Evaluatie
Passend Onderwijs

Schoolbesturen en passend onderwijs

De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs

Eelco van Aarsen
Anke Suijkerbuijk
Lieve Heijsters

Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Heijsters, L.
Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs.
Utrecht: Oberon.

Dit is publicatie nr. 61 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978 90 830491 0 6

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, 2020

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

Managementsamenvatting 1

1. Achtergrond en onderzoeksopzet 4

1.1 Achtergrond en doel 4
1.2 Uitvoering 5
1.3 Leeswijzer 6

2. De rol van schoolbesturen in passend onderwijs 7

2.1 Inleiding 7
2.2 Bestuurlijke kaders en faciliteiten 7
2.3 Financiering, middelenverdeling en verantwoording 12
2.4 Inzicht in kwaliteit van ondersteuning 16
2.5 Conclusie en reflectie 20

3. Schoolbesturen over het samenwerkingsverband 22

3.1 Inleiding 22
3.2 Bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband 22
3.3 Samenwerking binnen het samenwerkingsverband 25
3.4 Financieel beleid van het samenwerkingsverband 29
3.5 Zorgplicht 31
3.6 Conclusie en reflectie 33

4. Schoolbesturen over het stelsel van passend onderwijs 35

4.1 Inleiding 35
4.2 Meerwaarde van samenwerking in het samenwerkingsverband 35
4.3 Denkbare aanpassingen en adviezen 36
4.4 Conclusie en reflectie 39

Literatuur 40

Bijlage 1: Respons en representativiteit 41

Bijlage 2: Schaalconstructie 42

Bijlage 3: Aanvullende tabellen 44

Bijlage 4: Tabellenrapport 46

Managementsamenvatting

Vanaf 1 augustus 2014 is Passend Onderwijs van kracht. Kern van dit stelsel is dat schoolbesturen zorgplicht hebben voor de leerlingen die zich aanmelden of zijn ingeschreven bij hun school of scholen. Tevens is bepaald dat alle schoolbesturen verplicht deel uitmaken van regionale samenwerkingsverbanden. Binnen dit stelsel vormen de schoolbesturen een cruciale schakel op twee verschillende niveaus;

- Schoolbesturen vormen *gezamenlijk* de verschillende samenwerkingsverbanden en beslissen daarmee over de inzet en verdeling van middelen van het samenwerkingsverband, de opstelling van een ondersteuningsplan en de realisatie van een dekkend aanbod van voorzieningen in het samenwerkingsverband.
- Schoolbesturen beslissen *zelf* ook over de allocatie van middelen over hun school of scholen. Afhankelijk van hun context en visie spelen ze vervolgens ook een (grote) rol in de feitelijke vormgeving van passend onderwijs binnen hun school of scholen.

Binnen het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs hebben we op een aantal momenten en op een aantal manieren inzicht gegeven in de positie van schoolbesturen. Een landelijk representatief en breed beeld van de rol binnen en opvattingen over passend onderwijs vanuit het perspectief van schoolbesturen ontbrak echter. Onderhavig onderzoek voorziet hierin. We gaan we in op de volgende onderwerpen:

1) de rol van besturen bij de realisatie van passend onderwijs op hun scholen;
2) de visie van besturen op de samenwerking binnen het samenwerkingsverband;
3) de visie van besturen op het stelsel van passend onderwijs.

In afstemming met betrokkenen van het Ministerie van OCW, de PO-Raad en VO-Raad en de Inspectie van het onderwijs, en binnen het consortium dat het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs uitvoert, hebben we een vragenlijst opgesteld en getest onder enkele besturen. In het najaar van 2019 hebben we de vragenlijst als web-enquête uitgezet onder alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Uiteindelijk heeft 24% van de besturen deelgenomen. Omdat besturen met slechts één school (eenpitters) ondervertegenwoordigd waren in de respons, hebben we hier in de analyses voor gecorrigeerd. In de analysefase hebben we enkele opvallende bevindingen in twee reflectiebijeenkomsten voorgelegd aan een groep schoolbesturen en experts. Hieronder presenteren we de hoofdconclusies.

De rol van schoolbesturen in passend onderwijs

Hoewel schoolbesturen als bevoegd gezag formeel verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van ondersteuning en zij beslissingen kunnen nemen voor hun scholen, laten ze in de praktijk veel zaken over aan de scholen zelf. Op bijna elk van de bevraagde aspecten ligt de sturing vaker decentraal bij de scholen dan centraal bij het bestuur. Kleine schoolbesturen verschillen in dit opzicht niet van grote schoolbesturen. Tegelijkertijd zien we dat schoolbesturen wel vaak een rol spelen in de organisatie van overleg, eigen bovenschoolse voorzieningen of bijvoorbeeld de mogelijkheid om arrangementen aan te vragen bij het bestuur. Hier zien we wél verschillen tussen groepen besturen; grotere besturen hebben vaker een beleidsmedewerker(s) voor passend onderwijs en een eigen bovenschoolse voorziening(en) dan kleinere besturen. Dit verschil in bestuursomvang zien we

dan weer niet terug in de verdeling over begrotingsposten; grote besturen maken zo bezien geen andere keuzes, maar hun schaalgrootte stelt hen in staat om mensen en voorzieningen beschikbaar te stellen. Al met al zetten schoolbesturen gemiddeld iets meer dan de helft van de middelen die ze van het samenwerkingsverband ontvangen direct door naar hun scholen; de rest van de middelen komen via arrangementen, speciale voorzieningen, of meer *indirect* via dienstverlening aan scholen en professionalisering van medewerkers ten gunste van de leerlingen. De meeste schoolbesturen reserveren zelf geen middelen voor passend onderwijs, slechts 8% van de besturen reserveert zelf een (klein deel) van de middelen.

Schoolbesturen over het samenwerkingsverband

Over het geheel bezien (gemiddeld) zijn schoolbesturen overwegend tevreden over de samenwerking binnen het samenwerkingsverband:

- besturen vinden het toezicht op het samenwerkingsverband voldoende onafhankelijk (64%);
- verschillende groepen besturen hebben voldoende invloed op het beleid van het samenwerkingsverband (afhankelijk van de bestuursomvang 66% tot 71% tevreden);
- besturen oordelen overwegend positief over de mate van consensus en wat neutraler over de mate van onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen;
- besturen zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband en een meerderheid (59%) vindt dat zij als bestuur voldoende invloed hebben op de verdeling van de middelen. Waar besturen vinden dat ze te weinig middelen ontvangen lijkt dit veelal een gevolg te zijn van de ervaren financiele positie van het samenwerkingsverband en minder een intern verdeelvraagstuk;
- besturen oordelen positief over de werking van de zorgplicht.

Tegelijkertijd kunnen we hier wat kanttekeningen bij plaatsen:

- Een kwart van de besturen vindt dat grote besturen te veel invloed hebben op de besluitvorming in het samenwerkingsverband, ten nadele van eenpitters en kleine besturen.
- Bijna de helft van de besturen vindt dat hun samenwerkingsverband te weinig middelen ontvangt; niet verrassend zijn dit vaker besturen in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening.

Schoolbesturen over het stelsel van passend onderwijs

Na vijf jaar passend onderwijs vindt iets meer dan de helft van de schoolbesturen dat de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor het realiseren van passend onderwijs; 18% ziet helemaal/overwegend geen meerwaarde. Deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten ervaren dat de meerwaarde met de jaren groter is geworden, maar we hebben geen betrouwbare gegevens om deze ervaring te staven.

Als we kijken naar de wensen van de besturen, zien we een aanzienlijke behoefte om meer te kunnen sturen op de aansluiting met jeugdhulp. Enerzijds willen relatief veel besturen dat de regio van het samenwerkingsverband samenvalt met de jeugdhulpregio, maar anderzijds is er weinig animo voor aanpassing van de schaal van het eigen

samenwerkingsverband. Tenslotte leeft de wens onder een grote groep schoolbesturen om zelf direct te beschikken over de middelen voor passend onderwijs (dus zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband), maar is ook een grote minderheid hier juist *tegen*. Al met al is een flinke groep besturen huiverig voor grote ingrepen in het stelsel.

1. Achtergrond en onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond en doel

Vanaf 1 augustus 2014 is Passend Onderwijs van kracht. Kern van dit stelsel is dat schoolbesturen zorgplicht hebben voor de leerlingen die zich aanmelden of zijn ingeschreven bij hun school of scholen.[1] Het schoolbestuur is verplicht passend onderwijs te bieden aan hun leerlingen, of als zij dit niet zelf kunnen bieden, een zo goed mogelijke plek op een school van een ander schoolbestuur te vinden. Bij invoering van de wet is tevens bepaald dat alle schoolbesturen volgens een regionale indeling verplicht deel uit maken van samenwerkingsverbanden, afzonderlijk voor primair en voortgezet onderwijs. Binnen dit stelsel vormen de schoolbesturen een cruciale schakel op twee verschillende niveaus;

- Schoolbesturen vormen *gezamenlijk* de verschillende samenwerkingsverbanden, en beslissen daarmee over de inzet en verdeling van middelen van het samenwerkingsverband, de opstelling van een ondersteuningsplan en de realisatie van een dekkend aanbod van voorzieningen in het samenwerkingsverband.
- Als schoolbestuur beslissen ze vervolgens *zelf* ook over de allocatie van middelen over hun scholen. Afhankelijk van hun context en visie spelen ze vervolgens ook een (grote) rol in de feitelijke vormgeving van passend onderwijs binnen hun school of scholen.

Binnen het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs hebben we op een aantal momenten en op een aantal manieren inzicht gegeven in de positie van schoolbesturen. Soms breed, vanuit het perspectief van scholen (Monitor Scholen uit 2018[2]) of leidinggevenden van samenwerkingsverbanden (Monitor Samenwerkingsverbanden 2018[3]). Soms als onderdeel van een aantal cases (onderzoek naar integrale cases, te verschijnen). En soms specifiek op een specifiek thema (Governance binnen de samenwerkingsverbanden[4]). Een landelijk representatief en breed beeld van de rol binnen en opvattingen over passend onderwijs vanuit het perspectief van schoolbesturen ontbrak echter. Met het onderzoek Schoolbesturen en passend onderwijs willen we deze leegte opvullen. Met het onderzoek geven we antwoord op de volgende hoofdvragen:

1) Welke rol spelen schoolbesturen bij de realisatie van passend onderwijs op hun school of scholen?
2) Hoe denken schoolbesturen over de samenwerking binnen het samenwerkingsverband waarin zij actief zijn?
3) Hoe denken schoolbesturen over het stelsel van passend onderwijs?

---

1 We spreken in het vervolg van deze rapportage regelmatig over ‘scholen’ (meervoud) die onder het schoolbestuur vallen. Daarbij doelen we ook op schoolbesturen die het bevoegd gezag vormen van één school (eenpitters).

2 Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.

3 Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.

4 Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof, & De Wijs, 2017.

1.2 Uitvoering

Vragenlijstconstructie

Aan de start van het onderzoek hebben we oriënterende gesprekken gevoerd met betrokkenen van het Ministerie van OCW, de PO-Raad en VO-Raad en de Inspectie van het onderwijs om de scope van het onderzoek ook af te stemmen op hun informatiebehoefte. Verder hebben we binnen het consortium dat het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs uitvoert afgestemd over doel en vraagstelling. Hoewel het onderzoek een eerste meting in deze vorm betreft, hebben we in de vragenlijstconstructie zo veel mogelijk aangesloten bij de vraagstelling in aanpalend monitoronderzoek, met name de Monitor Samenwerkingsverbanden[5] en Monitor Scholen[6] uit 2019. Tenslotte hebben we de vragenlijst voorgelegd aan enkele schoolbesturen om te testen of de vraagstelling, gebruikte termen en antwoordmogelijkheden goed aansluiten op de praktijk en belevingswereld van de beoogde respondenten. Wijzigingen zijn doorgevoerd in de definitieve versie.

Gegevensverzameling, respons en weging

Midden september hebben we alle 9087 schoolbesturen po en vo per e-mail uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen. Om de respons te maximaliseren hebben we op verschillende momenten gerappelleerd. Kort na het uitzetten van de vragenlijst is er een e-mail rappel verstuurd. Begin oktober hebben we daarnaast nog telefonisch contact gelegd met ondervertegenwoordigde groepen schoolbesturen om de vragenlijst onder de aandacht te brengen. Uit deze belronde bleek dat een deel van de besturen alsnog de vragenlijst wilde invullen; de 39 schoolbesturen die aangaven niet te willen deelnemen gaven ieder aan overvraagd te zijn door onderzoeken, of door omstandigheden niet in de gelegenheid te zijn. Uiteindelijk hebben 222 schoolbesturen po en 116 schoolbesturen vo de vragenlijst afgerond; een respons van in totaal 24%. De deelnemende schoolbesturen vormen een goede afspiegeling van de populatie voor wat betreft sector, wel of geen (v)s(b)o en regio. Wel is het zo dat eenpitters naar verhouding iets minder vaak hebben deelgenomen aan het onderzoek, hierdoor is de respons niet representatief op bestuursomvang. In de analyses hebben we daarvoor gecorrigeerd door middel van weging; de antwoorden van eenpitters telden daardoor zwaarder mee in het totaal (maximale weging: 1,57[7]). De uitkomsten laten verder zien dat de respondenten ook wat betreft 'betrokkenheid' een goede afspiegeling van de populatie vormen; zij vinden zichzelf niet meer of minder betrokken dan de andere schoolbesturen binnen hun samenwerkingsverband (zie hoofdstuk 3).

De vragenlijst is in de meeste gevallen ingevuld door de leidinggevende van het schoolbestuur, dat wil zeggen door directeur-bestuurders (35%), voorzitters van het College van Bestuur (35%) of door leden van het College van Bestuur (12%). Voor de overige 18% geldt dat de vragenlijst is ingevuld door een vertegenwoordiger van het bestuur.

---

5 Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.
6 Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.
7 Zie ook bijlage 1.

Reflectiebijeenkomsten

Eind 2019 hebben we twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd met zo'n 16 schoolbestuurders en andere experts op het gebied van schoolbesturen en passend onderwijs. Het doel van deze bijeenkomsten was om bevindingen beter te kunnen interpreteren. Tijdens de bijeenkomsten hebben we een selectie van uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd, die zich volgens ons goed leenden voor nadere duiding door betrokkenen.
In de rapportage nemen we de uitkomsten van deze bijeenkomsten op als toelichting op of soms als nuancering van bepaalde vragenlijstuitkomsten. De bijeenkomsten vormen zo een tweede bron voor onze bevindingen naast de kwantitatieve resultaten, met hun eigen sterke kanten en beperkingen.

Analyses

Het onderzoek levert beschrijvende informatie op vanuit het perspectief van de schoolbesturen over de rol die besturen spelen bij de realisatie van passend onderwijs op hun school/scholen en over de manier waarop schoolbesturen denken over het stelsel van passend onderwijs. Waar mogelijk en relevant vergelijken we de uitkomsten met eerdere onderzoeken, waaronder de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018[8] en de Monitor Scholen 2018[9]. In de vragenlijst hebben we gebruik gemaakt van stellingen over specifieke concepten, op basis waarvan betrouwbare schalen zijn gevormd.[10] De uitkomsten van de onderliggende stellingen (items) zijn weergegeven in bijlage 2. Hiernaast is er, zoals eerder is aangegeven, gewogen voor bestuursomvang. Alle uitkomsten zijn gewogen, tenzij anders is aangegeven.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we in drie hoofdstukken onze bevindingen over de drie hoofdvragen van ons onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we in op de rol die schoolbesturen spelen in de realisatie van passend onderwijs op hun school of scholen. Hoofdstuk 3 gaat over de visie van schoolbesturen op de samenwerking binnen het samenwerkingsverband en hoofdstuk 4 gaat over de visie van schoolbesturen op het stelsel van passend onderwijs. We sluiten elk afzonderlijk hoofdstuk af met enkele conclusies en een reflectie.

---

8 Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.
9 Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.
10 Van Aarsen, Weijers, Walraven & Bomhof, 2017.

2. De rol van schoolbesturen in passend onderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol die schoolbesturen hebben bij de realisatie van passend onderwijs op hun scholen. Schoolbesturen zijn een beleidsbepalende actor in passend onderwijs. Allereerst omdat zij, tezamen met de andere schoolbesturen in de regio het samenwerkingsverband vormen en daarmee beslissen over onder andere het ondersteuningsplan. Als bevoegd gezag en werkgever zijn ze vervolgens ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van ondersteuning op hun scholen en voor een correcte uitvoering van de zorgplicht. Hiernaast zijn schoolbesturen, voor zover ze geld van het samenwerkingsverband ontvangen, ook verantwoordelijk voor de inzet en verdeling van die middelen over de scholen.

Voor sommige schoolbesturen betekent dit dat zij ook een grote rol spelen in de uitvoering van passend onderwijs (en bijvoorbeeld voorzieningen of diensten organiseren voor hun scholen), terwijl dit bij andere besturen meer bij de afzonderlijke scholen ligt, of juist bij het samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk gaan we in op de rol die schoolbesturen spelen bij passend onderwijs. We bekijken de rolverdeling tussen schoolbestuur en de school, de financiering en middelenverdeling en het inzicht in kwaliteit.

2.2 Bestuurlijke kaders en faciliteiten

Schoolbesturen kunnen onderling verschillen in de positie die zij innemen ten opzichte van hun scholen, waarbij sommige scholen veel autonomie krijgen, terwijl voor andere scholen veel beslissingen op centraal (bestuurlijk) niveau worden genomen. Dit kan een gevolg zijn van de omvang van het bestuur, de context of meer culturele factoren zoals sturingsfilosofie en gemaakte keuzes. In deze paragraaf gaan we hier op in. Daarbij kijken we ook naar de faciliteiten die vanuit het bestuur worden georganiseerd en de rol van medezeggenschap.

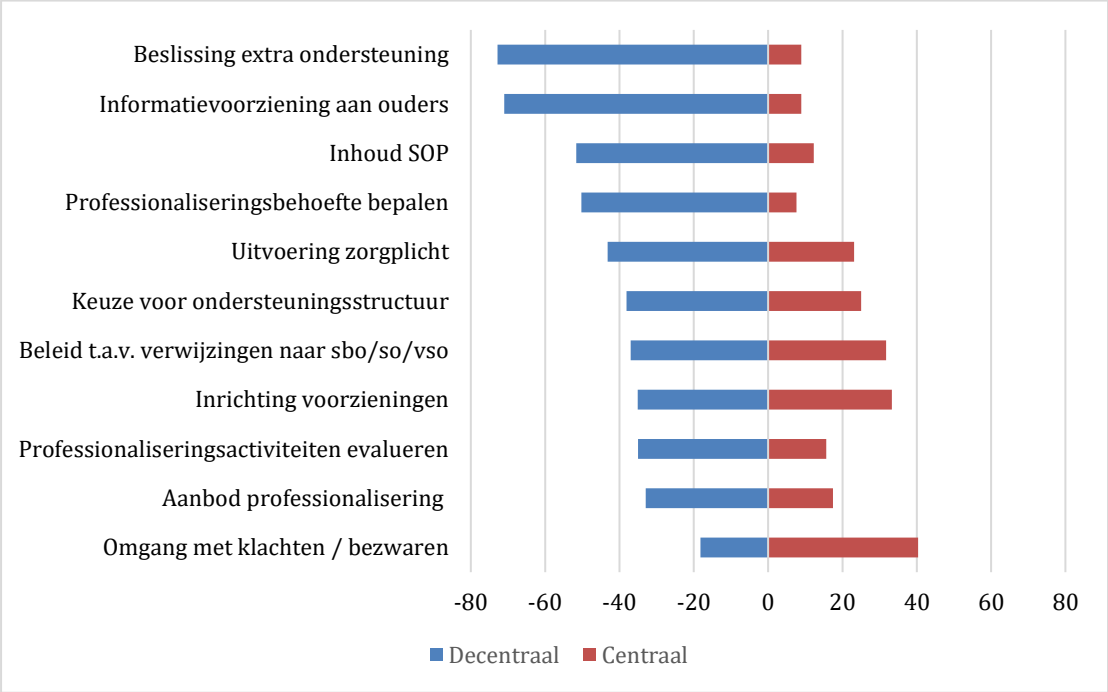
Centrale of decentrale sturing

In de eerste plaats wilden we weten in welke mate besturen vrijheid aan hun scholen laten (decentraal) of juist kaderstellend (centraal) zijn.[11] Omdat deze sturing in principe per aspect van passend onderwijs kan verschillen, hebben we de mate van sturing voor een aantal aspecten afzonderlijk bevraagd. Hieruit bleek dat schoolbesturen voor bijna alle aspecten vaker een meer decentrale sturing hanteren (zie figuur 2-1). De drie aspecten waarop

[11] Omdat eenpitters slechts bestaan uit één school is deze groep in de resultaten die we presenteren over centrale of decentrale sturing buiten beschouwing gelaten. Ook de groep besturen die aangeeft dat deze vraag niet van toepassing is, omdat het samenwerkingsverband hierop stuurt, is buiten beschouwing gelaten. In de tabel B3.2 is niet van toepassing wel opgenomen. In de tabel B4.3 zijn alle type besturen meegenomen.

de meeste schoolbesturen aangeven hun scholen vrijheid te geven zijn de beslissing welke leerlingen extra ondersteuning krijgen (73% decentraal), de informatievoorziening aan ouders (71% decentraal) en de inhoud van het schoolondersteuningsprofiel (SOP) (52% decentraal). Alleen in de omgang met klachten en bezwaren wordt vaker een centrale (40%) dan een decentrale (18%) sturing gehanteerd. Hiernaast is er nog een klein percentage schoolbesturen (per aspect variërend van 0%-14%) dat aangeeft dat het samenwerkingsverband stuurt op de verschillende aspecten (zie voor details tabel B3.2)

Figuur 2-1 Mate van (de)centrale sturing per aspect van passend onderwijs (N=232) Q3



In de reflectiebijeenkomsten gaven de aanwezige schoolbestuurders aan dat ze zich in het beeld van decentrale sturing herkennen. Hoewel schoolbesturen formeel verantwoordelijk zijn, hebben scholen het beste zicht op hetgeen ze zelf kunnen bieden en wat hun leerlingen nodig hebben. Hoewel het schoolondersteuningsprofiel een functie kan hebben in het realiseren van een dekkend aanbod (als alle SOPs tezamen worden bezien, wordt duidelijk voor welke ondersteuningsbehoeften onvoldoende aanbod is) speelt het schoolbestuur hier geen centrale rol in. Dat de inhoud van het SOP vaker op schoolniveau wordt bepaald dan op bestuursniveau, verbaast de aanwezigen niet; enerzijds omdat scholen zelf het best zicht hebben op hun (on)mogelijkheden en anderzijds omdat voor het ondersteuningsaanbod ‘het bestuur’ niet perse de meest geëigende eenheid is; de eis van een dekkend aanbod geldt niet op bestuursniveau, maar op samenwerkingsverbandniveau en om een goed *thuisnabij* aanbod te hebben, is het veel meer van belang om dekking op *wijkniveau* na te streven, los van de besturen.

Om te onderzoeken of de mate van (de)centrale sturing in het algemeen varieert tussen verschillende type schoolbesturen hebben we de verschillende aspecten geclusterd in een

samengestelde variabele. Het type sturing blijkt niet significant te verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs, noch naar achtergrondkenmerk van schoolbesturen.[12]

Professionaliseringsbeleid

Uit de Monitor Scholen[13] en Monitor Samenwerkingsverbanden[14] bleek eerder dat er weinig afspraken zijn binnen het samenwerkingsverband als het gaat om de professionalisering van leraren. In ons onderzoek hebben we ook besturen hiernaar gevraagd. De meeste bestuurders (80%) geven aan dat binnen hun schoolbesturen (naast het bestuur en soms het samenwerkingsverband) scholen de professionalisering van de leraren op het gebied van passend onderwijs initiëren. Ook bekostigen de meeste scholen (58%) de professionalisering volledig of samen met het bestuur of samenwerkingsverband. Hiernaast bekostigen besturen (60%) en samenwerkingsverbanden (37%) de professionalisering of dragen hieraan bij.

Tabel 2-2 Bekostiging en initiatief professionalisering van de leraren* (N=337) Q4

	Initieert	Bekostigt
Samenwerkingsverband	25%	37%
Bestuur	40%	60%
Scholen	82%	58%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

Dit beeld komt overeen met resultaten uit de Monitor Scholen[15]: "*Vooral met het samenwerkingsverband bestaan [over professionalisering] weinig afspraken […]. Met het eigen bestuur zijn er wat vaker afspraken over gewenste deskundigheid van leraren*." Volgens het overgrote deel van de scholen, en zo blijkt nu ook van de besturen, ligt de verantwoordelijkheid voor de professionalisering bij de scholen zelf.

Bovenschoolse voorzieningen

Uit de integrale cases[16] weten we dat schoolbesturen onderling verschillen in de mate waarin zij passend onderwijs voor hun scholen organiseren en/of faciliteren. Om landelijk zicht te krijgen op deze organisatie hebben we schoolbesturen[17] gevraagd welke voorzieningen vanuit hun bestuur georganiseerd worden. Van de schoolbesturen heeft de helft een overleg voor onderwijzend personeel en/of ondersteuners specifiek over passend onderwijs (51%). Ook heeft de helft van de schoolbesturen een eigen bovenschoolse voorziening(en) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (48%). Hiernaast heeft

---

12 Bestuursomvang: F (2, 228) = 1,487, p = .228. Sector: F (1, 229) = 0,348, p = .556.

13 Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.

14 Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.

15 Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.

16 Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof, & De Wijs, 2017.

17 Omdat eenpitters slechts bestaan uit één school is deze groep in de resultaten die we presenteren over bovenschoolse voorzieningen buiten beschouwing gelaten. In de tabel B4.5 zijn alle type besturen meegenomen.

ruim een derde van de besturen arrangementen voor leerlingen of groepen die scholen kunnen aanvragen (44%) en/of één of meerdere bovenschoolse medewerkers die leerlingen begeleiden (41%).

Tabel 2-3 Georganiseerde voorzieningen vanuit het schoolbestuur* (N=228) Q8

	Percentage
Overleg voor onderwijzend personeel en/of ondersteuners specifiek over passend onderwijs	51%
Eigen bovenschoolse voorziening(en) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte	48%
Arrangementen voor leerlingen of groepen die scholen kunnen aanvragen	44%
Bovenschoolse medewerker(s) die leerlingen begeleid(t/en)	41%
Beleidsmedewerker(s) passend onderwijs	35%
Overleg voor schoolleiders specifiek voor passend onderwijs	32%
Geen van bovenstaande	16%

* *Meerdere antwoorden mogelijk*

In totaal hebben de meeste schoolbesturen (84%) één of meerdere van de bevraagde voorzieningen georganiseerd. Of het schoolbestuur één of meer voorzieningen heeft georganiseerd hangt samen met de omvang van het bestuur. Kleine besturen (76%) hebben significant minder vaak bovenschoolse voorzieningen georganiseerd dan middelgrote (89%) en grote besturen (88%).[18] Met name voor een beleidsmedewerker(s) passend onderwijs en een eigen bovenschoolse voorziening(en) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn de verschillen groot. De verschillende typen schoolbesturen verschillen ook van elkaar in het aanbod van de vijf verschillende voorzieningen.[19]
Hiernaast vinden we geen significant verschil tussen primair en voortgezet onderwijs.[20]

[18] Kruskal-Wallis: X^2 (2) = 6.413, p = .040. Follow-up: kleine besturen verschillen van middelgrote (Z = -2.07, p = .039) en grote (Z = -2.14, p = .033) besturen. De maximale effectgrootte is -.45; een klein negatief effect.

[19] Bovenschoolse voorzieningen: X^2 (2) = 10.14, p =.006, Bovenschoolse medewerkers: X^2 (2) = 8.04, p =.018, Beleidsmedewerker: X^2 (2) = 30.50, p <.000.

[20] $t(226)$ = -0.25, p = .823.

Tabel 2-4 Georganiseerde voorzieningen vanuit het schoolbestuur* (N=228) Q8

	Klein	Midden	Groot
Overleg voor onderwijzend personeel en/of ondersteuners specifiek over passend onderwijs	56%	42%	53%
Eigen bovenschoolse voorziening(en) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte	35%	54%	57%
Bovenschoolse medewerker(s) die leerlingen begeleid(t/en)	32%	38%	52%
Arrangementen voor leerlingen of groepen die scholen kunnen aanvragen	42%	37%	52%
Overleg voor schoolleiders specifiek voor passend onderwijs	26%	33%	37%
Beleidsmedewerker(s) passend onderwijs	21%	26%	56%
Geen van bovenstaande	24%	11%	12%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

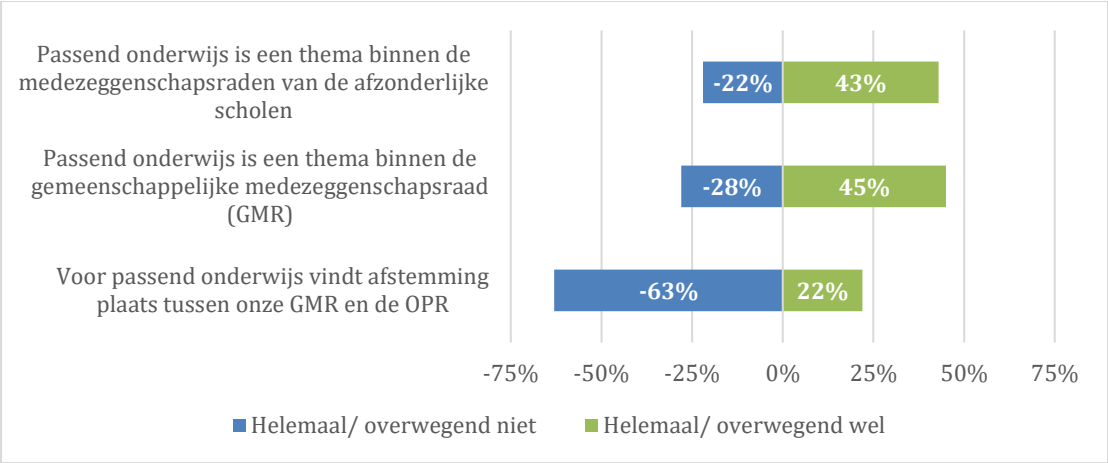
Medezeggenschap

Het onderwerp passend onderwijs kan in de medezeggenschap van ouders en leraren op verschillende niveaus worden besproken, namelijk in de medezeggenschapsraden (MR) van de scholen, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR) van de besturen en de Ondersteuningsplanraad (OPR) van de samenwerkingsverbanden. Uit ons onderzoek blijkt dat passend onderwijs volgens bijna de helft van de schoolbesturen een thema is in de: MR (43%) en de GMR (45%). Bij een kwart van de schoolbesturen passend onderwijs (overwegend) geen thema is bij de MR (22%) en de GMR (28%).

Daarentegen is opvallend dat een meerderheid van de schoolbesturen (63%) aangeeft dat er geen afstemming plaatsvindt tussen de GMR en de OPR over passend onderwijs (bijvoorbeeld over de formatie en de inzet van middelen). Dit resultaat sluit aan op eerder onderzoek naar de medezeggenschapsketen in passend onderwijs 'De OPR 5 jaar in bedrijf. [21] Hierin wordt geconcludeerd dat er geen landelijke wetgeving is die afstemming tussen OPR en GMR stimuleert, met als gevolg dat de positie van de GMR in de keten onduidelijk is.

[21] Vreuls, 2018

Figuur 2-5 Passend onderwijs in medezeggenschapsorganen (N=274) **Q17**



2.3 Financiering, middelenverdeling en verantwoording

De voorzieningen en faciliteiten die schoolbesturen organiseren voor hun scholen kunnen ook worden vertaald in kosten. In deze paragraaf kijken we naar de allocatie van middelen door schoolbesturen, de gronden die zij hanteren om middelen door te zetten naar scholen en de wijze waarop de inzet en opbrengst van deze middelen worden verantwoord aan het schoolbestuur. Hierbij is van belang te beseffen dat de gegevens zijn verkregen in een online enquête (zelfrapportage over de financiën te midden van een reeks andere vragen) en de uitkomsten niet gecontroleerd zijn met de boekhouding van de instellingen. De uitkomsten geven derhalve slechts een globale indicatie, die door besturen nog verder wordt genuanceerd in de reflectiebijeenkomsten.

Allocatie van middelen

Aan schoolbesturen met meerdere scholen die geld vanuit het samenwerkingsverband ontvangen[22] hebben we gevraagd om een globale schatting te maken van de begroting van de middelen die ze vanuit het samenwerkingsverband ontvangen. Gemiddeld wordt ongeveer de helft van de middelen die schoolbesturen ontvangen begroot voor generieke doorbetalingen aan scholen (56%[23]) los van de actuele feitelijke ondersteuningsvraag bij leerlingen. Andere posten waar gemiddeld een redelijk deel van de middelen voor wordt begroot zijn aanvragen van scholen bij het schoolbestuur voor arrangementen en/of maatwerk op basis van behoefte aan extra onderwijsondersteuning (17%[24]) en dienstverlening in natura (14%[25]). Voorbeelden van dienstverlening in natura van het bestuur zijn de uitvoering van werkzaamheden door ambulant begeleiders, beleidsmedewerkers of orthopedagogen en de inzet van extra onderwijsassistenten.

---

[22] Eenpitters zijn buiten beschouwing gelaten.
[23] *M* = 56.35 (sd = 34.46), Min = 0%, Max = 100%.
[24] *M* = 16.71 (sd = 21.74), Min = 0%, Max = 100%.
[25] *M* = 14.12 (sd = 16.62), Min = 0%, Max = 95%.

Een kleiner deel van de middelen wordt begroot voor speciale (tussen)voorzieningen waar scholen van het bestuur gebruik van kunnen maken (8%[26]) en vanuit het bestuur geïnitieerde professionalisering op het gebied van passend onderwijs (4%[27]). De meeste schoolbesturen (92%) reserveren zelf geen middelen met de middelen die zij vanuit het samenwerkingsverband ontvangen. De besturen die wel middelen reserveren, begroten hiervoor tussen de 1% - 5% van de middelen met een aantal uitschieters naar 10% en 20%.[28]

Tabel 2-6 Schatting percentage middelen dat voor een post is begroot (N=165[29]) Q5

	Gemiddeld percentage
Generieke doorbetalingen aan scholen	56%
Arrangementen/maatwerk	17%
Dienstverlening	14%
Professionalisering	4%
Speciale voorzieningen	8%
Reservering	0,5%
Totaal	100%

Ook hebben we gekeken of de gemiddelde verdeling van middelen verschilt tussen type schoolbesturen (sector, bestuursomvang en verevening in het samenwerkingsverband). Na het uitsluiten van de eenpitters blijkt dat alleen bij de hoeveelheid middelen die wordt begroot voor professionalisering grote besturen (6%) significant verschilden van kleine (4%) en middelgrote besturen (3%).[30] Voor de overige aspecten hebben we geen verschillen gevonden.

Hierboven zagen we dat de grootste begrotingspost generieke doorbetaling aan scholen is. We hebben besturen ook gevraagd hoe de generieke doorbetaling van het samenwerkingsverbanden wordt verdeeld over de scholen. De meeste besturen verdelen de generieke doorbetaling op basis van het aantal leerlingen (73%). Hiernaast verdeelt ongeveer een vijfde van de besturen het (vooral) op basis van een afgesproken verdeelsleutel (19%), waardoor sommige scholen een hoger bedrag per leerling ontvangen dan andere.

---

26 M = 8.03 (sd = 12.88), Min = 0%, Max = 80%.

27 M = 4.30 (sd = 6.23), Min = 0%, Max = 40%.

28 M = 0.50 (sd = 2,07), Min = 0%, Max = 20%.

29 Eenpitters, besturen die geen middelen vanuit het samenwerkingsverband ontvangen en besturen die totale percentages lager dan 80% of boven de 110% hebben ingevuld, zijn uitgesloten.

30 Kruskal-Wallis: X^2 (2)= 12.32, p = .002. Follow-up: grote besturen verschillen van kleine (Z = -2.74, p = .016) en middelgrote besturen (Z = -3.05, p = .002). De maximale effectgrootte is .50; een middelgroot effect.

Tabel 2-7 Grond voor verdeling generieke doorbetaling (N=162) Q6

	Aantal	Percentage
Op basis van het aantal leerlingen	118	73%
(Vooral) op basis van een afgesproken verdeelsleutel	31	19%
Anders	13	8%
Totaal	162	100%

Inzet van eigen middelen

Met ons onderzoek hebben we ook willen nagaan of besturen voor hun taken rondom passend onderwijs 'rondkomen' van de middelen die zij ontvangen. De uitkomsten geven daar echter geen simpel antwoord op. De 'platte' uitkomst van onze vraag hiernaar is dat 81% van de schoolbesturen aangeeft extra eigen middelen in te zetten voor de realisatie van passend onderwijs op hun scholen.[31] Voor de deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten was dit geen verrassende (of verontrustende) uitkomst. Voor hen omvat passend onderwijs veel meer dan alleen dat wat mogelijk is met de middelen van het samenwerkingsverband. Ook bijvoorbeeld ondersteuning door een intern begeleider valt in deze redenering onder 'passend onderwijs' terwijl deze wordt bekostigd via de lumpsum van het Rijk, en niet via van het samenwerkingsverband ontvangen middelen.

Sowieso is het onderscheid tussen middelen voor 'passend onderwijs' en de rest van het onderwijs volgens (en voor) sommigen niet te maken. Een schoolbestuurder (en andere aanwezigen ook, zij het iets minder stellig) geeft in een van de reflectiebijeenkomsten aan dat hij desgevraagd boekhoudkundig een uitsplitsing maakt, maar dat deze nooit gebaseerd is (en kan zijn) op de werkelijkheid; goed passend onderwijs vraagt om integraliteit, terwijl wordt verlangd dat besturen boekhoudkundig onderscheid kunnen maken tussen 'passend' en 'overig' onderwijs.

Verantwoording van middelen

Aangezien (sommige) besturen het onderscheid tussen middelen voor passend onderwijs en overige inzet als kunstmatig beschouwen, moeten we de uitkomsten over verantwoording van middelen wellicht met de nodige voorzichtigheid presenteren. Toch verwachten we dat uitkomsten over de *wijze* van verantwoording in elk geval meer valide zullen zijn dan die over de feitelijke omvang van die middeleninzet.

Vrijwel alle schoolbesturen (95%) zeggen verantwoording af te leggen aan het samenwerkingsverband over de besteding van middelen voor passend onderwijs. De meeste besturen leggen verantwoording af door middel van het jaarverslag (52%), via periodieke

[31] 16% geeft aan (ongeveer) evenveel middelen voor passend onderwijs in te zetten als vanuit het samenwerkingsverband ontvangen, terwijl 3% aangeeft minder middelen in te zetten dan het bestuur ontvangt vanuit het samenwerkingsverband.

gesprekken met of binnen het samenwerkingsverband (45%) en periodieke evaluaties (45%). Deze uitkomsten wijken substantieel af van die uit eerder onderzoek (eind 2018) naar samenwerkingsverbanden[32] (slechts 14% van de samenwerkingsverbanden zeiden zich te baseren op de jaarverslagen van de schoolbesturen). Het is niet duidelijk of dit een (in dat geval spectaculaire) ontwikkeling is in de tijd, een verschil in beleving of terminologie tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, of dat een andere verklaring passend is.

Tabel 2-8 Wijze waarop besteding van middelen wordt verantwoord* (N=323) Q13

	Percentage
Via het jaarverslag	52%
Via periodieke evaluatie van de besteding van de middelen	45%
Via periodieke gesprekken met/binnen het samenwerkingsverband	45%
Via periodieke rapportages (anders dan jaarverslagen)	33%
(Ook) anders, namelijk	10%
Geen verantwoording over de besteding van middelen	5%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

We hebben besturen ook gevraagd of ze tevreden zijn met de mate van verantwoording die ze moeten afleggen aan de samenwerkingsverbanden. De meeste besturen (66%) zijn tevreden over de mate van verantwoording die ze moeten afleggen over de besteding van middelen. Ze geven aan dat de schoolbesturen even veel verantwoording zouden moeten afleggen aan het samenwerkingsverband als nu het geval is (dus niet meer of minder). Uit de reflectiebijeenkomst komt wel naar voren dat bestuurders niet per se minder verantwoording willen afleggen, maar wel op een andere manier. Bestuurders geven aan dat de verantwoording vaak lastig en arbeidsintensief is doordat grotere besturen vaak te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden die ieder op een andere manier verantwoording vragen, hun schaalvoordeel vervalt in dat geval.

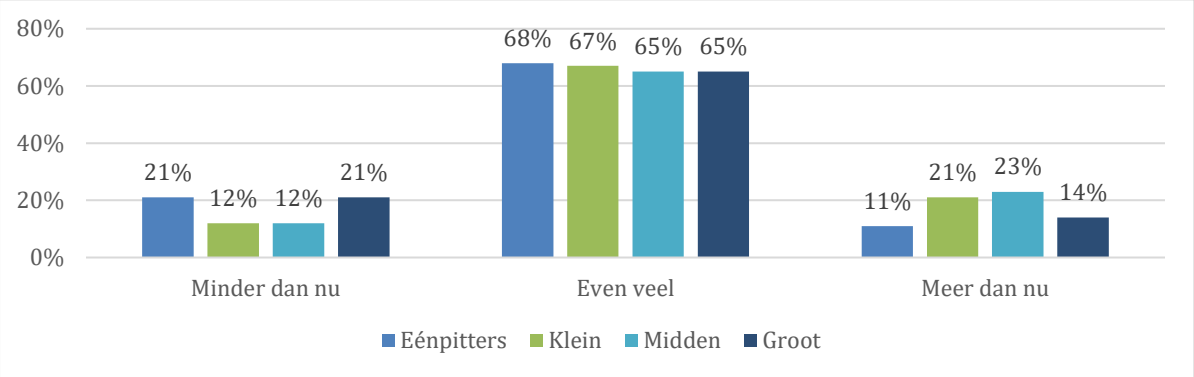
Daarnaast hebben we onderzocht of er een relatie is tussen de gewenste verantwoording over de besteding van middelen en de contextvariabelen sector, bestuursomvang of verevening. Uit de resultaten blijkt dat de gewenste verantwoording samenhangt met bestuursomvang. Eenpitters verschilden significant van de kleine en middelgrote besturen en wensen over het algemeen dat er minder verantwoording afgelegd zou moeten worden.[33] Uit de reflectiebijeenkomst komt overigens ook een tegenvoorbeeld naar voren; de eenpitters in hun samenwerkingsverband hoeven zich minder uitgebreid te

[32] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.

[33] Kruskal-Wallis: X^2 (3) = 9.61, p = .022. Follow up: eenpitters en kleine besturen (Z = -2.38, p = .017) en eenpitters en middelgrote besturen (Z = -2.56, p = .01). De maximale effectgrootte is -.38; een klein negatief effect.

verantwoorden dan grotere besturen in hun samenwerkingsverband. De verantwoordingslast is zodoende meer naar 'draagkracht'.

Figuur 2-9 Gewenste verantwoording omtrent besteding van middelen (N=309) Q15



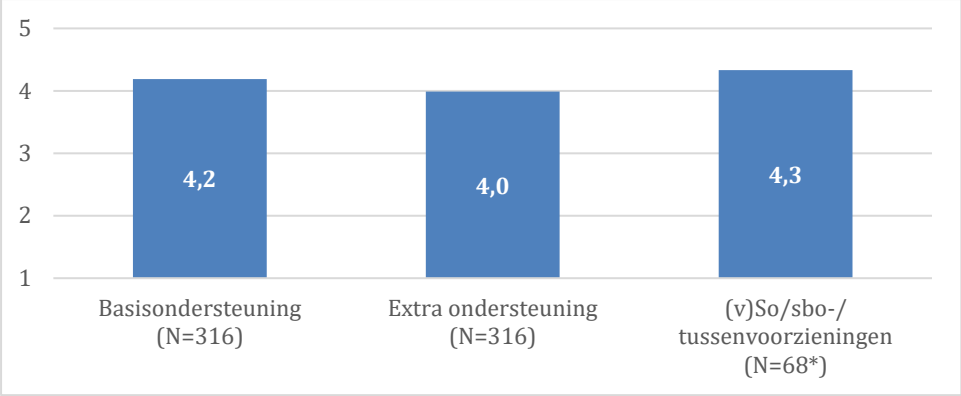
2.4 Inzicht in kwaliteit van ondersteuning

Schoolbesturen zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van ondersteuning die plaatsvindt op hun scholen. In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin schoolbesturen zicht hebben op de kwaliteit, de wijze waarop zij dit doen, hun oordeel over de kwaliteit van ondersteuning en de verantwoording over geleverde ondersteuning aan het samenwerkingsverband.

Inzicht in geboden ondersteuning

Over het algemeen kan gesteld worden dat schoolbesturen naar eigen zeggen voldoende inzicht hebben in de geboden ondersteuning die plaatsvindt op hun scholen. Bijna alle besturen geven aan voldoende tot goed zicht te hebben op het behalen van de doelen van de basisondersteuning (96%) en de extra ondersteuning (94%). Hiernaast geven alle schoolbesturen met minimaal één s(b)o locatie aan voldoende tot goed zicht te hebben op het behalen van de doelen van het (v)so, sbo en/of de tussenvoorzieningen. Als we de mate waarin besturen zicht houden uitdrukken in een score van 1 (helemaal niet) tot 5 (helemaal wel); dan ontstaat onderstaand beeld.

Figuur 2-10 Zicht op het behalen van de doelen van ondersteuning (N=316) Q9



*Uitsluitend besturen met s(b)o en vso.

Aan schoolbesturen is de open vraag gesteld op welke wijze zij er zicht op houden of de doelen van de basisondersteuning worden bereikt (tabel 2-11). Daar zijn uiteenlopende antwoorden op gegeven die we hebben gerubriceerd in een aantal categorieën. Het meest refereren schoolbesturen aan inzicht verkregen uit gesprekken (32%) met betrokkenen op school of verslaglegging via rapportages en jaarplannen (27%). In mindere mate noemen zij interne of externe audits n.a.v. het kwaliteitszorgsysteem (12%).

Tabel 2-11 Met welke middelen houden schoolbesturen er zicht op of de doelen van de basisondersteuning worden bereikt* (N=309) Q10

	Percentage
Gesprek, overleg of bespreking	32%
Rapportages, jaarplan of verslag	27%
Interne of externe audits n.a.v. kwaliteitszorgsysteem	12%
Trendanalyses, dashboard of prestatie indicatoren	8%
Onderzoek of vragenlijst	7%
Evaluatie schoolondersteuningsprofiel	5%
Evaluatie OPP	3%
Schoolbezoek	2%
Anders	2%
Onbekend	19%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

Dezelfde vraag is gesteld over de doelen van de extra ondersteuning (tabel 2-12). Opnieuw zijn gesprekken (31%) en documenten zoals rapportage of jaarplan (24%) het vaakst genoemd als middel waarmee schoolbesturen zicht houden op het bereiken van de doelen van de ondersteuning.

Tabel 2-12 Met welke middelen houden schoolbesturen er zicht op of de doelen van de extra ondersteuning worden bereikt* (N=305) Q11

	Percentage
Gesprek, overleg of bespreking	31%
Rapportages, jaarplan of verslag	24%
Evaluatie OPP	8%
Interne of externe audits n.a.v. kwaliteitszorgsysteem	7%
Trendanalyses, dashboard of prestatie indicatoren	4%
Onderzoek of vragenlijst	4%
Evaluatie schoolondersteuningsprofiel	3%
Schoolbezoek	2%
Anders	1%
Onbekend	25%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

Kwaliteit van de geboden ondersteuning

In de vragenlijst is de besturen gevraagd welk percentage van hun scholen goed in staat is om de afgesproken basisondersteuning te bieden. Vrijwel alle besturen (92%) geven aan dat driekwart of meer van hun scholen in staat is om de afgesproken basisondersteuning te bieden. Twee derde van de besturen (66%) geeft zelfs aan dat al hun scholen in staat zijn om deze ondersteuning te bieden.

Tabel 2-13 Aandeel scholen in schoolbestuur dat goed in staat is afgesproken basisondersteuning te bieden (N=299) Q12

	Percentage
0-25%	1%
26-50%	1%
51-75%	6%
76-99%	26%
100%	66%

Het oordeel van besturen over het aantal scholen dat goed in staat is om de afgesproken basisondersteuning te bieden heeft geen relatie met de mate van inzicht die besturen hebben op het behalen van de doelen van de geboden basisondersteuning.[34] Uit eerder

[34] $R(288) = ,308$, $p = .060$.

onderzoek onder samenwerkingsverbanden[35] weten we ook als men niet precies weet hoe de ondersteuning plaatsvindt, men toch een (globaler) oordeel heeft over de kwaliteit.

Verantwoording van geboden ondersteuning
Naast dat schoolbesturen zelf op hun eigen scholen er zicht op houden of de doelen van de ondersteuning zijn bereikt, moeten ze hierover ook verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband. Uit onze resultaten blijkt dat de meeste schoolbesturen (84%) hierover verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband. Deze verantwoording wordt meestal afgelegd door middel van periodieke gesprekken met/binnen het samenwerkingsverband (49%) of via het jaarverslag (34%).

Tabel 2-14 Wijze waarop bereiken van doelen wordt verantwoord* (N=323) **Q14**

	Percentage
Geen verantwoording over het bereik van de doelen van de ondersteuning	16%
Via periodieke gesprekken met/binnen het samenwerkingsverband	49%
Via het jaarverslag	34%
Via periodieke evaluatie naar geleverde ondersteuning	31%
Via periodieke rapportages (anders dan jaarverslagen)	29%
(Ook) anders, namelijk	8%

** Meerdere antwoorden mogelijk*

Bij de meeste besturen is er geen verschil in de verantwoording tussen de basis- en extra ondersteuning (78%). Van de besturen die wel verschillend verantwoorden over de verschillende soorten ondersteuning, geeft één derde van de schoolbesturen aan dat de verantwoording voor extra ondersteuning uitgebreider en specifieker is. Een verklaring die een aantal schoolbesturen hierbij gegeven is dat de basisondersteuning primair de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur is, terwijl extra ondersteuning een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Daarnaast noemen sommige schoolbesturen dat voor de verantwoording van de extra ondersteuning, (ook) alle arrangementen afzonderlijk worden geevalueerd.

Tabel 2-15 Verschilt verantwoording van basis- en extra ondersteuning (N=319) **Q16**

	Aantal	Percentage
Nee	249	78%
Ja	70	22%

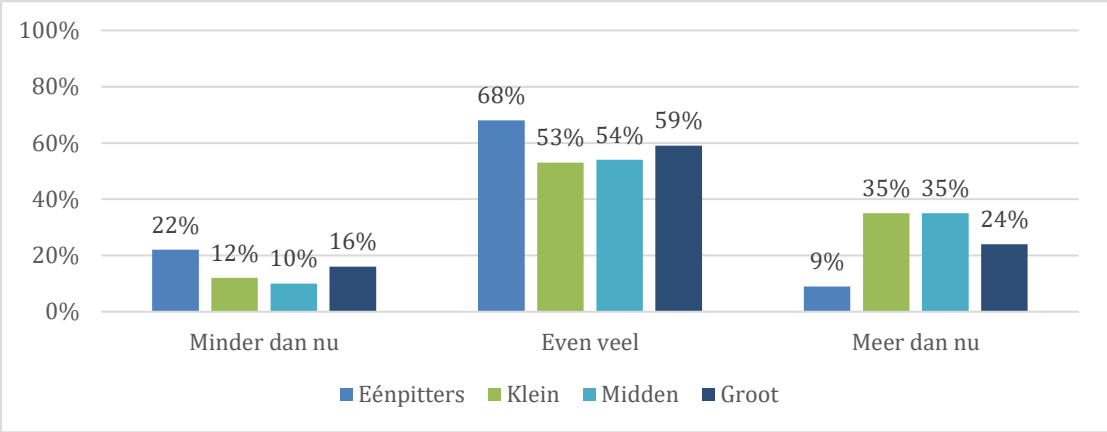
Het merendeel van de besturen (60%) is tevreden over de mate van verantwoording die zij moeten afleggen over zowel de besteding van de middelen (zie paragraaf 2.3) als over het

[35] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.

bereik van de doelen met de geleverde ondersteuning. Van de besturen die ontevreden zijn vindt het grootste deel (24%) dat er voor het bereiken van de doelen meer verantwoording afgelegd zou moeten worden dan nu.

Uit de resultaten blijkt dat de gewenste verantwoording over het bereiken van de doelen significant samenhangt met de bestuursomvang en de sector. Eenpitters vinden dat er minder verantwoord moet worden over het bereiken van de doelen (zie figuur 2-16).[36] Schoolbesturen in het vo (32%) vinden in vergelijking met po (21%) vaker dat er meer dan nu verantwoord moet worden.[37]

Figuur 2-16 Gewenste verantwoording over bereiken van doelen (N=309) **Q15**



2.5 Conclusie en reflectie

Hoewel schoolbesturen als bevoegd gezag formeel verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van ondersteuning en zij beslissingen kunnen nemen voor hun scholen, laten ze in de praktijk veel zaken over aan de scholen zelf. Op bijna elk van de bevraagde aspecten ligt de sturing vaker decentraal bij de scholen dan centraal bij het bestuur. Dat geldt ook voor de invulling van het SOP. Kleine schoolbesturen verschillen in dit opzicht niet van (middel)grote schoolbesturen.
Tegelijkertijd zien we dat schoolbesturen binnen passend onderwijs wel vaak een rol spelen in de organisatie van een overleg, eigen bovenschoolse voorzieningen of bijvoorbeeld de mogelijkheid om arrangementen aan te vragen bij het bestuur. Hier zien we wel verschillen tussen groepen besturen; grotere besturen hebben vaker een beleidsmedewerker(s) voor passend onderwijs en een eigen bovenschoolse voorziening(en) dan kleinere besturen. Als we kijken naar de allocatie van middelen zien we evenwel geen grote

[36] Kruskal-Wallis: $X^2(3) = 23.88$, $p = .000$. Follow up: eenpitters verschilden van kleine (Z= -4.07, $p = .000$), middelgrote (Z = -4.24, $p = .000$) en grote besturen (Z = 2.69, $p = .007$). De maximale effectgrootte -.64; een middelgroot effect.

[37] Het po en vo verschillen van elkaar: $t(307) = -2.068$, $p = .039$. De effectgrootte is -.14; een verwaarloosbaar effect.

verschillen tussen kleine, middelgrote en grote schoolbesturen. Grote schoolbesturen houden dus (verhoudingsgewijs) niet meer middelen vrij voor speciale voorzieningen of dienstverlening aan scholen dan kleine besturen, maar het is waarschijnlijk simpelweg hun schaalgrootte die hen in staat stelt om mensen en voorzieningen beschikbaar te stellen. Al met al zetten schoolbesturen gemiddeld iets meer dan de helft van de middelen die ze van het samenwerkingsverband ontvangen direct door aan hun scholen; de rest van de middelen komen via arrangementen, speciale voorzieningen, of meer *indirect* via dienstverlening aan scholen en professionalisering van medewerkers ten gunste van de leerlingen. Een klein deel van de besturen reserveert zelf een (klein deel) van de middelen, het overgrote deel van de besturen doet dit dus niet.

De meningen over de verantwoording over de middelen voor passend onderwijs laten een gemengd beeld zien. Over het geheel vindt tweederde van de besturen de verantwoordingslast goed. Tegelijkertijd vindt éénvijfde van de eenpitters én grote besturen dat minder verantwoording op zijn plaats is en vindt een vergelijkbare groep kleine en middelgrote besturen dat er juist wel meer verantwoord zou moeten worden. In de reflectiebijeenkomsten wordt evenwel door schoolbesturen benadrukt dat de verantwoording soms ook maar een papieren werkelijkheid is; het is maar net wat je als bestuur tot ‘passend onderwijs’ rekent en wat tot reguliere ondersteuning en professionalisering. Aan de ene kant vraagt passend onderwijs om een integrale aanpak waarbij preventie en lichte ondersteuning duurdere ondersteuning besparen; aan de andere kant wordt van besturen verlangd dat zij de inzet van middelen wel kunnen onderscheiden. Voor besturen is dit een spanningsveld.

3. Schoolbesturen over het samenwerkingsverband

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op meningen van schoolbesturen over de samenwerking in het samenwerkingsverband. Bij driekwart van de schoolbesturen vallen al hun scholen in hetzelfde samenwerkingsverband. De overige schoolbesturen hebben te maken met twee of meer samenwerkingsverbanden. Het meest uiterste geval is een schoolbestuur dat in 25 samenwerkingsverbanden zit (zie tabel B3.1). Om de bevragingslast te beperken, hebben we bestuurders gevraagd om de vragenlijst in te vullen over de samenwerking in het samenwerkingsverband waarbinnen het bestuur de meeste scholen heeft.[38]

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de bestuurlijke organisatie, samenwerking, financiën en de zorgplicht.

3.2 Bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband

In ons onderzoek hebben we schoolbesturen gevraagd naar hun mening over de scheiding tussen bestuur en toezicht, de invloed die verschillende groepen besturen hebben binnen het samenwerkingsverband en de door hen ervaren knelpunten met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband.

Scheiding bestuur en toezicht

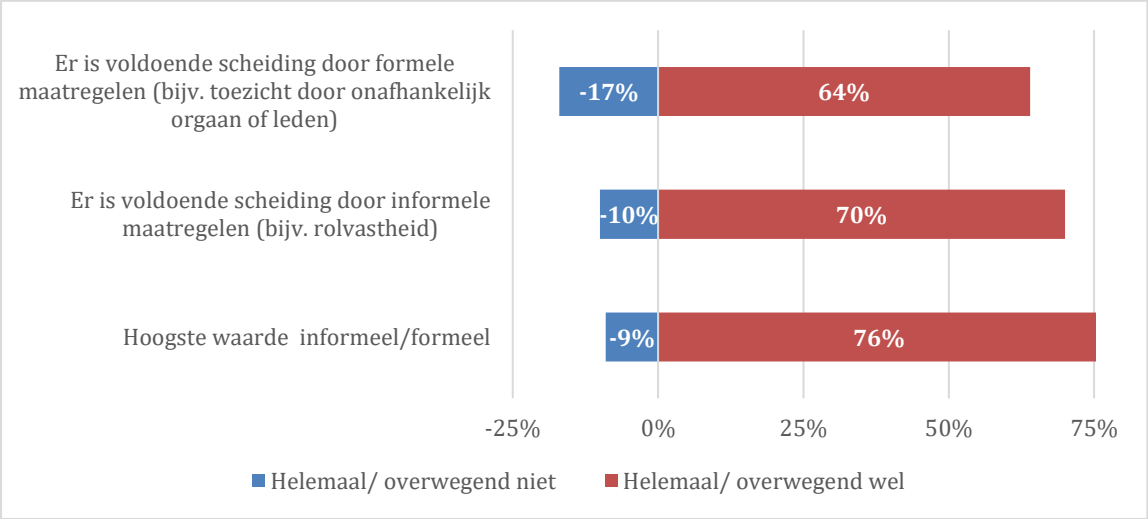
De scheiding tussen het bestuur en toezicht is een terugkerend thema in de discussie over het functioneren van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Kern van de zaak is dat schoolbesturen het bestuur vormen van het samenwerkingsverband, tegelijkertijd belanghebbende zijn en soms ook het toezichthoudend orgaan vormen. Enerzijds (vooral vanuit de politiek en Inspectie van het Onderwijs) wordt er gewezen op het belang van voldoende onafhankelijkheid en tegenspraak, terwijl anderzijds (vooral vanuit schoolbesturen) wordt gesteld dat meer onafhankelijkheid ten koste kan gaan van de betrokkenheid van schoolbesturen. Inmiddels is door de leden van de sectorraden (PO- en VO-Raad) afgesproken dat elk toezichthoudend orgaan van de samenwerkingsverbanden tenminste één onafhankelijk lid heeft.

[38] Besturen met scholen voor po en vo zijn wel gevraagd de vragenlijst twee keer in te vullen, een keer voor het po en een keer voor het vo.

In 2017 is binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs bij *een specifieke groep schoolbesturen*[39] gepeild hoe zij denken over de scheiding van bestuur en toezicht. Twee derde van die groep bestuurders (67%) was (zeer) tevreden over de manier waarop bestuur en toezicht binnen hun samenwerkingsverband zijn gescheiden.[40]

In de meting in onderhavig rapport hebben we de tevredenheid bij een bredere groep schoolbesturen bepaald. Hier zien we een bevestiging van het eerder ontstane beeld; 64% van de besturen vindt dat er voldoende scheiding is door formele maatregelen en 70% vindt dat er door informele maatregelen voldoende scheiding is tussen bestuur en toezicht. In principe kunnen informele maatregelen compenseren voor zaken die formeel niet geregeld zijn. Als we met die blik naar de uitkomsten kijken, zien we dat driekwart van de schoolbesturen (76%) tevreden is over de informele *of* formele scheiding tussen bestuur en toezicht.

Figuur 3-1 Tevredenheid over scheiding tussen bestuur en toezicht (N=270) **Q24**



Invloed op besluitvorming

In de vragenlijst hebben we besturen gevraagd of de verschillende 'soorten' schoolbesturen voldoende invloed hebben bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Uit de resultaten blijkt dat de meeste bestuurders aangeven dat de verschillende soorten schoolbesturen (66% tot 89%) een juiste mate van invloed hebben in de besluitvorming. Toch geeft 28% van de besturen aan dat de grote schoolbesturen (veel) te veel invloed hebben. Tevens geeft een kwart van de besturen aan dat de eenpitters (27%) en de kleine besturen (25%) (veel) te weinig invloed hebben in de besluitvorming.

---

[39] Het onderzoek "Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs" is uitgevoerd onder de besturen van 38 samenwerkingsverbanden po en vo waar volgens hun directeuren sprake is van hoog dan wel laag vertrouwen tussen schoolbesturen.

[40] Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof & De Wijs, 2017.

Tabel 3-2 Tevredenheid over de invloed die verschillende soorten schoolbesturen hebben bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband (N=287)[41] **Q26**

	Veel te weinig invloed	Te weinig invloed	Juiste mate van invloed	Te veel invloed	Veel te veel invloed
Grote besturen	0%	5%	68%	21%	7%
Kleine besturen	2%	23%	71%	4%	0%
Eenpitters	7%	20%	66%	7%	1%
Besturen van scholen voor regulier onderwijs	1%	5%	89%	5%	1%
Besturen van scholen voor speciaal onderwijs	1%	9%	76%	12%	3%

Het beeld dat eenpitters en kleine besturen te weinig invloed hebben binnen het samenwerkingsverband wordt herkend door de deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten. De invloed van grote besturen wordt veroorzaakt doordat in veel samenwerkingsverbanden de stemverhouding wordt bepaald op basis van leerlingaantallen, waardoor grotere besturen meer zeggenschap hebben.[42] Ook is de ervaring dat eenpitters regelmatig niet aanwezig zijn bij vergaderingen en zij zo minder invloed kunnen uitoefenen. Ook hier speelt het schaalvoordeel van grote besturen in hun voordeel (zij kunnen makkelijker een medewerker vrijmaken, waar kleine besturen of eenpitters dit soms niet kunnen). De expertise van grote schoolbesturen kunnen zij ook meenemen naar andere samenwerkingsverbanden waar zij maar een beperkt aantal scholen hebben en daar ook een onevenredig grote invloed uitoefenen. Een groot schoolbestuur noemt het in de reflectiebijeenkomst terecht dat zij veel invloed hebben in het samenwerkingsverband; zij hebben ook een grote verantwoordelijkheid (voor veel leerlingen) en leveren door hun schaalgrootte soms faciliteiten (speciale klassen binnen reguliere scholen) waar ook de kleine besturen van profiteren.

Een bestuurder van een stichting voor speciaal onderwijs merkt op dat een stemverhouding naar aantal leerlingen arbitrair is: als passend onderwijs gaat over de leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften, zou je een stemverhouding naar aantal leerlingen ook

[41] We zijn ook na gegaan of de bestuurders anders oordelen over de invloed van hun eigen type bestuur. Dit leverde een vergelijkbaar resultaat op.

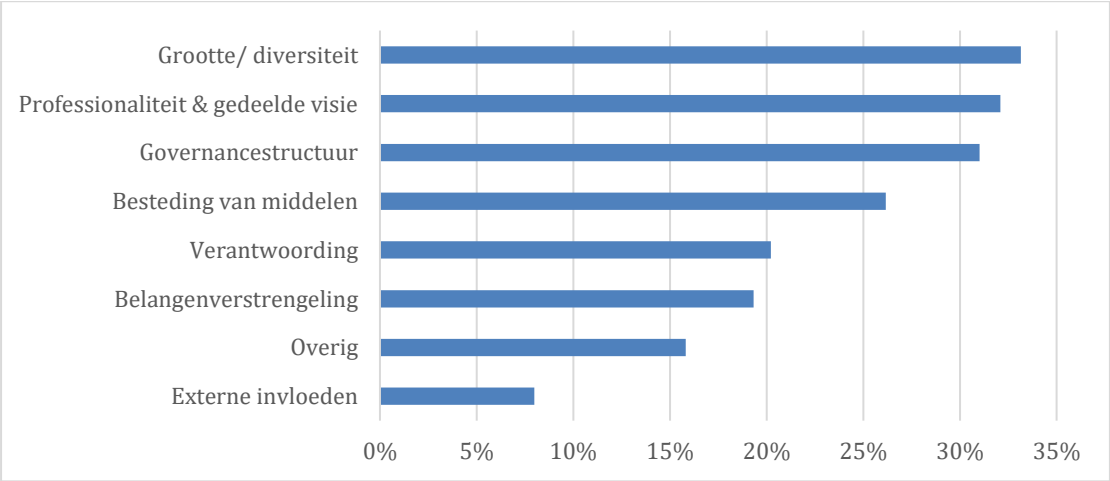
[42] Hoewel we van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden horen dat er maar zelden daadwerkelijk wordt gestemd, betekent niet dat de stemverhouding er niet toe doet (waarom zou die anders gewogen zijn). Soms worden voorstellen niet in stemming gebracht omdat toch wel duidelijk is dat er onvoldoende steun voor is.

moeten baseren op *dat* aantal (leerlingen met een speciale ondersteuningsbehoefte). Het is voor dit bestuur lastig om invloed uit te oefenen op de besluitvorming doordat ze met hun (verspreide) scholen leerlingen bedienen in veel samenwerkingsverbanden, waar zij overal een kleine speler zijn in termen van aantal leerlingen. Volgens dit bestuur gaat een stemverhouding op basis van aantal leerlingen (met of zonder ondersteuningsbehoefte) echter voorbij aan een fundamenteler punt; '*als je scheve stemverhoudingen inbouwt ga je uit van belangen in plaats van een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarin iedereen een rol heeft*'. Deze bestuurder ervaart dit ook in de praktijk; in samenwerkingsverbanden waar iedereen een gelijke stem heeft wordt beter samengewerkt dan in samenwerkingsverband waar de invloed ongelijk verdeeld is tussen schoolbesturen. In ons onderzoek kunnen we deze ervaring niet onderbouwen (noch ontkrachten) met uitkomsten uit de enquête.

Knelpunten

In een open vraag hebben we de schoolbesturen gevraagd wat de drie belangrijkste knelpunten zijn met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van hun samenwerkingsverband; in totaal hebben 163 schoolbesturen één of meer knelpunten genoemd. De grootte van het samenwerkingsverband en de diversiteit van de schoolbesturen daarin is het knelpunt dat het meest genoemd wordt (33%). Schoolbesturen noemen daarnaast de (on)professionaliteit van de (leden van) het samenwerkingsverband en het ontbreken van een gedeelde visie als knelpunt (32%). Tot slot geeft meer dan een kwart van de schoolbesturen aan dat er knelpunten zijn op het gebied van de governance-structuur (31%) en besteding van de middelen (26%).

Figuur 3-3 Knelpunten met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband (N=163) **Q22**



3.3 Samenwerking binnen het samenwerkingsverband

In de Monitor Samenwerkingsverbanden 2016 hebben we uiteengezet dat we samenwerkingsverbanden kunnen zien als een bijzonder soort netwerkorganisatie; namelijk één

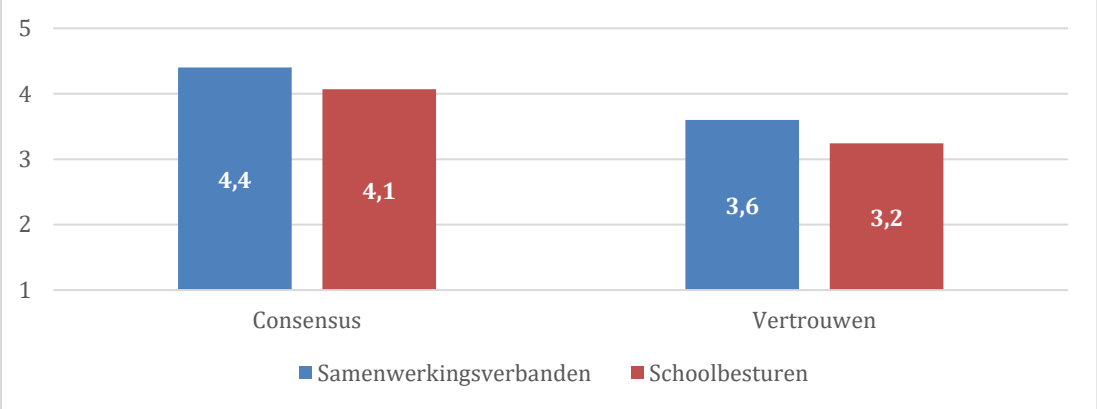
waarin het lidmaatschap voor schoolbesturen verplicht is.[43] In tegenstelling tot veel andere netwerkorganisaties kunnen schoolbesturen de samenwerking niet beëindigen, bijvoorbeeld als zij zich niet in de koers herkennen of te weinig profiteren van de samenwerkingsverbanden. Het gevolg kan zijn dat er schoolbesturen zijn die noodgedwongen deel uit blijven maken van het samenwerkingsverband maar in de praktijk niet of nauwelijks participeren en bijdragen of juist tegen de afgesproken lijn in gaan. In deze paragraaf gaan we in op consensus en vertrouwen, de betrokkenheid bij het samenwerkingsverband en tegenstrijdigheid van belangen.

Consensus en vertrouwen

De effectiviteit van een netwerkorganisatie (zoals we samenwerkingsverbanden kunnen beschouwen) is sterk afhankelijk van de mate van consensus en vertrouwen.[44] Om te vergelijken of schoolbesturen even positief zijn over de mate van consensus en vertrouwen zijn in dit onderzoek dezelfde schalen opgenomen[45] (zie bijlage 2). In figuur 3-4 vergelijken we de schaalscores van schoolbesturen met die van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden uit de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018.[46]

Schoolbesturen zijn overwegend positief over de mate van consensus met het samenwerkingsverband.[47] Echter, schoolbestuurders zijn iets minder positief dan leidinggevenden van samenwerkingsverbanden.[48] Bij 23 respondenten (8%) scoort de consensus 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5).

Figuur 3-4 Schaalscores consensus en vertrouwen (N=307) **Q18 & Q19**



[43] Van Aarsen, Weijers, Bomhof & Walraven, 2017.
[44] Provan & Kenis, 2007 in Van Aarsen, Weijers, Bomhof & Walraven, 2017.
[45] Beide schalen zijn betrouwbaar voor po en vo, chronbach's alfa .79-.93.
[46] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.
[47] De ervaren consensus loopt van 1 t/m 5 (gemiddelde 4,1; mediaan 4,0) met een standaarddeviatie van 0,74. Er is geen verschil tussen het po en vo: $t(306) = -0.943$, $p = .347$.
[48] De effectgrootte is -.44; een klein negatief effect.

Over de mate van vertrouwen zijn schoolbesturen met een schaalscore van 3,2 op een schaal van 1 tot en met 5 niet uitgesproken negatief of positief.[49] Dit beeld komt overeen met het Governance onderzoek uit 2017, waarin een specifieke groep schoolbesturen is bevraagd.[50] In vergelijking met leidinggevenden van samenwerkingsverbanden zijn de schoolbestuurders iets negatiever over het vertrouwen van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband.[51] Bij 30 respondenten (10%) scoort het vertrouwen 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5).

We hebben hiernaast onderzocht of er een relatie is tussen beide schalen en de contextvariabelen sector, bestuursomvang en verevening. Uit de resultaten blijkt dat geen van de contextvariabelen significant verschilde op de schaal van consensus. Er was ook geen significant verschil tussen de achtergrondvariabelen en de mate van vertrouwen.

Betrokkenheid

In de vragenlijst hebben we besturen ook gevraagd naar de betrokkenheid van de schoolbesturen bij het samenwerkingsverband. Besturen geven aan (overwegend) nauw betrokken te zijn bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband (*M = 4,07)*. Hiernaast ervaren de besturen dat andere besturen in nagenoeg gelijke mate betrokken zijn bij de besluitvorming (*M* = 3,95). We kunnen dit ook zien als indicatie dat het *niet* zo is dat vooral de meer betrokken schoolbesturen hebben deelgenomen aan ons onderzoek.

Tabel 3-5 Stellingen over betrokkenheid bij het samenwerkingsverband (N=304) Q25

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet/ deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Ons schoolbestuur is nauw betrokken bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband	1%	9%	12%	35%	42%
De andere schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband	0%	4%	22%	48%	26%

In de uitkomsten speelt de omvang van het schoolbestuur een rol. De vier categorieën schoolbesturen verschillen significant van elkaar op zowel hun eigen betrokkenheid bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband als de ervaren betrokkenheid van de andere schoolbesturen.[52] In beide gevallen zijn het de eenpitters die afwijken van de andere groepen schoolbesturen. Zo noemt 21% van de eenpitters zichzelf helemaal/overwegend niet

[49] Het ervaren vertrouwen loopt van 1 t/m 5 (gemiddelde 3,2; mediaan 3,2) met een standaarddeviatie van 0,64. Er is geen verschil tussen het po en vo: *t(306)* = -1.844, *p* = .066.

[50] Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof & De Wijs, 2017.

[51] De effectgrootte is -.71; een middelgroot negatief effect.

[52] Eigen betrokkenheid: $X^2(3) = 23.160$, $p < .000$. Betrokkenheid van anderen: $X^2(3) = 9.643$, $p = 0.022$.

nauw betrokken. Opvallend genoeg noemen eenpitters (9%) ook de andere schoolbesturen vaker helemaal/overwegend niet nauw betrokken.

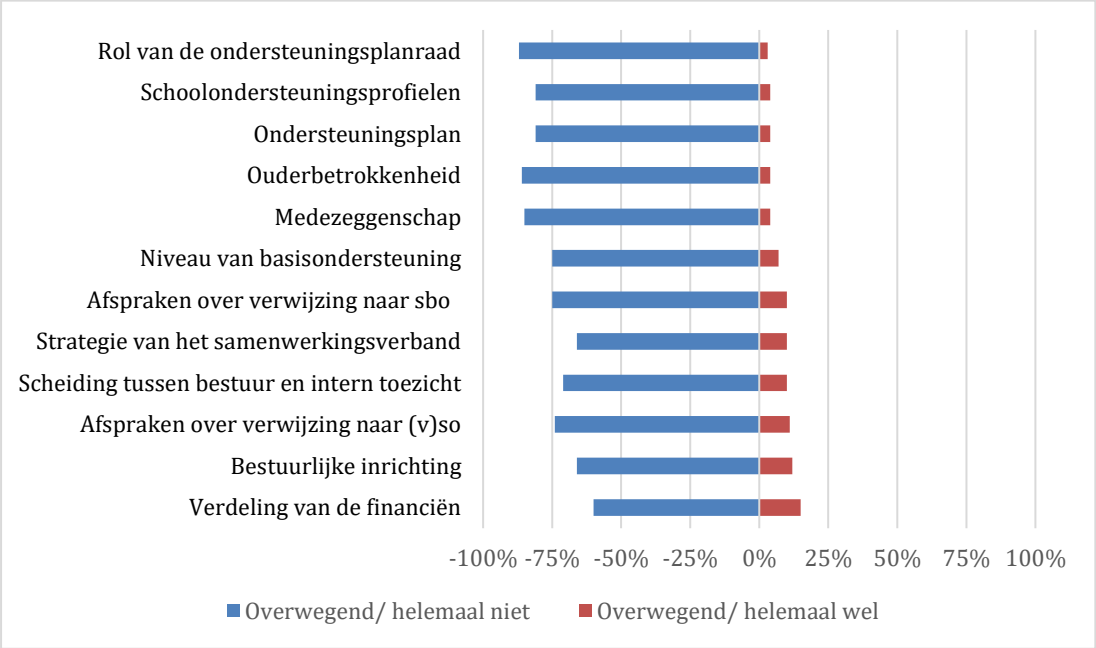
Er blijkt tenslotte een verschil te zijn in de mate van betrokkenheid bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband op de ervaren consensus als het ervaren vertrouwen.[53] Meer betrokken besturen ervaren gemiddeld meer vertrouwen en consensus (en andersom).

Tegenstrijdige belangen

Bestuurders hebben voor twaalf onderwerpen aangegeven of er wel eens sprake is van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van het eigen schoolbestuur en het collectief belang van het samenwerkingsverband. Dat blijkt niet veel voor te komen. Het onderwerp waarbij relatief gezien de meeste bestuurders vinden dat er zich (wel eens) tegenstrijdige belangen voordoen, is de verdeling van de financiën (15%). Andere onderwerpen waarbij meer dan 10% vindt dat er (wel eens) sprake is van tegenstrijdige belangen zijn de bestuurlijke inrichting (12%) en de afspraken over verwijzing naar het v(s)o (11%).

Deze uitkomsten zijn in lijn met die van een specifieke groep schoolbesturen in het Governance onderzoek uit 2017.[54] Toen bleek ook dat er beperkt sprake was van tegenstrijdigheid van belangen en dat deze tegenstrijdigheid vooral betrekking had op verdeling van financiën (destijds volgens bestuurders 18%).

Figuur 3-6 Tegenstrijdigheid belang eigen schoolbestuur en samenwerkingsverband (N=289)[55] Q21



[53] Consensus: $F(4, 295) = 16.76$, $p = <.000$. Vertrouwen: $F(4, 295) = 10.74$, $p = <.000$.
[54] Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof & De Wijs, 2017.
[55] Bij de stelling afspraken over verwijzing naar het sbo zijn de schoolbesturen voortgezet onderwijs uitgesloten.

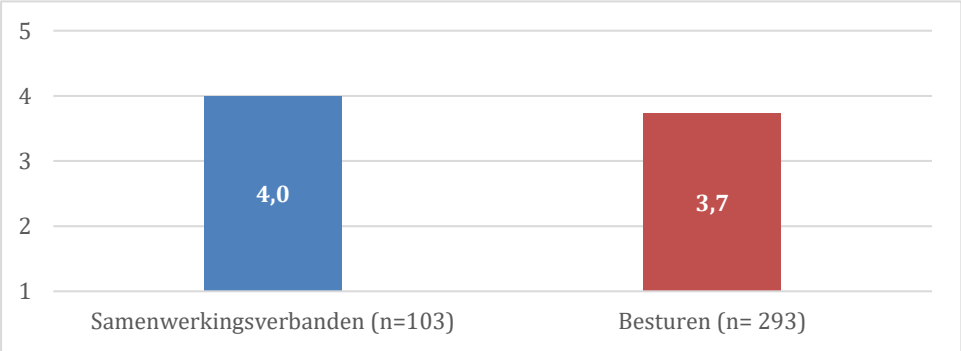
3.4 Financieel beleid van het samenwerkingsverband

Een van de kerntaken van het samenwerkingsverband is het voeren van financieel beleid. In het vorige hoofdstuk zagen we dat de verdeling van de financiën het thema is waar volgens schoolbesturen het vaakst (zij het niet heel vaak) sprake is van tegenstrijdige belangen. In ons onderzoek hebben we (in navolging van de Monitor Samenwerkingsverbanden[56]) schoolbesturen gevraagd naar de duidelijkheid van het financieel beleid en hebben we gevraagd naar hun invloed op de middelenverdeling.

Duidelijkheid van financieel beleid

Op basis van vijf stellingen hebben we een schaal samengesteld[57] die inzicht geeft in de mate waarin het financieel beleid van samenwerkingsverbanden volgens schoolbesturen duidelijk is (zie bijlage 2). Schoolbesturen zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband; zo zijn criteria voor middelenverdeling bijna altijd voor iedereen helder, zijn er afspraken over wat er gebeurt bij een positief exploitatieresultaat en zijn de meeste bestuurders er zeker van dat binnen het samenwerkingsverband het aan de schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning. De bestuurders scoren gemiddeld een 3.7 op de schaal voor duidelijkheid over het financieel beleid, waarbij 12% de duidelijkheid over het financieel beleid een 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5) geeft.[58] In 2018 zijn deze vijf stellingen ook aan leidinggevenden van samenwerkingsverbanden voorgelegd[59]. De leidinggevenden van samenwerkingsverbanden scoorden gemiddeld hoger op de schaal duidelijkheid van het financieel beleid en gaven minder vaak een onvoldoende (4%).

Figuur 3-7 Schaalscores duidelijkheid financieel beleid[60] Q20



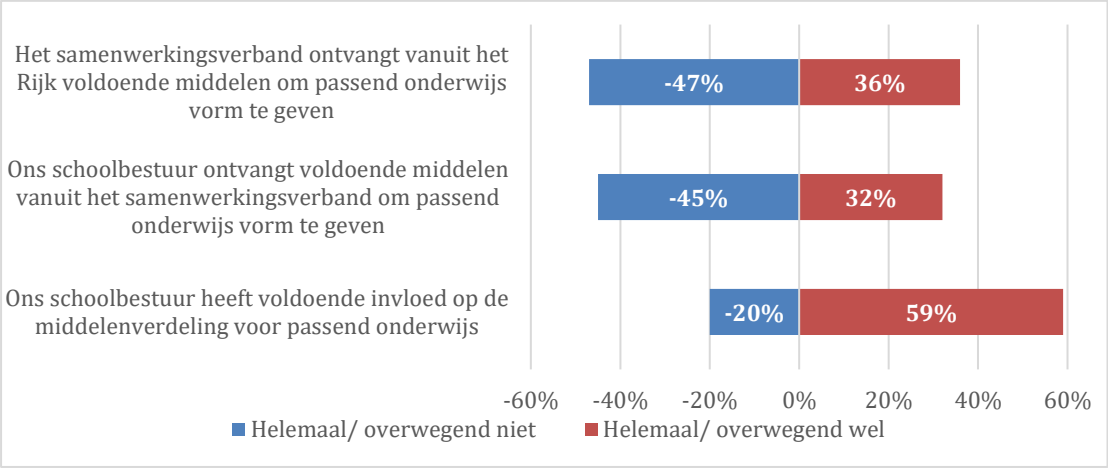
[56] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Eck, & Walraven, 2019
[57] De schaal is betrouwbaar voor po en vo, chronbach's alfa .82 - .83.
[58] Er is geen verschil tussen het po en vo: $t(303) = 0.387$, $p = .699$.
[59] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Eck, & Walraven, 2019.
[60] De ervaren mate van financiële duidelijkheid van 1 tot 5 (mediaan: 3,8) met een standaarddeviatie van 0.72.

Omvang en zeggenschap middelen

In de vragenlijst hebben we besturen ook gevraagd naar hun mening over hun zeggenschap over de verdeling van de middelen. De meeste bestuurders (59%) vinden dat hun schoolbestuur (overwegend) voldoende invloed heeft op de middelenverdeling voor passend onderwijs, de omvang van het bestuur speelt hierbij geen rol.[61] Bestuurders verschillen echter van mening over de stelling of de samenwerkingsverbanden en de besturen voldoende middelen ontvangen om passend onderwijs vorm te geven. Bijna de helft vindt dat het samenwerkingsverband onvoldoende middelen ontvangt. Iets minder vaak vindt men dat dit ook voor hun bestuur geldt. Tussen beide is de nodige overlap[62]; van de schoolbesturen die vinden dat ze onvoldoende middelen ontvangen om passend onderwijs vorm te geven, vindt een grote meerderheid (84%) ook dat het samenwerkingsverband te weinig middelen krijgt vanuit het Rijk.

Schoolleiders zijn vaker tevreden over de ontvangen middelen voor passend onderwijs dan besturen. In de Monitor Scholen[63] zijn in 2018 schoolleiders ook gevraagd of hun school het afgelopen jaar voldoende middelen heeft ontvangen om de gewenste ondersteuning te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. De helft van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs (49%) en het basisonderwijs (57%) vindt dat de school voldoende of ruim voldoende middelen ontving om de gewenste ondersteuning te bieden.

Figuur 3-8 Omvang en zeggenschap over de middelen (N=295-299) Q27/Q28



Het is niet verrassend dat besturen uit samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening vaker (66%) vinden dat hun samenwerkingsverband onvoldoende middelen ontvangt, dan besturen met een kleine (49%) of positieve verevening (35%).

---

[61] X^2 (3) = 5.385. p = .146.

[62] R(291) = .602, p <.000. Er is dus een (matige) samenhang tussen beide aspecten.

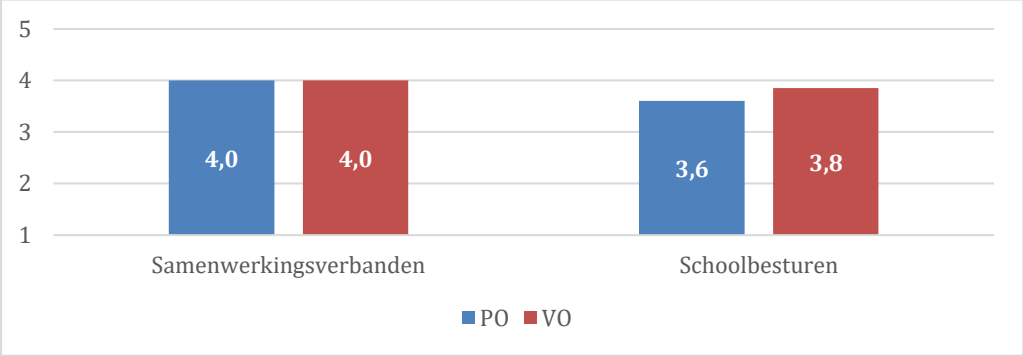
[63] Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.

3.5 Zorgplicht

Een belangrijke verandering ten opzichte van de situatie van voor passend onderwijs is dat het schoolbestuur 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 van het bestuur worden aangemeld. Als de school zelf geen passende plek heeft, moet de school op zoek naar een passende plek; ouders zouden daardoor minder hoeven 'shoppen'. Het voornaamste doel van de zorgplicht is het voorkomen van thuiszitten. In dit onderzoek hebben we schoolbesturen een aantal stellingen voorgelegd over de uitvoering van de zorgplicht binnen het samenwerkingsverband. Deze stellingen zijn overgenomen uit de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018.[64]

Op basis van vijf stellingen hebben we een schaal samengesteld[65] die inzicht geeft in de werking van de zorgplicht zoals beoogd (zie bijlage 2). In figuur 3-9 is de tevredenheid van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden te zien uitgesplitst naar primair en voortgezet onderwijs. Met een 3,7 op een schaal van 1 tot 5 zijn schoolbesturen over het algemeen positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband.[66] In verhouding met leidinggevenden van samenwerkingsverbanden zijn ze iets meer ontevreden. Met name in de schoolbesturen in het primair onderwijs. 27 respondenten geven de werking van de zorgplicht een 'onvoldoende' (lager dan 3.0).

Figuur 3-9 Schaalscore tevredenheid over zorgplicht (N=299) **Q29**



De vereveningsopdracht van het samenwerkingsverband heeft invloed op de tevredenheid over de zorgplicht.[67] Besturen uit een samenwerkingsverband met een grote

[64] Van Aarsen, Suijkerbuijk, Weijers, Van Eck & Walraven, 2019.
[65] De schaal is betrouwbaar voor po en vo, chronbach's alfa .69 - .79.
[66] Er is een verschil tussen het po (M=3.6, SD=.68, 22 onvoldoendes) en vo (M=3.8, SD=.62, 7 onvoldoendes): *t(297)* = -3.013, *p* = .003. De effectgrootte is -.38; een klein negatief effect.
[67] *F*(2,295) = 3.610, *p* = .028. De maximale effectgrootte is -.40; een klein negatief effect.

negatieve verevening (3,5) scoren lager op de schaal tevredenheid over zorgplicht dan besturen uit een samenwerkingsverband met een kleine (3,7) of grote positieve verevening (3,8).

Daarnaast hebben we ook aan de schoolbesturen gevraagd hoe ze zelf de zorgplicht uitvoeren. Vrijwel alle besturen (97%) zeggen dat ze zelf de zorgplicht correct uitvoeren. Uiteraard lokt een dergelijke vraag mogelijk sociaal wenselijke antwoorden uit. Daarom hebben we in navolging van de Monitor Scholen[68] ook in minder 'oordelende' termen gevraagd naar de omgang met de zorgplicht. Nu blijkt dat zo'n 42% van de besturen (waarbinnen 19% overwegend/helemaal) bij hun scholen (soms) onder de aandacht brengt dat het verstandig kan zijn om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school. Dit kan gebeuren met de beste bedoelingen en een deel van de ouders kan hier ook mee geholpen zijn, maar een dergelijke praktijk is niet in lijn met de zorgplicht. Uit eerder onderzoek onder scholen bleek dat ook ongeveer de helft van de schoolleiders vindt dat het verstandig kan zijn om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school.

Gevraagd naar het gedrag van andere besturen wijzen schoolbesturen er op dat anderen vaker de zorgplicht proberen te ontwijken (29% deels niet/wel, en 9% overwegend/helemaal wel). Ook dit stemt overeen met de uitkomsten bij onderzoek onder scholen.[69]

[68] Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.
[69] Ledoux, Smeets & Weijers, 2019.

Tabel 3-10 Stellingen over de zorgplicht (N=299) **Q30**

	Helemaal niet Overwegend niet	Deels niet/ deels wel	Overwegend wel Helemaal wel
Wij voeren de zorgplicht correct uit	0%	3%	97%
Wij signaleren bij andere besturen dat ze proberen de zorgplicht te ontwijken	62%	29%	9%
Wij brengen bij de scholen onder de aandacht dat het soms verstandig is om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school	58%	23%	19%

Ambitieniveau van de basisondersteuning

De meeste schoolbesturen (80%) zijn tevreden met het ambitieniveau voor de basisondersteuning in het samenwerkingsverband. Een klein deel van de bestuurders (12%) geeft aan dat het ambitieniveau van de basisondersteuning te laag is. Er is geen verschil tussen de vereveningsopdracht van het samenwerkingsverband en de tevredenheid met het ambitieniveau.

3.6 Conclusie en reflectie

Het beeld dat uit eerder onderzoek ontstond, wordt in ons onderzoek bevestigd: zo'n tweederde van de schoolbesturen is (helemaal) tevreden over de formele scheiding van bestuur en toezicht in het samenwerkingsverband. Daarnaast 'borgen' informele maatregelen de onafhankelijkheid van toezicht. Uiteindelijk vindt 9% van de besturen dat noch formele, noch informele maatregelen voldoende zijn voor onafhankelijkheid van toezicht.

De meerderheid van de schoolbesturen is tevreden over de mate van invloed die verschillende groepen schoolbesturen hebben op de besluitvorming van het samenwerkingsverband. Wel geeft ruim een kwart van de besturen aan dat grote besturen volgens hen te veel invloed hebben op het beleid, ten nadele van eenpitters en kleine besturen. Het argument dat grote besturen nu eenmaal een grote verantwoordelijkheid hebben (want zij hebben veel leerlingen) wordt tegengesproken met het argument dat ondersteuning aan leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte voor veel grote besturen maar een klein deel is van hun takenpakket, in tegenstelling tot bij besturen voor speciaal onderwijs.

Net als de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden oordelen schoolbesturen (gemiddeld) overwegend positief over de mate van consensus (8% ontevreden), en wat neutraler over de mate van onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen (10% ontevreden). Over beide aspecten zijn schoolbesturen iets minder positief dan de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen zeggen veelal zelf nauw betrokken te zijn bij de besluitvorming van het samenwerkingsverband en oordelen nagenoeg gelijk over de betrokkenheid van andere besturen. Tenslotte is er volgens besturen weinig

sprake van tegenstrijdigheid van hun eigen belang en dat van het samenwerkingsverband. De grootste tegenstrijdigheid (15%) zit op het vlak van de verdeling van de financiën.

Schoolbesturen zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband (3,7 op schaal van 1 tot 5) en een meerderheid (59%) vindt dat zij als bestuur voldoende invloed hebben op de verdeling van de middelen binnen het samenwerkingsverband. Bijna de helft van de besturen vindt dat het samenwerkingsverband te weinig middelen ontvangt (niet verrassend vaker besturen in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening) en dit overlapt flink met de besturen die vinden dat ze *zelf* te weinig middelen ontvangen. Voor besturen is zo bezien de 'bottleneck' niet zozeer de hoeveelheid middelen die het samenwerkingsverband ter beschikking *stelt*, maar de hoeveelheid middelen die het ter beschikking *heeft.*

Met een 3,7 op een schaal van 1 tot 5 zijn schoolbesturen over het algemeen positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband. Schoolbesturen voor primair onderwijs (3,6) en schoolbesturen in een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening (3,5) zijn iets minder tevreden over de uitvoering van de zorgplicht dan de overige besturen. Van de besturen signaleert 9% (overwegend/helemaal) dat andere besturen de zorgplicht proberen te ontwijken, terwijl 29% dit deels ervaart. Tegelijkertijd wijst ook 42% van de besturen hun scholen er (soms) zelf op dat het soms verstandig is om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school.

4. Schoolbesturen over het stelsel van passend onderwijs

4.1 Inleiding

In de afronding van de evaluatie van passend onderwijs staat naast de vraag "*hoe het staat*" met passend onderwijs ook de vraag "*hoe nu verder?"* centraal. Daarom hebben we in ons onderzoek een aantal vragen opgenomen die verder gaan dan de eigen uitvoering door het schoolbestuur en de samenwerking in het samenwerkingsverband, en meer betrekking hebben op het stelsel. De uitkomsten hiervan beschrijven we in dit hoofdstuk.

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de meerwaarde van het samenwerkingsverband, denkbare aanpassingen en overige adviezen van de schoolbesturen.

4.2 Meerwaarde van samenwerking in het samenwerkingsverband

In de vragenlijst hebben we schoolbesturen gevraagd of de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband een meerwaarde heeft voor het schoolbestuur voor het realiseren van passend onderwijs. Uit deze stelling blijkt dat 54% van de besturen een meerwaarde ziet. Hiernaast ziet 18% van de besturen (helemaal) geen meerwaarde in de samenwerking met andere besturen binnen het samenwerkingsverband (en 28% is neutraal).

Tabel 4-1 Stelling over meerwaarde van het samenwerkingsverband (N=304) Q31

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet/ deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
De samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband heeft voor het schoolbestuur een meerwaarde voor het realiseren van passend onderwijs.	5%	13%	28%	39%	15%

Voor de meeste deelnemers van de reflectiebijeenkomst was dit een te verwachten uitkomst. Volgens hen zijn er altijd besturen geweest die minder belang hechten aan de onderlinge samenwerking. In hun ervaring is de ervaren meerwaarde in de loop der jaren gegroeid, maar cijfermatige onderbouwing (of ontkrachting) daarvan ontbreekt. Deelnemers geven ook aan dat het feit dat samenwerking geen grote meerwaarde heeft voor een bestuur niet betekent dat het bestuur *tegen* passend onderwijs of het samenwerkingsverband is; sommige besturen zijn nu eenmaal goed in staat om zelf 'hun boontjes te doppen' en hebben niet zo veel aan samenwerking met anderen. Onze uitkomsten in een open

vraag wijzen ook in die richting. Zo gaven van de 45 respondenten die helemaal/overwegend geen meerwaarde ondervonden van samenwerking er 20 (44%) aan dat er voor hun bestuur geen sprake is van samenwerking op het gebied van passend onderwijs. Daarnaast gaven 8 besturen (18%) aan dat het samenwerkingsverband te groot of divers is om een meerwaarde te hebben. Tot slot geven meerdere schoolbesturen aan dat ze het samenwerkingsverband te bureaucratisch vinden (13% van de 45) of dat ze binnen het schoolbestuur een eigen zorgstructuur hebben (11% van de 45).

Het is goed denkbaar dat de ervaren meerwaarde van het samenwerkingsverband afhangt van het feitelijk functioneren van dat samenwerkingsverband. In de uitkomsten vinden we echter ook binnen samenwerkingsverbanden uiteenlopende meningen over de meerwaarde van de samenwerking binnen het samenwerkingsverband.

In de reflectiebijeenkomst wordt meerwaarde van het samenwerkingsverband ook gezien in de afstemming die plaatsvindt tussen het samenwerkingsverband en de gemeente(n). Dit heeft niet zozeer betrekking op de onderlinge samenwerking tussen besturen en wordt daardoor mogelijk onderbelicht in de uitkomsten.

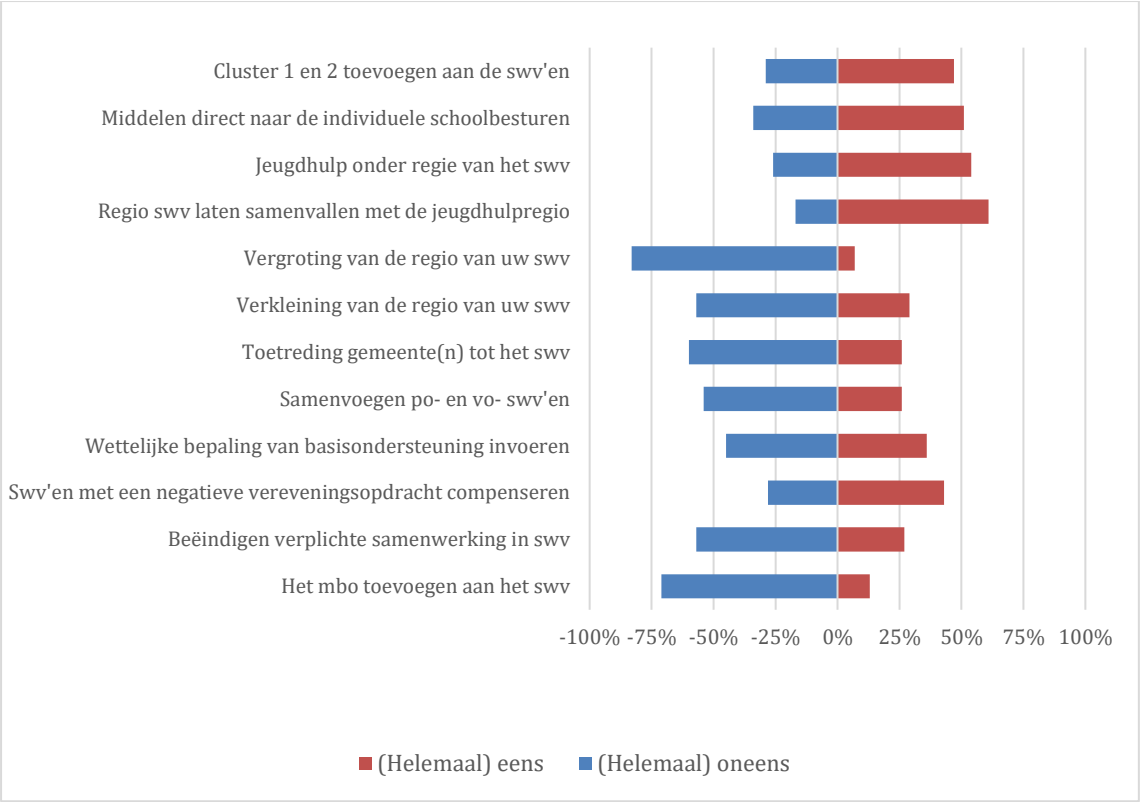
4.3 Denkbare aanpassingen en adviezen

In de vragenlijst hebben we schoolbesturen gevraagd in hoeverre ze het eens zijn met twaalf denkbare aanpassingen van het stelsel. Er zijn drie denkbare aanpassingen waar meer dan de helft van de besturen het (helemaal) eens is. Een meerderheid van de besturen (61%) vindt dat de regio's van de samenwerkingsverbanden samen zouden moeten vallen met de jeugdhulpregio's. Aangezien de jeugdhulpregio's groter zijn dan de meeste huidige samenwerkingsverbanden zou dit een vergroting van het samenwerkingsverband betekenen; waar weer een ruime meerderheid (83%) tegen is. Deze antwoorden zijn dan ook onderling niet consistent.

Iets meer dan de helft van de besturen zou graag zien dat de jeugdhulp onder regie van het samenwerkingsverband valt (54% voor 26% tegen) en 51% (34% tegen) van de besturen zou de middelen voor passend onderwijs graag direct ontvangen in plaats van de huidige situatie waarbij deze (eerst) naar de samenwerkingsverbanden en scholen voor speciaal onderwijs gaan.

Ook zijn er zaken waarvan besturen aangeven dat men deze juist niet wil aanpassen. De meeste besturen zijn het (helemaal) oneens met de denkbare aanpassing van de vergroting van de regio van het samenwerkingsverband (83%), de toevoeging van het mbo aan het samenwerkingsverband (71%, VO: 59%, PO: 79%) of de toetreding van de gemeenten tot het samenwerkingsverband (60%).

Figuur 4-2 Denkbare aanpassingen van het stelsel (N=292) **Q33**



We hebben ook gekeken of de sectoren verschillen in hun mening over denkbare aanpassingen op het stelsel (zie tabel B3.3). Hieruit bleek dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs het vaker (helemaal) oneens zijn met het beëindigen van de verplichte samenwerking in samenwerkingsverbanden, het verkleinen van de regio van de samenwerkingsverbanden en het toevoegen van cluster 1 en 2 aan de samenwerkingsverbanden dan de besturen in het po. Terwijl schoolbesturen in het voortgezet onderwijs het juist vaker (helemaal) eens zijn met het samenvoegen van po- en vo samenwerkingsverbanden en het toevoegen van het mbo aan het samenwerkingsverbanden.[70] Op de overige denkbare aanpassingen was er geen verschil tussen de sectoren. Ook hebben we gekeken of besturen uit samenwerkingsverbanden met verschillende vereveningsopdrachten verschilden in hun mening over denkbare aanpassingen aan het stelsel. Dit is het geval voor twee stellingen. Besturen uit een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening zijn het vaker (helemaal) eens (66%) met de aanpassing dat samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht gecompenseerd moeten worden dan besturen uit samenwerking met een kleine of positieve verevening (42% en 29%).[71] Ook zijn besturen uit samenwerkingsverbanden met een kleine (positieve of negatieve) verevening het vaker (helemaal) eens (42%) met de stelling dat de regio van de samenwerkingsverbanden

[70] De maximale effectgrootte is .42; een klein effect.

[71] $X^2(2) = 43.11$, $p < .000$. De maximale effectgrootte is .91; een groot effect.

verkleind moet worden, dan besturen uit samenwerking met een negatieve (37%) of positieve verevening (18%).[72] We hebben geen verklaring gevonden voor deze laatste uitkomst.[73]

Bijna de helft van de besturen (47%) is voorstander van de toetreding van besturen voor cluster 1 en 2 aan het samenwerkingsverband. We kunnen deze bevinding duiden aan hand van de integrale casestudies (te verschijnen). Ten eerste is het goed denkbaar dat de opvatting vooral betrekking heeft op cluster 2 onderwijs, waar taalontwikkelingsstoornissen soms moeilijk te onderscheiden zijn van andere ondersteuningsbehoeften. Bovendien zou het volgens de voorstanders qua expertise een toevoeging zijn aan het samenwerkingsverband. Tegenstanders daarentegen benoemen dat het gaat om leerlingen met een zeer specifieke ondersteuningsbehoefte, waarvoor andere voorzieningen nodig zijn. Daarnaast wordt ook genoemd dat het niet haalbaar is in verband met de procedures van ieder afzonderlijk samenwerkingsverband waarin de scholen met cluster 1 en 2 (die in een groot geografisch gebied werken) dan zouden participeren.

Advies van de schoolbesturen aan de Minister

In een afsluitende vraag hebben we schoolbesturen de mogelijkheid gegeven om een advies aan de Minister mee te geven, 192 schoolbesturen hebben hier gebruik van gemaakt, met diverse adviezen. Voor een deel komen antwoorden terug die we hierboven bij de denkbare aanpassingen al hebben benoemd, zoals meer zeggenschap over jeugdhulp, directe bekostiging aan schoolbesturen (al dan niet door opheffing van de samenwerkingsverbanden) en extra geld voor samenwerkingsverbanden in een negatief vereveningsgebied. Er zijn enkele schoolbesturen die oproepen tot afschaffen van het hele systeem van passend onderwijs. Op het vlak van governance zien we enerzijds een roep om meer uniformiteit en anderzijds het verzoek om meer te vertrouwen op de schoolbesturen en minder structuren (o.a. overleggen en organen) ‘op te tuigen’ waardoor er minder geld naar het onderwijs gaat. Het meest in het oog springend is echter de oproep van zo’n 50 (van de 192) schoolbesturen om geen grote ingrepen in het stelsel te doen en vooral te kijken naar wat goed gaat. Hierbinnen zijn schoolbesturen die aangeven dat het bij hen goed gaat, maar ook schoolbesturen die kritiekpunten van het stelsel noemen en toch tegen forse ingrepen zijn, omdat er dan ‘nog meer’ energie gaat zitten in ‘het stelsel’ in plaats van in het primaire proces.

---

[72] $X^2(2) = 23.57$, $p < .000$. De maximale effectgrootte is .59; een middelgroot effect.

[73] We hebben ook gekeken of het aantal besturen per samenwerkingsverband invloed heeft op de antwoorden op deze vraag. Er is alleen een zeer kleine negatieve correlatie (r(287), = -.186, p =.002) tussen het aantal besturen per samenwerkingsverband en de mening over de het vergroten van de regio. Dit betekent dat besturen uit een samenwerkingsverband met veel besturen het minder vaak eens zijn met deze aanpassing en vice versa.

4.4 Conclusie en reflectie

Na vijf jaar passend onderwijs vindt iets meer dan de helft van de schoolbesturen dat de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor het realiseren van passend onderwijs. Op het eerste gezicht kan dit worden gezien als schamele opbrengst van een zo'n grote operatie. Toch is dit wellicht te kort door de bocht, al was het maar omdat slechts een kleine minderheid (18%) helemaal/overwegend geen meerwaarde ziet. Bij een aanzienlijk deel (44%) van de besturen die geen meerwaarde ziet, is 'samenwerking' ook niet aan de orde; mogelijk zegt dit minder over de werking van passend onderwijs dan over de behoefte van die schoolbesturen. Ook ervaren deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten dat de meerwaarde toeneemt met de jaren (we hebben daar geen cijfers over).

Als we kijken naar de wensen van de besturen, zien we een aanzienlijke behoefte om meer te kunnen sturen op de aansluiting met jeugdhulp. Enerzijds willen relatief veel besturen dat de regio van het samenwerkingsverband samenvalt met de jeugdhulpregio, maar anderzijds is er weinig animo voor aanpassing van de schaal van het eigen samenwerkingsverband. Tenslotte leeft de wens onder een grote groep schoolbesturen om zelf direct te beschikken over de middelen voor passend onderwijs, maar is ook een grote minderheid hier juist *tegen*. Al met al is een flinke groep besturen huiverig voor grote ingrepen in het stelsel. Dit standpunt is onlangs ook uitgedragen door de PO- en VO-Raad.[74]

[74] https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/inbreng-po-raad-en-vo-raad-op-evaluatie-passend-onderwijs

Literatuur

Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Weijers, S., Eck, P. van & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs volgens leidingsgevenden van samenwerkingsverbanden.* Utrecht: Oberon.

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

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

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

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.

Vreuls, J. (2018). *De OPR 5 jaar in bedrijf.* Den Haag: Project Versterking Medezeggenschap.

Bijlage 1: Respons en representativiteit

Tabel B1.1 Respons panel en populatie sector

		Respons	Popula-tie	Respons na we-ging
PO Respons n=221 Populatie n=960	Geen (V)SO	69%	73%	75%
	Minstens één (V)SO	31%	27%	25%
VO Respons n=115 Populatie n=431	Geen (V)SO	72%	69%	74%
	Minstens één (V)SO	28%	31%	26%

Tabel B1.2 Respons panel en populatie bestuursomvang

		Respons	Populatie	Weging
PO Respons n=221 Populatie n=960	Eenpitters	24%	37%	1,57
	Klein (2-5 hoofdvestigingen)	17%	19%	1,08
	Midden (6-11 hoofdvestigingen)	22%	18%	0,82
	Groot (>11 hoofdvestigingen)	38%	27%	0,72
VO Respons n=115 Populatie n=431	Eenpitters	15%	21%	1,39
	Klein (2-5 hoofdvestigingen)	38%	39%	1,02
	Midden (6-11 hoofdvestigingen)	23%	18%	0,81
	Groot (>11 hoofdvestigingen)	24%	22%	0,91

Tabel B1.3 Respons panel en populatie regionale spreiding

		Respons	Popula-tie	Respons na we-ging
PO Respons n=221 Populatie n=960	Noord	40%	35%	40%
	Midden	40%	40%	41%
	Zuid	20%	25%	19%
VO Respons n=115 Populatie n=431	Noord	44%	39%	44%
	Midden	33%	37%	33%
	Zuid	23%	24%	23%

Bijlage 2: 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 betrouwbaarheids-analyses 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 alfa)**	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Consensus	4,05	4,13	4,00	4,00	0,72	0,79	0,91	0,93
	- Mijn schoolbestuur deelt de visie op passend onderwijs van het samenwerkingsverband. - Mijn schoolbestuur staat achter de doelen van het samenwerkingsverband. - Mijn schoolbestuur is het eens met de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. - Mijn schoolbestuur is het eens met de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is. - Mijn schoolbestuur is het eens met de invulling van het ondersteuningsplan. - Mijn schoolbestuur is het eens met 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 alfa)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Vertrouwen	3,19	3,33	3,20	3,40	0,59	0,72	0,79	0,86
	- 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 (omgedraaid).							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alfa)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Zorgplicht	3,60	3,85	3,60	4,00	0,68	0,62	0,69	0,79
	- Besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen - Besturen vertonen calculerend gedrag bij toelating van leerlingen (ontwijken zorgplicht) (omgedraaid) - 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 (omgedraaid)							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alfa)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Duidelijk financieel beleid	3,75	3,72	3,86	3,86	0,73	0,71	0,83	0,82
	- In ons samenwerkingsverband spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen (omgedraaid) - 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							

Bijlage 3: Aanvullende tabellen

Tabel B3.1 Het aantal samenwerkingsverbanden waarin een schoolbestuur zit (N=1246)[75]

Aantal per bestuur	Frequentie	Percentage
In 1 samenwerkingsverband	935	75,0%
In 2 samenwerkingsverbanden	174	14,0%
In 3 samenwerkingsverbanden	47	3,8%
In 4 samenwerkingsverbanden	44	3,5%
In 5 samenwerkingsverbanden	13	1,0%
In 6 samenwerkingsverbanden	15	1,2%
In 7 samenwerkingsverbanden	2	0,2%
In 8 samenwerkingsverbanden	4	0,3%
In 9 samenwerkingsverbanden	1	0,1%
In 10 samenwerkingsverbanden	3	0,2%
In 12 samenwerkingsverbanden	3	0,2%
In 15 samenwerkingsverbanden	3	0,2%
In meer dan 15 samenwerkingsverbanden	3	0,2%
Totaal	1246	100%

[75] Bron: Duo. Niet al deze besturen hebben deelgenomen aan ons onderzoek.

Tabel B3.2 Mate van (de)centrale sturing per aspect van passend onderwijs, zonder eenpitters (N=232)[76]

Hoe plaatst u de sturing van uw schoolbestuur in het continuüm tussen decentraal en centraal?	Decentraal	Midden	Centraal	N.v.t., het SWV stuurt
(1) Inhoud van het schoolondersteuningsprofiel	50%	35%	12%	3%
(2) Inrichting (bovenschoolse) voorzieningen voor specifieke groepen (bv Plusklassen).	32%	29%	31%	8%
(3) Keuze voor de ondersteuningsstructuur	36%	35%	24%	4%
(4) Beslissing welke leerlingen extra ondersteuning krijgen	70%	18%	9%	4%
(5) Behoefte aan professionalisering bepalen	50%	42%	8%	0%
(6) Aanbod professionalisering organiseren en/of zelf aanbieden	32%	48%	17%	2%
(7) Professionaliseringsactiviteiten evalueren	35%	49%	15%	1%
(8) Uitvoering van de zorgplicht	43%	33%	23%	1%
(9) Informatievoorziening aan ouders	70%	20%	9%	1%
(10) Beleid t.a.v. verwijzingen naar sbo/so/vso	32%	27%	27%	15%
(11) Omgang met klachten c.q. bezwaren	18%	40%	39%	3%

Tabel B3.3 Denkbare aanpassingen met significante verschillen tussen po en vo (N=292)

In hoeverre zou u het eens zijn met de volgende denkbare aanpassingen?	PO (Helemaal) oneens	PO (Helemaal) eens	VO (Helemaal) oneens	VO (Helemaal) eens
Beëindigen verplichte samenwerking in samenwerkingsverband	52%	31%	67%	31%
Samenvoegen po- en vo- samenwerkingsverbanden	60%	21%	43%	34%
Verkleining van de regio van uw samenwerkingsverband	51%	35%	68%	17%
Cluster 1 en 2 toevoegen aan de samenwerkingsverbanden	27%	52%	33%	36%
Het mbo toevoegen aan het samenwerkingsverband	78%	8%	59%	23%

[76] Decentraal 1, 2 en 3; Midden 4, 5, 6 en 7; Centraal 8, 9 en 10

Bijlage 4: Tabellenrapport

1. Wat is uw functie binnen uw eigen schoolbestuur?

	%	Aantal
Voorzitter College van Bestuur	31%	104
Lid College van Bestuur	8%	26
Directeur-bestuurder / rector-bestuurder	34%	114
Anders, namelijk	28%	93
Totaal	100%	337

2. Welke rol(len) vervult u binnen uw samenwerkingsverband?

	%
Coördinator van een afdeling/kamer binnen het samenwerkingsverband	4%
Lid stuurgroep	8%
Lid Raad van Toezicht van samenwerkingsverband of ander toezichthoudend orgaan	11%
Lid dagelijks bestuur	19%
Anders, namelijk	28%
Lid algemeen bestuur of vereniging	51%

3. Hoe plaatst u de sturing van uw schoolbestuur in het continuüm tussen decentraal (1) en centraal (10)?

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	N.v.t., het SWV stuurt
Inhoud van het schoolonder-steuningsprofiel	36%	11%	10%	8%	12%	2%	6%	2%	2%	8%	3%
Inrichting (bovenschoolse) voorzieningen voor specifieke groepen (bv Plusklassen).	26%	6%	9%	4%	9%	3%	7%	8%	3%	16%	8%
Keuze voor de ondersteunings-structuur	29%	7%	8%	5%	12%	5%	7%	4%	4%	13%	4%
Beslissing welke leerlingen ex-tra ondersteuning krijgen	58%	9%	7%	3%	8%	2%	3%	3%	1%	4%	3%
Behoefte aan professionalise-ring bepalen	36%	11%	13%	7%	18%	5%	3%	2%	1%	4%	0%
Aanbod professionalisering or-ganiseren en/of zelf aanbieden	28%	8%	8%	7%	20%	4%	7%	4%	2%	8%	3%
Professionaliseringsactiviteiten evalueren	28%	10%	7%	5%	23%	4%	9%	5%	1%	7%	2%
Uitvoering van de zorgplicht	34%	9%	8%	4%	15%	4%	5%	3%	2%	14%	0%
Informatievoorziening aan ou-ders	47%	16%	9%	3%	11%	2%	2%	3%	2%	4%	2%
Beleid t.a.v. verwijzingen naar sbo/so/vso	25%	7%	5%	1%	12%	5%	5%	5%	4%	16%	13%
Omgang met klachten c.q. be-zwaren	19%	5%	4%	4%	21%	5%	6%	6%	6%	21%	3%

4. **Wie initieert de professionalisering van de leraren op uw scholen op het gebied van passend onderwijs? En wie bekostigt het?** *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	%
Samenwerkingsverband	25%
Bestuur	40%
School	82%

5. **Hoeveel procent van de middelen die uw schoolbestuur ontvangt vanuit het samenwerkingsverband is begroot voor onderstaande posten (het gaat om uw globale inschatting)? Neem de jongste begroting als uitgangspunt.**

	Min	Max	Gemiddeld	SD
Generieke doorbetalingen aan scholen	0	100	50,84	36,44
Arrangementen/maatwerk	0	100	17,18	21,62
Dienstverlening	0	100	19,22	23,35
Professionalisering	0	40	5,62	8,04
Speciale voorzieningen	0	80	6,40	11,57
Reserveringen	0	33	0,74	3,31

6. **Op welke grond wordt de generieke doorbetaling van het samenwerkingsverband aan uw schoolbestuur verdeeld over uw scholen?**

	%	Aantal
Op basis van het aantal leerlingen	60%	141
(Vooral) op basis van een afgesproken verdeelsleutel	16%	38
Anders, namelijk	6%	14
Niet van toepassing (uw bestuur telt 1 school)	18%	41
Totaal	100%	234

7. **Uw schoolbestuur ontvangt middelen van het samenwerkingsverband voor passend onderwijs. Zet uw schoolbestuur hiernaast ook eigen middelen in voor de realisatie van passend onderwijs?**

	%	Aantal
Ja, mijn schoolbestuur zet extra eigen middelen in voor passend onderwijs.	81%	272
Nee, mijn schoolbestuur zet (ongeveer) evenveel middelen voor passend onderwijs in als vanuit het samenwerkingsverband z	16%	54
Nee, mijn schoolbestuur zet minder middelen voor passend onderwijs in dan vanuit het samenwerkingsverband zijn ontvangen	3%	11
Totaal	100%	337

8. **Welke van de volgende uitspraken gelden voor uw schoolbestuur?** ***N.B. De volgende uitspraken betreffen voorzieningen die vanuit het schoolbestuur georganiseerd worden.*** *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	%
Geen van bovenstaande	23%
Bij ons schoolbestuur is er een overleg voor schoolleiders specifiek voor passend onderwijs	26%
Ons schoolbestuur heeft (een) beleidsmedewerker(s) passend onderwijs	28%

Ons schoolbestuur heeft (een) bovenschoolse medewerker(s) die leerlingen begeleid(t/en)	37%
Ons schoolbestuur heeft (een) eigen bovenschoolse voorziening(en) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte	37%
Bij ons schoolbestuur kunnen scholen arrangementen aanvragen voor leerlingen of groepen	39%
Bij ons schoolbestuur is er een overleg voor onderwijzend personeel en/of ondersteuners specifiek over passend onderwijs	47%

9. Houdt uw schoolbestuur er zicht op of de doelen van de volgende vormen van ondersteuning worden behaald?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Basisondersteuning	2%	2%	12%	42%	41%
Extra ondersteuning	2%	3%	18%	46%	31%
(v)So/sbo/tussenvoorzieningen	8%	11%	16%	37%	28%

13. Op welke wijze verantwoordt uw bestuur de *besteding van middelen* voor passend onderwijs aan het samenwerkingsverband? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	%
Geen verantwoording over de besteding van middelen	5%
(Ook) anders, namelijk	10%
Via periodieke rapportages (anders dan jaarverslagen)	33%
Via periodieke gesprekken met/binnen het samenwerkingsverband	45%
Via periodieke evaluatie van de besteding van de middelen	45%
Via het jaarverslag	52%

14. Op welke wijze verantwoordt uw bestuur aan het samenwerkingsverband *of de doelen van de ondersteuning zijn bereikt*? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	%
(Ook) anders, namelijk	8%
Geen verantwoording over het bereik van de doelen van de ondersteuning	16%
Via periodieke rapportages (anders dan jaarverslagen)	29%
Via periodieke evaluatie naar geleverde ondersteuning	31%
Via het jaarverslag	34%
Via periodieke gesprekken met/binnen het samenwerkingsverband	49%

15. Zouden de schoolbesturen volgens u *minder, even veel of meer dan nu* verantwoording aan het samenwerkingsverband moeten afleggen?

	Minder dan nu	Even veel	Meer dan nu
Over de besteding van middelen	17%	66%	17%
Over het bereiken van de doelen met de geleverde ondersteuning	16%	60%	24%

16. Verschilt de verantwoording van de basisondersteuning van de verantwoording van de extra ondersteuning?

	%	Aantal
Nee	78%	249
Ja, (licht uw antwoord kort toe)	22%	70
Totaal	100%	319

17. Wat geldt ten aanzien van 'passend onderwijs' in de verschillende medezeggenschapsorganen van uw schoolbestuur?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet / deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Passend onderwijs is een thema binnen de medezeggenschapsraden van de afzonderlijke scholen	4%	18%	36%	27%	16%
Passend onderwijs is een thema binnen de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR)	4%	24%	27%	26%	19%
Voor passend onderwijs vindt afstemming plaats tussen onze GMR en de OPR (over bijvoorbeeld de formatie en de inzet van middelen).	35%	28%	16%	12%	10%

18. In hoeverre gelden de volgende stellingen *voor uw schoolbestuur* binnen uw samenwerkingsverband?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet, deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Mijn schoolbestuur voelt zich mede-eigenaar van het samenwerkingsverband.	3%	6%	17%	31%	44%
Mijn schoolbestuur deelt de visie op passend onderwijs van het samenwerkingsverband.	1%	2%	13%	46%	38%
Mijn schoolbestuur staat achter de doelen van het samenwerkingsverband.	0%	1%	9%	48%	41%
Mijn schoolbestuur is het eens met de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	3%	7%	21%	36%	34%
Mijn schoolbestuur is het eens met de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.	2%	5%	22%	41%	30%
Mijn schoolbestuur is het eens met de invulling van het ondersteuningsplan.	1%	3%	17%	46%	34%
Mijn schoolbestuur is het eens met de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.	1%	5%	16%	39%	39%

19. In hoeverre gelden naar uw waarneming de volgende stellingen voor de schoolbesturen binnen uw samenwerkingsverband? (let op: het gaat niet persé om uw schoolbestuur)

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.	0%	10%	31%	49%	10%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.	0%	2%	31%	57%	10%
Schoolbesturen zijn open en transparant.	1%	12%	46%	35%	7%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.	2%	21%	43%	28%	7%

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

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen.	9%	32%	36%	18%	4%
heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid.	2%	14%	23%	46%	15%
hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen.	3%	14%	18%	39%	27%
zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning.	1%	7%	23%	53%	17%
zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder.	1%	3%	11%	47%	38%
hebben we afgesproken wat er gebeurt bij een positief exploitatieresultaat (het swv houdt middelen over).	3%	11%	8%	33%	45%
hebben we afgesproken wat er gebeurt bij een negatief exploitatieresultaat (het swv komt middelen tekort).	5%	17%	15%	28%	36%

21. Is er bij onderstaande onderwerpen wel eens sprake van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van uw schoolbestuur en het collectief belang van het samenwerkingsverband?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel	Weet niet
Bestuurlijke inrichting	30%	36%	21%	7%	5%	0%
Scheiding tussen bestuur en intern toezicht	27%	44%	18%	6%	4%	0%
Medezeggenschap	39%	46%	11%	3%	1%	0%
Strategie van het samenwerkingsverband	22%	44%	25%	7%	3%	0%
Verdeling van de financiën	20%	40%	25%	11%	4%	0%
Ondersteuningsplan	30%	51%	15%	4%	0%	0%
Schoolondersteuningsprofielen	27%	54%	15%	3%	1%	0%
Afspraken over verwijzing naar sbo	31%	45%	16%	6%	2%	0%
Afspraken over verwijzing naar (v)so	28%	46%	15%	9%	2%	0%
Niveau van basisondersteuning	28%	47%	18%	6%	1%	0%
Ouderbetrokkenheid	35%	51%	10%	3%	1%	0%
Rol van de ondersteuningsplanraad	34%	53%	10%	2%	1%	0%
Anders, namelijk	25%	0%	11%	13%	7%	44%

23. Wat vindt u van het ambitieniveau voor de *basisondersteuning* in uw samenwerkingsverband?

	Te laag	Precies goed	Te hoog
Ambitieniveau basisondersteuning	12%	80%	8%

24. Is er volgens u voldoende scheiding tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en toezicht op het samenwerkingsverband?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel

Er is voldoende scheiding door formele maatregelen (bijv. toezicht door onafhankelijk orgaan of leden)	5%	12%	20%	42%	22%
Er is voldoende scheiding door informele maatregelen (bijv. rolvastheid)	3%	7%	20%	47%	23%

25. In hoeverre gelden de volgende stellingen over de betrokkenheid bij het samenwerkingsverband?

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet /deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Ons schoolbestuur is nauw betrokken bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband	1%	9%	12%	35%	42%
De andere schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de besluitvorming in het samenwerkingsverband	0%	4%	22%	48%	26%

26. Hebben de verschillende 'soorten' schoolbesturen voldoende invloed bij de besluitvorming binnen uw samenwerkingsverband?

	Veel te weinig invloed	Te weinig invloed	Juiste mate van invloed	Te veel invloed	Veel te veel invloed
Grote besturen	0%	5%	68%	21%	7%
Kleine besturen	2%	23%	71%	4%	0%
Eenpitters	7%	20%	66%	7%	1%
Besturen van scholen voor regulier onderwijs	1%	5%	89%	5%	1%
Besturen van scholen voor speciaal onderwijs	1%	9%	76%	12%	3%

***27.* In hoeverre gelden voor u de volgende stellingen over de verdeling van middelen <u>vanuit het Rijk</u>?**

N.B. Voor het VO gaat het hier om de middelen exclusief middelen voor LWOO en pro.

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet, deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Het samenwerkingsverband ontvangt vanuit het Rijk voldoende middelen om passend onderwijs vorm te geven	21%	26%	16%	31%	5%

28.* In hoeverre gelden voor u de volgende stellingen over de verdeling van middelen <u>vanuit het samenwerkingsverband</u>? *N.B. Voor het VO gaat het hier om de middelen exclusief middelen voor LWOO en pro.

	Helemaal niet	Overwegend niet	Deels niet, deels wel	Overwegend wel	Helemaal wel
Ons schoolbestuur ontvangt voldoende middelen om passend onderwijs vorm te geven	15%	30%	23%	26%	6%
Ons schoolbestuur heeft voldoende invloed op de middelenverdeling voor passend onderwijs	6%	14%	21%	45%	14%

29. 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
Besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen	2%	6%	26%	57%	9%
Besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	1%	24%	59%	15%
Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	3%	14%	20%	47%	17%

30. Wat geldt voor uw schoolbestuur ten aanzien van de zorgplicht?

	Helemaal niet het geval	Nauwelijks het geval	Enigszins het geval	Tamelijk sterk het geval	Heel sterk het geval
Wij voeren de zorgplicht correct uit	0%	0%	3%	45%	52%
Wij signaleren bij andere besturen dat ze proberen de zorgplicht te ontwijken	16%	46%	29%	5%	4%
Wij brengen bij de scholen onder de aandacht dat het soms verstandig is om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school	25%	33%	23%	14%	5%

31. Heeft de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband voor uw schoolbestuur een meerwaarde voor het realiseren van passend onderwijs?

	%	Aantal
Helemaal niet	5%	14
Overwegend niet	13%	40
Deels wel/deels niet	28%	84
Overwegend wel	39%	120
Helemaal wel	15%	46
Totaal	100%	304

33. In hoeverre zou u het eens zijn met de volgende denkbare aanpassingen?

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal Eens
Beëindigen verplichte samenwerking in samenwerkingsverband	29%	28%	16%	15%	12%
Samenwerkingsverbanden met een negatieve verevenings-opdracht compenseren	8%	20%	28%	21%	22%
Wettelijke bepaling van basisondersteuning invoeren	20%	25%	19%	27%	9%
samenwerkingsverbanden	24%	30%	20%	15%	11%
Toetreding gemeente(n) tot het samenwerkingsverband	34%	26%	13%	22%	4%
Verkleining van de regio van uw samenwerkingsverband	29%	28%	14%	15%	14%
Vergroting van de regio van uw samenwerkingsverband	45%	38%	11%	5%	2%
Regio samenwerkingsverband laten samenvallen met de jeugdhulpregio	9%	8%	22%	33%	28%
Jeugdhulp onder regie van het samenwerkingsverband	10%	16%	20%	33%	21%
Middelen direct naar de individuele schoolbesturen in plaats van naar het samenwerkingsverband	9%	25%	14%	24%	27%
Cluster 1 en 2 toevoegen aan de samenwerkingsverbanden	11%	18%	24%	28%	19%
Het mbo toevoegen aan het samenwerkingsverband	35%	36%	15%	10%	3%

Maand, jaar