



**Evaluatie**  
Passend Onderwijs

# Monitor samenwerkingsverbanden 2018

---

De voortgang van passend onderwijs in  
2018 volgens leidinggevenden

*Eelco van Aarsen*  
*Anke Suijkerbuijk*  
*Pauline van Eck*  
*Sanne Weijers*  
*Miriam Walraven*



Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., Walraven, M.  
Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidingge-  
venden. Utrecht: Oberon.

Dit is publicatie nr. 53 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

**ISBN: 978-90-805646-0-2**

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](mailto:info@oberon.eu)

© Copyright Oberon Utrecht, 2019

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde  
onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1. Achtergrond en onderzoeksopzet</b>	<b>6</b>
1.1 Achtergrond en doel	6
1.2 Onderzoeksvragen, uitvoering en respons	7
1.3 Leeswijzer	10
<b>2. Organisatie van het samenwerkingsverband</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Bestuurs- en toezichtmodel en werkwijzen	11
2.3 Consensus en vertrouwen	17
2.4 Aanpassingen in het ondersteuningsplan	19
2.5 Vormen van centrale dienstverlening	20
2.6 Conclusie en reflectie	21
<b>3. Financiering en middelenverdeling</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Globale middelenverdeling	24
3.3 Risico inschatting en -dekking	25
3.4 Duidelijkheid/transparantie van financieel beleid	26
3.5 Verantwoording aan het samenwerkingsverband	27
3.6 Consequenties van positieve en negatieve verevening	28
3.7 Kostenbesparende maatregelen	30
3.8 Conclusie en reflectie	31
<b>4. Zorgplicht, toewijzing en bureaucratie</b>	<b>33</b>
4.1 Inleiding	33
4.2 Zorgplicht en doorzettingsmacht	34
4.3 Toewijzing: transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid	35
4.4 Ervaren bureaucratie	36
4.5 Conclusie en reflectie	37
<b>5. Inzicht in en sturing op ondersteuning</b>	<b>39</b>
5.1 Inleiding	39
5.2 Inzicht in kwaliteit	39
5.4 Onderdelen van het kwaliteitssystem	42
5.5 Maatregelen voor verbetering van ondersteuning	42
5.6 Werking en vindbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen	43
5.7 Conclusie en reflectie	45
<b>6. Positie van belanghebbenden</b>	<b>46</b>
6.1 Inleiding	46
6.2 De werking van de ondersteuningsplanraad	46
6.3 Informatievoorziening aan belanghebbenden	47

<b>6.4</b>	<b>Bredere betrokkenheid bij het beleid</b>	<b>48</b>
<b>6.5</b>	<b>Conclusie en reflectie</b>	<b>49</b>
<b>7.</b>	<b><u>Samenwerking met andere partijen</u></b>	<b>50</b>
<b>7.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>50</b>
<b>7.2</b>	<b>Tevredenheid over de externe samenwerking</b>	<b>50</b>
<b>7.3</b>	<b>Tevredenheid over uitvoering afspraken met gemeenten</b>	<b>52</b>
<b>7.4</b>	<b>Organisatie bestuurlijk/ambtelijk overleg</b>	<b>53</b>
<b>7.5</b>	<b>Conclusie en reflectie</b>	<b>54</b>
<b>8.</b>	<b><u>Naar een typologie van samenwerkingsverbanden</u></b>	<b>55</b>
	<b><u>Literatuur</u></b>	<b>59</b>
	<b><u>Bijlage 1: Respons en representativiteit</u></b>	<b>61</b>
	<b><u>Bijlage 2: Schaalconstructie</u></b>	<b>63</b>
	<b><u>Bijlage 3:Tabellen</u></b>	<b>66</b>

# Samenvatting

Vanaf 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. In dit nieuwe stelsel zijn samenwerkingsverbanden van schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. De gevolgen van de Wet Passend Onderwijs worden onderzocht in het kader van het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, waar de onderhavige Monitor Samenwerkingsverbanden 2018 één onderdeel van is. De onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs zijn ontleend aan een beleidstheorie van passend onderwijs. Een groot deel van deze onderzoeksthema's belichten we ook in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. Het gaat om de volgende onderzoeksthema's:

- Rol en taak van de samenwerkingsverbanden
- Financiering en middelenverdeling
- De werking van de zorgplicht
- Toewijzing en bureaucratie
- Aanbod, kwaliteit en kwaliteitszorg
- Positie van ouders en personeel
- Samenwerking met andere partijen

De volgende hoofdvragen vormen het kader voor dit onderzoek:

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

## **Perspectief van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden**

Met de monitor samenwerkingsverbanden bekijken we bovengenoemde hoofdvragen vanuit het perspectief van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden. Hiertoe hebben we de leidinggevenden van alle samenwerkingsverbanden door middel van een webenquête gevraagd vanuit hun eigen perspectief inzicht te geven in de stand van zaken rond een aantal van de onderzoeksthema's in hun samenwerkingsverband. 69% van hen (representatief naar regionale spreiding, mate van verevening, omvang en mate van krimp) heeft hieraan deelgenomen. In aanvulling hierop hebben we een selectie van leidinggevenden en een groep experts met overstijgend zicht op samenwerkingsverbanden gevraagd te reflecteren op de meest opvallende uitkomsten. Hoewel de insteek van dit onderzoek expliciet is om het perspectief van leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden te hanteren, verwijzen we waar mogelijk ook naar andere onderzoeken binnen het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs en het perspectief van andere betrokkenen. Waar mogelijk maken we in het onderzoek een vergelijking met de Monitor Samenwerkingsverbanden 2016 en de korte termijn evaluatie uit 2014.

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

### **Organisatie van het samenwerkingsverband**

Net als in 2016 zoeken veel samenwerkingsverbanden nog steeds (of opnieuw) naar een goede manier om bestuur en intern toezicht te scheiden. Zo heeft een kwart van de samenwerkingsverbanden tussen 2018 en 2016 het gehanteerde bestuursmodel gewijzigd en is een zesde dit nog van plan. Ten opzichte van eerdere jaren zien we een toename van samenwerkingsverbanden die werken met een Raad van Toezichtmodel. Het is echter maar de vraag hoeveel gewicht gehecht moet worden aan het gehanteerde *model*. Zo blijkt uit de enquête dat binnen Raad van Toezicht lang niet altijd wordt gewerkt met onafhankelijke leden, en worden (ook) in de overige bestuursmodellen maatregelen getroffen om te komen tot meer onafhankelijk toezicht en tegenkracht.

De leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over het vertrouwen en met name de mate van consensus tussen schoolbesturen. Dit wil echter niet zeggen dat er zich geen knelpunten voordoen. Er blijven zich soms spanningen voordoen tussen de individuele belangen van besturen en het belang van het samenwerkingsverband, met name als de concurrentie om de leerling toeneemt (in krimpgebieden is de mate van vertrouwen lager, vanuit het perspectief van de leidinggevende van het samenwerkingsverband)

### **Financiering en middelenverdeling**

Samenwerkingsverbanden verschillen in de financiële risico's die ze lopen, en de mate waarin deze risico's bij het samenwerkingsverband of bij de besturen ligt. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden benutten een financiële risicoanalyse bij het opstellen van de begroting. Zij kunnen hiermee hun vermogenspositie afstemmen op de risico's die zij lopen gelet op hun rol als samenwerkingsverband in hun regio. Zo'n 60% van de samenwerkingsverbanden heeft het gewenste weerstandvermogen bereikt, terwijl nog een kwart beleid voert om de vermogenspositie op het gewenste niveau te brengen. Uit ander onderzoek weten we dat dit voor sommige samenwerkingsverbanden betekent dat ze extra vermogen willen opbouwen, terwijl veel meer samenwerkingsverbanden hun eigen vermogen juist willen *afbouwen* en willen inzetten om de ondersteuning te verbeteren. De leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden oordelen (net als in 2016) over het algemeen dat het financieel beleid in hun samenwerkingsverband voldoende duidelijk is. Ten opzichte van 2016 zien we dat iets meer samenwerkingsverbanden zicht hebben op de besteding van middelen (nu 71%) en zich hierbij iets vaker ook op schriftelijke rapportages over de omvang van ondersteuning lijken te baseren.

## **Zorgplicht**

Globaal genomen oordelen de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband. Uit aanpalend onderzoek weten we evenwel dat de zorgplicht geen oplossing is voor het deel van de ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, die zelf de regie willen houden en zelf uit meerdere scholen willen kunnen kiezen. Ook heeft het instellen van de zorgplicht het thuiszitten vooralsnog niet kunnen voorkomen of sterk terugdringen. Thuiszitten heeft vaak een zeer complexe achtergrond heeft, waarbij snelle interventies nodig maar vaak niet voorhanden zijn.

## **Bureaucratie en toewijzing**

Leidinggevenden oordelen over het algemeen positief en hoger dan in voorgaande jaren over de toewijzing en geringe bureaucratie. Uit ander onderzoek weten we echter dat scholen geen verminderde bureaucratie ervaren. Leidinggevenden verklaren dit in de reflectiebijeenkomsten doordat algemene werkdrukstijging en professionalisering van ondersteuning (dossiers bijhouden) soms worden toegeschreven aan 'passend onderwijs' of 'het samenwerkingsverband' en maken scholen soms meer werk van een aanvraag dan vereist is.

## **Inzicht en sturing op ondersteuning**

Een kleine meerderheid tot tweederde van leidinggevenden geeft aan dat zij op centraal niveau goed zicht hebben op de kwaliteit van ondersteuning. Daarentegen geeft 10 tot 15% van de samenwerkingsverbanden aan dat goed zicht op centraal niveau ontbreekt. Een ruime meerderheid van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden is tevreden over de kwaliteit van ondersteuning en het dekkend netwerk; op een enkeling na, oordelen de overigen neutraal. Daarentegen zien we dat een relatief klein deel vindt dat ze voldoende invloed hebben op kwaliteit van ondersteuning. In de reflectiebijeenkomsten geven deelnemers aan dat deze invloed veelal ligt bij de schoolbesturen/scholen (met name bij decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden) of wordt deze beperkt door externe factoren (budget, krimp, lerarentekorten); uit de enquête blijkt ook dat samenwerkingsverbanden die minder kampen met krimp of negatieve verevening iets meer invloed zeggen te hebben op de kwaliteit.

Net als in 2016 houden samenwerkingsverbanden door middel van verschillende indicatoren zicht op het bereiken van hun doelstellingen. Ten opzichte van 2016 zien we dat samenwerkingsverbanden iets vaker zicht lijken te houden op de tevredenheid van stakeholders, en iets minder vaak in de dekking van het netwerk en het aantal plaatsen; aspecten die ze naar eigen inmiddels goed in beeld hebben, en daarom minder strak hoeven te volgen.

Nog steeds, en in lijn met andere onderzoeken, zijn relatief weinig leidinggevenden echt tevreden over de werking van de schoolondersteuningsprofielen. Wel zien we verbetering in de mate waarin schoolondersteuningsprofielen ouders inzicht geven op vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden. De meeste samenwerkingsverbanden sturen ook op de vindbaarheid en vergelijkbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen.



### **Positie van belanghebbenden**

Uit andere onderzoeken binnen de Evaluatie Passend Onderwijs weten we dat de ondersteuningsplanraad (OPR) minder als tegenmacht fungeert dan met de wet beoogd. Deze bevinding wordt in ons onderzoek onder leidinggevendenden grotendeels bevestigd, al oordelen leidinggevendenden in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018 minder negatief over de geschetste informatieachterstand, dan in deze andere onderzoeken.

Los van het oordeel over de OPR oordelen leidinggevendenden van de samenwerkingsverbanden net als in 2016 overwegend positief over de informatievoorziening.

Samenwerkingsverbanden betrekken ondersteuners, leerkrachten en schoolleiders in verschillende gradaties: van informeren tot raadplegen tot aan daadwerkelijke invloed op het beleid van het samenwerkingsverband.

### **Samenwerking met externen**

Over het algemeen oordelen de leidinggevendenden van de samenwerkingsverbanden neutraal of zijn vrij tevreden over de afstemming met externe partijen. De afstemming met cluster 2 (po) en jeugdhulp (vo, en in mindere mate po) is daarentegen een grote bron van onvrede. De onvrede over de samenwerking met jeugdhulp is ook toegenomen ten opzichte van 2016. In de reflectiebijeenkomsten verklaren leidinggevendenden van de samenwerkingsverbanden deze daling van tevredenheidscijfers vanuit een opbouwende frustratie en hogere verwachtingen. Daarentegen is er soms ook sprake van echte achteruitgang in samenwerking met jeugdhulp, aldus deelnemers in de reflectiebijeenkomsten.

### **‘gevolgen’ van verevening**

In de meting van 2016 concludeerden we dat er in de uitkomsten van de monitor slechts beperkte verschillen te vinden waren tussen samenwerkingsverbanden met een verschillende vereveningsopdracht, maar dat de zwaarte van de verevening tot 2020 elk jaar zwaarder zou worden, en dat de ‘klap’ mogelijk nog moest komen. In de meting van 2018 zien we dat de vereveningsopdracht voor een deel ingrijpt op:

- de aangeboden diensten (samenwerkingsverbanden met een meer negatieve verevening verzorgen als samenwerkingsverband iets minder vaak zelf ondersteuning);
- budgettaire keuzes (samenwerkingsverbanden met een meer negatieve verevening besteden een iets kleiner deel van het budget aan speciale voorzieningen en zij hebben iets minder vaak een gewenst weerstandsvermogen bepaald);
- invloed op kwaliteit (hoe positiever de verevening, des te meer invloed op de kwaliteit).

Op overige aspecten die door verevening beïnvloed zouden kunnen worden (bijvoorbeeld onderling vertrouwen, functioneren van de zorgplicht en de kwaliteit van ondersteuning) zien we geen verschillen tussen samenwerkingsverbanden die minder hoeven te bezuinigen en zij die meer geld te besteden krijgen. Direct gevraagd naar de gevolgen van hun vereveningsopdracht geven leidinggevendenden met een negatieve verevening vaker aan dat zaken verslechterd zijn ten opzichte van de situatie voor passend onderwijs (met name werkdruk, plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit), terwijl samenwerkingsverbanden met een positieve verevening op het vlak van plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit juist verbeteringen zien. Deelnemers aan de reflectiebijeenkomst beargumenteren dat dit ook kan

worden gezien als een goed verklaarbaar (maar onwenselijk) gevolg van de vereveningsopdracht; binnen samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening werd voorafgaand aan de stelselwijzigingen relatief veel verwezen naar speciaal (basis)onderwijs waardoor het keren van deze trend snel kan leiden tot vermindering van plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit.

### **Krimp en passend onderwijs**

Naast negatieve verevening biedt leerlingendaling (krimp) ook risico's voor passend onderwijs. In regio's die te kampen hebben met krimp zou de concurrentie om de leerling kunnen toenemen, wat weer zijn weerslag zou kunnen hebben op de onderlinge samenwerking. Voor een deel zien we dit ook terug in ons onderzoek: zo zien we onder meer dat samenwerkingsverbanden met krimp minder consensus rapporteren en (mogelijk hiermee samenhangend) meer middelen decentraal door de besturen laten inzetten. Tegelijkertijd zien we dat samenwerkingsverbanden die te kampen hebben met krimp fors minder tevreden zijn over de duidelijkheid en transparantie van het financiële beleid dan samenwerkingsverbanden die een minder sterke leerlingendaling (of juist groei) kennen.

### **Naar een typologie van samenwerkingsverbanden?**

Samenwerkingsverbanden verschillen onderling in de mate van centrale sturing, middeleninzet en centrale dienstverlening. Hoewel deze drie aspecten in verschillende gradaties kunnen voorkomen binnen één samenwerkingsverband, vormen ze tezamen een betrouwbare schaal die iets zegt over de mate van decentraal of centraal beleid.

Vanuit de onderliggende componenten (middeleninzet en mate van centrale dienstverlening) vinden we logischerwijs dat hoe "centraler" het sturingsmodel van het samenwerkingsverband, des te meer middelen er worden ingezet voor leerlinggebonden budget, dienstverlening en management en ondersteuning, en des te minder middelen er generiek (onafhankelijk van gespecificeerde ondersteuningsbehoefte van leerlingen) aan scholen/schoolbesturen worden doorgezet. Ook zien we dat naarmate samenwerkingsverbanden een centraler sturingsmodel hebben, zij vaker (en meer) vormen van centrale dienstverlening verzorgen. Net als in 2016 zien we echter niet of nauwelijks samenhang tussen het model en overige onderzochte aspecten. Al met al is er dus geen (overtuigend en consistent) bewijs dat het type sturingsmodel een groot effect heeft op de onderzochte thema's.

# 1. Achtergrond en onderzoekopzet

## 1.1 Achtergrond en doel

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

De Monitor Samenwerkingsverbanden waar onderhavig rapport het verslag van is, is één van de onderdelen van het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs. De onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs zijn ontleend aan een beleidstheorie van passend onderwijs. Een groot deel van deze onderzoeksthema's belichten we ook in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. Het gaat om de volgende thema's:

- Rol en taak van de samenwerkingsverbanden
- Financiering en middelenverdeling
- De werking van de zorgplicht
- Toewijzing en bureaucratie
- Aanbod, kwaliteit en kwaliteitszorg
- Positie van ouders en personeel
- Samenwerking met andere partijen

### **Perspectief van leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden**

Het primaire doel van de monitor samenwerkingsverbanden is om de stand van zaken rond deze onderzoeksthema's weer te geven vanuit het perspectief van leidinggevenden van samenwerkingsverbanden. Dit rapport geeft een beeld van de percepties van leidinggevenden op de organisatie en werkwijzen van het samenwerkingsverband in het najaar van 2018, ruim vier jaar na de invoering van passend onderwijs. De bevindingen kunnen worden geplaatst naast de bevindingen uit de monitor samenwerkingsverbanden 2016 en het perspectief van bijvoorbeeld onderwijspersoneel, gemeenten en ouders die in andere onderzoeken binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs<sup>1</sup> - worden geraadpleegd.

---

<sup>1</sup> [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)

## Relatie met eerdere metingen uit 2014 en 2016

De onderhavige rapportage betreft de derde meting in een reeks onderzoeken naar de stand van zaken rond (de invoering van) passend onderwijs vanuit het perspectief van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden. Eind 2014 / begin 2015 is door Sardes (Jepma & Beekhoven, 2015) en GION (Rekers-Mombarg & Bosker, 2015) in het kader van de Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs een nulmeting uitgevoerd naar de richting en inrichting van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deze Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs ging in op de situatie van passend onderwijs rondom het tijdstip van invoering. Het vervolgonderzoek in 2016 door Oberon (Van Aarsen, Weijers, Walraven en Bomhof, 2017) had betrekking op de stand van zaken twee jaar na de invoering van passend onderwijs. In deze derde meting bekijken we de voortgang van passend onderwijs vier jaar na invoering. Hierbij grijpen we terug op bevindingen in de eerdere metingen. Wel hebben we de vragenlijst tussentijds herzien om ook goed in te kunnen spelen op de gewijzigde situatie en actuele vragen. In de volgende paragraaf gaan wij hier dieper op in.

### 1.2 Onderzoeksvragen, uitvoering en respons

De hoofdvragen voor dit onderzoek luiden:

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

#### Vragenlijstconstructie

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een webenquête onder leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden voor po en vo. De vragenlijst is in beginsel gebaseerd op de onderwerpen uit de Monitor Samenwerkingsverbanden 2016 (van Aarsen, Weijers, Walraven en Bomhof, 2017) die op zijn beurt werd gevoed door de enquête binnen de Kortetermijnevaluatie (Jepma & Beekhoven, 2015). De vragen in het onderzoek zijn gericht op de onderzoeksthema's van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs<sup>2</sup>. Met de vragenlijst hebben we aangesloten op andere onderzoeksinstrumenten binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, waarbij we zo veel mogelijk de vraagstelling gelijk hebben gehouden.<sup>3</sup> Om de onderwerpen goed aan te laten sluiten op actuele vraagstukken en de veranderende context hebben we de bij de constructie van de vragenlijst ook het Ministerie van OCW en de Inspectie van het onderwijs, de sectorraden en de vertegenwoordiging van leidinggevenden in het po en vo (Netwerk LPO en Sectorraad

---

<sup>2</sup> Ledoux. G (2016a)

<sup>3</sup> Monitor Ondersteuningsaanbod/Monitor Scholen en Monitor Gemeenten

samenwerkingsverbanden vo) geraadpleegd. Ook hebben we met een kritische blik gekeken naar onderwerpen die mogelijk minder relevant waren voor herhaalde bevraging, om zo de bevraginglast voor respondenten te beperken.

### **Gegevensverzameling en respons**

Begin oktober 2018 zijn alle leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden po en vo per e-mail uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. In diverse elektronische nieuwsbrieven en door mondeling contact hebben we aandacht gevraagd voor de enquête en leidinggevenden gewezen op het belang ervan. Tenslotte hebben we met rappels per mail geprobeerd de respons te maximaliseren. Uiteindelijk hebben 47 samenwerkingsverbanden po en 56 samenwerkingsverbanden vo de vragenlijst afgerond; een respons van in totaal 69%. De respons is representatief voor elk van de getoetste achtergrondkenmerken (regionale spreiding, mate van verevening<sup>4</sup>, aantal besturen in het samenwerkingsverband en krimp; zie bijlage 1).

### **Reflectiebijeenkomsten**

Begin 2019 hebben we twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd met zo'n 25 leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en andere experts met een overkoepelende blik over de samenwerkingsverbanden.<sup>5</sup> Doel van deze bijeenkomsten was om bevindingen beter te kunnen interpreteren of duiden. Tijdens de bijeenkomst hebben we een selectie van uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd, met telkens de vraag of bevindingen volgens deelnemers herkenbaar en/of verrassend waren, hoe uitkomsten bezien konden worden binnen het tijdpad van het invoeringsproces van passend onderwijs (tot 2020), en welke verklaring betrokken hadden voor uitkomsten. Tijdens de bijeenkomsten zijn aantekeningen gemaakt onder voorwaarde dat uitspraken niet direct aan deelnemende personen werden toegeschreven, waardoor deelnemers vrijuit konden spreken.

### **Analyses**

Het onderzoek levert beschrijvende informatie op over de stand van zaken in 2018 vanuit het perspectief van leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden. Waar mogelijk en relevant vergelijken we die met de situatie in eerdere metingen en met aanpalend onderzoek, hierbij benoemen we alleen verschillen van tenminste 10%, om toevallige en triviale

---

<sup>4</sup> De verevening is een maatregel die het budget waarover samenwerkingsverbanden kunnen beschikken baseert op het totale aantal leerlingen in het samenwerkingsverband en niet meer op deelnamecijfers aan speciaal onderwijs of andere speciale voorzieningen. Uitgangspunt in deze berekening is het budget dat landelijk in 2011 aan speciale leerlingenzorg werd besteed. Sommige samenwerkingsverbanden krijgen door de verevening meer budget dan voorheen (positieve verevening), andere minder (negatieve verevening). De verevening vindt niet in één keer plaats, maar in vijf stappen, in de periode van 2016 tot 2020.

<sup>5</sup> Het betreft betrokkenen vanuit het Ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en VO-Raad, het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs (Netwerk LPO) en de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo.

verschillen uit te sluiten. In de vragenlijst hebben we gebruik gemaakt van stellingen, over specifieke concepten, op basis waarvan we betrouwbare schalen hebben gevormd (zie: Van Aarsen, Weijers, Walraven en Bomhof, 2017).<sup>6</sup> Net als in de meting over 2016 presenteren we in die gevallen de schaalscores, waarbij we de uitkomsten van de onderliggende stellingen (items) weergeven in Bijlage 2.

---

<sup>6</sup> In de regelen hanteren we alleen schalen met een chronbach's alfa van .70 of hoger. In één geval wijken we hier van af, om toch te kunnen vergelijken met de meting van 2016.

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

- Verevening: mate van verevening als percentage van het totale budget in 2011.
- Aantal schoolbesturen, teldatum 1 oktober 2016.
- Leerlingenontwikkeling: prognose leerlingenontwikkeling tussen 2016 en 2021 als percentage van het aantal leerlingen in 2016.

Een nevendoeel van het onderzoek is te zoeken naar een manier om een typologie te kunnen maken in de veelvormigheid van samenwerkingsverbanden.

### 1.3 Leeswijzer

In zes thematische hoofdstukken gaan we in op verschillende aspecten van passend onderwijs vanuit het perspectief van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden. In elk hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten, schetsen we de ontwikkeling ten opzichte van eerdere jaren en bekijken we of er een relatie is tussen de bevindingen en de context (achtergrondvariabelen) van de samenwerkingsverbanden. Aan het eind van elk thematisch hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten samen en reflecteren we mede aan de hand van aanpalend onderzoek en de reflectiebijeenkomsten op wat dit zegt over beoogde en onbedoelde gevolgen van passend onderwijs, vier jaar na invoering. In hoofdstuk 8 gaan we zoals vermeld in op onze typologie van samenwerkingsverbanden.

## 2. Organisatie van het samenwerkingsverband

### 2.1 Inleiding

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

Onderdeel van de voorbereidingen op de invoering van passend onderwijs was de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt hierbij was ‘vorm volgt inhoud’<sup>7</sup>: de bestuurlijk - juridische vormgeving moet aansluiten op de gezamenlijke ambitie van de schoolbesturen en moet de realisatie van de doelen van passend onderwijs mogelijk maken. Daarnaast moet voldaan worden aan enkele wettelijke verplichtingen. De samenwerkingsverbanden hebben, binnen die kaders, veel vrijheid om hun eigen organisatievorm te kiezen.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- het gehanteerde bestuurs- en toezichtmodel en meer informele vormen om te komen tot ‘tegenspraak’;
- het samenwerkingsverband als netwerkorganisatie: consensus en vertrouwen;
- aanpassingen in het ondersteuningsplan;
- de aangeboden vormen van centrale dienstverlening;

### 2.2 Bestuurs- en toezichtmodel en werkwijzen

Onderdeel van de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband was de vormgeving van de governance. De organisatie van het samenwerkingsverband moet zo zijn ingericht dat er een functionele of organieke scheiding is tussen de functies van bestuur en van intern toezicht. Dit dient te waarborgen dat het samenwerkingsverband zijn wettelijke en maatschappelijke taken adequaat uitvoert.

Hoewel formeel de meeste samenwerkingsverbanden aan de wettelijke voorschriften voor intern toezicht voldoen, stelde de Inspectie in het najaar van 2014 vast dat de toezichthouder qua rol en gedrag in de meeste gevallen niet onafhankelijk functioneerde.<sup>8</sup> Dit was

---

<sup>7</sup> Referentiekader Passend Onderwijs

<sup>8</sup> Zesde voortgangsrapportage passend onderwijs november 2014.



aanleiding voor een discussie in de Tweede Kamer over of de bestuursmodellen die gangbaar zijn bij reguliere onderwijsinstellingen wel aansluiten bij de complexiteit van samenwerkingsverbanden. Deze discussie loopt nu, ruim vier jaar later nog steeds en is geïntensiveerd door de bevindingen van de Algemene Rekenkamer (2017), waarin geconcludeerd wordt dat onduidelijk is hoe de middelen van de samenwerkingsverbanden besteed worden. Zo roept de motie Becker c.s.<sup>9</sup> uit 2017 de regering op om voor ieder samenwerkingsverband onafhankelijk toezicht te organiseren en is ook in het Regeerakkoord<sup>10</sup> voorgenomen om onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden te organiseren.

In de Monitor Samenwerkingsverbanden hebben we gevraagd op welke wijze bestuur en intern toezicht zijn gescheiden. In onderstaande tabel is te zien dat het bestuur/directiemodel, al dan niet in combinatie met een Raad van Beheer nog altijd het meest verkozen bestuursmodel is. In beide modellen vervullen besturen een dubbelrol: ze zijn zowel de bestuurders als de toezichthouders. Ook in samenwerkingsverbanden waar de besturen de algemene ledenvergadering vormen, is dit het geval. Ten opzichte van metingen in 2014 en 2016 zien we vooral dat het aandeel samenwerkingsverbanden met een Raad van Toezichtmodel fluctueert, en inmiddels duidelijk hoger is dan in de eerdere twee metingen. Zoals we ook in de monitor van 2016 aangaven, zeggen de modellen niet zonder meer iets over de *onafhankelijkheid* van toezicht. De toezichtrol kan immers in de praktijk worden vervuld door de besturen zelf of door (deels) externe leden. Ook in de reflectiebijeenkomsten wordt dit benadrukt. Enkele samenwerkingsverbanden die naar eigen zeggen grote ontwikkelingen hebben doorgemaakt op het gebied van governance (bijvoorbeeld de toetreding van externe leden of een onafhankelijk voorzitter) hebben hun bestuursmodel evenwel niet veranderd. Bij hen lijkt het dan alsof de situatie gelijk is aan die van 2016, terwijl de onafhankelijkheid van toezicht wezenlijk is vergroot. ‘*Onder de oppervlakte gebeurt soms van alles*’ stellen deelnemende betrokkenen.

**Tabel 2-1 Bestuursmodel<sup>11</sup>**

Bestuursmodel	2014	2016	2018
Bestuur/directiemodel	47%	40%	37%
Raad van Beheermodel	23%	18%	17%
Combinatie Bestuur-directie en Raad van Beheermodel	-	8%	12%
ALV-model	9%	17%	8%
Raad van Toezichtmodel	14%	9%	24%
Anders	9%	7%	0%
Totaal	100%	100%	100%

<sup>9</sup> Kamerstuk 34725-VIII-12

<sup>10</sup> Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en CU

<sup>11</sup> In de tabellen in deze rapportages geven we de afgeronde percentages weer, hierdoor kan het lijken dat percentages niet op tellen tot 100%.

Van de samenwerkingsverbanden met een Raad van Toezicht werkt de helft met een raad met (een meerderheid van) leden die extern zijn geworven (11 van de 22 responderende samenwerkingsverbanden met een Raad van Toezicht). Als we ook de samenwerkingsverbanden ‘meetellen’ waarin externe leden in een numerieke minderheid zijn<sup>12</sup>, komen we op 16 van de 22 respondenten met een Raad van Toezicht. Deze 16 samenwerkingsverbanden voldoen hiermee aan de eind 2018 door de algemene ledenraden van de PO- en VO-Raad geaccordeerde norm. Uit ons onderzoek weten we niet hoeveel samenwerkingsverbanden *zonder* Raad van Toezicht voldoen aan de recent afgesproken norm.

Inmiddels is gebleken (Brief: Toezeggingen over Passend Onderwijs 23-1-2019 ) dat de Minister de onafhankelijkheid van toezicht niet verder wettelijk inkadert, maar de oproep van de PO- en VO-Raad aan hun leden ( ‘het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband met ten minste één onafhankelijk lid hebben’) zal blijven volgen.

**Tabel 2-2 Vormen van raad van toezicht (po: n=12, vo: n=10, absolute aantallen)**

	PO	VO
De Raad van Toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen	1	5
De Raad van Toezicht bestaande uit een meerderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een minderheid van externen	3	2
De Raad van Toezicht bestaande uit personen die extern zijn geworven	7	3
De Raad van Toezicht bestaande uit een minderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een meerderheid van externen	1	0
Totaal	12	10

Als we kijken naar verschuivingen die individuele samenwerkingsverbanden doorvoeren, zien we net als in 2016 relatief veel modelwijzigingen. Waar in 2016 12% van de samenwerkingsverbanden aangaf dat het toezichtmodel was gewijzigd sinds oprichting, geeft nu een kwart aan dat het model sinds de vorige meting is gewijzigd (zie onderstaande tabel). Ook geeft zo’n 16% (22% in het po, 11% vo) aan dat zij voornemens zijn om het model nog aan te passen, veelal richting een Raad van Toezichtmodel, soms zelfs aan de start van 2019. Dit is in lijn met de bevindingen van de Monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs (2017) dat “*op dit moment veel samenwerkingsverbanden nadenken over hun bestuurlijke inrichting, en veelal in de richting van een (meer) onafhankelijk toezicht*”. Meerdere leidinggevendenden die deelnamen aan de reflectiebijeenkomst zijn voorstander van een wettelijke plicht op meer onafhankelijk toezicht; deze onafhankelijkheid kan nu niet door de leidinggevende van het samenwerkingsverband worden afgedwongen. Tegelijkertijd is er de vrees dat een wettelijke verplichting, vooral als dat wordt gedefinieerd in een bepaald model, waarbij niet wordt gekeken naar de feitelijke werking, zal gaan fungeren als ‘lat’. Samenwerkingsverbanden waar de ambities voor onafhankelijk toezicht nu hoger

<sup>12</sup> Dit staat los van de feitelijke invloed. Het kan immers zijn dat er één extern lid is die fungeert als onafhankelijk voorzitter.

liggen dan een eventuele wettelijke verplichting zouden dan worden afgeremd, omdat besturen mogelijk genoeg zouden nemen met het voldoen aan de wettelijke plicht. Overigens melden enkele samenwerkingsverbanden ook dat er volgens hen op dit moment te veel aandacht is voor governance, terwijl het meer zou moeten gaan om de kwaliteit van samenwerking. Zij vinden het onterecht dat samenwerkingsverbanden in de wet worden behandeld als schoolbestuur, met gelijke eisen ten aanzien van toezicht.

**Tabel 2-3 Wijziging toezichtmodel in de afgelopen 2 schooljaren**

	2016	2018
Nee	46%	37%
Ja, dit is al gebeurd	12%	25%
Ja, dit wordt gewijzigd	24%	16%
Misschien	18%	22%
Totaal	100%	100%

Gevraagd naar het motief om het toezichtmodel te veranderen, geven veel samenwerkingsverbanden een combinatie van factoren aan. De meeste samenwerkingsverbanden geven aan dat ervaringen binnen het samenwerkingsverband (67% á 68%) het belangrijkste motief is voor het wijzigen van hun toezichtmodel. Hiernaast worden wijzigingen op grond van maatschappelijk debat (57% po en 32% vo), op aanwijzing van de Inspectie van het onderwijs (33% po en 42% vo) en wijzigingen volgens plan ook vaak genoemd als motief voor het wijzigen van het toezichtmodel (Tabel 2-4).

**Tabel 2-4 Motieven voor wijziging toezichtmodel\***

	PO	VO
Op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	70%	68%
Op grond van het maatschappelijk debat	52%	32%
Op aanwijzing van de Inspectie van het onderwijs	30%	42%
Volgens plan (bij oprichting is bijv. geformuleerd dat het toezichtmodel op termijn zou worden aangepast)	17%	42%
Op een andere grond	13%	16%
Op verzoek van de ondersteuningsplanraad	9%	11%
Op grond van de ervaringen van andere samenwerkingsverbanden	4%	5%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

## Werkwijzen

Indien onafhankelijkheid van toezicht niet is geborgd in het bestuursmodel moeten schoolbesturen zowel hun eigen belang als dat van het samenwerkingsverband als geheel behartigen. Zij moeten dan goed omgaan met hun ‘dubbele petten’. In twee andere deelonderzoeken van de evaluatie passend onderwijs<sup>13</sup> hebben we een ontwikkeling gezien waarin samenwerkingsverbanden meer gebruik gaan maken van constructies die de ‘dubbele petten’ van besturen moeten verminderen, zoals instellen van auditcommissies, benoemen van onafhankelijke voorzitters en voorkomen van personele unies, binnen hun bestaande model (meestal bestuur/directiemodel). In de enquête hebben we aan samenwerkingsverbanden zonder Raad van Toezicht gevraagd welke maatregelen worden gehanteerd om met de ‘dubbele petten’ van schoolbesturen om te gaan. De antwoorden overziend (zie tabel 2-5 hier onder) kunnen we stellen dat in het vo minder vaak maatregelen worden getroffen, hetzij omdat het probleem niet speelt, hetzij om een andere reden. Als open antwoord wordt aangegeven dat er heldere afspraken zijn gemaakt, dat de leidinggevende van het samenwerkingsverband kan optreden als besturen hun eigenbelang voorop lijken te stellen waar zij onafhankelijk zouden moeten opereren, of dat bijvoorbeeld één van de besturen de voorzitter levert, maar dit bestuur zich door een ander CvB-lid laat vertegenwoordigen.

In de reflectiebijeenkomst geven de aanwezige leidinggevenden aan dat de dubbele petten binnen hun samenwerkingsverbanden op dit moment niet tot problemen leiden, maar ook dat het geen wenselijke situatie is, omdat het de onafhankelijkheid onvoldoende kan waarborgen. Een goede uitvoering van de dubbele rol is afhankelijk van de persoon en daardoor kwetsbaar; bij bestuurswisselingen is het maar afwachten of de rolvastheid blijft. Andere deelnemers wijzen er weer op dat een goede bestuurscultuur en handhaving van de statuten juist helpt om rolvastheid te borgen, en het dus wat minder aan de persoon kleeft. Volgens deze betrokkenen is het daarom niet logisch om binnen elk samenwerkingsverband hetzelfde toezichtmodel voort te schrijven.

---

<sup>13</sup> te weten een thematische studie naar governance in samenwerkingsverbanden en een onderzoek waarin tien cases van samenwerkingsverbanden po en vo langere tijd worden gevolgd. : 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.  
Ledoux, G. (2018). Governance in de integrale cases, ronde 2017. [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)

**Tabel 2-5 Gehanteerde maatregelen om met de ‘dubbele petten’ van schoolbesturen om te gaan\***

	PO	VO
Geen maatregelen, maar het dubbele petten probleem speelt bij ons wel	3%	13%
Geen maatregelen, en het dubbele petten probleem speelt bij ons niet	9%	15%
Er is een ander orgaan dat met een onafhankelijke blik adviseert	20%	17%
Er is een onafhankelijke voorzitter	34%	24%
In bijeenkomsten wordt geëxpliciteerd welke ‘pet’ men op zet	34%	32%
(ook) anders (bijv. “heldere afspraken”, “directeur treedt op”, “evaluatie van rolvastheid”)	43%	41%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

Een andere manier om onafhankelijke ‘tegenkracht’ te organiseren (naast een Raad van Toezicht of ondersteuningsplanraad<sup>14</sup>) is door schoolleiders een adviesrol te geven in het beleid van het samenwerkingsverband.<sup>15</sup> Hier zien we dat juist in het vo hier vaker in voorzien is dan in het po. Ook gaat het in het vo vaker om een formele rol, ten opzichte van het po.<sup>16</sup>

**Tabel 2-6 Adviesrol van schoolleiders in het beleid van het samenwerkingsverband**

	PO	VO
Geen	19%	5%
Een informele adviesrol	55%	39%
Een formele adviesrol	26%	55%
Totaal	100%	100%

Alles overziend heeft elk van de deelnemende samenwerkingsverbanden wel enige vorm van ‘tegenkracht’ georganiseerd; hetzij een Raad van Toezicht, hetzij maatregelen om met de dubbele petten om te gaan, hetzij een (in)formele adviesrol van schoolleiders. Uiteraard verschillen deze vormen wel in zwaarte van tegenkracht.

<sup>14</sup> In H6 gaan we nader in op het functioneren van de ondersteuningsplanraad.

<sup>15</sup> Hiermee is niet gezegd dat een adviesraad van schoolleiders alleen fungeert als tegenkracht; het kan immers ook juist draagkracht vergroten.

<sup>16</sup> Dit wordt ook bevestigd in de Monitor Scholen.

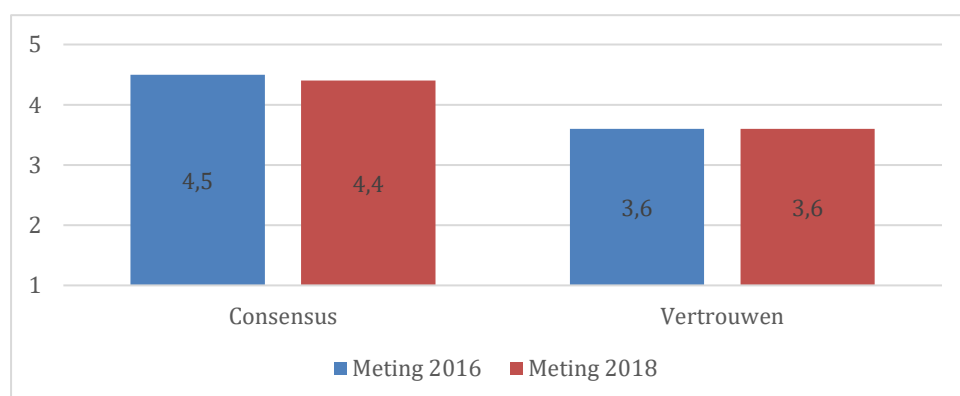
## 2.3 Consensus en vertrouwen

In de meting van 2016 hebben we uiteengezet dat we samenwerkingsverbanden kunnen zien als een bijzonder soort netwerkorganisatie; namelijk een waarin het lidmaatschap voor schoolbesturen verplicht is. Omdat de effectiviteit van een netwerkorganisatie sterk afhankelijk is van de mate van consensus en vertrouwen (Provan en Kenis, 2007 in Van Aarsen, Weijers, Bomhof en Walraven, 2017) hebben we hier in de afgelopen twee metingen op doorgevraagd.

Net als in 2016 zijn de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden overwegend positief over de mate van consensus onder de schoolbesturen (zie figuur 2-1).<sup>17</sup> Bij drie respondenten (3%) scoort de consensus 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5).

De leidinggevenden van samenwerkingsverbanden oordelen gematigd positief over het onderling vertrouwen van schoolbesturen; net als in 2016 scoort het vertrouwen een 3,6 op een schaal van 1 tot en met 5.<sup>18</sup> Bij vijf respondenten (5%) scoort de mate van vertrouwen 'onvoldoende' (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5).

**Figuur 2-1** Schaalscores Consensus en vertrouwen <sup>19</sup>



<sup>17</sup> De ervaren consensus loopt van 1 t/m 5 (gemiddelde 4,4; mediaan 4,5; modus 5,0) met een standaarddeviatie van 0,62.

<sup>18</sup> Het ervaren vertrouwen loopt van 2,4 t/m 2,8 (gemiddelde 3,6; mediaan 3,8; modus 3,8) met een standaarddeviatie van 0,49.

<sup>19</sup> Consensus en vertrouwen hangen positief met elkaar samen. Over het algemeen geldt dus dat als de consensus hoog is, het vertrouwen ook hoog is.  $r=.300$ ,  $p=.002$ , een redelijk sterke samenhang

Uit bovenstaande resultaten over vertrouwen moet echter, volgens de betrokkenen bij de reflectiebijeenkomst, niet worden geconcludeerd dat er nooit sprake is van wantrouwen over en weer. Hoewel de besturen onderling vaak goed samenwerken, leidt eigenbelang (bijvoorbeeld concurrentie om de leerling zonder ondersteuningsbehoefte) soms tot de nodige spanningen tussen besturen. Dit wordt bevestigd in onderzoek bij besturen, waaruit onder meer dat het oordeel over het onderling vertrouwen bij hen iets lager is dan bij de directeurs van samenwerkingsverbanden en dat onderlinge concurrentie daarbij een rol speelt.<sup>20</sup>

Dat de consensus gemiddeld genomen relatief hoog is, wil niet zeggen dat er op onderwerpen nooit sprake is van belangentegenstellingen tussen individuele besturen en het samenwerkingsverband.<sup>21</sup> Bij elk van de onderwerpen betreft het evenwel een minderheid van de samenwerkingsverbanden (maximaal 13%).

**Tabel 2-7 Tegenstrijdigheid afzonderlijke schoolbesturen en samenwerkingsverband\*<sup>22</sup>**

	Overwegend /helemaal niet zo	Deels niet/ deels wel zo	Overwegend /helemaal zo
Voorzieningenstructuur	67%	23%	10%
Verdeling van de financiën	66%	21%	13%
Scheiding tussen bestuur en intern toezicht	68%	20%	12%
Niveau van basisondersteuning	74%	15%	11%
Bestuurlijke inrichting	72%	21%	8%
Schoolondersteuningsprofielen	80%	13%	7%
Strategie van het samenwerkingsverband	69%	25%	6%
Afspraken over verwijzing naar (v)so/sbo	74%	20%	6%
Ouderbetrokkenheid	84%	13%	3%
Rol van de ondersteuningsplanraad	90%	9%	1%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> De indeling in onderwerpen is afkomstig uit Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof, & De Wijs (2018). In dat onderzoek zijn de vragen gesteld aan een selectieve groep schoolbesturen, waardoor de vragen op dit moment niet zuiver 'te spiegelen' zijn aan de uitkomsten van dat onderzoek.

<sup>22</sup> Percentage leidinggevenden dat wel eens (gedeeltelijk) tegenstrijdigheid ervaart tussen het belang van de afzonderlijke schoolbesturen en dat van het samenwerkingsverband.

### Samenhang met achtergrondkenmerken

Net als in 2016 blijkt bij samenwerkingsverbanden die te maken hebben met de grootste krimp, de consensus het laagst (4,2 ten opzichte van 4,5).<sup>23</sup> Een mogelijke verklaring *kan zijn* dat in krimpgebieden concurrentie om de leerling mogelijk hoger is en dit kan leiden tot minder consensus. De achtergrondkenmerken mate van verevening en omvang van het samenwerkingsverband lijken geen effect te hebben op de mate van consensus en vertrouwen.

## 2.4 Aanpassingen in het ondersteuningsplan

Het ondersteuningsplan wordt vastgesteld voor een bepaalde periode van maximaal vier jaar, waarna het ondersteuningsplan vernieuwd dient te worden. Soms betreft dit een continuering van het eerdere plan, maar soms betreft dit inhoudelijke aanpassingen. Aangezien een groot deel van de ondersteuningsplannen in de afgelopen twee jaar de maximale termijn bereikten, hebben we in de enquête expliciet gevraagd naar inhoudelijke aanpassingen.

In de afgelopen twee jaar heeft 79% van de samenwerkingsverbanden in het po en 93% van de samenwerkingsverbanden in het vo inhoudelijke aanpassingen gedaan in het ondersteuningsplan. De meeste samenwerkingsverbanden (54% po, 68% vo) hebben deze inhoudelijke aanpassingen gedaan op grond van ervaringen binnen het samenwerkingsverband. Hiernaast heeft 6% tot 13% van de samenwerkingsverbanden inhoudelijke aanpassingen gedaan aan het ondersteuningsbeleidsplan op last van de inspectie of op verzoek van de ondersteuningsplanraad. In de open antwoorden geven relatief veel samenwerkingsverbanden aan dat het plan is herzien omdat een nieuwe planperiode is aangebroken, maar hieruit wordt niet duidelijk of er inhoudelijke aanpassingen zijn gedaan.

**Tabel 2-8** Aanpassingen van het ondersteuningsplan.\*

	PO	VO
Aanpassing op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	53%	68%
Aanpassing op last van de Inspectie van het onderwijs	6%	13%
Aanpassing op verzoek van de ondersteuningsplanraad	11%	7%
Aanpassing op een andere grond	36%	43%
Geen aanpassing	21%	7%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

<sup>23</sup> [F(2,100)3.57 p=0.032]. De effectgrootte bedraagt 0.56; een middelgroot verschil.



## 2.5 Vormen van centrale dienstverlening

In deze meting hebben we, eveneens als in de vorige meting, aan de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden gevraagd welke vormen van centrale dienstverlening zij bieden. Ruim twee derde van de samenwerkingsverbanden (69%) ondersteunt het primaire proces door ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dit percentage is gelijk aan dat in 2016. Ruim drie kwart van de samenwerkingsverbanden (81% po; 82% vo) ondersteunt hiernaast het primaire proces door deskundigheidsbevordering of professionalisering van medewerkers van scholen, in het primair onderwijs is dit een stijging ten opzichte van het aantal samenwerkingsverbanden dat in 2016 deskundigheidsbevordering aanbood (68% po; 78% vo). Ten slotte zorgt een groot deel van de samenwerkingsverbanden voor de informatievoorziening richting (met name) ouders en onderwijspersoneel en vervullen ze een rol in de melding en verwerking van klachten en geschillen.

Naast de door ons vooraf onderscheiden diensten noemen de samenwerkingsverbanden een divers palet aan andere diensten zoals het bemiddelen bij thuiszitters, trajectbegeleiding en advisering.

**Tabel 2-9 Vormen van centrale dienstverlening.\***

	2016	2018
Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	69%	69%
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen	73%	82%
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen	68%	55%
Informatie voor ouders	88%	80%
Informatie voor onderwijspersoneel	72%	74%
Ook anders	25%	42%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

### Samenhang met achtergrondkenmerken

Het aantal schoolbesturen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) hangen niet samen met het wel of niet verzorgen van bepaalde vormen centrale dienstverlening. Als we kijken naar verschillen in mate van verevening, zien we dat er op één van de indicatoren een aanzienlijk (en significant) verschil te zien is; van de samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening verzorgt 50% zelf ondersteuning en begeleiding van leerlingen, ten opzichte van 87% en 71% van de samenwerkingsverbanden met een meer gemiddelde of positieve vereveningsopdracht.<sup>24</sup> Een *mogelijke* verklaring hiervoor is dat het gemakkelijker te zijn om een bezuiniging door te voeren op de activiteiten waar het samenwerkingsverband het meest regie op heeft: de eigen ondersteuning.

<sup>24</sup> [F (2,96) = 5.67, p= 0.005]. Effectgrootte is maximaal 0.87; een groot verschil.

## 2.6 Conclusie en reflectie

Hoewel nog altijd een minderheid van de samenwerkingsverbanden kiest voor een volledig organieke scheiding tussen bestuur en toezicht zien we een toename van samenwerkingsverbanden die werken met een Raad van Toezichtmodel ten opzichte van de situatie in 2016. Toch zegt dit niet alles over de *onafhankelijkheid van toezicht*; we zien verschillende varianten; van een volledig onafhankelijke Raad van Toezicht tot Raden waarin de besturen zelf het toezicht voeren, of Raden van Toezicht met tenminste een extern lid, die bijvoorbeeld de rol van voorzitter vervult. Ook voor de andere bestuursmodellen blijft het lastig om op basis van het gekozen *model* uitspraken te doen over onafhankelijkheid, omdat ook binnen de modellen met een functionele scheiding soms gewerkt wordt met externe leden of een onafhankelijk voorzitter, zo blijkt uit de reflectiebijeenkomst.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de schoolbesturen (via de alv van de PO-Raad en VO-Raad) hebben geaccordeerd dat in het toezicht op samenwerkingsverbanden tenminste één extern lid is vertegenwoordigd en dat de Minister van OCW deze ontwikkeling zal volgen.

Dat de governance discussie bij veel samenwerkingsverbanden speelt, blijkt al uit de grote hoeveelheid doorgevoerde en beoogde wijzigingen (vrijwel allemaal gericht op een scherpere scheiding van bestuur en toezicht; hetzij door een organieke scheiding (Raad van Toezicht), hetzij door externe voorzitter of andere maatregelen). Bij de motivering van wijzigingen spelen vaak meerdere factoren een rol; eigen ervaringen binnen het samenwerkingsverband, maar ook het maatschappelijk debat en aanwijzingen van de Inspectie worden vaak aangedragen als reden voor de (beoogde) aanpassing.

Ook los van het gekozen toezichtmodel zijn er mogelijkheden om tegenkracht te bevorderen, bijvoorbeeld door afspraken te maken hoe besturen omgaan met de dubbele petten, en door input van buiten expliciet een rol te geven in de besluitvorming, bijvoorbeeld door schoolleiders een formele adviesrol te geven. Alles overziend heeft elk van de deelnemende samenwerkingsverbanden wel enige vorm van ‘tegenkracht’ georganiseerd; hetzij een Raad van Toezicht, hetzij maatregelen om beter met de dubbele petten om te gaan, hetzij een (in)formele adviesrol van schoolleiders. Uiteraard verschillen deze vormen wel in zwaarte van tegenkracht en vindt een deel van samenwerkingsverbanden die hebben deelgenomen aan de reflectiebijeenkomsten dergelijke maatregelen vaak niet afdoende; de onafhankelijkheid blijft kwetsbaar en afhankelijk van (wisselende) uitvoering door (wisselende) personen, of van een sterke bestuurscultuur die nieuwe leden hierin opvoedt.

Net als in 2016 zijn de leidinggevendenden van de samenwerkingsverbanden overwegend positief over de mate van consensus onder de schoolbesturen en gematigd positief over het onderlinge vertrouwen. Dit neemt niet weg dat er zich soms en op onderdelen belangtengestellingen voordoen tussen individuele besturen en het samenwerkingsverband als geheel. De mate van krimp blijkt samen te hangen met de mate van consensus (des te meer krimp, des te lagere consensus), terwijl de mate van verevening en het aantal schoolbesturen geen effect lijken te hebben op de mate van consensus en vertrouwen.

Als we kijken naar centrale dienstverlening zien we dat de samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening beduidend minder vaak zelf ondersteuning en begeleiding van leerlingen verzorgen in vergelijking met samenwerkingsverbanden met een meer gemiddelde of positieve vereveningsopdracht.

## 3. Financiering en middelenverdeling

### 3.1 Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs is op landelijk niveau een eind gekomen aan het systeem van open-eindefinanciering; elk samenwerkingsverband krijgt de beschikking over een vast budget voor zware en voor lichte ondersteuning (budgetfinanciering). Overschrijdingen op dat budget moeten door het samenwerkingsverband, of in het uiterste geval door de aangesloten schoolbesturen, zelf worden opgevangen. Daarnaast worden tussen 2015 en 2020 de historische verschillen in de hoeveelheid leerlingen met een indicatie voor (v)so/lgf tussen samenwerkingsverbanden rechtgetrokken (verevening<sup>25</sup>).

Binnen de budgetfinanciering en verevening krijgen de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid: ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten. Samenwerkingsverbanden kunnen hiermee inspelen op de lokale behoeften aan extra ondersteuning en de mogelijkheden die het onderwijs biedt. Die vrijheid heeft echter ook mogelijke nadelen. Zo is niet gegarandeerd dat de middelen terecht zullen komen ‘in de klas’, in de vorm van een ‘extra paar handen’ of andere voorzieningen voor leerlingen<sup>26</sup> en moeten samenwerkingsverbanden anticiperen op financiële risico’s. De verevening voor de zware ondersteuning zorgt ervoor dat sommige samenwerkingsverbanden meer geld ontvangen dan voorheen, maar dat andere er financieel op achteruitgaan. Dit kan tot verschillen in beleid tussen de samenwerkingsverbanden leiden, bijvoorbeeld in de mate van sturing op het aantal leerlingen dat in duurdere voorzieningen onderwijs kan krijgen. Andere vragen die spelen bij dit thema hebben betrekking op de transparantie van het financieel beleid en op de doelmatigheid van de bestedingen binnen de verbanden en de controle hierop.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de relatieve omvang van de belangrijkste kostenposten (middelenverdeling);
- de risico-inschatting en –dekking;
- de duidelijkheid/transparantie van het financieel beleid;

---

<sup>25</sup> De verevening is een maatregel die het budget waarover samenwerkingsverbanden kunnen beschikken baseert op het totale aantal leerlingen in het samenwerkingsverband en niet meer op deelnamecijfers aan speciaal onderwijs of andere speciale voorzieningen. Uitgangspunt in deze berekening is het budget dat landelijk in 2011 aan speciale leerlingenzorg werd besteed. Sommige samenwerkingsverbanden krijgen door de verevening meer budget dan voorheen (positieve verevening), andere minder (negatieve verevening). De verevening vindt niet in één keer plaats, maar in vijf stappen, in de periode van 2016 tot 2020.

<sup>26</sup> Van der Meer, J. (2016). De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs. Amsterdam: Consortium Evaluatie Passend Onderwijs/[www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl).

- de wijze waarop samenwerkingsverbanden inzicht houden in de besteding van middelen;
- consequenties van verevening volgens de respondenten;
- de maatregelen waarmee samenwerkingsverbanden kosten (willen) besparen.

## 3.2 Globale middelenverdeling

In de enquête hebben we gevraagd een globale inschatting te maken van de verdeling van middelen van het samenwerkingsverband (exclusief de middelen die direct worden toegekend aan het (v)so) over onderstaande posten. In terminologie hebben we wat aanpassingen gedaan ten opzichte van de situatie van 2016, en hebben we reservering als extra categorie toegevoegd.<sup>27</sup> Om een vergelijking te kunnen maken met de situatie van 2016 hebben we de post reservering gelijkgesteld aan die in 2016, en de overige percentages herberekend.

Al met al is zo met de nodige voorzichtigheid, te stellen dat samenwerkingsverbanden iets meer middelen generiek doorbetalen aan de schoolbesturen.

**Tabel 3-1 Begrote posten (schatting)**

<b>Begrote posten</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
Speciale voorzieningen	18%	13%
Decentrale inzet van middelen / Generieke doorbetalingen	42%	52%
“Leerlinggebonden budget”/ Arrangementen of maatwerk	14%	13%
Dienstverlening	16%	13%
Management en organisatie van het samenwerkingsverband	8%	7%
Reservering*	(3%*)	3%
Totaal	100%	100%

\* in 2016 niet gevraagd; ten behoeve van een vergelijking gelijkgesteld aan 2018.

---

<sup>27</sup> In 2016 bleek dat een samenwerkingsverband de post reservering te hebben meegerekend onder Management en organisatie van het samenwerkingsverband, terwijl een ander aangeeft deze post buiten beschouwing te laten. We weten niet of dit in 2016 voor meerdere samenwerkingsverbanden gold.

### Samenhang met achtergrondkenmerken

De mate van verevening hangt voor een deel samen met de budgettaire keuzes die samenwerkingsverbanden maken; samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening zetten 7,6% van middelen in voor speciale voorzieningen, ten opzichte van 19,4% en 12,4% van de samenwerkingsverbanden met een gematigde of positieve vereveningsopdracht.<sup>28</sup> Op de andere begrotingsposten is er geen significant verschil.

De ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp) heeft voor twee begrotingsposten een klein verband met de uitgavenverdeling. Naarmate regio's meer te kampen hebben met krimp, zetten zij een kleiner deel van hun middelen in voor speciale voorzieningen, en meer voor generieke doorbetaling.<sup>29</sup> Het aantal schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband heeft geen relatie met inzet van middelen.

### 3.3 Risico inschatting en -dekking

Net als in 2016 benut de overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden een financiële risicoanalyse bij het opstellen van de begroting. Toch is er nog een deel van de samenwerkingsverbanden waar dit niet is gebeurd, voor een deel waarschijnlijk ondanks eerdere voornemens.<sup>30</sup>

**Tabel 3-2 Risico analyse: Heeft uw samenwerkingsverband een financiële risicoanalyse gebruikt bij het opstellen van de begroting?**

	2016	2018
Ja	84%	89%
Financiële risicoanalyse wordt binnen 1 jaar uitgevoerd	13%	(niet bevraagd)
Nee	3%	11%

86% van de samenwerkingsverbanden heeft een gewenst weerstandsvermogen vastgesteld. Gemiddeld bedraagt dit zo'n 6% van de totale baten per samenwerkingsverband.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> [F (2,66) = 4.32, p= 0.017]. Effectgrootte is maximaal 0.80; een groot verschil.

<sup>29</sup> Voorzieningen: p=0.024 r=-0.27, Generieke doorbetaling: p=0.013, r=0.29.

<sup>30</sup> In 2016 hebben we ook gevraagd of samenwerkingsverbanden plannen had om een risicoanalyse binnen één jaar uit te voeren. We weten niet of ze dit uiteindelijk hebben gedaan, maar bijvoorbeeld niet hebben herhaald of niet hebben benut voor de begroting van 2018.

<sup>31</sup> In het po bedraagt het gewenste weerstandsvermogen maximaal 20%, in het vo 25%. De standaarddeviatie bedraagt in het po 3,4 ; in het vo 4,7.

Tenminste 64% (po) en 57% (vo) van de samenwerkingsverbanden heeft het door hen gewenste weerstandsvermogen bereikt.<sup>32</sup> Grofweg een kwart voert beleid om het door hen gewenste niveau te bereiken over een aantal jaar (gemiddeld 2,3 jaar in het po, 3,4 jaar in het vo). Voor sommige samenwerkingsverbanden betekent dit dat ze extra vermogen willen opbouwen, terwijl veel meer samenwerkingsverbanden hun eigen vermogen juist willen *afbouwen*. Ons eigen onderzoek biedt hierover geen uitsluitsel, maar in recent onderzoek van het Netwerk LPO en Sectorraad swv vo geeft ruim 40% van de samenwerkingsverbanden aan dat het opgebouwde eigen vermogen hoger is dan het geschatte benodigde vermogen. Onder deze groep moet het voornemen om het eigen vermogen op het gewenste niveau te brengen dan ook worden gezien als beleid om meer middelen daadwerkelijk in te zetten.<sup>33</sup>

**Tabel 3-3**    **Beleid op weerstandsvermogen**

	<b>PO</b>	<b>VO</b>
We hebben het gewenste weerstandsvermogen bereikt	64%	57%
We voeren beleid om het gewenste weerstandsvermogen te bereiken	23%	25%
We voeren hier geen beleid op	0%	4%
Geen gewenst weerstandsvermogen bepaald	13%	14%
Totaal	100%	100%

### **Samenhang met achtergrondkenmerken**

Bij samenwerkingsverbanden met relatief veel krimp en/of een grote negatieve verevening kom het iets vaker voor dat zij geen gewenst weerstandsvermogen hebben bepaald (24% versus 13% of 5% van de samenwerkingsverbanden met een meer neutrale of positieve verevening).<sup>34</sup>

## **3.4 Duidelijkheid/transparantie van financieel beleid**

Op basis van vijf stellingen<sup>35</sup> hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de mate waarin het financieel beleid van samenwerkingsverbanden duidelijk is. Leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband; zo zijn criteria voor

<sup>32</sup> In 2016 gaf nog zo'n 90% van de samenwerkingsverbanden aan dat ze voldoende weerstandsvermogen hadden om risico's op te vangen. We weten niet of er sprake is van een hoger ambitieniveau, een feitelijke achteruitgang van vermogen, of een aanpassing in de vraagstelling (in 2016 vroegen we naar 'voldoende weerstandsvermogen om financiële risico's op te vangen'; in 2018 naar 'gewenst weerstandsvermogen').

<sup>33</sup> Een aanvullend gesprek met financieel expert Rick de Wit van Infinite Financieel BV bevestigt deze lezing.

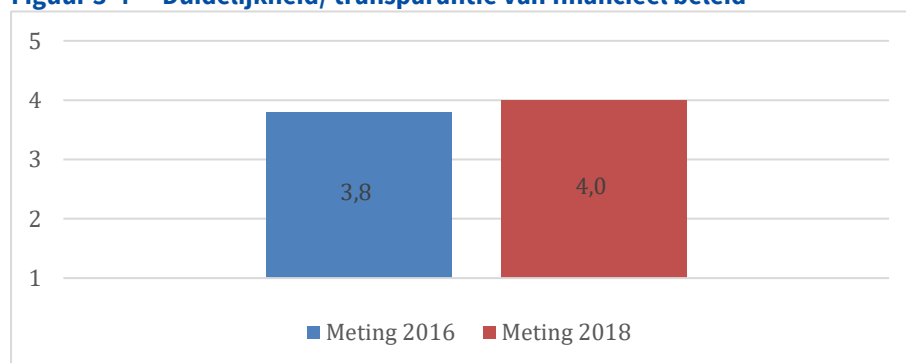
<sup>34</sup> Verevening:  $\chi^2(6) = 14.75$ ,  $p = 0.022$ . Of andersom, samenwerkingsverbanden die geen weerstandsvermogen hebben bepaald hebben een gemiddelde verevening van -10% [ $F(3,95) = 3.13$ ,  $p = 0.029$ ]

Krimp:  $\chi^2(6) = 12.19$ ,  $p = 0.058$  (net niet significant) of andersom: [ $F(3,95) = 4.08$ ,  $p = 0.009$ ].

<sup>35</sup> Zie Bijlage 1

middelenverdeling bijna altijd voor iedereen helder, heeft de OPR doorgaans goed zicht op het financieel beleid en is bij een meerderheid sprake van een systeem waarmee besturen zich verantwoord over de inzet van hun middelen. Zowel de samenwerkingsverbanden in het po als vo scoren gemiddeld een 4,0 op de schaal voor de duidelijkheid over het financieel beleid, waarbij 6% in het po en 2% in het vo de duidelijkheid over het financieel beleid een ‘onvoldoende’ (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5) geven. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige monitor in 2016, waarin 11% de duidelijkheid over het financieel beleid een ‘onvoldoende’ gaf.

**Figuur 3-4 Duidelijkheid/ transparantie van financieel beleid<sup>36</sup>**



### Samenhang met achtergrondkenmerken

Er blijkt geen significant verschil tussen de duidelijkheid en transparantie van het financieel beleid met de mate van verevening. Wel zien we dat samenwerkingsverbanden die te kampen hebben met krimp hierover fors minder tevreden zijn (3,8 versus 4,2/4,1) dan samenwerkingsverbanden die een minder sterke leerlingendaling (of juist groei) kennen.<sup>37</sup>

### 3.5 Verantwoording aan het samenwerkingsverband

Een groot deel van de middelen die het samenwerkingsverband ontvangt worden niet direct door het samenwerkingsverband ingezet (zie ook de vorige paragraaf), maar worden volgens binnen het samenwerkingsverband bepaalde sleutels verdeeld over de schoolbesturen. Vervolgens is het aan die schoolbesturen om de middelen in te zetten waar nodig. Het samenwerkingsverband heeft dan niet zonder meer inzicht in de besteding van middelen.

In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) in haar verantwoordingsonderzoek (Verantwoordingsonderzoek OCW 2016, Algemene Rekenkamer (2017)) specifiek ingezoomd op de bestedingen in het kader van passend onderwijs. In de monitor samenwerkingsverbanden van 2016 hebben we op verzoek van de ARK ook een vraag gesteld over de

<sup>36</sup> In het po loopt de mate van financiële duidelijkheid van 2,2 tot 5,0 (mediaan: 4,2) met een standaarddeviatie van 0.63. In het vo van 2,6 tot 5,0 (mediaan: 4,0) met een standaarddeviatie van 0.52.

<sup>37</sup>  $r=0.20$ ,  $p=0,048$  /  $[F(2,100)=4.18$ ,  $p=0.018)$ . Een effectgrootte van 1.05; een groot verschil.



verantwoordingsystematiek van samenwerkingsverbanden. In de huidige meting van 2018 hebben we de vraag opnieuw gesteld. In beide gevallen alleen aan samenwerkingsverbanden die aangaven zicht te hebben op de besteding van middelen (nu 71%, in 2016: 61%).

Behalve dat het aantal samenwerkingsverbanden dat zicht heeft op de besteding van middelen iets is toegenomen ten opzichte van 2016, zien we dat samenwerkingsverbanden zich iets vaker ook op rapportages over de omvang van ondersteuning lijken te baseren. Ook zien we een (lichte) toename van het aantal samenwerkingsverbanden dat zich (ook) baseert op gesprekken met schoolbesturen over de besteding van middelen.

**Tabel 3-4 Wijze van verantwoording\***

	<b>2016</b>	<b>2018</b>
Jaarverslagen van de schoolbesturen	16%	14%
Rapportages over de besteding van gelden	47%	51%
Rapportages over omvang van ondersteuning	18%	31%
Evaluatie naar omvang geleverde ondersteuning	20%	24%
Evaluatie naar de besteding van de middelen	24%	23%
Gesprekken met schoolleiders over besteding	41%	49%
Gesprekken met schoolbesturen over besteding	41%	53%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

### 3.6 Consequenties van positieve en negatieve verevening

De vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve vereveningsopdracht (op termijn) fors moeten bezuinigen op hun uitgaven aan ondersteuning ten opzichte van de situatie voor passend onderwijs, terwijl samenwerkingsverbanden met een positieve vereveningsopdracht financiële ruimte krijgen om meer te investeren in de ondersteuning van leerlingen.

In de enquête hebben we samenwerkingsverbanden gevraagd of zij verschillende mogelijke effecten zagen als gevolg van hun vereveningsopdracht. Samenwerkingsverbanden konden hierbij zowel aspecten aankruisen die een verbetering betekenen ten opzichte van de situatie voorafgaand aan het nieuwe stelsel (bijvoorbeeld meer vertrouwen) als aspecten die een verslechtering inhouden. In twee tabellen hebben we hun antwoorden uitgesplitst naar mate van hun vereveningsopdracht. Globaal gezien lijkt uit te komen wat kon worden verwacht; samenwerkingsverbanden die fors hebben moeten bezuinigen ten opzichte van de uitgangssituatie zien vooral een verslechtering van de situatie, terwijl samenwerkingsverbanden die meer armslag hebben gekregen vooral verbeteringen noemen. In onderstaande tabellen zijn dan ook vooral de 'uitzonderingen op de regel' het benoemen waard. Zo ziet 21% van de samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve vereveningsopdracht een toegenomen consensus, en ziet 9% een verbetering van de kwaliteit van ondersteuning ondanks minder middeleninzet. Daarentegen ziet 6% van de

samenwerkingsverbanden met een sterk positieve vereveningsopdracht een toename van de werkdruk.

**Tabel 3-5 Negatieve gevolgen van verevening.**<sup>\*38</sup>

	Sterk negatieve verevening	Sterk positieve verevening
Minder consensus	18%	-
Minder vertrouwen	15%	-
Meer werkdruk	47%	6%
Afname voorzieningen / plaatsingsmogelijkheden	44%	3%
Afname kwaliteit van ondersteuning	35%	3%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

**Tabel 3-6 Positieve gevolgen van verevening.\***

	Sterk negatieve verevening	Sterk positieve verevening
Meer consensus	21%	24%
Meer vertrouwen	6%	35%
Minder werkdruk	-	9%
Toename voorzieningen / plaatsingsmogelijkheden	3%	47%
Toename kwaliteit van ondersteuning	9%	65%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

De verbeterde consensus onder samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening wordt herkend door aanwezig zijn van de reflectiebijeenkomst. Hierbij wordt aangegeven dat een negatieve verevening tot resultaat kan hebben dat men 'samen harder tegen de wind in gaat fietsen'; het leidt tot een gevoel van eenheid. Men maakt de beslissing om samen er tegenaan te gaan, en dat gebeurt dan ook. De verhoging van de werkdruk (ook bij samenwerkingsverbanden met een positieve verevening) kan volgens deelnemers niet los worden gezien van het algemene klimaat in het onderwijs en de lerarentekorten, en moet volgens hen niet direct worden gelinkt aan 'passend onderwijs'. Meer algemeen beargumenteren deelnemers aan de reflectiebijeenkomst dat de verslechtering die geconstateerd wordt bij samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening ook kan worden gezien als een goed verklaarbaar (maar onwenselijke) gevolg van de vereveningsopdracht; binnen samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening werd voorafgaand aan de stelselwijzigingen relatief veel verwezen naar speciaal (basis)onderwijs waardoor het keren van deze trend al snel kan leiden tot vermindering van plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit.

<sup>38</sup> Van de samenwerkingsverbanden met een beperkt (positieve of negatieve) verevening ziet 52% geen gevolgen van hun vereveningsopdracht. Telkens ziet maximaal 10% een positief of negatief effect, met uitzondering van de kwaliteit van ondersteuning (16% een verbetering, 10% een verslechtering) en plaatsingsmogelijkheden (13% een verslechtering en 10% een verbetering).

### 3.7 Kostenbesparende maatregelen

In de meting van 2016 hebben we met een open vraag bekeken welke kostenbesparende maatregelen samenwerkingsverbanden nemen. Op basis van die antwoorden hebben we in de meting van 2018 een aantal opties voorgelegd. Daarom zijn de uitkomsten niet zonder meer vergelijkbaar met die van 2016.

Ruim twee derde van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat zij maatregelen inzetten om kosten te besparen (72% po, 73% vo). De grootste groep samenwerkingsverbanden zoekt besparing door meer ondersteuning binnen de scholen zelf te organiseren. Daarnaast bespaart 43% (po) tot 36% (vo) van de samenwerkingsverbanden door overhead of bureaucratie te verminderen en bespaart 27% tot 30% door samenwerking of centrale inkoop.

**Tabel 3-7 Kostenbesparende maatregelen.\***

	PO	VO
Meer ondersteuning binnen de scholen zelf	47%	55%
Verminderen overhead / bureaucratie	43%	36%
Samenwerken / centrale inkoop	30%	27%
Afbouw personeel	9%	11%
Afbouw tussenvoorzieningen	0%	14%
Opting out voor lwoo	-	46%
Ook anders	15%	13%
Niet van toepassing	28%	27%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

De overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden voert specifiek beleid op terug-of doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs, of het beperken van uitstroom. Bij 62% van de samenwerkingsverbanden po wordt hierbij gebruik gemaakt van tijdelijke plaatsing (tegen 34% in het vo). Hoewel we deze tabel presenteren binnen het 'financiële' hoofdstuk, willen we hiermee niet impliceren dat er (zuiver) financiële motieven ten grondslag liggen aan beleid op terug- of doorstroom. Een dergelijke keuze kan immers ook (juist?) gevoed worden door de wens om de leerling de beste ondersteuning te bieden. Wel zien we dat naar mate samenwerkingsverbanden een meer negatieve verevening hebben zij vaker aangeven uitstroom naar regulier onderwijs te stimuleren.

**Tabel 3-8**    **Beleid terug-of doorstroom regulier onderwijs/ beperken van instroom s(b)o?\***

	<b>PO</b>	<b>VO</b>
Door stimulering van uitstroom van in het speciaal (basis)onderwijs ingeschreven leerlingen richting reguliere scholen <sup>39</sup>	53%	75%
Door middel van tijdelijke plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs	62%	34%
Door instroom in het speciaal (basis)onderwijs te beperken	22%	25%
Nee	17%	20%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

### 3.8 Conclusie en reflectie

Met de invoering van passend onderwijs stopte de openeindefinanciering voor leerlingen met een aanvullende ondersteuningsbehoefte. Hiermee is de beoogde kostenbeheersing vanuit de landelijke overheid gezien gerealiseerd. De uitdaging ten aanzien van kostenbeheersing ligt nu binnen de samenwerkingsverbanden. De financiële vrijheid voor samenwerkingsverbanden heeft als gevolg dat samenwerkingsverbanden goed zicht moeten houden op financiële risico's van hun samenwerkingsverband.

Deze risico's en de mate waarin deze risico's bij het samenwerkingsverband of bij de schoolbesturen liggen verschillen per regio. Samenwerkingsverbanden moeten voldoende -maar niet te veel- weerstandsvermogen hebben om deze risico's op te vangen. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden benutten inmiddels een financiële risicoanalyse bij het opstellen van de begroting. Zo'n 60% van de samenwerkingsverbanden zegt het gewenste weerstandsvermogen te hebben bereikt. Uit onderzoek van het Netwerk LPO en Sectorraad swv weten we dat dit voor een deel van de samenwerkingsverbanden betekent dat ze extra vermogen willen opbouwen, terwijl veel meer samenwerkingsverbanden hun eigen vermogen juist willen *afbouwen*.

De schoolbesturen die het samenwerkingsverband vormen, zijn samen verantwoordelijk voor het budget van het samenwerkingsverband. Dit vraagt dat binnen het samenwerkingsverband zicht is op hoe de middelen worden besteed, of deze in voldoende mate ten goede komen aan de leraar en de klas en aan het realiseren van (nieuwe) vormen van ondersteuning. Leidinggevenden van samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de duidelijkheid en transparantie van het financiële beleid. Ten opzichte van 2016 zien we ook dat meer samenwerkingsverbanden zicht hebben op de besteding van middelen (nu 71%) en zich hierbij iets vaker ook op rapportages over de omvang van ondersteuning lijken te baseren.

Als we kijken naar de gevolgen van de verevening op de middelenverdeling zien we dat samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening minder middelen inzetten voor speciale voorzieningen dan de samenwerkingsverbanden met een gematigde of

---

<sup>39</sup> R=0.24,p=0,015.

positieve vereveningsopdracht. Uit onderzoek van Ledoux en Koopman (2018) wisten we al dat in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs (iets) daalt, terwijl bij samenwerkingsverbanden met een positieve verevening het aandeel (iets) steeg.

Direct gevraagd naar de gevolgen van hun vereveningsopdracht geven leidinggevenden met een negatieve verevening vaker aan dat zaken verslechterd zijn ten opzichte van voor passend onderwijs (met name werkdruk, plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit), terwijl samenwerkingsverbanden met een positieve verevening op het vlak van plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit juist verbeteringen zien. Deelnemers aan de reflectiebijeenkomst beargumenteren dat dit ook kan worden gezien als een goed verklaarbaar (maar onwenselijk) gevolg van de vereveningsopdracht; binnen samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening werd voorafgaand aan de stelselwijzigingen relatief veel verwezen naar speciaal (basis)onderwijs waardoor het keren van deze trend al snel kan leiden tot vermindering van plaatsingsmogelijkheden en kwaliteit.

## 4. Zorgplicht, toewijzing en bureaucratie

### 4.1 Inleiding

Een belangrijke verandering ten opzichte van de situatie van voor passend onderwijs is dat de school (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 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 de Monitor Samenwerkingsverbanden hebben we de leidinggevenden met een aantal stellingen gevraagd naar de uitvoering van de zorgplicht binnen het samenwerkingsverband.

Elk samenwerkingsverband moet zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen en vormen van extra ondersteuning, zodat elke leerling in de eigen regio passend onderwijs kan worden geboden. De inrichting daarvan is volledig vrij en ook de wijze waarop het samenwerkingsverband extra ondersteuning toekent, kan zelf worden bepaald. Hierbij is van belang dat de toewijzing transparant is, en dat ondersteuning voor alle leerlingen die dat nodig hebben in gelijke mate toegankelijk is. In deze monitor hebben we hierover vragen gesteld die eerder in de Monitor Toewijzing werden gesteld (Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016)

Een ander doel van passend onderwijs is het terugdringen van onnodige bureaucratie. Uit de vervolgmeting naar ervaren bureaucratie<sup>40</sup> weten we dat men op scholen juist een *toename* in de bureaucratie ervaart sinds de start van passend onderwijs. Tegengeluid is er ook: volgens sommigen is het aanvragen van extra ondersteuning een stuk makkelijker geworden, zolang de school de leerlingdossiers op orde heeft.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de tevredenheid over de werking van de zorgplicht;
- de tevredenheid over de transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid van toewijzing;
- de mate van ervaren bureaucratie.

---

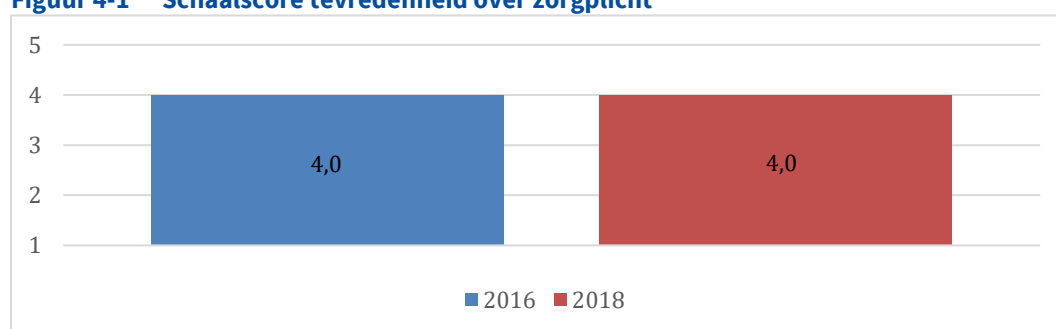
<sup>40</sup> Kuiper, E.J., Loon-Dijkers, A.L.C. van, Ledoux, G., (2015).

## 4.2 Zorgplicht en doorzettingsmacht

Op basis van vijf stellingen<sup>41</sup> hebben we een schaal samengesteld die inzicht geeft in de werking van de zorgplicht zoals beoogd.

Globaal genomen oordelen de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden positief over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband; gemiddeld een 4 op een schaal van 1 tot 5; één respondent geeft de werking van de zorgplicht een 'onvoldoende' (lager dan 3.0).<sup>42</sup> De uitkomsten zijn gelijk aan die van de meting van 2016, en verschillen (net als in 2016) niet tussen po en vo. Ook zijn er geen significante verschillen in tevredenheid over de zorgplicht tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in mate van krimp, verevening of omvang.

**Figuur 4-1** Schaalscore tevredenheid over zorgplicht



Met doorzettingsmacht kan ervoor worden gezorgd dat de leerling altijd een onderwijsplek heeft. Als scholen er onderling niet uitkomen, kan degene met doorzettingsmacht een plek afdwingen. Uit onderzoek van de Onderwijsinspectie<sup>43</sup> blijkt dat in 2018 66% van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht heeft geregeld. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2016 (62%). Uit de gegevens van de Onderwijsinspectie blijkt verder dat van de samenwerkingsverbanden die doorzettingsmacht hebben geregeld ruim 40% hierover bindende afspraken heeft met de gemeente. Uit ander onderzoek binnen de evaluatie passend onderwijs<sup>44</sup> blijkt dat sommige samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen doorzettingsmacht *niet* te regelen dit doen omdat zij het niet nodig vinden of niet wenselijk vinden. In de praktijk weet men volgens samenwerkingsverbanden altijd wel in goed overleg tot een oplossing te komen (doorzettingsmacht wordt zelden ingezet) of omdat een afgedwongen beslissing in hun ogen in de praktijk niet werkt (ouders die het met zo'n beslissing niet eens zijn zullen zich er niet aan houden, zo is de ervaring). Uit de Monitor

<sup>41</sup> Zie bijlage 1

<sup>42</sup> PO: M = 4.0, min = 2.8, max = 4.8, sd = 0.457, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 1.

VO: M = 4.0, min = 3.0, max = 4.8, sd = 0.385, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 0.

<sup>43</sup> Uitkomsten nog niet gepubliceerd.

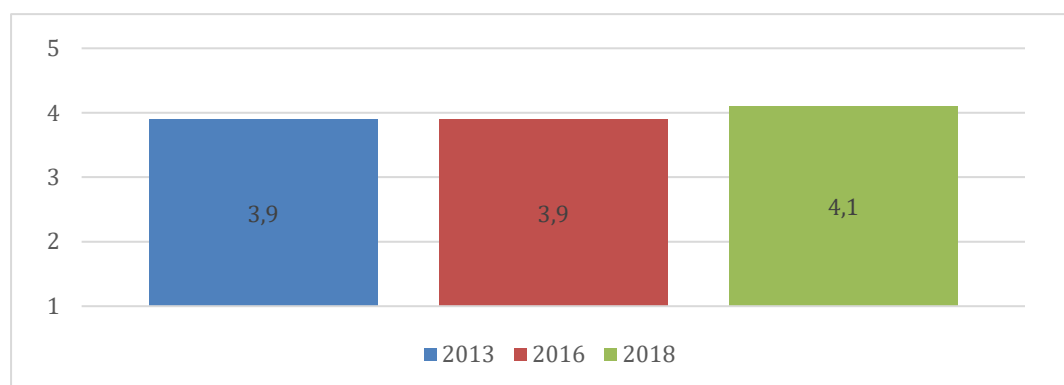
<sup>44</sup> Er is een artikelenbundel in de maak over zorgplicht, ontwikkelingsperspectief en positie ouders.

Samenwerkingsverbanden 2016<sup>45</sup> weten we dat samenwerkingsverbanden zonder doorzettingsmacht regelmatig werken met wat zij doorzettingskracht noemen. Er is dan geen partij die een knoop kan doorhakken, maar er is wel bepaald dat de partijen er met elkaar uit moeten komen.

### 4.3 Toewijzing: transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid

Globaal genomen oordelen de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden positief over de transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid van de toewijzing in hun samenwerkingsverband; de gemiddelde schaalscore<sup>46</sup> in 2018 is 4,1.<sup>47</sup> Dit is een kleine toename in tevredenheid ten opzichte van metingen in 2013 en 2016.<sup>48</sup> Wel weten we uit die eerdere metingen dat leidinggevenden van het samenwerkingsverband gemiddeld positiever zijn over de toewijzing dan de medewerkers op scholen die de aanvragen doen (intern begeleiders en zorgcoördinatoren) (zie: Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016).<sup>49</sup>

**Figuur 4-2 Toewijzing van onderwijsondersteuning**



Tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in mate van krimp, verevening of omvang zijn geen significante verschillen zichtbaar in tevredenheid over de toewijzing.

---

<sup>45</sup> Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017); In 2018 hebben we niet naar doorzettingsmacht gevraagd.

<sup>46</sup> Zie bijlage 1

<sup>47</sup> PO: M = 4.2, min = 3.0, max = 5.0, sd = 0.544, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 0.

VO: M = 4.0, min = 2.9, max = 5.0, sd = 0.512, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 1.

<sup>48</sup> Een effectgrootte van 0,34; een klein effect.

<sup>49</sup> In de monitor samenwerkingsverbanden zijn, in tegenstelling tot de monitor toewijzing alleen de leidinggevenden van het samenwerkingsverband bevraagd.

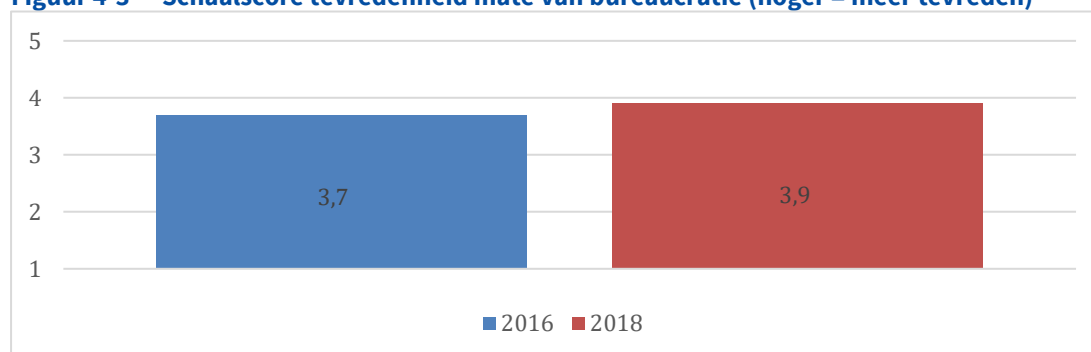


## 4.4 Ervaren bureaucratie

Net als in 2016 hebben we op basis van vijf stellingen<sup>50</sup> een schaal samengesteld die inzicht geeft in de mate van ervaren bureaucratie. Hierbij geldt: hoe hoger de score, des te minder bureaucratie (vanuit het perspectief van de directeur van het samenwerkingsverband). Over het geheel bezien zijn de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden positief over de mate van bureaucratie als gevolg van passend onderwijs.<sup>51</sup> Wel zien we dat zes respondenten (6%) de bureaucratie (weinig bureaucratie) als onvoldoende (lagere score dan 3.0) beoordelen.

Ten opzichte van de situatie in 2016 zien we ook een lichte toename van tevredenheid over de beperkte mate van bureaucratie.<sup>52</sup> De ingezette lijn van toenemende tevredenheid die tussen 2013 en 2016<sup>53</sup> is vastgesteld lijkt te worden doorgetrokken naar 2018.<sup>54</sup> Ook in de reflectiebijeenkomsten melden de samenwerkingsverbanden dat de bureaucratie verder afneemt; de procedures zijn beter afgestemd en is bij scholen meer gewenning opgetreden. Ook zeggen de samenwerkingsverbanden beter onderling samen te werken en hanteren zij meer gelijke procedures hanteren, waardoor het voor scholen die leerlingen uit meerdere samenwerkingsverbanden bedienen gemakkelijk geworden zou zijn. Wel melden enkele deelnemers aan de reflectiebijeenkomst dat de daling in de ervaren bureaucratie nog wordt gedempt door de invoering van de AVG wetgeving. Hierdoor moesten procedures anders ingericht worden, wat wordt ervaren als meer bureaucratie.

**Figuur 4-3** Schaalscore tevredenheid mate van bureaucratie (hoger = meer tevreden)



<sup>50</sup> Zie bijlage 2; de betrouwbaarheid van de schaal was in 2018 lager dan in 2016. Ondanks een cronbach's alfa <0.70 hebben besloten om de schaal toch te handhaven om de vergelijking met 2016 mogelijk te maken.

<sup>51</sup> PO: M = 3.9, min = 2.0, max = 5.0, sd = 0.665, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 3.

VO: M = 3.8, min = 2.3, max = 5.0, sd = 0.568, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 3.

<sup>52</sup> Een effectgrootte van 0,33; een klein effect.

<sup>53</sup> Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016).

<sup>54</sup> Helemaal zuiver kunnen we dit evenwel niet vaststellen, aangezien in de Monitor Toewijzing is gewerkt met andere vraagitems.

Tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in mate van krimp, verevening of omvang zijn geen significante verschillen zichtbaar in ervaren bureaucratie.

## 4.5 Conclusie en reflectie

### Zorgplicht

Op basis van deze monitor kunnen we geen uitspraken doen over de invloed van de zorgplicht op het aantal thuiszitters of ouders die scholen afgaan op zoek naar een passende plek (het 'shop' gedrag). De resultaten laten wel zien dat de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden po en vo redelijk positief zijn over de uitvoering van de zorgplicht door de schoolbesturen en scholen. Dit beeld komt overeen met het beeld van de uitvoering van de zorgplicht uit de integrale casestudies.<sup>55</sup>

Ondanks dat de uitvoering van de zorgplicht overwegend goed verloopt volgens de leidinggevenden, doen zich op enkele plaatsen nog wel knelpunten voor. Uit ander onderzoek binnen de Evaluatie Passend Onderwijs<sup>56</sup> blijkt dat de zorgplicht geen oplossing is voor het deel van de ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, die zelf de regie willen houden en zelf uit meerdere scholen willen kunnen kiezen. Ook heeft het instellen van de zorgplicht het thuiszitten voorsnog niet kunnen voorkomen of sterk terugdringen. Thuiszitten heeft vaak een zeer complexe achtergrond, waarbij interventies nodig zijn waar veel betrokkenen aan moeten meewerken.

### Toewijzing en bureaucratie

Voor de onderwerpen toewijzing en bureaucratie geldt dat de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden over het algemeen positief oordelen. Bovendien is hun oordeel positiever dan bij voorgaande metingen. Uit ander onderzoek weten we echter dat scholen geen verminderde bureaucratie ervaren.<sup>57</sup> Dit beeld komt ook terug in de recente Monitor Scholen waarin een grote groep respondenten ervaart dat de bureaucratie rond het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is toegenomen in vergelijking met de situatie vóór de start van passend onderwijs.<sup>58</sup> Deelnemers aan de reflectiebijeenkomst herkennen deze signalen uit het veld. In de ogen van de leidinggevenden wordt een algemene werkdrukstijging en professionalisering van ondersteuning (dossiers bijhouden) soms toegeschreven aan 'passend onderwijs' of 'het samenwerkingsverband' en maken scholen (ondanks versimpelde procedures) soms meer werk van een aanvraag dan nodig is.

---

<sup>55</sup> Eimers, Ledoux, & Smeets, 2016. Ook in 2017 en 2018 zijn integrale casestudies uitgevoerd, maar (nog) niet over gepubliceerd. De bevindingen wat betreft zorgplicht komen evenwel overeen.

<sup>56</sup> Er is een artikelenbundel in de maak over zorgplicht, ontwikkelingsperspectief en positie ouders.

<sup>57</sup> Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

<sup>58</sup> Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019). Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dergelijke beelden worden ook bevestigd in de door ons in 2017 en 2018 uitgevoerde integrale case studies.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Nog te verschijnen.

## 5. Inzicht in en sturing op ondersteuning

### 5.1 Inleiding

Samenwerkingsverbanden zijn met de invoering van passend onderwijs verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van een dekkend aanbod van voorzieningen. Over de vraag wat een dekkend aanbod behelst, is binnen en tussen samenwerkingsverbanden onderling de nodige discussie<sup>60</sup>, waarbij de meest vergaande interpretatie is dat volledige dekking pas is bereikt als er voor elke zorgvraag een voorziening (binnen een reguliere school of een speciale voorziening) is met voldoende kwantiteit (plekken) en kwaliteit. Dit stelt ook weer eisen aan de kwaliteitszorg, professionalisering en monitoring van de kwaliteit (door de schoolbesturen of door het samenwerkingsverband).

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de mate van *inzicht* in de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod;
- de mate van *invloed* op en *oordeel over* dekking en kwaliteit van het ondersteuningsaanbod;
- de werking en vindbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen;
- de wijze waarop samenwerkingsverbanden zicht houden op de doelstellingen (kwaliteitszorg);
- maatregelen voor verbetering van het ondersteuningsaanbod

### 5.2 Inzicht in kwaliteit

In de meting van 2018 hebben we samenwerkingsverbanden gevraagd in hoeverre zij op centraal niveau zicht hebben op de kwaliteit van verschillende vormen van ondersteuning. Een kleine meerderheid tot tweederde van de samenwerkingsverbanden vindt (overwegend of helemaal) dat zij dit zicht hebben. Van de samenwerkingsverbanden geeft 10 tot 15% aan dat zij op centraal niveau helemaal of overwegend niet inzicht hebben in de kwaliteit van ondersteuning.<sup>61</sup> In de reflectiebijeenkomst noemen meerdere samenwerkingsverbanden het een ‘zoektocht’ om zicht te houden op de kwaliteit, zonder een heel lastenverzwarend systeem op te tuigen.

---

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld: “#2: Wat is een goed ondersteuningsaanbod” in “50 x Passend Onderwijs - #startmetvragen”. 2015. Beekveld&Terpstra.

<sup>61</sup> Doordat we in deze meting expliciet hebben gevraagd naar inzicht op centraal niveau kunnen de gegevens niet goed worden vergeleken met de uitkomsten uit de meting van 2016.

**Tabel 5-1 Op centraal niveau zicht op kwaliteit van ondersteuning**

	Helemaal/overwegend niet	Deels niet/deels wel	Overwegend/helemaal zo
Basisondersteuning	15%	29%	55%
Extra ondersteuning	10%	28%	62%
(V)SO/sbo/tussenvoorzieningen	10%	25%	66%

**Samenhang met achtergrondkenmerken**

Naarmate samenwerkingsverbanden meer centraal georganiseerd zijn (zie hoofdstuk 8) hebben ze op centraal niveau ook (iets) meer zicht op de kwaliteit van ondersteuning.<sup>62</sup> De achtergrondkenmerken mate van verevening, krimp en omvang van het samenwerkingsverband lijken geen effect te hebben op de mate waarin samenwerkingsverbanden inzicht hebben op de kwaliteit van ondersteuning.

**5.3 Invloed en oordeel dekking en kwaliteit**

Het meest opvallend in onderstaande tabel is dat slechts 39% van de samenwerkingsverbanden instemt (overwegend of helemaal) met de stelling “Het samenwerkingsverband heeft voldoende invloed op de kwaliteit van ondersteuning”; de meeste samenwerkingsverbanden hebben hierover een meer neutraal oordeel. Tegelijkertijd oordelen de meeste samenwerkingsverbanden wel positief over de kwaliteit van ondersteuning.<sup>63</sup>

**Tabel 5-2 Invloed en kwaliteit van dekkend netwerk en ondersteuning**

	Helemaal / overwegend niet	Deels niet / deels wel	Overwegend / helemaal zo
Voldoende invloed op dekkend netwerk	0%	19%	81%
Voldoende invloed op kwaliteit van ondersteuning	14%	48%	39%
Voldoende dekkend netwerk	3%	23%	74%
Voldoende kwaliteit van ondersteuning	1%	18%	81%

Uit onze analyses blijkt dat het oordeel van leidinggevend van de samenwerkingsverbanden voor een deel verschilt afhankelijk van hun ‘sturingsmodel’.<sup>64</sup> Zo geeft van de samenwerkingsverbanden met een meer *centraal* model 76% aan voldoende invloed op de kwaliteit te hebben, terwijl dit geldt voor 11% van de samenwerkingsverbanden met een *decentraal* model, en 32% van de samenwerkingsverbanden met een model dat meer tussen centraal en decentraal (*‘midden’*) in zit.<sup>65</sup> Overigens betekent dit niet dat

<sup>62</sup> Basisondersteuning:  $r=0.22, p=0.026$  / Extra ondersteuning:  $r=0.33, p=0,001$  / Voorzieningen:  $r=0.24, p=0,021$ .

<sup>63</sup> Onder samenwerkingsverbanden die niet vinden dat zij voldoende invloed hebben op de kwaliteit van ondersteuning ( $n=14$ ) vindt 54% de ondersteuning van voldoende hoog niveau.

<sup>64</sup> In Hoofdstuk 8 gaan we uitgebreider in op de verschillende modellen.

<sup>65</sup>  $\chi^2(6) = 26.31, p < 0.001$  / op rationiveau:  $r=0.37, p < .001$

samenwerkingsverbanden met een midden of decentraal model vinden dat ze *onvoldoende* invloed hebben; de meeste samenwerkingsverbanden oordelen immers neutraal, en de kwaliteit van ondersteuning is in hun optiek in orde. Het sturingsmodel lijkt ook geen effect te hebben op het oordeel over de kwaliteit van ondersteuning. Wel zijn er op onderdelen kleine (maar significante) verschillen te zien naar achtergrondkenmerken krimp, verevening en omvang.<sup>66</sup>

### Professionalisering

Veel samenwerkingsverbanden streven binnen passend onderwijs naar meer inclusief onderwijs (ten opzichte van de situatie van voor passend onderwijs). Dit stelt wel eisen aan de professionalisering van leraren en docenten. In ruim twee derde van de samenwerkingsverbanden is dit iets dat door de schoolbesturen afzonderlijk wordt opgepakt. Deze bevinding wordt ook weerspiegeld in de Monitor Scholen waarin wordt gesteld: “*Vooral met het samenwerkingsverband bestaan [over professionalisering] weinig afspraken [...]. Met het eigen bestuur zijn er wat vaker afspraken over gewenste deskundigheid van leraren.*”<sup>67</sup> Bij een kwart van de samenwerkingsverbanden zijn er wel op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs. Onder samenwerkingsverbanden met een ‘centraal’ model bedraagt dit 44%.<sup>68</sup>

**Tabel 5-3 Afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs?**

	PO	VO
Op niveau van het samenwerkingsverband	21%	30%
Nee, maar dit wordt binnen schoolbesturen opgepakt	72%	64%
Nee, en dit wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	2%	4%
Geen zicht op	4%	2%
Totaal	100%	100%

<sup>66</sup> Invloed op netwerk hangt licht samen met krimp ( $r=-0.22$ ,  $p=0.029$ )/ invloed op kwaliteit hangt licht samen met verevening ( $r=0.25$ ,  $p=0.013$ )/ kwaliteit hangt licht samen met krimp ( $r=-0.23$ ,  $p=0.023$ ) en omvang ( $r=0.20$ ,  $p=0.049$ )

<sup>67</sup> Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.

<sup>68</sup> Dit is een significant verschil met samenwerkingsverbanden met een decentraal (5%) of midden (24%)-model. [ $F(2,99) = 4,59$ .  $p=0.012$ ]

## 5.4 Onderdelen van het kwaliteitssysteem

In de monitor hebben we samenwerkingsverbanden gevraagd op welke wijze zij zicht houden op het behalen van hun doelen. Zij geven hierbij aan diverse aspecten te analyseren (zie onderstaande tabel). In grote lijnen valt hierin op dat binnen samenwerkingsverbanden ten opzichte van 2016 wat meer aandacht is voor de tevredenheid van stakeholders (met name ouders en medewerkers). Hoewel de samenwerkingsverbanden ten opzichte van de meting in 2016 minder vaak aangeven dat dekking van het aanbod en kwantiteit van het aanbod wordt geanalyseerd, wordt dit (of de ernst hiervan) in de reflectiebijeenkomst genuanceerd; volgens de deelnemers zijn dit zaken die zij niet *constant* hoeven te analyseren. Ze weten inmiddels wel welk aanbod wel en niet (maar bijvoorbeeld in een aanpalend samenwerkingsverband) aanwezig is. En als er knelpunten ontstaan, acteren ze er op dat moment op.

**Tabel 5-4** Onderdelen kwaliteitszorg (meerdere antwoorden mogelijk)<sup>69</sup>

	2016	2018
Dekking / witte vlekken	82%	72%
Kwantiteit	69%	54%
Kwaliteit (po/vo)	45%(po) / 72% (vo)	56% (po) / 75% (vo)
Tevredenheid ouders	44%	59%
Tevredenheid medewerkers	36%	49%
Tevredenheid externen	31%	40%
Tevredenheid leerlingen (po/vo)	8% (po) / 33% (vo)	7% (po) / 32% (vo)
Klachten	62%	70%
Incidenten (po/vo)	49% (po) / 24% (vo)	46% (po) / 43% (vo)
anders	32%	27%
geen	7%	0%

## 5.5 Maatregelen voor verbetering van ondersteuning

In de meting van 2016 hebben we met een open vraag bekeken welke maatregelen binnen samenwerkingsverbanden genomen worden om de ondersteuning te verbeteren. Op basis van die antwoorden hebben we in de meting van 2018 een aantal opties voorgelegd.

Binnen samenwerkingsverbanden (niet per se dóór) samenwerkingsverbanden wordt vooral ingezet op de inzet van expertise ter ondersteuning van docenten of het kind om de ondersteuning te verbeteren. Daarnaast worden vaak nieuwe arrangementen ontwikkeld

---

<sup>69</sup> Bij verschillen tussen po en vo groter of gelijk aan 10% geven we de percentages afzonderlijk weer)

of werken samenwerkingsverbanden aan arrangementen op maat. Ook het handelingsgericht werken, evaluatie en het concretiseren en verbeteren van de basisondersteuning wordt gemiddeld door twee derde van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden genoemd als maatregel voor de verbetering van de ondersteuning. Ook geven zij aan dat professionalisering van onderwijspersoneel een belangrijke pijler is voor verbetering; uit de vorige paragraaf en de Monitor Scholen weten we dat dit meestal via de schoolbesturen verloopt.

**Tabel 5-5** Maatregelen tot verbetering van de ondersteuning aan leerlingen.\*

	<b>PO</b>	<b>VO</b>
Inzet van expertise ter ondersteuning van docenten	81%	71%
Ontwikkelen nieuwe arrangementen/arrangementen op maat	68%	77%
Inzet van expertise ter ondersteuning van het kind	79%	57%
Professionalisering van onderwijspersoneel	64%	70%
Handelingsgericht werken	77%	54%
Evaluatie	73%	59%
Concretiseren en verbeteren basisondersteuning	68%	57%
Anders	11%	18%
Niet van toepassing	0%	2%

\*Meerdere antwoorden mogelijk

## 5.6 Werking en vindbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen

In de meting van 2016, maar ook in het kader van de integrale cases concludeerden we dat de schoolondersteuningsprofielen geen actieve werking hebben; de potentiële risico's van het werken met schoolondersteuningsprofielen leken in de meting van 2016 niet uit te komen, maar ook de positieve gevolgen bleven goeddeels uit. Ook meer recent concluderen Heim & Weijers (2018) dat schoolondersteuningsprofielen lastig vindbaar zijn, vaak geda-teerd zijn en onderling slecht vergelijkbaar zijn. Dit maakt dat ouders op veel plaatsen geen goed beeld kunnen krijgen welke ondersteuning een school kan bieden, en waar een kind met een ondersteuningsvraag goed terecht kan. Ook maakt dit voor samenwerkingsverbanden het organiseren van een dekkend aanbod van voorzieningen soms lastig.<sup>70</sup> Met oog op deze tekortkomingen wordt gestimuleerd dat de schoolondersteuningsprofielen meer 'levende documenten' worden; door een handreiking van het Steunpunt Passend Onderwijs en wetswijziging waarmee het schoolondersteuningsprofiel jaarlijks (in plaats van vierjaarlijks) wordt vastgesteld met advies van de medezeggenschapsraad.

Aangezien deze maatregelen zijn ingezet kort voordat we de meting van 2018 hebben ver-richt (of nog niet eens), kan hiervan nog geen effect worden verwacht. In de meting van 2018 zien we dan ook grotendeels een vergelijkbaar beeld als in 2016. Wel zien we dat vol-gens leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden ouders vaker goed zicht hebben

<sup>70</sup> Ministerie van OCW. 2018. *Twaalfde Voortgangsrapportage Passend Onderwijs*



op de geboden ondersteuning. Ook geven leidinggevenden iets minder vaak aan dat schoolondersteuningsprofielen strategisch worden opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen.

**Tabel 5-6 Gevolgen van ondersteuningsprofielen (%(helemaal) oneens en (helemaal) eens)<sup>71</sup>**

	2016		2018	
	Oneens	Eens	Oneens	Eens
<b>Positieve stellingen</b>				
het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	15%	72%	11%	63%
scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	21%	52%	18%	53%
ouders hebben beter zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden dan voorheen	24%	28%	21%	47%
<b>Negatieve stellingen</b>				
de ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	65%	9%	78%	3%
de ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	86%	1%	84%	5%
de ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	74%	1%	74%	4%

De overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden stuurt op de vindbaarheid en vergelijkbaarheid van schoolondersteuningsprofielen, veelal door het gebruik van een vastgesteld format. Ruim een derde heeft een website waarop de schoolondersteuningsprofielen te vinden zijn. Een andere manier die door samenwerkingsverbanden als open antwoord wordt aangedragen is dat met de scholen en besturen wordt afgesproken dat alle scholen de schoolondersteuningsprofielen op hun eigen website plaatsen.

**Tabel 5-7 Sturing op vindbaarheid/vergelijkbaarheid van schoolondersteuningsprofielen**

	PO	VO
Er is een format vastgesteld dat door scholen wordt gebruikt	57%	61%
Er is een website waarop de (inhoud van de) schoolondersteuningsprofielen te vinden zijn	34%	41%
Er wordt een centraal register bijgehouden	4%	5%
Op een andere manier	34%	27%
Geen sturing	17%	18%

<sup>71</sup> De antwoordoptie 'deels niet/deels wel' is niet weergegeven. Daardoor tellen de percentages niet op tot 100%

## 5.7 Conclusie en reflectie

Samenwerkingsverbanden hebben de opdracht om te zorgen voor een dekkend aanbod aan voorzieningen. Zoals ook in voorgaande onderzoeken bleek, zijn er in 2018 nog altijd samenwerkingsverbanden waarvan de leidinggevende het dekkend netwerk nog niet voldoende vindt. Een meerderheid van de leidinggevendenden is wel tevreden over *de invloed* die zij hebben op een dekkend netwerk aan ondersteuning. Als we kijken naar de mate van inzicht en invloed op de kwaliteit van de ondersteuning valt op dat een kleine meerderheid tot tweederde van de samenwerkingsverbanden op centraal niveau goed zicht heeft op de kwaliteit van de ondersteuning (en 10 tot 15% niet). Naarmate samenwerkingsverbanden meer centraal georganiseerd zijn (zie hoofdstuk 8) hebben ze op centraal niveau ook (iets) meer zicht op de kwaliteit van ondersteuning. Een ruime meerderheid van de leidinggevendenden beoordeelt de kwaliteit van de ondersteuning ook als voldoende. Vanuit dat perspectief is de noodzaak om invloed te hebben op de kwaliteit van de ondersteuning misschien ook minder groot, waardoor een meerderheid neutraal oordeelt over hun invloed op de kwaliteit.

Net als in 2016 houden samenwerkingsverbanden door middel van verschillende indicatoren zicht op het bereiken van hun doelstellingen. Ten opzichte van 2016 zien we dat samenwerkingsverbanden iets vaker zicht lijken te houden op de tevredenheid van stakeholders. Een afname in de mate waarin samenwerkingsverbanden zicht houden op een dekkend netwerk wordt door deelnemers van de reflectiebijeenkomst verklaard vanuit het feit dat zij hier goed inzicht in hebben, en zij dit dus niet *constant* hoeven te monitoren.

Om de kwaliteit verder te verbeteren zetten de samenwerkingsverbanden verschillende maatregelen in zoals expertise ter ondersteuning van docenten of het kind, de ontwikkeling van nieuwe arrangementen en arrangementen op maat, maar ook het evalueren en concretiseren en verbeteren van de basisondersteuning wordt door een belangrijk deel van de leidinggevendenden genoemd.

In diverse eerdere onderzoeken binnen de Evaluatie Passend Onderwijs is gebleken dat de schoolondersteuningsprofielen geen actieve werking hebben (bijvoorbeeld Heim & Weijers, 2018). Ook in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018 zien we dat relatief weinig leidinggevendenden echt tevreden zijn over de werking van de schoolondersteuningsprofielen, wel wordt (vanuit het perspectief van de leidinggevende van het samenwerkingsverband) verbetering geconstateerd; ten opzichte van 2016 oordelen meer samenwerkingsverbanden dat de schoolondersteuningsprofielen ouders goed zicht geven op vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden (het aandeel dat het hier niet mee eens is, is onveranderd gebleven). Door de meeste samenwerkingsverbanden wordt ook gestuurd op de vindbaarheid en vergelijkbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen door het aanreiken van een vast format of (bij een minderheid) een website waarop de schoolondersteuningsprofielen te vinden zijn.

## 6. Positie van belanghebbenden

### 6.1 Inleiding

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

In dit hoofdstuk gaan we in op de positie van belanghebbenden waarbij we ook kijken op welke wijze personeel op scholen betrokken wordt bij het beleid van het samenwerkingsverband.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- De werking van de ondersteuningsplanraad
- de informatievoorziening aan belanghebbenden;
- betrokkenheid van onderwijspersoneel bij het beleid van het samenwerkingsverband;
- klachten en geschillen.

### 6.2 De werking van de ondersteuningsplanraad

De ondersteuningsplanraad (OPR) borgt de belangen van ouders en leraren en kan daarmee als ‘tegenmacht’ fungeren. Uit Ledoux et al. (2018)<sup>72</sup> blijkt echter dat de OPR in de praktijk deze functie niet vervult. De onderzoekers concluderen: *“Het is in een aantal gevallen moeilijk om kandidaten te vinden, de deskundigheid van de leden is soms onvoldoende (vooral bij ouders en leerlingen), voor sommige leden is het (te) moeilijk om op een (boven)bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en er is vooral een grote informatieachterstand, waardoor het voor een OPR lastig is om een goed oordeel te vormen over wat aan stukken wordt voorgelegd.”*

Voor een deel zien we dit terug in de enquête onder leidinggeevenden van de samenwerkingsverbanden; (slechts) de helft van de respondenten dicht de OPR voldoende deskundigheid toe en ziet invloed van de OPR op het beleid (de meeste anderen oordelen neutraal) en vindt het moeilijk om ouders te werven. Waar het Governance-onderzoek ook een *informatieachterstand* constateert, zien we dat echter *niet* terug in onze meting onder leidinggeevenden.

---

<sup>72</sup> Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de. (2018). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

**Tabel 6-1 Oordeel over de OPR**

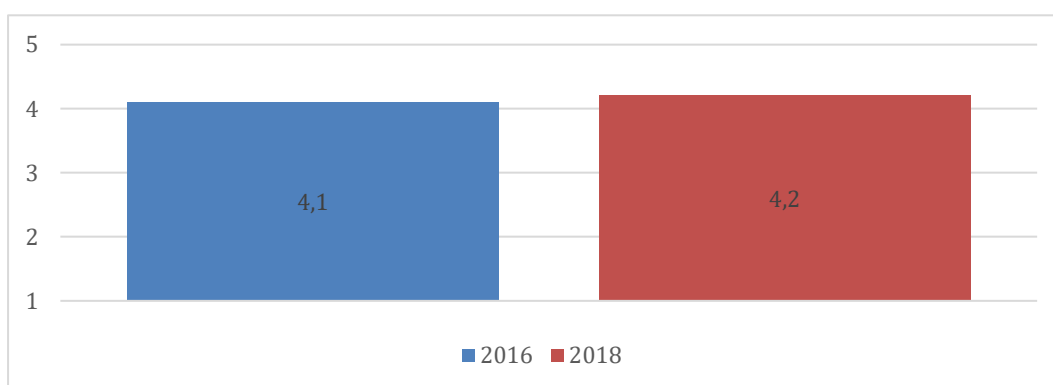
	Helemaal / overwegend niet	Deels niet/ deels wel	Overwegend / helemaal zo
De OPR heeft voldoende <u>deskundigheid</u> om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het samenwerkingsverband	5%	44%	51%
De OPR heeft in de praktijk invloed op het beleid van het samenwerkingsverband	11%	37%	52%
De OPR beschikt over voldoende <u>informatie</u> om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het samenwerkingsverband	1%	19%	80%
Het is moeilijk om ouders te werven voor de OPR	33%	12%	52%

De oordelen over de OPR verschillen niet significant tussen samenwerkingsverbanden die verschillen qua model, verevening, krimp of omvang.

### 6.3 Informatievoorziening aan belanghebbenden

In de meting van 2018 hebben we de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden gevraagd naar drie aspecten van de informatievoorziening.<sup>73</sup> Gemiddeld genomen zijn de leidinggevenden tevreden over de informatievoorziening.<sup>74</sup> Twee respondenten (2%) beoordelen de informatievoorziening als ‘onvoldoende’ (lager dan 3.0 op een schaal van 1 tot 5). Tussen het po en vo zijn geen verschillen. Ook is er geen verschil met de meting in 2016.

**Figuur 6-1 Informatievoorziening**



<sup>73</sup> In de meting van 2016 hebben we elk van deze drie vragen afzonderlijk gesteld voor de informatievoorziening aan ouders en aan personeel. Beide schalen hingen toen zo sterk met elkaar samen dat we ze in de meting van 2018 hebben samengevoegd en veralgemeniseerd.

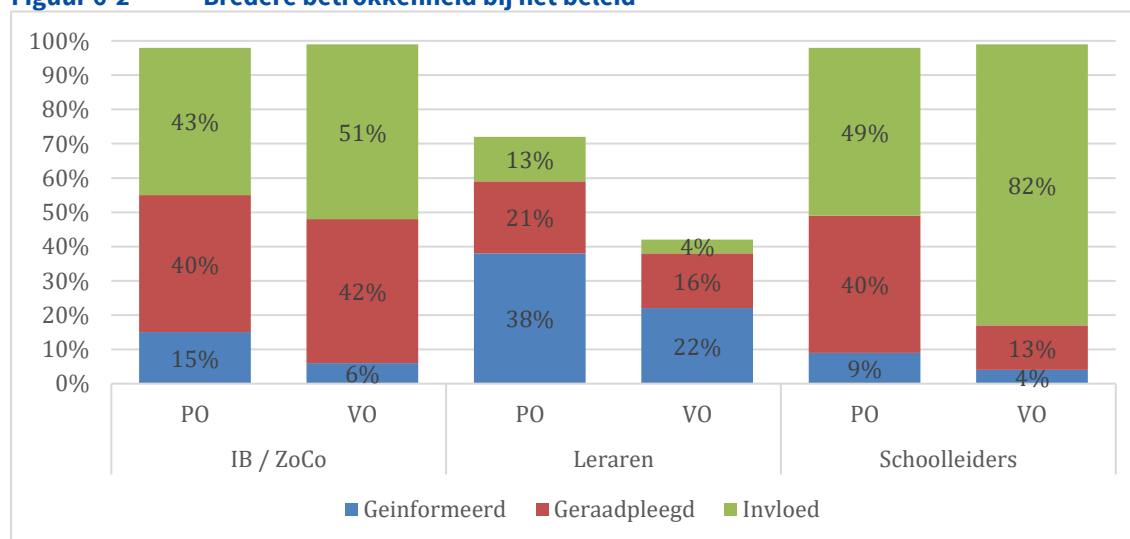
<sup>74</sup> PO: M = 4.2, min = 2.7, max = 5.0, sd = 0.575, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 1.  
VO: M = 4.1, min = 2.7, max = 5.0, sd = 0.601, aantal onvoldoendes (schaalscore < 3) = 1.

Grotere samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden die minder te kampen hebben met krimp zijn gemiddeld iets meer tevreden over de informatievoorziening.<sup>75</sup>

## 6.4 Breder betrokkenheid bij het beleid

In de enquête hebben we gevraagd of en op welke wijze verschillende groepen betrokken worden bij het beleid van het samenwerkingsverband. Zowel in het po als vo worden in vrijwel alle gevallen intern begeleiders en zorgcoördinatoren (IB/ZoCo) ten minste geïnformeerd over het beleid van het samenwerkingsverband. Een aanzienlijk deel wordt ook geraadpleegd bij het beleid van het samenwerkingsverband of heeft hier zelfs invloed op. Met name in het vo valt op dat schoolleiders vaak invloed kunnen uitoefenen op het beleid van het samenwerkingsverband; veel vaker dan in het po. Hierin weerspiegelen onze bevindingen, die van de Monitor Scholen, waarin wordt gesteld dat schoolleiders in het vo vaker formele invloed hebben via een adviesgroep en deelname aan bestuurlijke organen.<sup>76</sup> Waarschijnlijk speelt hier mee dat het aantal VO-schoolleiders binnen een samenwerkingsverband veel kleiner is dan het aantal schoolleiders po, en zij daarmee makkelijker te raadplegen zijn en een grotere stem hebben. Leraren in het vo hebben juist een kleinere invloed dan in het po.<sup>77</sup> In een toelichting geven enkele samenwerkingsverbanden aan dat de informatievoorziening getrapt verloopt. Partijen worden via het eigen schoolbestuur betrokken en/of leraren worden via de intern-begeleiders of zorgcoördinatoren op de hoogte gesteld.

**Figuur 6-2 Breder betrokkenheid bij het beleid**



<sup>75</sup> Krimp:  $r=-0.23$ ,  $p=0.022$  / Omvang:  $r=0.22$ ,  $p=0.031$

<sup>76</sup> Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.

<sup>77</sup> Hier hebben we geen verklaring voor

De mate waarin de verschillende doelgroepen worden betrokken bij het samenwerkingsverband verschilt niet tussen samenwerkingsverbanden met een meer of minder centraal model.

## 6.5 Conclusie en reflectie

Ouders en onderwijspersoneel hebben een formele rol in de ondersteuningsplanraad (OPR). Hiermee hebben ze onder meer instemmingsrecht op het ondersteuningsplan en daarmee op het strategisch beleid van het samenwerkingsverband. De OPR borgt de belangen van ouders en leraren en kan daarmee als ‘tegenmacht’ fungeren. Uit Ledoux et al. (2018)<sup>78</sup> blijkt echter dat de OPR deze functie in de praktijk niet vervult, doordat het soms moeilijk is kandidaten te vinden, en zij soms de kennis, deskundigheid en informatie missen om op een (boven)bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en een goed oordeel te vormen. Voor een deel onderschrijven de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden deze bevindingen; de OPR mist regelmatig deskundigheid, en heeft in relatief veel samenwerkingsverbanden in de praktijk weinig invloed van de OPR op het beleid. De informatieachterstand die in het Governance-onderzoek wordt geconstateerd wordt evenwel niet weerspiegeld in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2018.

Los van het oordeel over de OPR oordelen leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden overwegend positief over de informatievoorziening.

Binnen de samenwerkingsverbanden worden onderwijskundig personeel en schoolleiders in verschillende mate betrokken. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden worden intern begeleiders en zorgcoördinatoren (IB/ZoCo) ten minste geïnformeerd over het beleid van het samenwerkingsverband, en een aanzienlijk deel wordt ook geraadpleegd bij of hebben invloed op beleid. Met name in het vo kunnen schoolleiders vaak invloed uitoefenen op het beleid van het samenwerkingsverband.

---

<sup>78</sup> Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de. (2018). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

## 7. Samenwerking met andere partijen

### 7.1 Inleiding

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

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

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

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

### 7.2 Tevredenheid over de externe samenwerking

In de meting van 2018 hebben we de vragen over tevredenheid over externe samenwerking grotendeels herhaald uit de meting van 2016. Omdat in de reflectiebijeenkomsten van 2016 bleek dat er een groot verschil zat in de afstemming met het cluster-1 onderwijs en het cluster-2 onderwijs hebben we hier in 2018 afzonderlijk naar gevraagd. Uit de beantwoording blijkt ook dat dit onderscheid terecht is; waar slechts enkele samenwerkingsverbanden ontevreden zijn over de samenwerking met cluster-1 onderwijs, is de onvrede met cluster-2 onderwijs groot, met name in het po. Van de samenwerkingsverbanden po is 28% (heel) ontevreden met de samenwerking met cluster-2 onderwijs (vo 5%).<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Het grote verschil tussen po en vo kan worden verklaard doordat leerlingen, tegen de tijd dat zij in het vo zitten meestal op een cluster-2 school zijn geplaatst.

De grootste onvrede betreft echter de samenwerking met jeugdhulp. Van der Grinten et.al. (2018)<sup>80</sup> lieten in een uitgebreider onderzoek naar de aansluiting onderwijs-jeugdhulp zien dat een derde van de samenwerkingsverbanden (zeer) ontevreden is (tegenover een kwart van de samenwerkingsverbanden die tevreden tot zeer tevreden is). Uit onze meting in 2018 blijkt iets vergelijkbaars; 34% van de samenwerkingsverbanden vo en 19% van de samenwerkingsverbanden po is ontevreden samenwerking met jeugdhulp. De tevredenheidscijfers zijn een stuk lager dan in 2016, maar we achten nadere duiding van deze ‘daling’ op zijn plaats. Zo worden in onze reflectiebijeenkomst de dalende cijfers als volgt uitgelegd: in 2016 gaven veel samenwerkingsverbanden de jeugdhulp nog het voordeel van de twijfel. De transitie was immers nog heel ‘vers’. Inmiddels is twee jaar later de samenwerking nog lang niet op het door hen gewenste niveau, en groeit de frustratie. Hiernaast is er ook aangegeven dat de samenwerkingsverbanden inmiddels beter weten wat ze van de gemeenten kunnen verwachten; als die verwachtingen vervolgens niet worden ingelost, leidt dit tot een lagere waardering. Tenslotte melden samenwerkingsverbanden ook gevallen waar de samenwerking met jeugdhulp daadwerkelijk slechter is geworden, door afname van plaatsingsmogelijkheden en aanbestedingsprocedures die (in de ogen van de leidinggevende van het samenwerkingsverband) tot een mindere capabele partij hebben geleid. De onvrede over jeugdhulp beïnvloedt volgens deelnemers aan de reflectiebijeenkomst ook de waardering van het overleg met de gemeente, aangezien de aansluiting met jeugdhulp ook hier het thema is dat de onvrede het meest voedt.

**Tabel 7-1      Tevredenheid externe samenwerking (% (heel) ontevreden en (heel) tevreden)<sup>81 82</sup>**

	<b>2016 (heel) ontevreden</b>	<b>2016 (heel) tevreden</b>		<b>2018 (heel) ontevreden</b>	<b>2018 (heel) tevreden</b>
Cluster 1 onderwijs*	26% (po)/	47% (po) /		4%	46%
Cluster 2 onderwijs	2% (vo)	67% (vo)		28% (po) / 5% (vo)	57%
Samenwerkingsverbanden PO (alleen vo)	3%	76%		0%	72%
Samenwerkingsverbanden VO (alleen po)	0%	89%		0%	89%
Voorschool	Niet gevraagd			14%	42%
MBO-instellingen (alleen vo)	16%	44%		8%	48%
Het bedrijfsleven (alleen vo)	0%	32%		12%	24% <sup>83</sup>

<sup>80</sup> Van der Grinten, M. Walraven, M. Kooij, D. Bomhof, M., Smeets, E & Ledoux, G. 2018. 'Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018'

<sup>81</sup> Indien po en vo >10% van elkaar verschillen zijn beide percentages weergegeven

<sup>82</sup> De antwoordoptie 'deels niet/deels wel' is niet weergegeven. Daardoor tellen de percentages niet op tot 100%

<sup>83</sup> 20% geeft het antwoord 'weet niet / nvt' en zijn buiten beschouwing gelaten.



Andere samenwerkingsverbanden	2%	88%		0%	93% (po)/ 84% (vo)
De jeugdhulp	11%	55%		19% (po) / 34% (vo)	43% (po)/ 31% (vo)
Jeugdgezondheidszorg	Niet gevraagd			9% (po) / 21% (vo)	43%
De gemeente(n) (ambtelijk)	4%	77%		11% (po) / 20% (vo)	56%

\*Tevredenheid over Cluster 1 en 2 is in 2016 tezamen uitgevraagd

### 7.3 Tevredenheid over uitvoering afspraken met gemeenten

Net als in 2016 hebben we de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden gevraagd naar de tevredenheid over de uitvoering van afspraken met de gemeenten. Met name over de uitvoering van afspraken rondom jeugdhulp zien we een substantiële achteruitgang in tevredenheidsscores. Waar in 2016 zo'n 18% van de samenwerkingsverbanden (heel) ontevreden was<sup>84</sup>, geeft inmiddels 44% aan hierover (heel) ontevreden te zijn. Deze ontwikkeling kan via dezelfde lijn verklaard worden als in de vorige paragraaf geschetst over de tevredenheid over jeugdhulp: opbouwende frustratie, hogere verwachtingen en soms ook echte achteruitgang.

Op de overige onderwerpen zien we een beperkte verschillen met de situatie van 2016.

**Tabel 7-2 Tevredenheid uitvoering afstemming gemeenten<sup>85</sup>**

	2016			2018	
	(heel ) Ontevreden	(heel) Tevreden		(heel ) Ontevreden	(heel) Tevreden
Jeugdhulp in en om het onderwijs	18%	35%		44%	24%
Leerlingenvervoer	6%	53%		14%	52%
Onderwijshuisvesting	5%	33%		6%	39%
Leerplicht/ Thuiszitters	6%	76%		11%	69%
Toeleiding arbeidsmarkt (alleen vo)	11%	32%		10%	33%

<sup>84</sup> Dit percentage verraste ook in 2016 de deelnemers aan de reflectiebijeenkomst; zij hadden de onvrede in 2016 hoger verwacht.

<sup>85</sup> De antwoordoptie 'deels niet/deels wel' is niet weergegeven. Daardoor tellen de percentages niet op tot 100%

## 7.4 Organisatie bestuurlijk/ambtelijk overleg

Wettelijk is vastgelegd dat op overeenstemming gericht overleg (OOGO) over het ondersteuningsplan plaats moet vinden tussen een samenwerkingsverband en gemeenten. Daarnaast moeten gemeenten met de samenwerkingsverbanden OOGO voeren over het jeugdplan. Hoewel incidenteel bestuurlijk overleg wettelijk gezien volstaat, kiezen veel regio's voor een jaarlijks terugkerend integraal OOGO waar de plannen voor passend onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs en jeugdhulp in samenhang worden besproken.<sup>86</sup> De bestuurlijke afspraken en opdrachten worden vervolgens uitgewerkt in overleg tussen ambtenaren onderwijs-jeugd van de gemeenten en de leidinggevenden of andere medewerkers van samenwerkingsverbanden. De lokale of regionale samenwerking kan door de betrokken partijen naar eigen inzicht worden ingevuld.

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

**Tabel 7-3 Organisatie bestuurlijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan**

	2016	2018
Overleg met elke gemeente apart	9%	9%
(Regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	77%	78%
Overleg met een (centrum)gemeente die namens de andere gemeenten optreedt	3%	4%
Anders	9%	9%

**Tabel 7-4 Organisatie ambtelijk overleg met de gemeente(n)**

	2016	2018
Overleg met elke gemeente apart	12%	12%
(Regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	69%	65%
Overleg met een (centrum)gemeente die namens de andere gemeenten optreedt	4%	5%
Anders	17%	19%

---

<sup>86</sup> Zie <http://www.onderwijsjeugd.nl>

## 7.5 Conclusie en reflectie

De afstemming met externe partijen is van belang voor een goede uitvoering van passend onderwijs. Over het algemeen oordelen de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden neutraal of zijn zij vrij tevreden. De afstemming met cluster 2 (po) en jeugdhulp (vo, en in mindere mate po) is daarentegen een grote bron van onvrede. De onvrede over de samenwerking met jeugdhulp is ook toegenomen ten opzichte van 2016. Deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten duiden deze ontwikkeling als volgt: toen de transitie in 2016 nog vers was, gaven veel samenwerkingsverbanden de jeugdhulp nog het voordeel van de twijfel. Inmiddels is de samenwerking echter nog lang niet op het door hen gewenste niveau, en groeit de frustratie. Daarnaast weten samenwerkingsverbanden wat ze van de gemeenten kunnen verwachten; als die verwachtingen vervolgens niet wordt ingelost, leidt dit tot een lagere waardering. Tenslotte komt het ook voor dat samenwerking met jeugdhulp daadwerkelijk slechter is geworden, door afname van plaatsingsmogelijkheden en aanbestedingsprocedures die (in de ogen van enkele leidinggevenden van het samenwerkingsverband die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten) tot een minder capabele partij hebben geleid.

## 8. Naar een typologie van samenwerkingsverbanden

Het primaire doel van de Monitor Samenwerkingsverbanden is om de stand van zaken rond een aantal onderzoeksthema's weer te geven vanuit het perspectief en de beleving van leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn we in de Monitor Samenwerkingsverbanden op zoek naar een manier om een typologie te kunnen maken in de veelvormigheid van samenwerkingsverbanden. Dit zou als nevendoeel van de monitor kunnen worden beschouwd. Een dergelijke typologie zou dan bijvoorbeeld kunnen worden benut als risico-indicator<sup>87</sup>, als hiervoor aanwijzingen bestaan, of als inhoudelijk gestuurde benchmark voor samenwerkingsverbanden zelf.

### **Onze aanpak in 2016 en in 2018**

Samenwerkingsverbanden typeren zichzelf doorgaans in termen van 'schoolmodel', 'expertisemodel' of 'leerlingmodel', maar verreweg de meeste als 'gemengd'. Sommige van deze modeltermen hebben betrekking op de allocatie van middelen, anderen op het dienstenaanbod vanuit het samenwerkingsverband. Daarnaast speelt ook de mate van regie van het bureau van het samenwerkingsverband mee. Hoewel het verschillende aspecten betreft, draagt elk van deze aspecten iets met zich mee van de mate van decentraal tot centraal beleid van het samenwerkingsverband. Omdat het concept decentraal-centraal aan de ene kant wel leeft, maar aan de andere kant moeilijk volledig te definiëren is, hebben we in de meting van 2016 de vraag aan respondenten sterk 'open' gesteld. De vraagstelling en introductie waren als volgt.

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

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

Hoewel deze vraagstelling leidde tot een gedifferentieerd beeld, gaven samenwerkingsverbanden die deelnamen aan de reflectiebijeenkomsten van 2016 aan dat het onbevredigend voelde dat verschillende aspecten van decentraal-centraal niet meer afzonderlijk

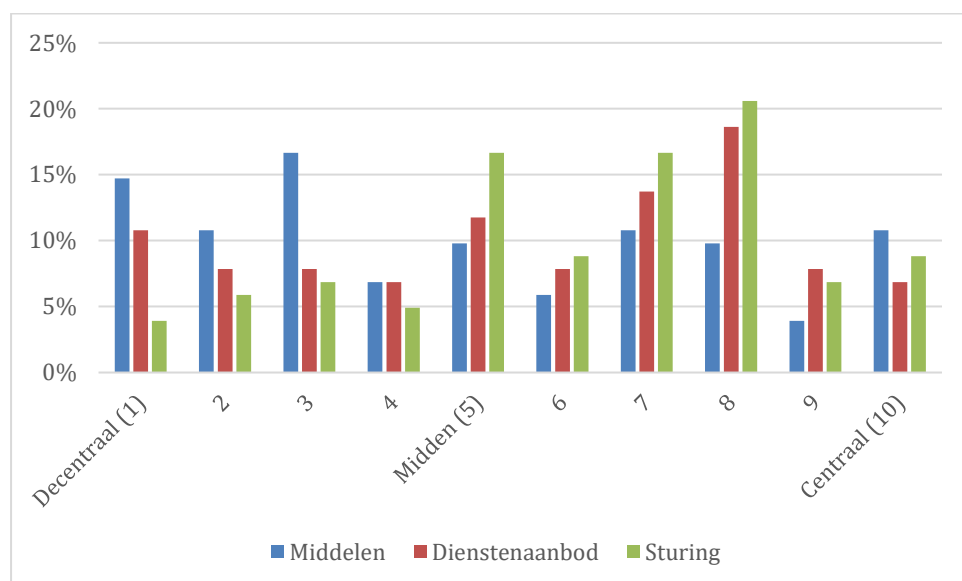
---

<sup>87</sup> Rekers-Mombarg & Bosker (2015) schrijven over de typering van samenwerkingsverbanden: Dit kan een signalerende functie hebben; mogelijk zijn er samenwerkingsverbanden aan te wijzen waar de organisatie, vormgeving en/of uitvoering van Passend onderwijs dusdanig is dat de (extra) ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben niet voldoende gewaarborgd kan worden. (p.1)

inzichtelijk te maken waren. In de meting van 2018 hebben we hier gehoor aan gegeven door respondenten voor elk van de drie aspecten ‘middelenverdeling’, ‘dienstenaanbod’ en ‘sturing’ te vragen hun samenwerkingsverband te plaatsen op een as van decentraal (1) tot centraal (10).

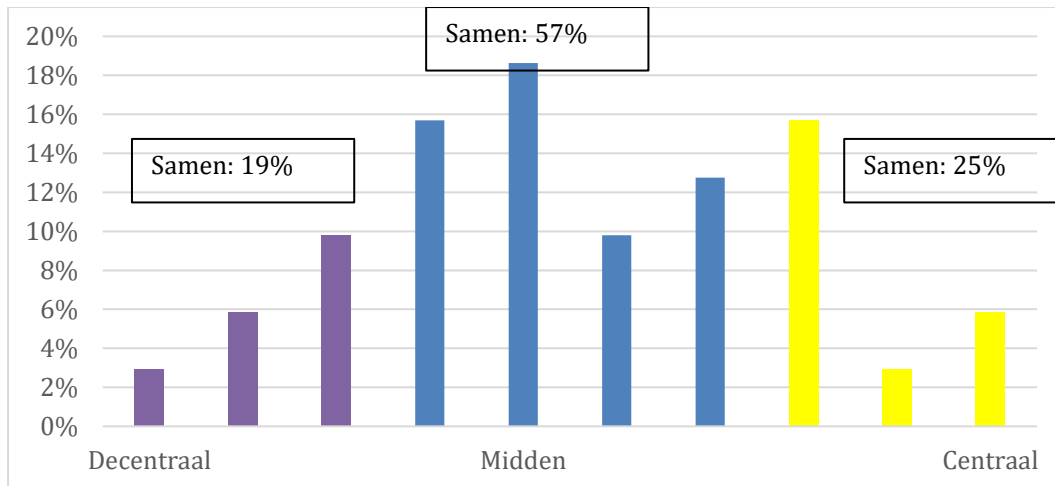
### Bevindingen

Gemiddeld genomen is het aspect middelenverdeling het meest decentraal georganiseerd (score 5,0), het aspect regie het meest centraal (gemiddeld 6,2) en het dienstenaanbod neemt een middenpositie in (gemiddeld 5,7).



Hoewel het verschillende aspecten zijn, hangen de aspecten middelenverdeling, dienstenaanbod en sturing wel met elkaar samen; de drie items vormen samen een betrouwbare schaal (Cronbach's alfa 0.78) die iets zegt over de mate van decentraal of centraal beleid. In verschillende analyses in dit rapport vergelijken we de verschillende groepen samenwerkingsverbanden. We benutten daarbij de uitkomsten op rationiveau (1.00-1.33-1.66 etc. t/m 10.0) en een indeling in drie groepen ‘decentraal’, ‘midden’, en ‘centraal’, zoals in onderstaande tabel weergegeven.

De meeste samenwerkingsverbanden positioneren zich rond het midden van de schaal decentraal-centraal. Dit is in lijn met eerder onderzoek (Van Aarsen, Weijers Walraven & Bomhof, 2017; Jepma & Beekhoven, 2015). In vergelijking met de meting uit 2016 lijkt er een lichte verschuiving naar meer centraal beleid (2016: 28% decentraal, 51% midden, 21% centraal) te zijn, maar dit kan ook een gevolg zijn van de veranderde wijze van bevragen.



Net als in 2016 blijkt er geen significant verschil in (mate van) decentraal/centraal sturingsmodel tussen samenwerkingsverbanden die verschillen in het aantal schoolbesturen, de mate van verevening en de ontwikkeling van het aantal leerlingen (mate van groei/krimp).

### Samenhang met middeleninzet en dienstverlening

Vanuit de onderliggende componenten (middeleninzet en mate van centrale dienstverlening) vinden we logischerwijs dat hoe “centraler” het sturingsmodel van het samenwerkingsverband, des te meer middelen worden er ingezet voor leerlinggebonden budget, dienstverlening en management en ondersteuning, en des te minder middelen worden er generiek (onafhankelijk van gespecificeerde ondersteuningsbehoefte van leerlingen) aan scholen/schoolbesturen doorgezet. Deze samenhang is echter in de meeste gevallen wel licht.<sup>88</sup> Ook zien we dat naarmate samenwerkingsverbanden een centraal sturingsmodel hebben, zij vaker (en meer) vormen van centrale dienstverlening verzorgen.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Speciale voorzieningen: niet significant  $p=0.074$  / Generieke doorbetaling:  $r = -0.53$ ,  $p < .001$ . / Arrangementen:  $r=0.36$ ,  $p=0.002$  / Dienstverlening:  $r=0.36$ ,  $p=0.002$  / Management en organisatie;  $r=0.29$ ,  $p=0.014$  / Reservering: niet significant:  $p=0.787$

<sup>89</sup> Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften:  $r = 0.44$ ,  $p < .001$  / Deskundigheidsbevordering en professionalisering van medewerkers van scholen:  $r=0.21$ ,  $p=0.035$  / Informatie voor onderwijspersoneel  $r=0.29$ ,  $p=0.004$  / Melding en verwerking van klachten en/of geschillen, en Informatie voor ouders geen significant verschil

### **Samenhang van het sturingsmodel met andere aspecten binnen passend onderwijs**

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

- zorgplicht
- bureaucratie
- helderheid van financieel beleid
- vertrouwen en consensus
- werking van de ondersteuningsplanraad
- informatievoorziening

Alleen als we een clustering aanbrenge binnen de sturingsmodellen<sup>90</sup> zien we op één schaal een significant verschil tussen de drie groepen: op het gebied van helderheid van financieel beleid.<sup>91</sup>

Net als in 2016 vinden we al met al geen (overtuigend en consistent) bewijs dat het type sturingsmodel een groot effect heeft op de onderzochte thema's.

---

<sup>90</sup> We hanteren dan de volgende indeling: 1-3=decentraal (31% po, 26% vo) / 4- 7 = gemengd (48% po, 53% vo) / 8-10=centraal (22% po, 21% vo).

<sup>91</sup> Samenwerkingsverbanden met een 'midden' sturingsmodel oordelen is iets minder positief over de helderheid van het financieel beleid (3,9) dan bij de overige samenwerkingsverbanden (4,2). [F (2,99) = 4.45, p= 0.014]. Effectgrootte is maximaal 0.65; middelgroot effect.

## Literatuur

- Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E. & Ledoux, G. (2018). *'Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018'*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
- Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016) *Ingeslagen paden: De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Utrecht: Oberon.
- Heim, M., Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Jepma, I., & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Koopman, P.N.J. & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO. In: ECPO (2013), Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G. (2018). *Governance in de integrale cases, ronde 2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016a). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs: Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de. (2018). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.



- Meer, J. van der. (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Consortium Evaluatie Passend Onderwijs.
- Ministerie van OCW (2018). *Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs. (2017). *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs – advies monitorcommissie goed bestuur primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 229-252.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), p. 414-423.
- Rekers-Mombarg, L.T.M., Bosker, R.J. (2015). *Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs. Deelonderzoek B: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.
- Rutte, M. Haersma Buma, S. van. Pechtold, A. Segers, G. (2017). *Regeerakkoord 2017. Vertrouwen in de toekomst*. Den Haag: Rijksoverheid.

## Bijlage 1: Respons en representativiteit

Tabel B1.1 Respons panel en populatie krimp

		Respons	Populatie
PO Respons n=47 Populatie n=77	<93.4%	32%	26%
	93.5%-95.1%	23%	25%
	95.2%-97.9%	28%	25%
	>98.0%	17%	25%
VO Respons n=56 Populatie N=75	<87.8%	25%	25%
	87.9%-91.1%	23%	25%
	91.2%-94.9%	25%	25%
	>95.0%	27%	24%

Tabel B1.2 Respons panel en populatie, aantal schoolbesturen in het samenwerkingsverband

		Respons	Populatie
PO Respons n=47 Populatie n=77	Klein (0-10 besturen)	46%	40%
	Midden (11-17 besturen)	28%	30%
	Groot (>17 besturen)	26%	30%
VO Respons n=56 Populatie N=75	Klein (<4 besturen)	27%	31%
	Midden (5-7 besturen)	42%	43%
	Groot (>7 besturen)	31%	26%

Tabel B1.3 Respons panel en populatie, mate van verevening

		Respons	Populatie
PO Respons n=47 Populatie n=77	Grote negatieve verevening (<89%)	46%	36%
	Kleine verevening (89% - 111%)	28%	27%
	Grote positieve verevening (>111%)	26%	36%
VO Respons n=56 Populatie N=75	Grote negatieve verevening (<89%)	32%	31%
	Kleine verevening (89% - 111%)	32%	28%
	Grote positieve verevening (>111%)	36%	41%

Tabel B1.4 Respons panel en populatie regio

		Res-pons	Populatie
PO Respons n=47 Populatie n=77	Noord	31%	32%
	Midden	41%	43%
	Zuid	28%	25%
VO Respons n=56 Populatie N=75	Noord	40%	35%
	Midden	36%	41%
	Zuid	24%	24%

In vrijwel alle gevallen is de responsverdeling in lijn met de populatieverdeling. De afwijking is het grootst bij schoolbesturen met een grote negatieve verevening in het po. Daar wijkt de respons 10 procentpunt af van de relatieve omvang in de populatie.

### Overlap in respons tussen metingen 2014, 2016 en 2018

De samenwerkingsverbanden waarop de uitkomsten gebaseerd zijn, verloten een grote mate van overlap tussen de verschillende metingen. Van de 103 respondenten in 2018 nam 88% ook deel aan de meting in 2016 en 72% aan de meting in 2014. Op grond van deze overlap (en de hoge respons in zijn algemeenheid) is de kans klein dat verschillen in uitkomsten te wijten zijn aan verschillen in deelname van samenwerkingsverbanden.

Tabel B1.4 Overlap tussen metingen 2014, 2016 en 2018.

		'In' meting			
		2014	2016	2018	N
'Van' meting	2014	100%	82%	72%	103
	2016	69%	100%	74%	124
	2018	72%	88%	100%	103

## 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 betrouwbaarheidsanalyses is gekeken naar de geschiktheid van de schalen. Hieronder is terug te vinden welke schalen zijn gebruikt en welke stellingen hieronder vallen. Telkens geven we de waarden uit de meting in 2016 en die uit 2018.

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 (2016)	4,5	4,4	4,5	4,5	0,39	0,58	0,76	0,88
Consensus (2018)	4,5	4,4	4,5	4,6	0,54	0,68	0,88	0,93
	- De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs. - De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is. - De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan. - Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.							

Schaal	Gemiddelde (op een schaal van 1 t/m 5)		Mediaan (tussen 1 en 5)		Spreiding (standaarddeviatie)		Betrouwbaarheid (chronbach's alfa)	
	po	vo	po	vo	po	vo	po	vo
Vertrouwen (2016)	3,5	3,7	3,6	3,7	0,56	0,50	0,81	0,78
Vertrouwen (2018)	3,6	3,7	3,6	3,8	0,50	0,48	0,70	0,70
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.</li> <li>- Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.</li> <li>- Schoolbesturen zijn open en transparant.</li> <li>- Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.</li> <li>- Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen (omgepold).</li> </ul>							

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 (2016)	3,8	3,8	3,8	3,8	0,68	0,64	0,72	0,70
Duidelijk financieel beleid (2018)	4,0	4,0	4,2	4,0	0,63	0,52	0,74	0,56
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In ons samenwerkingsverband spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen (gepold)</li> <li>- In ons samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid</li> <li>- In ons samenwerkingsverband hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen</li> <li>- In ons samenwerkingsverband zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning</li> <li>- In ons samenwerkingsverband zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder</li> </ul>							

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
Bureaucratie (2016)	3,7	3,6	3,8	3,6	0,62	0,61	0,70	0,64
Bureaucratie (2018)	3,9	3,8	4,0	4,0	0,67	0,57	0,62	0,65

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Onze procedures voor toelating tot het (v)so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs</li><li>- Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen</li><li>- De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning</li><li>- In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie</li></ul>
--	---

### **Reflectie op de schalen**

Op één schaal na hebben alle schalen een chronbach's alfa van .70 of hoger. Om toch te kunnen vergelijken met de meting van 2016, hebben we gekozen de schaal voor bureaucratie toch te handhaven.

## Bijlage 3:Tabellen

### Algemene toelichting

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

### Algemene toelichting

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

### Antwoorden samenwerkingsverbanden primair onderwijs

Welke vormen van centrale dienstverlening (uitgevoerd vanuit het samenwerkingsverband) biedt uw samenwerkingsverband aan betrokkenen?	%
Ook anders, namelijk...	34%
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen (van ouders, schoolpersoneel, leerlingen e.d.)	57%
Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld ambulante begeleiding of remedial teaching)	68%
Informatie voor onderwijspersoneel	79%
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen (scholing, training, coaching, begeleiding, collegiale consultatie e.d. op het gebied van Passend onderwijs)	81%
Informatie voor ouders	85%

Zijn er in de afgelopen twee schooljaren inhoudelijke aanpassingen gedaan in het ondersteuningsplan (meerdere antwoorden mogelijk)	%
Ja, op last van de Inspectie van het onderwijs	6%
Ja, op verzoek van de ondersteuningsplanraad	11%
Nee	21%

Ja, op een andere grond, namelijk	36%
Ja, op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	53%

<b>Op welke wijze is het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden?</b>	<b>%</b>
Bestuur / directiemodel (functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en bestuur tevens toe	26%
Raad van Beheermodel (functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur	23%
Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel	6%
Raad van Toezichtmodel (organieke scheiding, met gescheiden organen van afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenwoordigd	26%
Anders, namelijk	19%

**U heeft aangegeven dat uw samenwerkingsverband een Raad van Toezichtmodel hanteert.**

**Hierbij kunnen verschillende varianten onderscheiden worden. Welke variant is voor uw samenwerkingsverband van toepassing?**

	<b>%</b>	<b>Aantal</b>
De Raad van Toezicht bestaat volledig uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen	8%	1
De Raad van Toezicht bestaat volledig uit personen die extern zijn geworven	58%	7
De Raad van Toezicht bestaat uit een meerderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een minderheid	25%	3
De Raad van Toezicht bestaat uit een minderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een meerderheid	8%	1
Anders namelijk...	0%	0
Totaal	100%	12

**Is de wijze waarop het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden is, in de afgelopen twee schooljaren gewijzigd of zijn er voorname-  
mens om dit te doen?**

	<b>%</b>	<b>Aantal</b>
Nee	30%	14
Ja, dit was voorheen... (geef het eerder gehanteerde model aan)	28%	13
Ja, wordt gewijzigd in... (geef het beoogde te hanteren model en ingangsdatum aan)	21%	10
Misschien	21%	10



Totaal	100%	47
--------	------	----

<b>Welke motief was/is er om de wijze van scheiding van toezicht te wijzigen (meerdere antwoorden mogelijk)</b>		<b>%</b>
Op grond van de ervaringen van andere samenwerkingsverbanden		4%
Op verzoek van de ondersteuningsplanraad		0%
Op een andere grond, namelijk...		13%
Volgens plan (bij oprichting is bijv. geformuleerd dat het toezichtmodel op termijn zou worden aangepast)		17%
Op aanwijzing van de Inspectie van het onderwijs		3%
Op grond van het maatschappelijk debat		52%
Op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband		70%

<b>Welke maatregelen wordt/worden in uw samenwerkingsverband gehanteerd om met de 'dubbele petten van schoolbesturen om te gaan? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>		<b>Aantal</b>
Geen maatregelen, maar het dubbele petten probleem speelt bij ons wel		3%
Geen maatregelen, en het dubbele petten probleem speelt bij ons niet		9%
Er is een ander orgaan (bijvoorbeeld (audit)commissie) dat met een onafhankelijke blik adviseert		0%
Er is een onafhankelijke voorzitter		34%
In bijeenkomsten wordt geëxpliciteerd welke 'pet' men op zet		34%
(ook) anders, namelijk...		43%

<b>Hebben schoolleiders een adviesrol in het beleid van het samenwerkingsverband?</b>		
	<b>%</b>	<b>Aantal</b>
Nee	19%	9
Ja, een informele adviesrol	55%	26
Ja, (ook) een formele adviesrol	26%	12
Totaal	100%	47

**In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?**

	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet, deels wel zo	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet
De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs	0%	4%	17%	36%	43%	0%
De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband	0%	0%	4%	34%	62%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	0%	2%	6%	38%	53%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.	0%	2%	4%	38%	53%	2%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan	0%	0%	4%	32%	64%	0%
Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband	0%	2%	2%	34%	62%	0%

### In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet, deels wel zo	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig	0%	2%	26%	55%	17%	0%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken	0%	2%	13%	64%	21%	0%
Schoolbesturen zijn open en transparant	0%	4%	34%	47%	15%	0%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen	0%	9%	43%	45%	4%	0%
Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen	0%	21%	38%	36%	4%	0%

### Is er bij onderstaande onderwerpen wel eens sprake van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van de afzonderlijke schoolbesturen en het belang van het samenwerkingsverband?

	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet / deels wel	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Bestuurlijke inrichting	34%	32%	23%	9%	2%	0%
Scheiding tussen bestuur en intern toezicht	34%	34%	17%	9%	6%	0%
Strategie van het samenwerkingsverband	23%	43%	23%	6%	2%	2%
Verdeling van de financiën	28%	43%	15%	9%	6%	0%
Schoolondersteuningsprofielen	26%	49%	15%	4%	2%	4%
Afspraken over verwijzing naar (v)so/sbo	32%	38%	19%	6%	4%	0%

Niveau van basisondersteuning	30%	40%	15%	9%	6%	0%
Ouderbetrokkenheid	21%	53%	17%	2%	2%	4%
Rol van de ondersteuningsplanraad	47%	38%	9%	0%	0%	6%
Voorzieningenstructuur	17%	47%	19%	9%	4%	4%
Anders, namelijk	11%	2%	6%	2%	2%	77%

**Welke kostenbesparende maatregelen worden binnen uw samenwerkingsverband genomen in het kader van passend onderwijs? (meerdere antwoorden mogelijk)** %

Afbouw tussenvoorzieningen	0%
Opting out voor lwoo	2%
Afbouw personeel	9%
Ook anders, namelijk...	15%
Niet van toepassing	28%
Samenwerken / centrale inkoop	30%
Verminderen overhead / bureaucratie	43%
Meer ondersteuning binnen de scholen zelf	47%

**Heeft uw samenwerkingsverband een financiële risico-analyse gebruikt bij het opstellen van de begroting voor 2018?**

	%	Aantal
Ja	87%	41
Nee	13%	6
Totaal	100%	47

**Heeft uw samenwerkingsverband een gewenst weerstandsvermogen/ financiële buffer vastgesteld?**

	%	Aantal
Nee	13%	6
Ja, namelijk ...% van de totale lasten	87%	41
Totaal	100%	47

**Voert het SWV in de (meerjaren)begroting beleid om het gewenste weerstandsvermogen te realiseren? En indien ja, wanneer moet dat bereikt zijn?**

	%	Aantal
We hebben het gewenste weerstandsvermogen bereikt	73%	30
Ja, we voeren beleid om het gewenste weerstandsvermogen te bereiken over ... jaar	27%	11
Nee, we voeren hier geen beleid op	0%	0
Totaal	100%	41

**Ziet u in uw samenwerkingsverband consequenties van positieve of negatieve verevening? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal
Minder consensus	2%
Minder werkdruk van medewerkers	6%
Minder vertrouwen	6%
Meer vertrouwen	9%
Afname in kwaliteit van ondersteuning	13%
Toename van voorzieningen/ plaatsingsmogelijkheden	15%
Meer consensus	15%
Meer werkdruk van medewerkers	17%
Afname van voorzieningen/ plaatsingsmogelijkheden	17%
(ook) andere consequenties, namelijk...	19%
Uitputting van de bekostiging	0%
Toename in kwaliteit van ondersteuning	26%
Geen consequenties van verevening in ons samenwerkingsverband	34%

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

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet, deels wel zo	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen	26%	34%	28%	11%	2%	0%

heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid	0%	4%	15%	38%	43%	0%
hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen	2%	6%	13%	23%	55%	0%
zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning	2%	6%	17%	68%	6%	0%
zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder	0%	0%	13%	34%	53%	0%

**Hoe weet het samenwerkingsverband (overwegend) zeker dat het toegekende geld aan leerlingenondersteuning wordt besteed? (meerdere antwoorden mogelijk)** %

Wij baseren ons op de jaarverslagen van de schoolbesturen	14%
(Ook) anders, namelijk...	14%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de omvang van de daadwerkelijk geleverde ondersteuning aan leerlingen	20%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de omvang van de daadwerkelijk geleverde ondersteuning	23%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolleiders over de besteding van het toegekende geld	29%
Wij bieden zelf de ondersteuning aan	29%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de besteding van de middelen	37%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de besteding van de toegekende gelden	49%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolbesturen over de besteding van het toegekende geld	54%
Wij hebben duidelijke afspraken gemaakt met schoolbesturen over de kaders waarbinnen zij de middelen mogen besteden	63%

**Zorgplicht**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van
--	------------------	--------------------	------------------------	-------------------	-------------	----------------------

						toepas- sing
Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen	0%	0%	13%	68%	19%	0%
Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij toelating van leerlingen (ontwijken zorgplicht)	9%	51%	32%	2%	2%	4%
Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	2%	17%	60%	21%	0%
Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	0%	0%	0%	28%	45%	28%
Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht	11%	66%	19%	0%	2%	2%

### Toewijzing

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
zijn gebaseerd op vaste regels/criteria	4%	4%	13%	43%	34%	2%
zijn eenduidig voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de toewijzing (toewijzers)	0%	0%	11%	49%	40%	0%
maken heldere beslissingen mogelijk	0%	0%	9%	49%	38%	4%
zijn transparant voor scholen	0%	0%	6%	57%	36%	0%
zijn transparant voor ouders	0%	2%	19%	53%	21%	4%
zorgen ervoor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden	0%	2%	6%	47%	40%	4%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen binnen het samenwerkingsverband	0%	0%	9%	53%	34%	4%

zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen over samenwerkingsverbanden heen	2%	4%	23%	23%	19%	28%
garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft, die ook krijgt toegewezen	4%	0%	11%	51%	32%	2%

### Bureaucratie

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Onze procedures voor toelating tot het (v)so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs	0%	2%	11%	36%	43%	9%
Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen	2%	2%	21%	40%	32%	2%
De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning	2%	9%	13%	47%	30%	0%
In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie	2%	11%	38%	36%	13%	0%
Nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen (zoals opstellen van ontwikkelingsperspectieven en schoolondersteuningsplannen) zorgen voor nieuwe bureaucratie	4%	32%	28%	26%	6%	4%

### Heeft het samenwerkingsverband op centraal niveau goed zicht op de kwaliteit van de volgende vormen van ondersteuning?

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	N.v.t.
Voor basisondersteuning	2%	13%	38%	45%	2%	0%
Voor extra ondersteuning	0%	11%	26%	53%	11%	0%



Voor (v)so/sbo-/tussenvoorzieningen	0%	11%	21%	45%	11%	13%
-------------------------------------	----	-----	-----	-----	-----	-----

<b>In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?</b>						
	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Het samenwerkingsverband heeft voldoende invloed op het dekkend netwerk van voorzieningen	0%	0%	17%	66%	17%	0%
Het samenwerkingsverband heeft voldoende invloed op de kwaliteit van ondersteuning	0%	13%	40%	43%	2%	2%
We hebben een voldoende dekkend netwerk van voorzieningen	0%	2%	19%	51%	28%	0%
Onze kwaliteit van ondersteuning is van voldoende hoog niveau	0%	0%	13%	72%	13%	2%

<b>Zijn er op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs?</b>		
	%	Aantal
Ja	21%	10
Nee, maar dit wordt binnen schoolbesturen opgepakt	72%	34
Nee, en dit wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	2%	1
Niet van toepassing, professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs is in ons samenwerking	0%	0
Geen zicht op	4%	2
Totaal	100%	47

**Welke bedoelde of onbedoelde gevolgen heeft het werken met schoolondersteuningsprofielen?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
Ouders hebben goed zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden	6%	15%	34%	34%	0%	11%
Scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	6%	15%	30%	36%	4%	9%
De ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	13%	53%	23%	0%	0%	11%
De ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	11%	51%	26%	2%	2%	9%
De ondersteuningsprofielen zorgen voor een gewenste concentratie van (specifieke typen) zorgleerlingen op bepaalde scholen	23%	30%	30%	6%	0%	11%
De ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	28%	49%	13%	2%	4%	4%
Het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	6%	9%	30%	36%	17%	2%

<b>Stuurt uw samenwerkingsverband op vindbaarheid en/of vergelijkbaarheid van schoolondersteuningsprofielen? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>		<b>%</b>
Ja, er wordt een centraal register bijgehouden		4%
Nee		17%
Ja, er is een website waarop de (inhoud van de) schoolondersteuningsprofielen te vinden zijn		34%
Ja, ook op een andere manier, namelijk...		34%
Ja, er is een format vastgesteld dat door scholen wordt gebruikt		57%

<b>Op welke wijze wordt in uw samenwerkingsverband zicht gehouden op het behalen van de doelstellingen? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>		<b>% ja</b>
Geen		0%
Analyse van tevredenheid van leerlingen		9%
(ook) anders, namelijk...		28%
Analyse van incidenten		40%
Analyse van tevredenheid van medewerkers		43%
Analyse van kwaliteit van het aanbod		47%
Analyse van tevredenheid van externe partners (zoals jeugdhulp, gemeenten, andere samenwerkingsverbanden)		47%
Analyse van kwantiteit van het aanbod (voldoende plek op voorzieningen of scholen met een uniek ondersteuningsprofiel)		53%
Analyse van tevredenheid van ouders		60%
Analyse van klachten		66%
Analyse van dekking van het aanbod / witte vlekken		72%

<b>Op welke wijze wordt binnen uw samenwerkingsverband geprobeerd om te komen tot verbetering van de ondersteuning van leerlingen met ondersteuningsbehoefte? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>		<b>%</b>
Niet van toepassing		0%
(Ook) anders, namelijk...		11%
Professionalisering van onderwijspersoneel		64%
Ontwikkelen nieuwe arrangementen/arrangementen op maat		68%
Concretiseren en verbeteren basisondersteuning		68%

Evaluatie	72%
Handelingsgericht werken	77%
Inzet van expertise ter ondersteuning van het kind	79%
Inzet van expertise ter ondersteuning van docenten	81%

<b>Wordt er in uw samenwerkingsverband specifiek beleid gevoerd op terug- of doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs, of het beperken van uitstroom? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	<b>%</b>
Nee	17%
Ja, door instroom in het speciaal (basis)onderwijs te beperken	21%
Ja, door stimulering van uitstroom van in het speciaal (basis)onderwijs ingeschreven leerlingen richting reguliere scholen	53%
Ja, door middel van tijdelijke plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs	62%

<b>In hoeverre gelden de volgende uitspraken over de ondersteuningsplanraad (OPR) van uw samenwerkingsverband?</b>						
	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet/n.v.t.
De OPR heeft voldoende deskundigheid De OPR heeft voldoende deskundigheid	0%	0%	45%	47%	9%	0%
De OPR beschikt over voldoende informatie om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het samenwerkingsverband	0%	0%	23%	38%	38%	0%
Het is moeilijk om ouders te werven voor de OPR	9%	32%	13%	34%	13%	0%
De OPR heeft in de praktijk invloed op het beleid van het samenwerkingsverband	0%	6%	38%	43%	13%	0%

<b>In hoeverre gelden de volgende uitspraken over de informatievoorziening?</b>						
	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet/n.v.t.
De website geeft duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	0%	2%	13%	66%	17%	2%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven	0%	2%	4%	49%	45%	0%
De website geeft duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	2%	0%	9%	45%	45%	0%

<b>In hoeverre worden de volgende functionarissen betrokken bij het beleid van het samenwerkingsverband? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>				
	Worden geïnformeerd vanuit het swv	Worden geraadpleegd door het swv	Hebben invloed op het beleid van het swv	Niet betrokken bij het swv
Intern begeleiders / zorgcoördinatoren	15%	40%	43%	2%
Leraren	38%	21%	13%	28%
Schoolleiders	9%	40%	49%	2%

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

	Heel onte- vreden	Onte- vreden	Neutraal	Te- vre- den	Heel te- vreden	N.v.t.: geen samen- wer- king
Cluster 1 onderwijs	2%	0%	38%	32%	2%	26%
Cluster 2 onderwijs	4%	23%	15%	51%	4%	2%
De ontvangende samenwer- kingsverbanden VO	0%	0%	11%	77%	13%	0%
Andere samenwerkingsverban- den	0%	0%	6%	85%	9%	0%
De jeugdhulp ((school) maat- schappelijk werk, jeugd-ggz, wijkteam, overige jeugdhulp)	0%	19%	38%	38%	4%	0%
Jeugdgezondheidszorg (school- arts, verpleegkundige)	2%	6%	45%	43%	2%	2%
De gemeente(n) (ambtelijk)	0%	11%	36%	43%	11%	0%
Voorschool: Peuterspeelzaal of kinderdagverblijf	0%	13%	40%	36%	2%	9%

**Hoe is het ambtelijk overleg met de gemeente(n) georganiseerd?**

	%	Aantal
Er is overleg met elke gemeente apart	11%	5
Er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	64%	30
Er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	2%	1
Anders, namelijk...	23%	11
Totaal	100%	47

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

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Weet niet/n.v.t.
Jeugdhulp in en om het onderwijs	6%	36%	28%	23%	6%	0%
Leerlingenvervoer	0%	17%	21%	53%	6%	2%
Onderwijshuisvesting	0%	2%	30%	26%	2%	40%
Leerplicht/ Thuiszitters	2%	6%	21%	57%	13%	0%
Toeleiding naar de arbeidsmarkt	0%	0%	9%	6%	0%	85%
Anders, namelijk	0%	0%	6%	0%	4%	89%

**Hoe zou u de middelenverdeling, dienstenaanbod en regie binnen uw samenwerkingsverband plaatsen in het continuüm tussen decentraal en centraal?**

	Decentraal (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	Centraal (10)
Middelenverdeling	13%	11%	17%	9%	11%	9%	13%	11%	4%	4%
Dienstenaanbod	13%	13%	6%	9%	13%	9%	11%	15%	9%	4%
Regie	4%	9%	0%	6%	17%	13%	13%	26%	6%	6%

## Antwoorden samenwerkingsverbanden Voortgezet Onderwijs

<b>Welke vormen van centrale dienstverlening (uitgevoerd vanuit het samenwerkingsverband) biedt uw samenwerkingsverband aan betrokkenen? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	
	%
Ondersteuning en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld ambulante begeleiding of remedial teaching)	70%
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen (scholing, training, coaching, begeleiding, collegiale consultatie e.d. op het gebied van Passend onderwijs)	82%
Informatie voor ouders	75%
Informatie voor onderwijspersoneel	70%
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen (van ouders, schoolpersoneel, leerlingen e.d.)	52%
Ook anders, namelijk...	48%

<b>Zijn er in de afgelopen twee schooljaren inhoudelijke aanpassingen gedaan in het ondersteuningsplan (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	
	%
Nee	7%
Ja, op verzoek van de ondersteuningsplanraad	7%
Ja, op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	68%
Ja, op last van de Inspectie van het onderwijs	13%
Ja, op een andere grond, namelijk	43%

<b>Op welke wijze is het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden</b>		%
Bestuur / directiemodel (functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en		43%
Raad van Beheermodel (functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur		13%
Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel		16%
Raad van Toezichtmodel (organieke scheiding)		18%
Anders, namelijk		11%



**U heeft aangegeven dat uw samenwerkingsverband een Raad van Toezichtmodel hanteert. Hierbij kunnen verschillende varianten onderscheiden worden. Welke variant is voor uw samenwerkingsverband van toepassing?**

	%	Aantal
De Raad van Toezicht bestaat volledig uit vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen	50%	5
De Raad van Toezicht bestaat volledig uit personen die extern zijn geworven	20%	2
De Raad van Toezicht bestaat uit een meerderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een minderheid	20%	2
De Raad van Toezicht bestaat uit een minderheid van vertegenwoordigers van de eigen besturen/scholen en een meerderheid	0%	0
Anders namelijk...	10%	1
Totaal	100%	10

**Is de wijze waarop het bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband gescheiden is, in de afgelopen twee schooljaren gewijzigd of zijn er voornemens om dit te doen?**

	%	Aantal
Nee	43%	24
Ja, dit was voorheen... (geef het eerder gehanteerde model aan)	23%	13
Ja, wordt gewijzigd in... (geef het beoogde te hanteren model en ingangsdatum aan)	11%	6
Misschien	23%	13
Totaal	100%	56

**Welke motief was/is er om de wijze van scheiding van toezicht te wijzigen (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal
Volgens plan (bij oprichting is bijv. geformuleerd dat het toezichtmodel op termijn zou worden aangepast)	42%
Op verzoek van de ondersteuningsplanraad	0%
Op grond van de ervaringen binnen het samenwerkingsverband	68%
Op grond van de ervaringen van andere samenwerkingsverbanden	5%
Op aanwijzing van de Inspectie van het onderwijs	42%
Op grond van het maatschappelijk debat	32%

Op een andere grond, namelijk...	16%
----------------------------------	-----

**Welke maatregelen wordt/worden in uw samenwerkingsverband gehanteerd om met de 'dubbele petten van schoolbesturen om te gaan? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	%
Er is een onafhankelijke voorzitter	24%
Er is een ander orgaan (bijvoorbeeld (audit)commissie) dat met een onafhankelijke blik adviseert	0%
In bijeenkomsten wordt geëxpliciteerd welke 'pet' men op zet	33%
(ook) anders, namelijk...	41%
Geen maatregelen, en het dubbele petten probleem speelt bij ons niet	15%
Geen maatregelen, maar het dubbele petten probleem speelt bij ons wel	13%

**Hebben schoolleiders een adviesrol in het beleid van het samenwerkingsverband?**

	%	Aantal
Nee	5%	3
Ja, een informele adviesrol	39%	22
Ja, (ook) een formele adviesrol	55%	31
Totaal	100%	56

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?						
	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet, deels wel zo	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet
De schoolbesturen hebben een gedeelde visie op passend onderwijs	2%	2%	9%	54%	34%	0%
De schoolbesturen staan achter de doelen van het samenwerkingsverband	2%	0%	4%	27%	68%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	2%	2%	7%	38%	52%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de manier waarop toewijzing van onderwijs-ondersteuning georganiseerd is.	2%	2%	4%	45%	48%	0%
De schoolbesturen zijn het met elkaar eens over de invulling van het ondersteuningsplan	2%	2%	2%	34%	61%	0%
Er is draagvlak onder de schoolbesturen over de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband	2%	0%	7%	25%	66%	0%

### In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?

	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet, deels wel zo	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig	0%	0%	21%	57%	21%	0%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken	0%	0%	9%	68%	23%	0%
Schoolbesturen zijn open en transparant	0%	4%	27%	55%	13%	2%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen	0%	7%	32%	48%	11%	2%
Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen	2%	25%	43%	25%	5%	0%

### Is er bij onderstaande onderwerpen wel eens sprake van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van de afzonderlijke schoolbesturen en het belang van het samenwerkingsverband?

	Dat is helemaal niet zo	Dat is overwegend niet zo	Dat is deels niet / deels wel	Dat is overwegend wel zo	Dat is helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Bestuurlijke inrichting	32%	43%	18%	5%	0%	2%
Scheiding tussen bestuur en intern toezicht	30%	36%	21%	7%	2%	4%
Strategie van het samenwerkingsverband	23%	46%	25%	4%	0%	2%
Verdeling van de financiën	18%	45%	27%	11%	0%	0%
Schoolondersteuningsprofielen	27%	54%	11%	5%	2%	2%
Afspraken over verwijzing naar (v)so/sbo	23%	54%	21%	2%	0%	0%

Niveau van basisondersteuning	23%	52%	14%	4%	4%	4%
Ouderbetrokkenheid	27%	55%	7%	2%	0%	9%
Rol van de ondersteuningsplanraad	43%	43%	9%	0%	2%	4%
Voorzieningenstructuur	16%	50%	25%	7%	0%	2%
Anders, namelijk	13%	2%	7%	2%	0%	77%

**Welke kostenbesparende maatregelen worden binnen uw samenwerkingsverband genomen in het kader van passend onderwijs? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	% ja
Verminderen overhead / bureaucratie	36%
Meer ondersteuning binnen de scholen zelf	55%
Samenwerken / centrale inkoop	27%
Afbouw personeel	11%
Afbouw tussenvoorzieningen	14%
Opting out voor lwoo	46%
Ook anders, namelijk...	13%
Niet van toepassing	27%

**Heeft uw samenwerkingsverband een financiële risico-analyse gebruikt bij het opstellen van de begroting voor 2018?**

	%	Aantal
Ja	91%	51
Nee	9%	5
Totaal	100%	56

**Heeft uw samenwerkingsverband een gewenst weerstandsvermogen/ financiële buffer vastgesteld?**

	%	Aantal
Nee	14%	8
Ja, namelijk ...% van de totale lasten	86%	48
Totaal	100%	56

**Voert het SWV in de (meerjaren)begroting beleid om het gewenste weerstandsvermogen te realiseren? En indien ja, wanneer moet dat bereikt zijn?**

	%	Aantal
We hebben het gewenste weerstandsvermogen bereikt	67%	32
Ja, we voeren beleid om het gewenste weerstandsvermogen te bereiken over ... jaar	29%	14
Nee, we voeren hier geen beleid op	4%	2
Totaal	100%	48

**Ziet u in uw samenwerkingsverband consequenties van positieve of negatieve verevening? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal
Geen consequenties van verevening in ons samenwerkingsverband	21%
Uitputting van de bekostiging	0%
Afname in kwaliteit van ondersteuning	18%
Toename in kwaliteit van ondersteuning	36%
Meer werkdruk van medewerkers	21%
Minder werkdruk van medewerkers	0%
Afname van voorzieningen/ plaatsingsmogelijkheden	21%
Toename van voorzieningen/ plaatsingsmogelijkheden	27%
Meer consensus	20%
Minder consensus	11%
Meer vertrouwen	23%
Minder vertrouwen	9%
(ook) andere consequenties, namelijk...	29%

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

**In ons samenwerkingsverband...**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet, deels wel zo	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
spelen discussies over de middelenverdeling die voortkomen uit eigen belang van besturen	9%	57%	27%	5%	2%	0%
heeft de ondersteuningsplanraad goed zicht op ons financieel beleid	0%	2%	16%	39%	43%	0%
hebben we een systeem waarmee besturen zich verantwoorden over de inzet van hun middelen	2%	5%	25%	36%	30%	2%
zijn we er zeker van dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning	2%	5%	25%	54%	13%	2%
zijn de criteria voor middelenverdeling voor iedereen helder	2%	2%	9%	38%	48%	2%

<b>Hoe weet het samenwerkingsverband (overwegend) zeker dat het toegekende geld aan leerlingenondersteuning wordt besteed? (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	
	<b>% ja</b>
Wij hebben duidelijke afspraken gemaakt met schoolbesturen over de kaders waarbinnen zij de middelen mogen besteden	51%
Wij baseren ons op de jaarverslagen van de schoolbesturen	14%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de besteding van de toegekende gelden	54%
Wij ontvangen periodiek rapportages (anders dan jaarverslagen) over de omvang van de daadwerkelijk geleverde ondersteuning	38%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolleiders over de besteding van het toegekende geld	68%
Wij voeren periodiek gesprekken met de schoolbesturen over de besteding van het toegekende geld	51%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de omvang van de daadwerkelijk geleverde ondersteuning aan leerlingen	27%
Wij laten periodiek een evaluatie uitvoeren naar de besteding van de middelen	8%
Wij bieden zelf de ondersteuning aan	32%
(Ook) anders, namelijk...	35%

<b>Wat geldt in uw samenwerkingsverband ten aanzien van de zorgplicht?</b>						
	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / niet van toepassing
Scholen en besturen zijn in staat om aan de zorgplicht te voldoen	0%	0%	11%	75%	14%	0%
Scholen/besturen vertonen calculerend gedrag bij toelating van leerlingen (ontwijken zorgplicht)	14%	61%	23%	2%	0%	0%
Scholen/besturen komen afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	0%	5%	75%	18%	2%



Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	0%	2%	5%	25%	30%	38%
Er zijn klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht	13%	66%	20%	2%	0%	0%

### Onze huidige procedures voor toewijzing van ondersteuning:

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
zijn gebaseerd op vaste regels/criteria	5%	4%	27%	36%	25%	4%
zijn eenduidig voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de toewijzing (toewijzers)	0%	4%	5%	52%	38%	2%
maken heldere beslissingen mogelijk	0%	0%	13%	52%	34%	2%
zijn transparant voor scholen	0%	2%	13%	48%	36%	2%
zijn transparant voor ouders	0%	2%	23%	52%	16%	7%
zorgen ervoor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden	0%	2%	20%	52%	25%	2%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen binnen het samenwerkingsverband	0%	4%	5%	48%	39%	4%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen over samenwerkingsverbanden heen	5%	5%	29%	29%	7%	25%

garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft, die ook krijgt toegewezen	0%	0%	7%	73%	18%	2%
---	----	----	----	-----	-----	----

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

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet / deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Onze procedures voor toelating tot het (v)so/sbo zijn eenvoudiger dan vóór passend onderwijs	0%	9%	13%	46%	21%	11%
Onze procedures voor toekennen van middelen aan scholen voor regulier onderwijs vergen weinig papierwerk van scholen	2%	4%	5%	54%	32%	4%
De verantwoording die wij vragen van scholen/besturen vragen van hen weinig inspanning	0%	5%	27%	54%	14%	0%
In ons samenwerkingsverband horen we weinig klachten over bureaucratie	0%	4%	38%	52%	7%	0%
Nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen (zoals opstellen van ontwikkelingsperspectieven en schoolondersteuningsplannen) zorgen voor nieuwe bureaucratie	2%	18%	36%	34%	9%	2%

**Heeft het samenwerkingsverband op centraal niveau goed zicht op de kwaliteit van de volgende vormen van ondersteuning?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	N.v.t.
Voor basisondersteuning	0%	16%	21%	54%	9%	0%
Voor extra ondersteuning	0%	9%	30%	46%	14%	0%
Voor (v)so/sbo-/tussenvoorzieningen	0%	7%	23%	50%	14%	5%

**In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet / n.v.t.
Het samenwerkingsverband heeft voldoende invloed op het dekkend netwerk van voorzieningen	0%	0%	20%	63%	16%	2%
Het samenwerkingsverband heeft voldoende invloed op de kwaliteit van ondersteuning	0%	14%	52%	30%	2%	2%
We hebben een voldoende dekkend netwerk van voorzieningen	2%	2%	27%	61%	9%	0%
Onze kwaliteit van ondersteuning is van voldoende hoog niveau	0%	2%	21%	71%	2%	4%

**Zijn er op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken over professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs?**

	%	Aantal
Ja	30%	17
Nee, maar dit wordt binnen schoolbesturen opgepakt	64%	36
Nee, en dit wordt ook niet binnen schoolbesturen opgepakt	4%	2
Niet van toepassing, professionalisering van leraren/docenten op het gebied van passend onderwijs is in ons samenwerking	0%	0
Geen zicht op	2%	1
Totaal	100%	56

**Welke bedoelde of onbedoelde gevolgen heeft het werken met schoolondersteuningsprofielen?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet
Ouders hebben goed zicht op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden	2%	16%	25%	43%	7%	7%
Scholen kunnen leerlingen goed verwijzen in het kader van de zorgplicht	2%	11%	25%	50%	5%	7%
De ondersteuningsprofielen worden door scholen strategisch opgesteld om bepaalde groepen leerlingen niet te bedienen	21%	55%	13%	5%	0%	5%
De ondersteuningsprofielen worden door scholen gebruikt als argument om bepaalde leerlingen te weigeren	13%	64%	18%	2%	2%	2%
De ondersteuningsprofielen zorgen voor een gewenste concentratie van (specifieke typen) zorgleerlingen op bepaalde scholen	20%	36%	21%	13%	2%	9%

De ondersteuningsprofielen zorgen voor een ongewenste concentratie van het aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen	32%	50%	9%	2%	2%	5%
Het samenwerkingsverband kan goed vaststellen of sprake is van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband	4%	4%	21%	57%	11%	4%

**Stuurt uw samenwerkingsverband op vindbaarheid en/of vergelijkbaarheid van schoolondersteuningsprofielen? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	%
Ja, er is een website waarop de (inhoud van de) schoolondersteuningsprofielen te vinden zijn	41%
Ja, er is een format vastgesteld dat door scholen wordt gebruikt	61%
Ja, er wordt een centraal register bijgehouden	5%
Ja, ook op een andere manier, namelijk...	27%
Nee	18%

**Op welke wijze wordt in uw samenwerkingsverband zicht gehouden op het behalen van de doelstellingen? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	%
Analyse van dekking van het aanbod / witte vlekken	70%
Analyse van kwantiteit van het aanbod (voldoende plek op voorzieningen of scholen met een uniek ondersteuningsprofiel)	75%
Analyse van kwaliteit van het aanbod	59%
Analyse van tevredenheid van medewerkers	39%
Analyse van tevredenheid van ouders	52%
Analyse van tevredenheid van leerlingen	32%
Analyse van tevredenheid van externe partners (zoals jeugdhulp, gemeenten, andere samenwerkingsverbanden)	34%
Analyse van klachten	66%
Analyse van incidenten	43%

(ook) anders, namelijk...	29%
Geen	0%

**Op welke wijze wordt binnen uw samenwerkingsverband geprobeerd om te komen tot verbetering van de ondersteuning van leerlingen met ondersteuningsbehoefte? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	%
Professionalisering van onderwijspersoneel	70%
Ontwikkelen nieuwe arrangementen/arrangementen op maat	77%
Evaluatie	59%
Inzet van expertise ter ondersteuning van docenten	71%
Inzet van expertise ter ondersteuning van het kind	57%
Handelingsgericht werken	54%
Concretiseren en verbeteren basisondersteuning	57%
(Ook) anders, namelijk...	18%
Niet van toepassing	2%

**Wordt er in uw samenwerkingsverband specifiek beleid gevoerd op terug- of doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs, of het beperken van uitstroom? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	%
Ja, door middel van tijdelijke plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs	34%
Ja, door stimulering van uitstroom van in het speciaal (basis)onderwijs ingeschreven leerlingen richting reguliere scholen	75%
Ja, door instroom in het speciaal (basis)onderwijs te beperken	25%
Nee	20%

**In hoeverre gelden de volgende uitspraken over de ondersteuningsplanraad (OPR) van uw samenwerkingsverband?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet/n.v.t.
De OPR heeft voldoende deskundigheid De OPR heeft voldoende deskundigheid	0%	9%	42%	40%	7%	2%
De OPR beschikt over voldoende informatie om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het samenwerkingsverband	2%	0%	15%	60%	24%	0%
Het is moeilijk om ouders te werven voor de OPR	4%	22%	18%	29%	27%	0%
De OPR heeft in de praktijk invloed op het beleid van het samenwerkingsverband	0%	15%	36%	36%	11%	2%

**In hoeverre gelden de volgende uitspraken over de informatievoorziening?**

	Helemaal niet zo	Overwegend niet zo	Deels niet/deels wel	Overwegend wel zo	Helemaal zo	Weet niet/n.v.t.
De website geeft duidelijke informatie over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband	0%	5%	18%	64%	13%	0%
De procedures voor toewijzing en plaatsing zijn duidelijk beschreven	0%	0%	16%	47%	36%	0%

De website geeft duidelijke informatie over mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep	2%	2%	7%	38%	49%	2%
--	----	----	----	-----	-----	----

**In hoeverre worden de volgende functionarissen betrokken bij het beleid van het samenwerkingsverband? (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Worden geïnformeerd vanuit het swv	Worden geraadpleegd door het swv	Hebben invloed op het beleid van het swv	Niet betrokken bij het swv
Intern begeleiders / zorgcoördinatoren	5%	42%	51%	2%
Leraren	22%	16%	4%	58%
Schoolleiders	4%	13%	82%	2%

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

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	N.v.t.: geen samenwerking
Cluster 1 onderwijs	0%	4%	33%	25%	5%	33%
Cluster 2 onderwijs	0%	4%	31%	38%	7%	20%
De aanleverende samenwerkingsverbanden PO	0%	0%	27%	51%	20%	2%
Andere samenwerkingsverbanden	0%	0%	16%	73%	11%	0%
De ontvangende mbo-instellingen	0%	7%	42%	45%	0%	5%
Het bedrijfsleven	0%	7%	40%	15%	0%	38%
De jeugdhulp ((school) maatschappelijk werk, jeugd-ggz, wijkteam, overige jeugdhulp)	7%	27%	35%	29%	2%	0%



Jeugdgezondheidszorg (school-arts, verpleegkundige)	0%	20%	38%	35%	4%	4%
De gemeente(n) (ambtelijk)	2%	18%	22%	45%	13%	0%

### Hoe is het bestuurlijk overleg met de gemeente(n) over het ondersteuningsplan georganiseerd?

	%	Aantal
Er is overleg met elke gemeente apart	9%	5
Er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	69%	38
Er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	5%	3
Anders, namelijk...	16%	9
Totaal	100%	55

### Hoe is het ambtelijk overleg met de gemeente(n) georganiseerd?

	%	Aantal
Er is overleg met elke gemeente apart	13%	7
Er is (regionaal)overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	64%	35
Er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	5%	3
Anders, namelijk...	18%	10
Totaal	100%	55

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

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden	Weet niet/n.v.t.
Jeugdhulp in en om het onderwijs	4%	42%	35%	18%	2%	0%
Leerlingenvervoer	0%	9%	40%	29%	9%	13%
Onderwijshuisvesting	0%	5%	36%	15%	5%	38%

Leerplicht/ Thuiszitters	2%	11%	20%	51%	16%	0%
Toeleiding naar de arbeidsmarkt	0%	9%	49%	29%	0%	13%
Anders, namelijk	0%	2%	5%	0%	4%	89%

**Hoe zou u de middelenverdeling, dienstenaanbod en regie binnen uw samenwerkingsverband plaatsen in het continuüm tussen decentraal en centraal?**

	Decentraal (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	Centraal (10)
Middelenverdeling	16%	11%	16%	5%	9%	4%	9%	9%	4%	16%
Dienstenaanbod	9%	4%	9%	5%	11%	7%	16%	22%	7%	9%
Regie	4%	4%	13%	4%	16%	5%	20%	16%	7%	11%





**Oberon**  
onderzoek | advies

---