recht op lwoo en pro zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs	7%	19%	17%	24%	22%	10%
De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning	0%	12%	19%	52%	16%	2%
In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie	2%	10%	38%	45%	5%	0%
De zorgplicht leidt er toe dat nu scholen/besturen moeten 'shoppen' voor een leerling, dit kost hen veel tijd/is ingewikkeld	14%	48%	21%	12%	2%	3%
Scholen/besturen moeten nog wennen aan de nieuwe procedures, daardoor ervaren ze tijdelijk (extra) bureaucratie	5%	24%	40%	24%	5%	2%
Nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen (zoals opstellen van ontwikkelingsperspectieven en schoolondersteuningsplannen) zorgen voor nieuwe bureaucratie	3%	16%	41%	34%	5%	0%

In hoeverre zijn onderstaande voorzieningen of onderwijsarrangementen (in voldoende mate) beschikbaar voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften? Toelichting: Met een onderwijsarrangement bedoelen we een combinatiegroep of plaatsing in (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs of praktijkonderwijs gedurende een deel van de week

	niet beschikbaar en niet nodig	niet beschikbaar, wel nodig	beschikbaar, maar onvoldoende capaciteit	voldoende beschikbaar	weet ik niet
Speciale klas in de school (bijv structuur of trajectklas)	9%	4%	12%	70%	5%
Speciale klas met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp	21%	36%	11%	21%	11%
Onderwijsarrangement met (v)so (voormalig) cluster 4	7%	22%	15%	49%	7%
Onderwijsarrangement met (v)so (voormalig) cluster 3	20%	17%	4%	52%	7%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in de school	24%	12%	7%	53%	3%
Bovenschoolse voorziening(en) voor kortdurende opvang en ondersteuning	18%	4%	2%	77%	0%
Arrangementen voor herintegratie van thuiszitters	10%	12%	19%	53%	5%
Crisisvoorziening of -interventie	11%	25%	7%	47%	11%
Onderwijsarrangement met praktijkonderwijs	16%	17%	12%	50%	5%
Voorziening voor kortdurende opvang en observatie in het samenwerkingsverband (opdc nieuwe stijl)	28%	5%	2%	56%	9%
Andere bovenschoolse voorziening(en) (voorheen Rebound, Op de rails, Herstart)	17%	0%	2%	75%	6%
Anders, namelijk	20%	0%	0%	20%	60%

Welke bedoelde of onbedoelde gevolgen heeft het werken met schoolondersteuningsprofielen?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
ouders hebben goed zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden dan voorheen	0%	17%	47%	24%	0%	12%
scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	0%	14%	29%	52%	3%	2%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	16%	48%	24%	7%	2%	3%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	12%	55%	29%	2%	0%	2%
de ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	24%	55%	12%	2%	0%	7%
Het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	2%	5%	16%	55%	22%	0%

Kunt u aangeven in hoeverre het volgende van toepassing is in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
De website geeft ouders duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	0%	5%	24%	55%	16%	0%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor ouders	0%	3%	16%	59%	22%	0%
De website geeft ouders duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	2%	7%	7%	43%	41%	0%
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	2%	2%	2%	52%	43%	0%
Ouders hebben voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of ouderpanel)	31%	29%	10%	5%	7%	17%
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van ouders	10%	34%	29%	16%	7%	3%

Kunt u aangeven in hoeverre het volgende van toepassing is in uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	0%	3%	16%	62%	17%	2%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven voor onderwijspersoneel	0%	0%	9%	52%	38%	2%
De website geeft onderwijspersoneel duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	0%	10%	9%	45%	36%	0%
Onderwijspersoneel heeft voldoende invloed op het beleid via formele zeggenschap (ondersteuningsplanraad)	2%	0%	3%	48%	47%	0%
Onderwijspersoneel heeft voldoende invloed op het beleid via informele zeggenschap (bijv. klankbordgroep of panel)	14%	17%	19%	17%	14%	19%
Het samenwerkingsverband heeft zicht op de tevredenheid van onderwijspersoneel	12%	29%	29%	14%	2%	14%

Hoe tevreden bent u over het geheel gezien over de samenwerking in het kader van passend onderwijs met de volgende instellingen of organisaties? (worden goede afspraken gemaakt en worden die nageleefd?)

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Nvt: geen samenwerking
cluster 1 en 2 onderwijs	0%	2%	28%	52%	7%	12%
de aanleverende samenwerkingsverbanden po	0%	3%	21%	52%	24%	0%
Andere samenwerkingsverbanden	0%	2%	12%	76%	10%	0%
de ontvangende mbo-instellingen	2%	14%	38%	38%	3%	5%
het bedrijfsleven	0%	0%	36%	17%	0%	47%
De lokale jeugdhulp (school)maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, jeugd-ggz, wijkteam, overige jeugdhulp)	2%	12%	31%	40%	16%	0%
De gemeente(n) (bestuurlijk)	2%	2%	17%	62%	17%	0%
De gemeente(n) (ambtelijk)	2%	2%	18%	47%	32%	0%
Anders, namelijk	0%	0%	0%	0%	33%	67%

Hoe tevreden bent u over het geheel gezien over de uitvoering in de praktijk van de afspraken met gemeenten over:

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Weet niet / niet van toepassing
Jeugdprogramma's in en om het onderwijs	5%	16%	43%	29%	5%	2%
Leerlingenvervoer	2%	3%	33%	48%	5%	9%
Onderwijshuisvesting	0%	5%	29%	33%	2%	31%
Leerplicht/ Thuiszitters	2%	5%	14%	52%	28%	0%
Toeleiding naar de arbeidsmarkt	0%	11%	42%	28%	5%	14%
Anders, namelijk	0%	0%	0%	33%	0%	67%

	Gemiddelde	Spreading (standaarddeviatie)	Minimum	Maximum
Welk rapportcijfer geeft u voor de mate waarin schoolbesturen het onderling eens kunnen worden binnen het	8,0	1,0	5,0	10,0

samenwerkingsverband				
----------------------	--	--	--	--

	Gemiddelde	Spreiding (standaarddeviatie)	Minimum	Maximum
Welk rapportcijfer geeft u voor het vertrouwen tussen schoolbesturen onderling binnen het samenwerkingsverband?	7,2	1,1	4,0	10,0

