



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

VERSCHILLEN TUSSEN SAMENWERKINGSVERBANDEN

Een verkenning van verschillen in context, vereveningsopdracht en beleid tussen samenwerkingsverbanden en de samenhang met uitkomsten op leerlingniveau

Februari 2023

Voorwoord

"Zou mijn kind op een andere school meer kansen hebben gekregen?" Veel ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften stellen zich die vraag. Er is al veel onderzoek gedaan naar passend onderwijs, maar op deze vraag kunnen we nog geen antwoord geven. Toch is het een heel relevante vraag. Om het onderwijs voor alle leerlingen te verbeteren, is het belangrijk te weten of het samenwerkingsverbanden lukt gebruik te maken van de ruimte voor regionale keuzes die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen.

De wet biedt samenwerkingsverbanden veel vrijheid bij de inrichting van het samenwerkingsverband, bij de keuzes voor de inrichting van voorzieningen en bij de manier waarop ze de toegang tot gespecialiseerde onderwijssettings regelen. Passend onderwijs is met opzet zo geregeld, omdat het uitgangspunt is dat samenwerkingsverbanden hun eigen regio en leerlingen het beste kennen. Tegelijk blijft de afstand tot de leerling groot: een samenwerkingsverband maakt een keuze, de schoolbesturen vertalen die keuze voor hun scholen, en op scholen concretiseren de leraren deze in het onderwijs.

Toch veronderstelt de wet dat samenwerkingsverbanden het verschil kunnen maken voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarom heb ik onderzoekers van de inspectie uitgedaagd om met een antwoord te komen op de vraag wat het effect van die samenwerkingsverbanden is voor leerlingen; voor hun schoolprestaties, hun welzijn en voor het type onderwijs dat ze krijgen.

En het bleek inderdaad een uitdaging te zijn. Gegevens over uitkomsten op het gebied van welzijn zijn te beperkt en (beleids)verschillen tussen samenwerkingsverbanden zijn niet altijd voldoende in beeld. Daarom kunnen we slechts een deel van de vraag beantwoorden. Er zijn inderdaad, zoals verwacht, regionale verschillen. Voorbeelden hiervan zijn de in het ondersteuningsplan gerapporteerde keuze voor de verdeling van financiën en de keuze voor de inrichting van een orthopedagogisch-didactische centrum (opdc), waarvan het aantal in de afgelopen jaren overigens sterk toeneemt. De grootste verschillen tussen samenwerkingsverbanden nemen we waar als we deze verbanden indelen op basis van de vereveningsopdracht die ze hebben meegekregen. Deze verschillen zijn evenwel niet toe te schrijven aan beleidskeuzes, omdat de vereveningsopdrachten is opgelegd voordat samenwerkingsverbanden beleid konden maken.

We hebben geprobeerd de vraag naar de effecten van beleidsverschillen en de vereveningsopdrachten te beantwoorden. Het lijkt erop dat samenwerkingsverbanden met een hoge vereveningsopdracht eerst minder leerlingen naar tussenvoorzieningen of specialistisch onderwijs toelieten, maar dat dat effect na een paar jaar verdwenen was. Dit effect bleek echter niet statistisch significant onder een 'difference in differences'-model, terwijl er meerdere veranderingen tegelijk optraden in 2014, los van de verevening. Kortom, er is een afname, maar er is te veel ruis en er zijn te veel discutabele aannames om dit als een causaal effect te kunnen interpreteren.

We zien dat ongeacht de vereveningsopdracht, samenwerkingsverbanden de terugkeer naar regulier onderwijs vanuit een speciale onderwijssetting maar beperkt hebben kunnen laten toenemen na 2014. Vervolgens daalt deze terugval weer, bij

samenwerkingsverbanden die moesten bezuinigen zelfs het snelst. Waarom was deze terugval juist het grootst voor de samenwerkingsverbanden die de sterkste terugkeer naar regulier onderwijs hadden bewerkstelligd, en die er alle financiële belangen bij hadden om de terugkeer blijvend te versnellen? Ook de vraag naar effecten van beleidsverschillen blijft onverminderd relevant: welke beleidskeuzes maken samenwerkingsverbanden en (hoe) hebben zij de gevolgen hiervan in beeld?

Dit zijn veel boeiende vragen om over met elkaar in gesprek te gaan. Wij zijn dan ook van plan hiervoor de komende tijd gelegenheid te bieden, waarvoor we u van harte uitnodigen.

Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Februari 2023

INHOUD

	Voorwoord	2
	Samenvatting	6
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	9
2	Onderzoeksopzet	11
2.1	Design	11
2.2	Verschillen in inrichting van samenwerkingsverbanden in beeld	11
2.2.1	Verschillen in beleidsrichting	11
2.2.2	Verschillen in context	11
2.2.3	Relatie met leerlinguitkomsten	11
3	Beleids- en contextverschillen	12
3.1	Achtergrond invoering passend onderwijs	12
3.2	Shock: vereveningsopdracht	13
3.3	Beleidskeuze: Verdeling van budget	15
3.4	Beleidskeuze: inrichting van voorzieningen	16
3.5	Verschillen in bestuurlijke context: gemeentegrenzen	17
3.6	Verschillen in bestuurlijke context: jeugdzorgregio's	19
3.7	Verschillen in inrichting governance	20
4	Samenhang van verdeling van middelen, verevening en uitkomstmaten op leerlingniveau	21
4.1	Uitkomsten op leerlingniveau	21
4.2	Model van verdeling van middelen	22
4.2.1	Modellen van verdeling en verschillen in instroom, uitstroom en percentage leerlingen in het niet-reguliere onderwijs	22
4.2.2	Modellen van verdeling verschillen in prestaties	23
4.3	Vereveningsopdracht	24
4.3.1	Verevening en deelname aan het niet-regulier onderwijs	24
4.3.2	Verevening en verschillen in prestaties	26
4.3.3	Leerlinggebonden financiering (Igf) en verschillen in onderwijsplaatsing	27
4.4	Verdiepende analyse	28
4.4.1	'Interrupted Time Series': verschillen in verdelingsmodellen en vereveningsopdracht	29
4.4.2	'Difference in differences': vereveningsopdracht	29
5	Conclusie	32
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen	32
5.1.1	Welke verschillen in beleidsrichting zijn er tussen samenwerkingsverbanden?	32
5.1.2	Welke verschillen in contextfactoren zijn er tussen samenwerkingsverbanden?	32
5.1.3	Wat zijn de effecten van de verschillen tussen samenwerkingsverbanden op plaatsing in het niet-regulier onderwijs en de schoolprestaties van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften?	33
5.2	Slotbeschouwing	34
5.3	Literatuur	35

Samenvatting

Sinds de invoering van passend onderwijs op 1 augustus 2014, hebben samenwerkingsverbanden de opdracht passend onderwijs in de regio te faciliteren. De context waarbinnen samenwerkingsverbanden functioneren verschilt. Bijvoorbeeld als het gaat om de omvang van de vereveningsopdracht of het aantal gemeenten waarmee een samenwerkingsverband te maken heeft. Daarnaast verschillen de keuzes die een samenwerkingsverband maakt, bijvoorbeeld over de wijze waarop wordt gestuurd of het streven naar inclusief onderwijs. Wat deze verschillen de afgelopen jaren voor leerlingen hebben betekend, is onbekend. Dit onderzoek probeert hier antwoord op te geven. Daarbij hebben we gegevens over samenwerkingsverbanden - zoals geregistreerd bij DUO of in de ondersteuningsplannen - gecombineerd met gegevens op leerlingniveau. Om mogelijke verschillen in beeld te krijgen, hebben we in de analyses ook gekeken naar de ontwikkeling van uitkomsten op leerlingniveau per samenwerkingsverband vóór de oprichting van deze samenwerkingsverbanden. Dit maakt het mogelijk om in beeld te brengen of deze ontwikkeling voor de invoering van passend onderwijs parallel verliep en of verschillen na de invoering mogelijk toegeschreven kunnen worden aan verschillen in de vereveningsopdracht.

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden in beeld

De wet gaat uit van (regionale) verschillen tussen samenwerkingsverbanden en geeft samenwerkingsverbanden daarom de vrijheid om keuzes te maken voor een passend ondersteuningsaanbod. De wet stelt hiervoor wel enkele eisen. Zo moeten samenwerkingsverbanden hun bestuurlijke inrichting regelen, de financiële middelen verdelen, besteden en toewijzen, en de toegang tot gespecialiseerd onderwijs verzorgen. Ook moeten samenwerkingsverbanden keuzes maken voor de inrichting van bovenschoolse voorzieningen en overleggen met de gemeenten die tot het samenwerkingsverband behoren.

Dit onderzoek heeft verschillen op deze gebieden in beeld gebracht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal gemeenten per samenwerkingsverband, of de keuze voor de verdeling van middelen zoals geformuleerd in het ondersteuningsplan. Het blijkt om meerdere redenen lastig om deze verschillen te isoleren en vervolgens naar het effect van een bepaald verschil te kijken. Zo is onduidelijk of een bepaald beleidsverschil constant is. Het kan zijn dat samenwerkingsverbanden in de loop van de tijd andere (beleids)keuzes hebben gemaakt. Ook is het mogelijk dat sommige keuzes met elkaar samenhangen, waardoor de keuzes niet op zichzelf staan en niet geïsoleerd kunnen worden om het effect te bepalen.

De aanname dat samenwerkingsverbanden verschillen in context en beleid, wordt door de uitkomsten van dit onderzoek bevestigd. Echter het vaststellen van het effect hiervan is niet mogelijk. Een uitzondering hierop is de vereveningsopdracht. Deze ging vooraf aan de oprichting van samenwerkingsverbanden en bijbehorende beleidskeuzes. Dit biedt de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden in te delen in een hoge negatieve, een neutrale en een hoge positieve vereveningsopdracht.

Samenhang met uitkomsten op leerlingniveau

We hebben verschillen in uitkomsten beschreven in de schoolloopbaan van leerlingen aan de hand van de keuze in het model voor de verdeling van middelen en de zwaarte van de vereveningsopdracht. We kijken naar zowel in-, en uitstroom uit het niet-reguliere onderwijs (speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs) en schoolprestaties in de vorm van het

behalen van een diploma op een bepaalde leeftijd of deelname aan meer theoretisch niveau van onderwijs.

Bij het model voor de verdeling van middelen zien we weinig tot geen samenhang met schoolprestaties of inschrijving in niet-regulier onderwijs. Kanttekening hierbij is dat we voor het model voor verdeling van middelen zijn uitgegaan van het in het ondersteuningsplan gerapporteerde model uit 2019. Wanneer het een hybride model betreft, is niet duidelijk welk aandeel welk model heeft.

Bij de vereveningsopdracht is veel eenduidiger bepaald welk samenwerkingsverband bij welke categorie van verevening hoort. Samenwerkingsverbanden met een hoge negatieve vereveningsopdracht, hebben na de invoering van passend onderwijs minder plaatsingen in niet-reguliere onderwijssettings. Dit wordt met name bereikt door beperking van de instroom; de terugkeer naar een reguliere setting is beperkt. We zien 2 jaar later de instroom in niet-reguliere onderwijssettings (waar een toelaatbaarheidsverklaring voor nodig is) weer stijgen. Deze stijging is voor het samenwerkingsverband met een hoge vereveningsopdracht, groter dan bij de andere 2 groepen samenwerkingsverbanden.

Het blijkt voor de samenwerkingsverbanden lastig om blijvend te sturen op de deelname aan het niet-reguliere onderwijs. Dit zou kunnen komen doordat de scholen voor regulier onderwijs er niet in slagen de extra ondersteuning te bieden. Ook kan het zijn dat het in het algemeen moeilijk is om onder druk van ouders of scholen, beleid vol te houden. Daarnaast is het mogelijk dat de leerlingen daadwerkelijk zijn aangewezen op het speciaal onderwijs en de aanname van gelijke verdeling van extra ondersteuningsbehoeften over de samenwerkingsverbanden niet klopt.

Tot slot hebben we bij de vereveningsopdracht een 'difference in differences'-model toegepast. Dit model stelt striktere eisen, maar wanneer aan deze eisen is voldaan, kunnen de resultaten met meer overtuiging als effect geïnterpreteerd worden. Deze analyse laat zien dat bij de samenwerkingsverbanden met een hoge vereveningsopdracht na 2014 van alle leerlingen 0,3% meer in een reguliere onderwijssetting zit. Deze schattingen zijn echter, na correctie voor meervoudige hypothesetoetsing, niet statistisch significant. Ook is niet uit te sluiten dat het effect een gevolg is van andere veranderingen die optraden in 2014. Deze veranderingen kunnen een verschillende uitwerking hebben gehad in verschillende gebieden.

Slotbeschouwing

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het zicht op (on)mogelijkheden om effecten van (beleids)verschillen tussen samenwerkingsverbanden vast te stellen. We vonden geen effecten van deze verschillen. Dit betekent niet dat deze er niet zijn, we kunnen ze echter niet relateren aan waargenomen beleidskeuzes. Wanneer we meer zicht willen krijgen op het effect van verschillen in keuzes tussen samenwerkingsverbanden, dan zijn de samenwerkingsverbanden en aangesloten schoolbesturen aan zet. Zowel om inzichtelijk te maken welke beleidskeuze is gemaakt, als welk effect hiervan verwacht wordt.

Tot slot is de oorspronkelijke doelstelling van passend onderwijs breed geformuleerd. Dit biedt ruimte om binnen het samenwerkingsverband te komen tot een definitie van 'een passende onderwijsplek' en vervolgens aan te tonen dat het samenwerkingsverband en de aansloten scholen/schoolbesturen dit beide en gezamenlijk realiseren. Tegelijk zou een landelijke definitie van deze doelstelling helpen om vast te stellen dat leerlingen ongeacht de verschillen tussen samenwerkingsverbanden onderwijs krijgen dat aansluit bij hun onderwijsbehoefte.

1 Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs op 1 augustus 2014 werd beoogd dat leerlingen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Samenwerkingsverbanden hebben de verplichting afspraken te maken over de organisatie van extra ondersteuning in hun regio. De inspectie voert verschillende (meerjarige) onderzoeken uit naar de werking van deze stelselwijziging en wat dit betekent voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, samenwerkingsverbanden en leraren. In dit onderzoek staat de vraag naar verschillen tussen samenwerkingsverbanden en de betekenis hiervan voor leerlingen centraal.

1.1 Achtergrond

Het stelsel passend onderwijs heeft betrekking op het onderwijs en de ondersteuning die aan leerlingen wordt geboden, met als doel dat zij het onderwijsprogramma beter kunnen doorlopen¹. Binnen de samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de extra ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben, wordt geregeld. Samenwerkingsverbanden hebben hierin veel ruimte: zo maken zij bijvoorbeeld beleidskeuzes over wat het streven naar passend onderwijs betekent, op welk niveau door wie wordt gestuurd op de realisatie van beleidskeuzes, de verdeling, besteding en toewijzing van middelen, (het sturen op) verwijzingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs, de definitie van basisondersteuning en de eventuele inrichting van specifieke (bovenschoolse) voorzieningen.

Tegelijk zijn er verschillen in de context van het samenwerkingsverband die – direct of via het beleid - invloed kunnen hebben op de organisatie van het onderwijs. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de grootte van het samenwerkingsverband, de bestuurlijke complexiteit of de omvang van de vereveningsopdracht.

In de Evaluatie Passend Onderwijs en door DUO is in verschillende rapporten onderzoek gedaan naar verschillen tussen samenwerkingsverbanden, op het gebied van bijvoorbeeld de verevening (Gubbels, Coppens en de Wolf, 2018; Koopman en Ledoux, 2018; Borggreve en de Lange, 2019; Kennis et al., 2020; Aarsen et al., 2020). Deze onderzoeken waren vooral beschrijvend van aard; op het niveau van het samenwerkingsverband keken zij bijvoorbeeld naar de spreiding in het percentage leerlingen in (v)so. De landelijke evaluatie van passend onderwijs concludeert dat **"Passend onderwijs heeft geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging minder veranderd dan gedacht. En het effect ervan op leerlingen en studenten is niet goed vast te stellen"** (Ledoux, Waslander & Eimers, 2020).

Hoewel ook uit dit onderzoek zal blijken dat het effect moeilijk is vast te stellen, beogen we met de onderzoeksaanpak wel een volgende stap te zetten in het ontleden van de relatie tussen keuzes van het samenwerkingsverband en de betekenis hiervan voor leerlingen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is zowel het verkrijgen van inzicht in verschillen in inrichting (beleid en context) tussen samenwerkingsverbanden, als de mogelijkheid om effecten hiervan op de schoolloopbanen van leerlingen in beeld te brengen. Dit inzicht kan bijdragen aan het identificeren van effectieve beleidsopties.

¹ Memorie van Toelichting 33106 nr. 3

De hoofdvraag die wordt onderzocht luidt: *Wat is het effect van verschillen tussen samenwerkingsverbanden op de schoolprestaties van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften?*

Deelvragen gericht op verschillen tussen samenwerkingsverbanden zijn:

1. *Welke verschillen in beleidsrichting zijn er tussen samenwerkingsverbanden?*
2. *Welke verschillen in contextfactoren zijn er tussen samenwerkingsverbanden?*

Deelvragen gericht op effecten van verschillen voor leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften zijn:

3. *Wat zijn de effecten van deze verschillen (1 en 2) op de schoolprestaties van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften op het gebied van:*
 - a. *deelname (voortgezet) speciaal onderwijs;*
 - b. *instroom in het speciaal onderwijs;*
 - c. *uitstroom uit het speciaal onderwijs;*
 - d. *eindtoets gemaakt (primair onderwijs);*
 - e. *vmbo diploma op 15-jarige leeftijd of ingeschreven op havo/vwo, havo diploma op 16-jarige leeftijd of ingeschreven op vwo en vwo-diploma op 17-jarige leeftijd.*

De centrale vragen zijn vertaald naar een onderzoeksopzet, deze bespreken we in hoofdstuk 2. De antwoorden op de onderzoeksvragen presenteren we in hoofdstuk 3 en 4.

² We gaan hier uit van de leeftijd op 1 oktober in het betreffende schooljaar

2 Onderzoeksopzet

Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het in beeld brengen van verschillen in inrichting tussen samenwerkingsverbanden op het gebied van beleid en context. Het tweede deel focust op de betekenis van deze verschillen op het niveau van de leerlingen. In dit hoofdstuk bespreken we per onderzoeksvraag de aanpak en wat dit betekent voor de interpretatie van de resultaten.

2.1 Design

Om zicht te krijgen op beleids- en contextverschillen, vond documentanalyse en analyse van bestaande datasets plaats. Voor het in beeld brengen van de mogelijke samenhang met resultaten, werden verschillende regressieanalyses uitgevoerd op leerlingniveau. Het technisch rapport beschrijft uitvoerig welke keuzes hierbij zijn gemaakt. Hieronder volgt een beknopte weergave van de aanpak.

2.2 Verschillen in inrichting van samenwerkingsverbanden in beeld

2.2.1 *Verschillen in beleidsrichting*

Voor het in beeld brengen van de verschillen in beleid tussen samenwerkingsverbanden hebben we gebruikgemaakt van een eerdere verkenning. Hierin zijn op basis van vooraf bepaalde criteria alle ondersteuningsplannen die in 2019 geldig waren geanalyseerd. Tevens is gebruikgemaakt van de thema-onderzoeken '**Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs**' (IvhO, 2020) en van de '**Bevindingen vragenlijst doorzettingsmacht**' (IvhO, 2018).

2.2.2 *Verschillen in context*

Voor de verschillen in context waren verschillende databestanden beschikbaar, waaronder de bestanden die alle samenwerkingsverbanden jaarlijks aan DUO leveren. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS over gemeentegrenzen en de bij de inspectie aanwezige gegevens over de aanwezigheid van een orthopedagogisch-didactisch centrum. Tot slot werd gebruikgemaakt van gegevens van DUO over de vereveningsopdracht, bewerkt door de Algemene Rekenkamer.

2.2.3 *Relatie met leerlinguitkomsten³*

Als het gaat om de relatie met leerlinguitkomsten, verkenden we de haalbaarheid van het uitvoeren van een 'difference in differences'-analyse. Daarbij is geëxpliciteerd onder welke aannames het resultaat als effect geïnterpreteerd zou kunnen worden. Voor de analyses waarbij 'difference in differences' niet mogelijk bleek, maakten we gebruik van 'Interrupted Time-Series' (ITS). Deze strategie schat een direct gevolg en een lange(re) termijn gevolg, maar deze uitkomsten kunnen niet geïnterpreteerd worden als causale effecten.

³ Zie deelvraag 3 bij paragraaf 1.2 voor de verschillende uitkomsten waarnaar gekeken is

3 Beleids- en contextverschillen

In dit hoofdstuk bespreken we beleids- en contextverschillen tussen samenwerkingsverbanden. We starten met een algemene beschrijving van wat de wetgeving van samenwerkingsverbanden verwacht en welke mechanismen hierbij impliciet of expliciet worden verondersteld. Vervolgens maken we een beredeneerde keuze in de verschillen die we weergeven in relatie tot het veronderstelde mechanisme.

3.1 Achtergrond invoering passend onderwijs

De aanleiding voor de stelselwijziging passend onderwijs, was gelegen in de politiek ervaren noodzaak om de juiste ondersteuning voor leerlingen efficiënt en effectief te organiseren (Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012). De openeinderegeling van de leerlinggebonden financiering (lgf) maakte de vraag om efficiëntere organisatie noodzakelijk: steeds meer leerlingen kregen leerlinggebonden financiering.

De landelijke evaluatie onderscheidt 2 niveaus van de beleidsdoelen van passend onderwijs. Op het bestuurlijke niveau houdt de stelselwijziging onder andere in dat de sturingsverantwoordelijkheid werd gedecentraliseerd naar vooraf gedefinieerde regionale samenwerkingsverbanden. De aannames hierachter is dat de overheid minder oplegt, wel kaders biedt en het onderwijsveld in de regio hierdoor passend maatwerk kan organiseren (Ledoux en Waslander, 2020). Het tweede niveau betreft het niveau van de leerlingen, waarvoor de doelen volgens de landelijke evaluatie veel minder duidelijk zijn. **Zo is in de zin 'dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd' onduidelijk wie bepaalt of het onderwijs passend is en welke leerlingen hieronder vallen (Ledoux en Waslander, 2020).**

Tabel 3a vat de kernwijzigingen samen en beschrijft de veronderstelde mechanismen of aannames hierachter. Deze mechanismen vormen het uitgangspunt voor de selectie in de beschrijvingen van dit hoofdstuk.

Tabel 3a: Veronderstelde mechanismen met verwijzing naar paragraaf waarin deze wordt beschreven

Stelselwijziging	Verondersteld werkzaam mechanisme
Geografisch bepaalde regionale samenwerkingsverbanden van schoolbesturen in het funderend onderwijs zijn verantwoordelijk voor de organisatie van passend onderwijs voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.	Regio's verschillen in context waardoor maatwerk nodig is om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het beste onderwijs te bieden. De organisatie van schoolbesturen in samenwerkingsverbanden maakt sturen hierop mogelijk.
Het budget voor samenwerkingsverbanden is gebaseerd is op het aantal leerlingen dat onder het samenwerkingsverband valt.	De behoefte aan extra ondersteuning is gelijk over het land verdeeld en hangt niet samen met verschillen in kenmerken tussen samenwerkingsverbanden (3.2).
Samenwerkingsverbanden bepalen hun eigen bestuurlijke inrichting en de wijze waarop zij het budget verdelen.	Maatwerk vraagt om vrijheid in keuzes voor bestuurlijke inrichting (3.7) en het te besteden budget (3.3).
De wettelijke taken worden in de evaluatie samengevat met: creëren van een dekkend aanbod van voorzieningen, de basisondersteuning en daarmee welke leerlingen extra ondersteuningsbehoeften hebben, regelen van de toegang tot het speciaal onderwijs (afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen) en voeren van overleg met gemeenten (voor afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en zorg).	Om maatwerk voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te regelen, heeft het samenwerkingsverband de volgende instrumenten: <ul style="list-style-type: none"> - Inrichting van voorzieningen (3.4) - Toegang tot het speciaal (basis) onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (H4) - Bepalen van (het niveau van) basisondersteuning - Overleg met gemeenten (3.5)
De keuzes die het samenwerkingsverband hierin maakt, legt het vast in het ondersteuningsplan.	Het ondersteuningsplan is het document waarin (wettelijk verplichte) beleidskeuzes zijn vastgesteld.

3.2

Shock: vereveningsopdracht

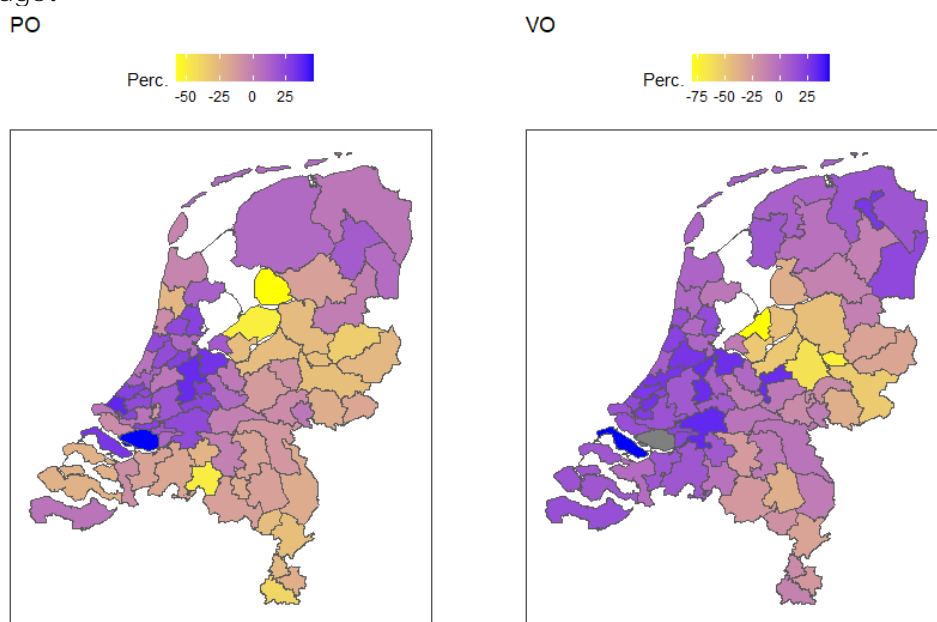
De invoering van passend onderwijs en oprichting van samenwerkingsverbanden per 1 augustus 2014, ging gepaard met een nieuwe bekostigingssystematiek. De open-einde financiering voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Igf) maakt plaats voor een gefixeerd ondersteuningsbudget voor een samenwerkingsverband, dat bestaat uit een vast ondersteuningsbedrag per leerling. De aanname van deze financiering is dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften gelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden.

De nieuwe bekostiging van zware ondersteuning geeft samenwerkingsverbanden ruimte voor maatwerk en kan sterke financiële consequenties hebben. De invoering van de nieuwe (norm)bekostiging kende daarom een overgangperiode (2015-2020)

waarin samenwerkingsverbanden de ruimte kregen om te wennen aan de verandering in de bekostiging. Deze overgangperiode maakte het mogelijk om - boven op het gefixeerde ondersteuningsbudget - tijdelijk extra middelen te ontvangen op basis van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs voor de invoering van passend onderwijs.

Met de introductie van passend onderwijs en de oprichting van samenwerkingsverbanden, hadden deze samenwerkingsverbanden in meer of mindere mate direct te maken met een vereveningsopdracht. De omvang hiervan verschilt vanaf de start en over de jaren, omdat samenwerkingsverbanden kunnen sturen op bijvoorbeeld de toegang tot gespecialiseerd onderwijs. Daarom kan de omvang van de vereveningsopdracht over de jaren na de invoering van passend onderwijs, gezien worden als gevolg van het beleid. Dat maakt dat we voor dit onderzoek kijken naar de omvang van de vereveningsopdracht bij de start van passend onderwijs. Deze kan namelijk invloed hebben op de te maken keuzes. Figuur 3a geeft de vereveningsopdracht in percentages weer voor samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. De vereveningsopdracht is uitgedrukt in het percentage van het totale budget dat een samenwerkingsverband erop vooruit of achteruitgaat.

Figuur 3a: vereveningsopdracht uitgedrukt in percentage van het totale budget



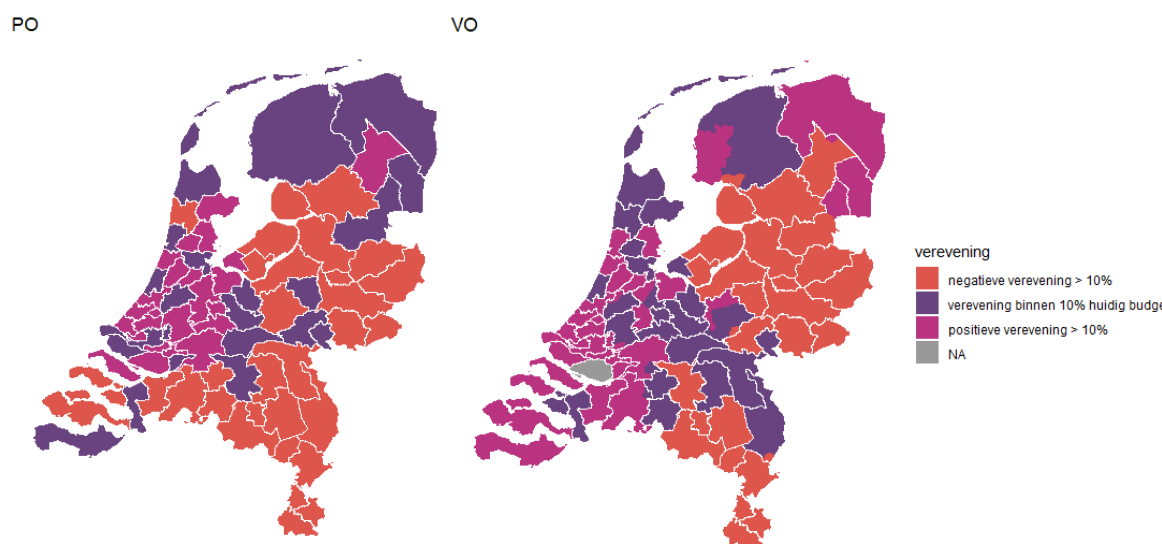
Databestand swv (17 mei 2017, Algemene rekenkamer, 2017)

De vereveningsopdracht verschilt sterk; in het voortgezet onderwijs zijn de extremen groter. In Deventer en Lelystad is de negatieve verevening fors (70% of meer) en ook in Zwolle, Almelo, Apeldoorn, Barneveld en Harderwijk is de negatieve verevening boven de 20%. In stedelijke gebieden Haarlem, Leiden, Groningen en in mindere mate Rotterdam en Amsterdam is de verevening (sterk) positief.

Om te kijken of de beleidsverschillen afhankelijk zijn van de vereveningsopdracht, maken we – in lijn met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar verantwoording van middelen – onderscheid tussen samenwerkingsverbanden met

een vereveningsopdracht die groter is dan 10% (positief of negatief) en samenwerkingsverbanden met een vereveningsopdracht binnen 10% van het huidige budget. Dit beeld staat in figuur 3b.

Figuur 3b: Verevening uitgedrukt in negatief, neutraal en positief



Databestand Algemene Rekenkamer (2017)

Het samenwerkingsverband VO2815 bestond nog niet op het moment van vaststelling van de verevening, zodoende heeft deze geen waarden

3.3

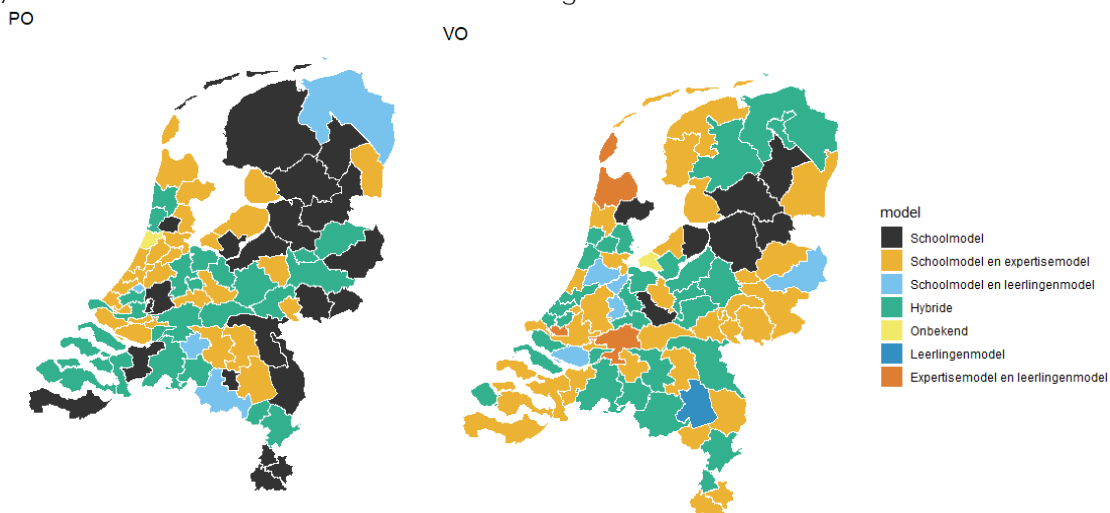
Beleidskeuze: Verdeling van budget

Voor de realisatie van de wettelijke taken, maakt het samenwerkingsverband keuzes in de wijze waarop het budget wordt verdeeld. De veronderstelling hierachter is dat dit ruimte voor maatwerk mogelijk maakt. Op basis van het Referentiekader Passend Onderwijs (2013) en de eerste en tweede meting van het Kohnstamm Instituut (Van Aarsen et al., 2017; Van Aarsen et al., 2018) zijn 3 (algemene) modellen voor de verdeling van middelen te onderscheiden. Het *schoolmodel* houdt in dat het samenwerkingsverband een bepaald bedrag overmaakt aan een school voor de begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de invulling hiervan aan de school overlaat. Bij het *leerlingmodel* moeten scholen een aanvraag doen bij het samenwerkingsverband om een leerling te mogen begeleiden. En bij het *expertisemodel* heeft het samenwerkingsverband zijn eigen experts in dienst die ondersteuning verlenen op scholen. Deze categorieën sluiten elkaar niet uit. Een samenwerkingsverband kan in principe alle drie modellen toepassen. Zoals in eerder onderzoek van de inspectie werd vastgesteld, zijn de meeste samenwerkingsverbanden in deze zin hybride (Inspectie van het Onderwijs, 2018).

Het ondersteuningsplan is het wettelijke document waarin het samenwerkingsverband verantwoording aflegt over hoe het invulling geeft aan de wettelijke verplichtingen (waaronder de verdeling van middelen). Daarom zijn de ondersteuningsplannen van alle samenwerkingsverbanden in 2019 gescreend op de vraag welke model(len) het samenwerkingsverband hanteert voor verdeling van middelen. Zoals ook in eerder onderzoek van de inspectie werd vastgesteld, hanteren de meeste samenwerkingsverbanden kenmerken van verschillende verdeelmodellen. Hiervoor zijn categorieën gecreëerd bestaande uit verschillende combinaties van modellen en een geheel hybride model waarin kenmerken van alle drie de modellen worden genoemd. De gegevens zijn beperkt tot in de in 2019

geldende ondersteuningsplannen⁴. Wanneer er sprake is van een hybride model, is onduidelijk welk aandeel welk model heeft. Daarnaast is onduidelijk of dat wat er in de ondersteuningsplannen is beschreven, ook overeenkomt met de daadwerkelijke uitvoering. Omdat de verdeling van middelen wel één van de belangrijke instrumenten lijkt waarmee het samenwerkingsverband kan sturen, geven we de verschillende modellen in figuur 3c weer.

Figuur 3c: Gehanteerde model voor verdeling van middelen



Data-analyse ondersteuningsplannen samenwerkingsverbanden 2019

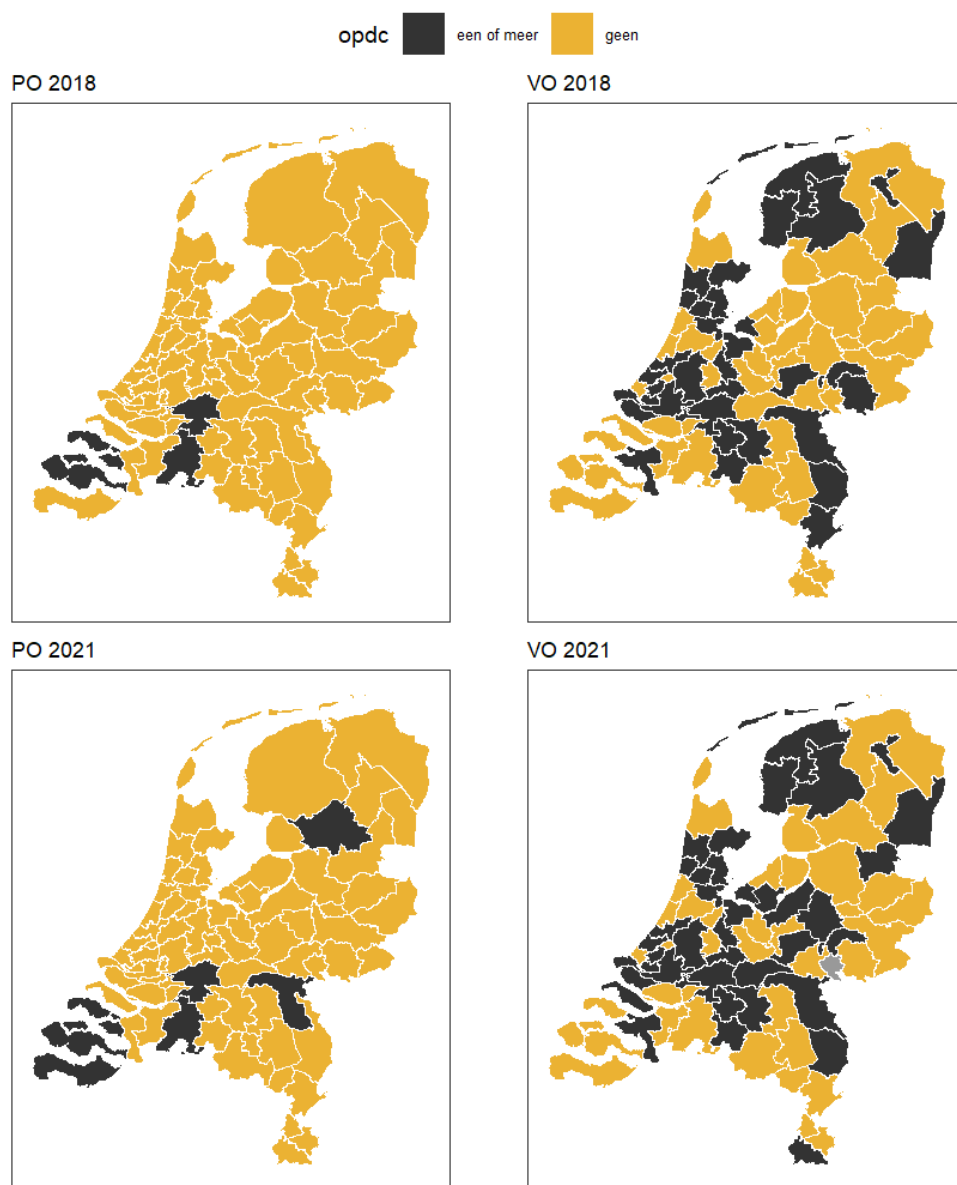
3.4

Beleidskeuze: inrichting van voorzieningen

Samenwerkingsverbanden maken keuzes in de inrichting van voorzieningen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Een voorziening op het niveau van het samenwerkingsverband, betreft de inrichting van orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc). Op basis van de registratie daarvan bij DUO geeft figuur 3d weer welke samenwerkingsverbanden ten minste één opdc hadden in de jaren 2018 en 2021. We zien hier dat er een toename is van het aantal samenwerkingsverbanden dat een opdc registreert. Dit kan betekenen dat meer samenwerkingsverbanden in de loop van de tijd de noodzaak ervaren om onder directe eigen regie een voorziening voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te organiseren. Het gaat hier nadrukkelijk om geregistreerde opdc's. Het is bekend dat in voorkomende gevallen een opdc geregistreerd stond, maar dat er in de praktijk geen invulling aan werd gegeven. Ook zijn er situaties bekend waarin het samenwerkingsverband een tussenvoorziening heeft ingericht dat voldoet aan de kenmerken van een opdc, maar deze niet heeft geregistreerd. In deze gevallen krijgen samenwerkingsverbanden de opdracht deze voorziening als opdc te registreren zodat er toezicht kan worden uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs.

⁴ Een beperking van het gebruiken van deze data is dat het onduidelijk is of het model tussentijds is aangepast, én of het ondersteuningsplan een actuele representatie van de situatie was. Helaas is data om hierin meer duidelijkheid te verschaffen is echter niet beschikbaar voor de onderzoekers van de Inspectie van het Onderwijs.

Figuur 3d:
 Overzicht van samenwerkingsverbanden met één opdc of meer in 2018 en 2021.



Data DUO (2018, 2021)

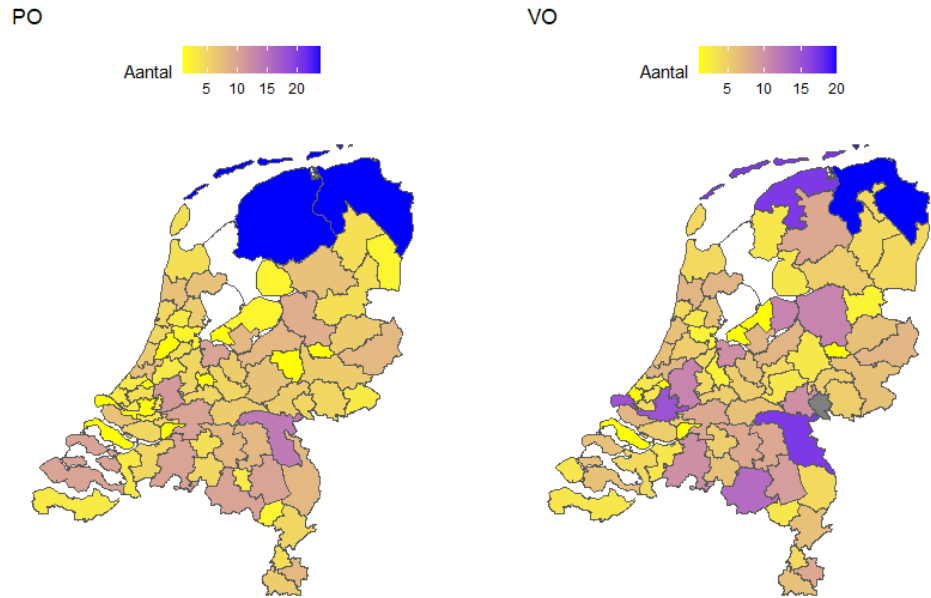
3.5

Verschillen in bestuurlijke context: gemeentegrenzen

Samenwerkingsverbanden hebben de wettelijke verplichting overleg te voeren met de gemeenten die deels of geheel met de grenzen van het samenwerkingsverband samenvallen. Om zicht te krijgen op mogelijke verschillen in complexiteit van de (bestuurlijke) context waarbinnen een samenwerkingsverband opereert, hebben we gekeken hoeveel gemeenten onderdeel zijn van een samenwerkingsverband. Daarbij is ook gekeken naar het aantal deelnemende gemeenten dat – door de gemeentegrenzen – deels onder een ander samenwerkingsverband valt. De grotere samenwerkingsverbanden in het noorden van het land kennen de meeste gemeenten. Wat betreft het aantal gemeenten onder een samenwerkingsverband dat ook deels onder een ander samenwerkingsverband valt, zien we dat dit voorkomt bij zowel kleine als iets grotere samenwerkingsverbanden. Het kan hier

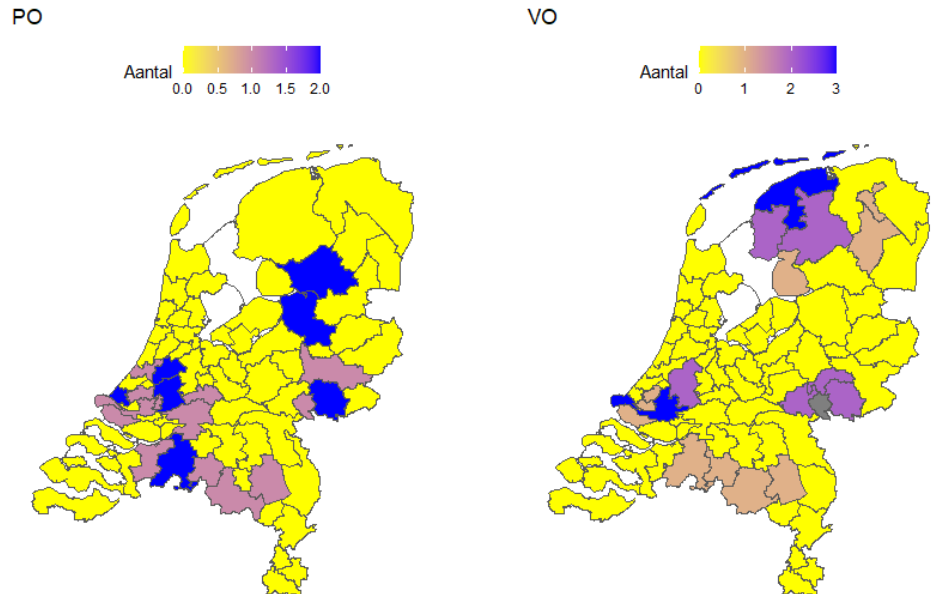
gaan om een enkele straat die door de postcode net in een ander samenwerkingsverband valt.

Figuur 3f: Aantal gemeenten per samenwerkingsverband - 2021



Databestand wetten.nl

Figuur 3g: Aantal gemeenten per samenwerkingsverband dat ook onder ander samenwerkingsverband valt - 2021



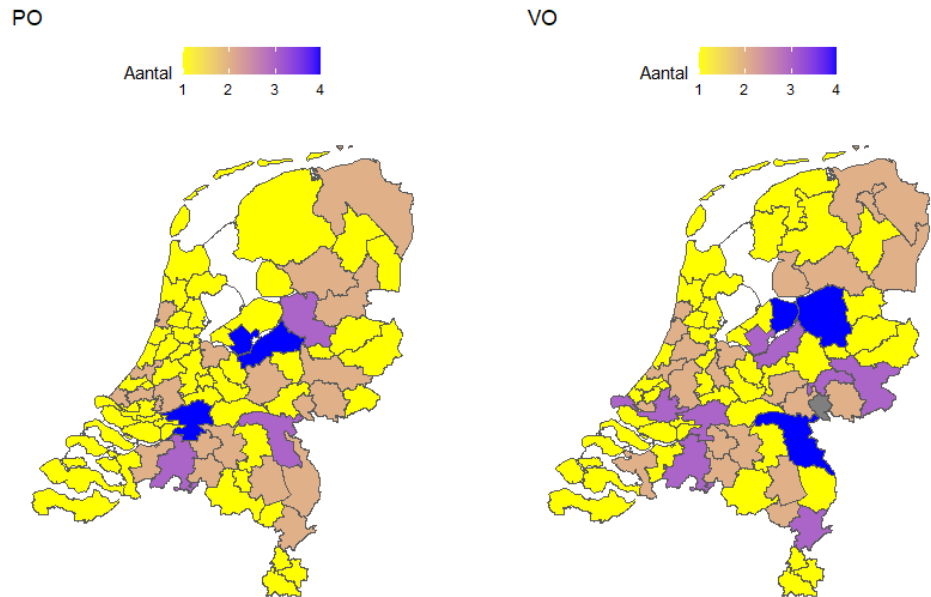
Databestand wetten.nl

3.6

Verschillen in bestuurlijke context: jeugdzorgregio's

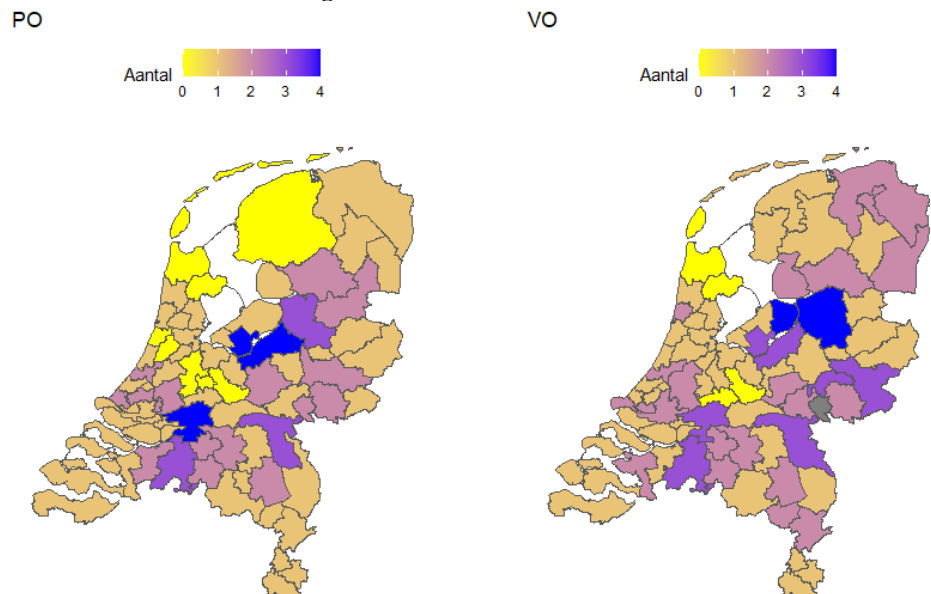
Naast overleg met de gemeenten, overleggen samenwerkingsverbanden met jeugdzorgregio's over het aanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarom hebben we gekeken hoeveel jeugdzorgregio's binnen de grenzen van een samenwerkingsverband vallen, en hoeveel van die jeugdzorgregio's ook onder een ander samenwerkingsverband vallen. Wanneer de grenzen niet overeenkomen, kan dit betekenen dat de afstemming met jeugdzorg meer inspanningen vraagt.

Figuur 3h: Aantal jeugdzorgregio's per samenwerkingsverband- 2021



Databestand vng.nl

Figuur 3i: Aantal jeugdzorgregio's per samenwerkingsverband dat ook onder ander samenwerkingsverband valt- 2021



Databestand vng.nl

Onder een enkel samenwerkingsverband vallen 4 **jeugdzorgregio's**. De meeste samenwerkingsverbanden hebben te maken met één jeugdzorgregio. Wanneer een **samenwerkingsverband met meerdere jeugdzorgregio's te maken heeft, valt één** van deze **regio's** ook vaak onder een ander samenwerkingsverband.

3.7

Verschillen in inrichting governance

Samenwerkingsverbanden zijn binnen de wet- en regelgeving vrij in de keuze voor de bestuurlijke inrichting. In 2019 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de governance inrichting van samenwerkingsverbanden. Op basis hiervan is de inrichting van governance in 4 groepen ingedeeld:

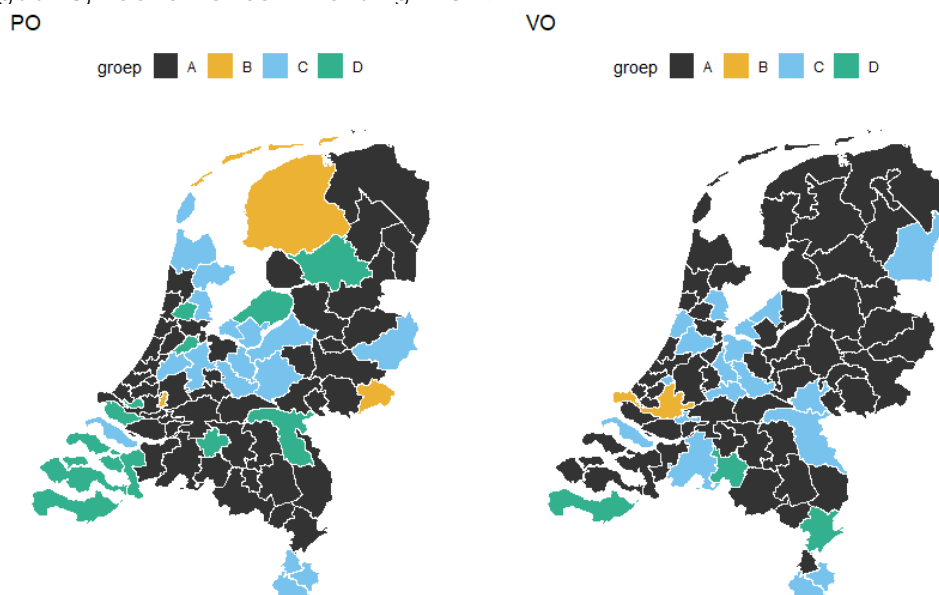
Groep A = alleen schoolbestuurders in het intern toezicht

Groep B = een onafhankelijk lid in het intern toezicht

Groep C = een onafhankelijk voorzitter (en soms ook een onafhankelijk lid erbij) in het intern toezicht

Groep D = alleen onafhankelijke leden in het intern toezicht (dus externen en geen aangesloten schoolbestuurders).

Figuur 3j: Governance inrichting -2019



Data themaonderzoek IvhO (2020)

We zien dat in 2019 de meeste samenwerkingsverbanden enkel schoolbestuurders in het intern toezicht hadden. In het themarapport (Inspectie van het Onderwijs, 2020) wordt geconcludeerd dat samenwerkingsverbanden zonder externe leden in het interne toezicht hun governance het minst hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van de planning-en-controlcyclus.

4 Samenhang van verdeling van middelen, verevening en uitkomstmaten op leerlingniveau

In het vorige hoofdstuk zijn beleids- en contextverschillen besproken. Dit hoofdstuk begint met een beschrijvend deel waarin ontwikkelingen op leerlingniveau na passend onderwijs worden getoond aan de hand van verschillen in beleid. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat voor de vereveningsopdracht een stap verder en past modellen toe die – onder een aantal aannames – effecten van de verevening kunnen schatten. Hoewel niet alle aannames overtuigend waar worden gemaakt, brengt het ons wel een stap dicht bij het schatten van effecten van verschillen tussen samenwerkingsverbanden op het niveau van de leerling.

4.1 Uitkomsten op leerlingniveau

Bij onze beschrijving van de samenhang tussen beleidsverschillen en uitkomstmaten op leerlingniveau, hebben we de volgende uitkomstmaten geselecteerd:

Uitkomsten gerelateerd aan de toegang tot onderwijstypen waarvoor het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, zijn:

- het aandeel leerlingen in het niet-reguliere onderwijs;
- de instroom in het niet-reguliere onderwijs;
- de uitstroom uit het niet-reguliere onderwijs.

Algemene uitkomsten gericht op leerprestaties zijn:

- het aandeel leerlingen waarvoor bekend is dat een eindtoets is gemaakt;
- het aantal leerlingen dat op 1 oktober 15 jaar was en een vmbo-diploma haalde in dat schooljaar of in havo 4 of 5 of vwo 4, 5 of 6 zat;
- het aantal leerlingen dat op 1 oktober 16 jaar was en een havo-diploma haalde in dat schooljaar of in vwo 5 of 6 zat;
- het aantal leerlingen dat op 1 oktober 17 jaar was en een vwo-diploma haalde in dat schooljaar.

Bij instroom in niet-regulier onderwijs gaat het om de stroom leerlingen die vanuit het reguliere onderwijs instroomt in het niet-reguliere onderwijs. Bij uitstroom uit niet-regulier onderwijs gaat het om leerlingen die in omgekeerde richting bewegen. Hierbij definiëren we niet-regulier onderwijs als er sprake is van een inschrijving van een leerling in het speciaal onderwijs (so), speciaal basisonderwijs (sbo), voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pro). Hoewel sbo en pro onder regulier onderwijs vallen, is er voor deze onderwijsvormen wel een toelaatbaarheidsverklaring nodig die het samenwerkingsverband moet afgeven. Daarmee heeft het samenwerkingsverband een instrument om te sturen op instroom.

Als het gaat om de samenhang met indicatoren op leerlingniveau, kijken we naar maten die prestaties in primair en voortgezet onderwijs meten. We brengen het aandeel behaalde diploma's of deelname op een meer theoretisch onderwijsniveau in beeld voor elk van de 3 onderwijsniveaus. Hierbij beperken we ons tot leerlingen van een bepaalde leeftijd in oktober van het schooljaar omdat we daarmee ook zicht hebben op de snelheid waarmee leerlingen een diploma behalen.

4.2 Model van verdeling van middelen

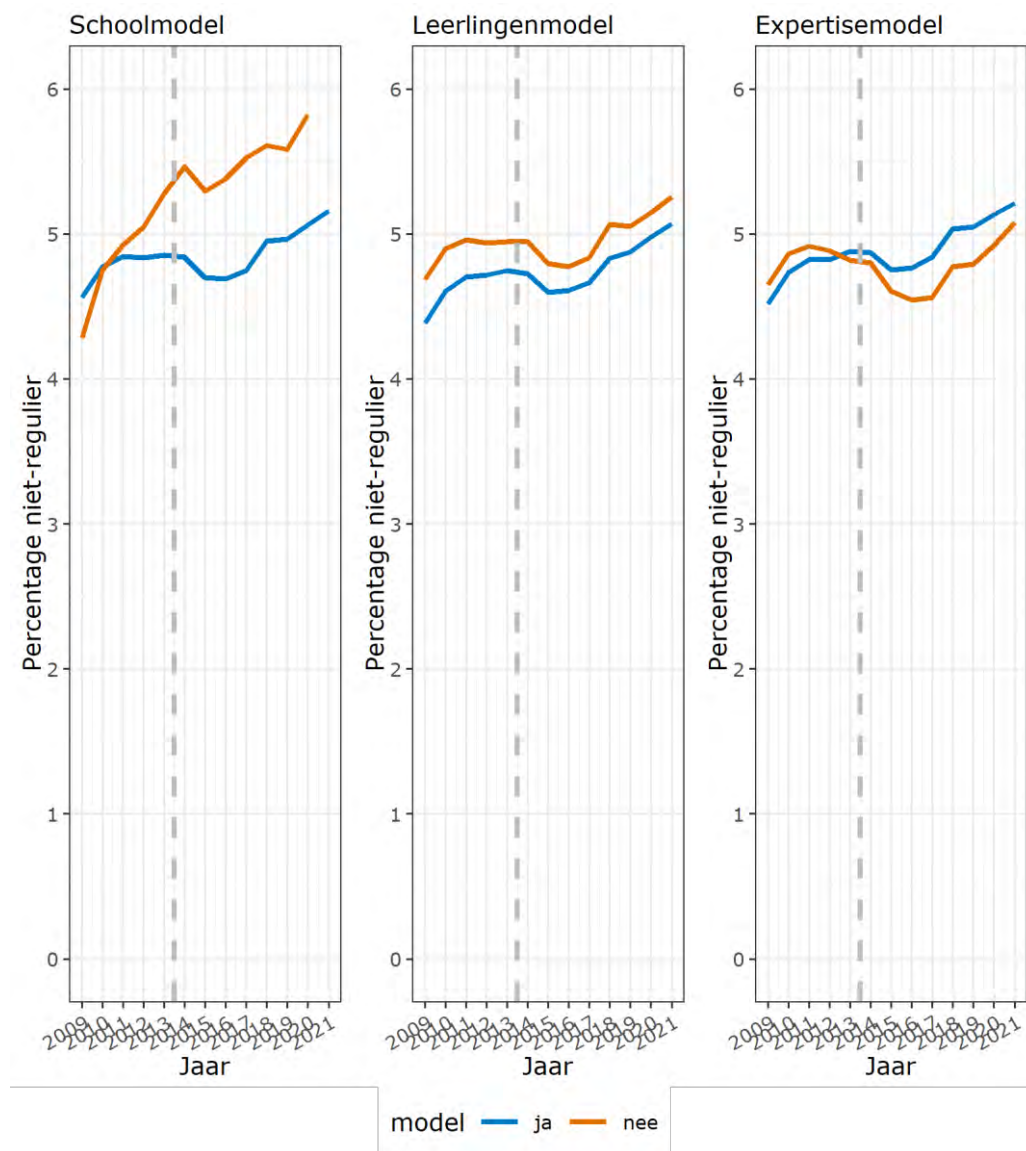
In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven welke samenwerkingsverbanden in het ondersteuningsplan van 2019 aangaven (elementen uit) het schoolmodel, leerlingmodel of expertisemodel te hanteren bij de verdeling van middelen. In onze analyse vergelijken we:

1. Samenwerkingsverbanden die wel of niet een bepaald model hanteren.
2. De ontwikkeling van de uitkomsten op leerlingniveau, ook voor de invoering van passend onderwijs. Dit betekent dat we de leerlingen op basis van hun postcode of schoolinschrijving toewijzen aan het samenwerkingsverband waartoe ze zouden behoren als deze voor 2014 al zouden hebben bestaan. We kunnen daardoor ook trends voor 2014 laten zien.

4.2.1 *Modellen van verdeling en verschillen in instroom, uitstroom en percentage leerlingen in het niet-reguliere onderwijs*

We zien weinig verschillen wat betreft instroom, uitstroom en het percentage leerlingen die aan het niet-regulier onderwijs deelnemen. Wel is de daling in het aandeel leerlingen in het niet-regulier onderwijs sinds de invoering van passend onderwijs groter in de groep samenwerkingsverbanden die geen expertisemodel zegt te hanteren. Deze daling is echter al ruim voor 2014 ingezet. Het valt niet uit te sluiten dat deels dit samenhangt met het beleid van voor 2014 van de (kleinere) Weer **Samen Naar School regio's**.

Figuur 4a: Modellen van onderwijs en percentage in niet-regulier

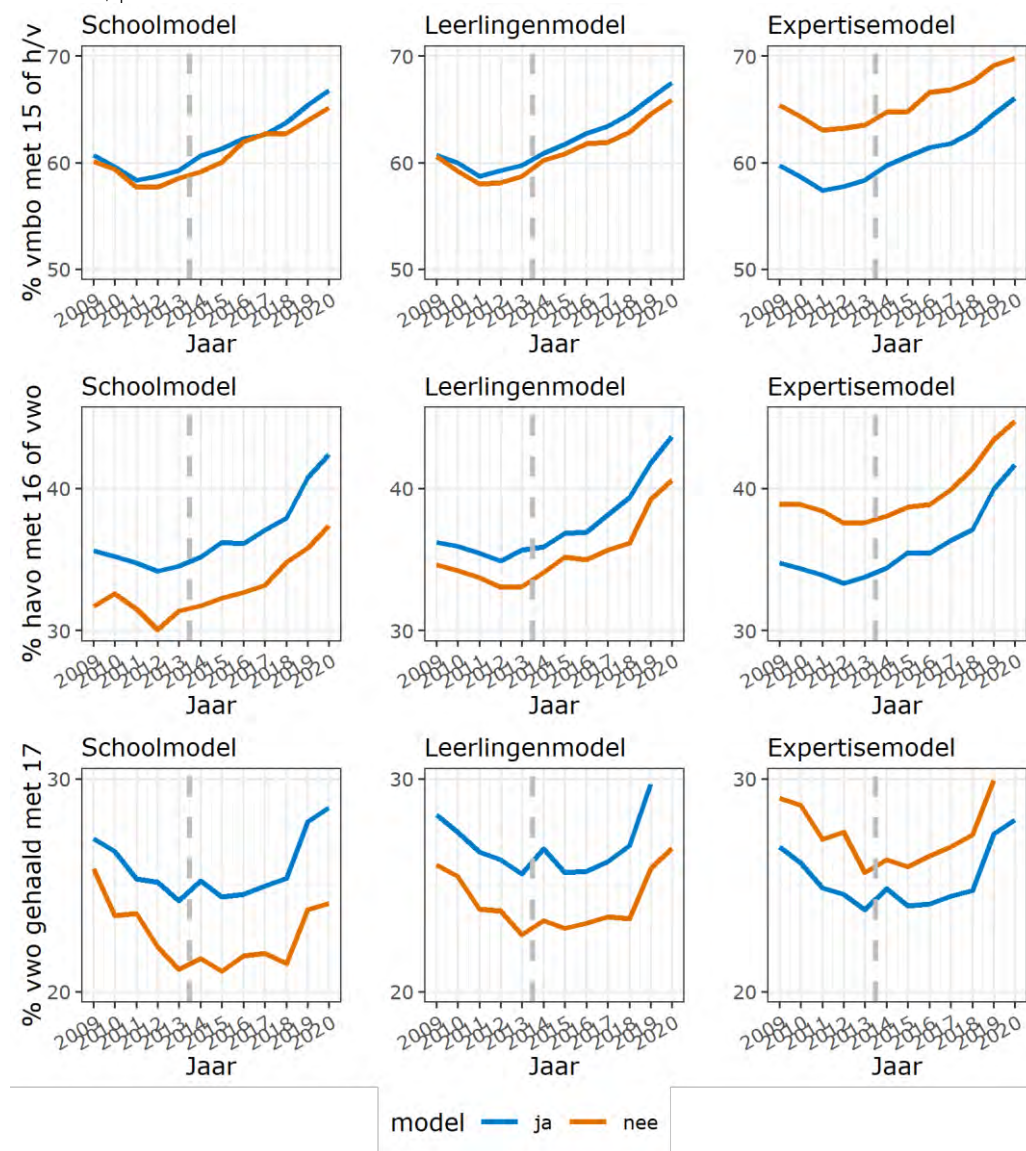


4.2.2

Modellen van verdeling verschillen in prestaties

Ook wat betreft de onderwijsprestaties vertonen de groepen binnen de 3 modellen een soortgelijke trend (figuur 4b). De modellen zijn hierin niet onderscheidend.

Figuur 4b: Diploma behaald of meer theoretisch onderwijsniveau met leeftijd op 1 oktober, per swv-model



4.3

Vereveningsopdracht

Zoals besproken staat de vereveningsopdracht op zichzelf en is het geen gevolg van een beleidskeuze van het samenwerkingsverband. De vereveningsopdracht was onderdeel van de stelselwijziging en een opdracht bij de inrichting van het samenwerkingsverband. Bij deze analyse kijken we naar ontwikkelingen op het niveau van de leerling, ingedeeld naar samenwerkingsverbanden met een hoge, lage en neutrale (midden) vereveningsopdracht.

4.3.1

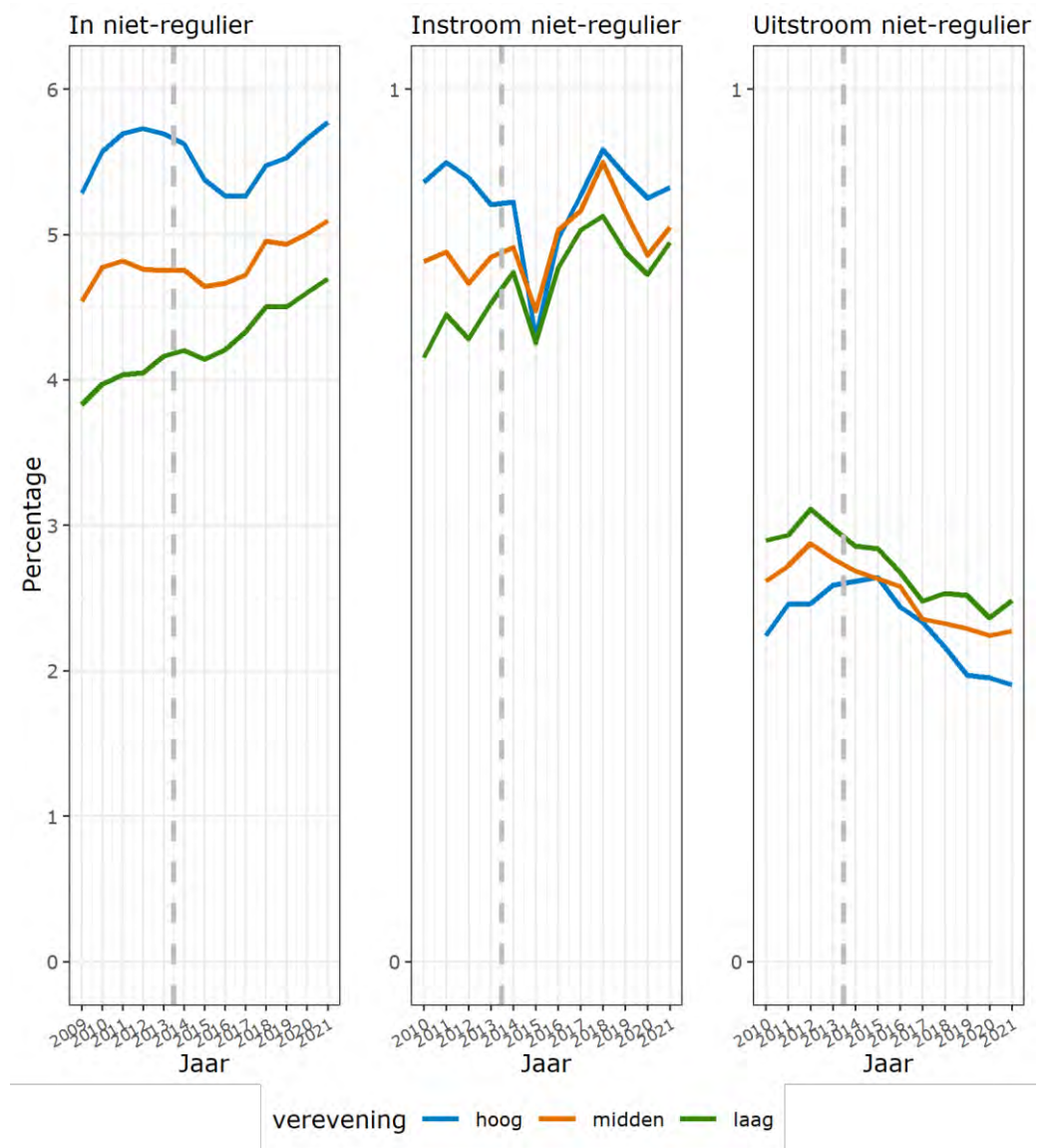
Verevening en deelname aan het niet-regulier onderwijs

Figuur 4c laat zien dat er verschillen zijn in het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs tussen samenwerkingsverbanden met een hoge vereveningsopdracht en samenwerkingsverbanden met een neutrale vereveningsopdracht. Bij de groep hoge

vereveningsopdracht daalt het aandeel leerlingen in het niet-reguliere onderwijs bij de invoering van passend onderwijs het snelst. Rond 2017 komt deze daling tot stilstand en neemt ook voor deze groep samenwerkingsverbanden het aandeel leerlingen in niet-regulier weer toe, waarbij deze toename sterker is dan bij de andere 2 groepen. Daarmee is deze groep samenwerkingsverbanden weer op het niveau van 2012.

Voor de middengroep is sprake van stagnatie die overgaat in een lichte stijging, terwijl de lage vereveningsgroep over de hele periode een gestage stijging laat zien.

Figuur 4c Aanwezigheid, instroom en uitstroom niet-regulier per niveau verevening



Bij de groep hoge verevening is het interessant te zien hoe de instroom in niet-regulier onderwijs aanvankelijk werd beperkt, wellicht door te sturen op beperking van instroom of versnelling van uitstroom. In de 2 rechterpanelen zien we dat samenwerkingsverbanden met een hoge vereveningsopdracht de uitstroom vanuit niet-regulier naar regulier maar heel licht hebben kunnen laten toenemen na 2014, waarna deze zelfs sneller daalde dan bij de andere 2 groepen. Wat betreft de

instroom zien we dat de hoge vereveningsgroep aanvankelijk een grote slag heeft gemaakt wat betreft het beperken van de instroom, ook in vergelijking met de andere 2 groepen. Vervolgens is de instroom echter ook weer veel sterker toegenomen dan bij de andere groepen.

Samenvattend lijkt het erop dat het beperken van de instroom in niet-regulier onderwijs, beter van de grond is gekomen dan het versneld (terug)plaatsen van leerlingen in het regulier onderwijs. Voor beide mechanismen geldt echter dat ze niet tot een structurele verandering in het aandeel leerlingen in niet-regulier onderwijs hebben geleid. Er lijkt dus sprake te zijn geweest van een schokreactie door de vereveningsopdracht bij scholen met een hoge vereveningsopdracht, maar dit herstelt op de langere termijn.

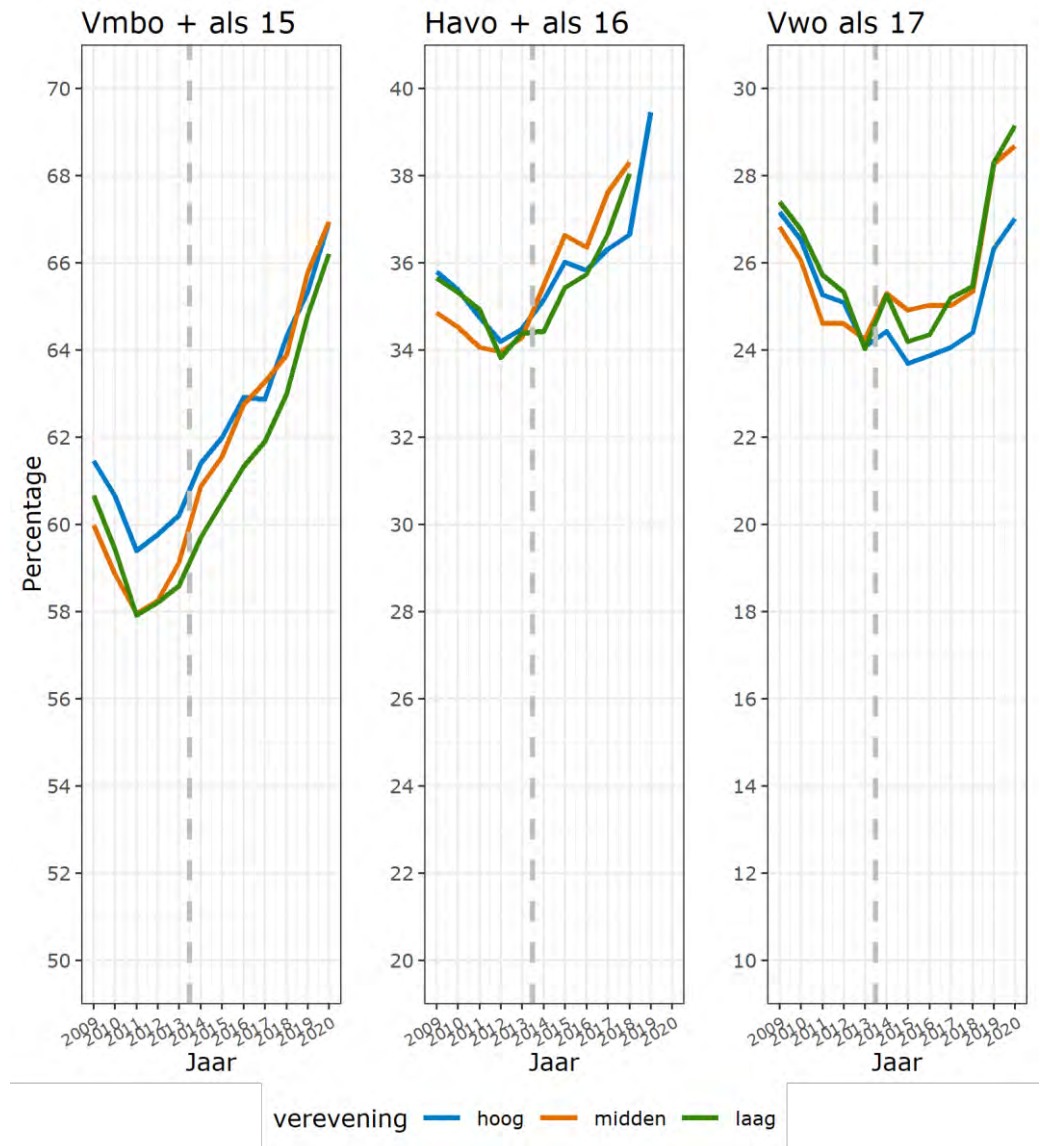
Hoewel op basis van dit onderzoek niet vastgesteld kan worden waarom er geen lange termijn gevolg is, kunnen we wel enkele suggesties doen:

- De moeilijkheid om gekozen beleid voort te zetten onder druk van bijvoorbeeld scholen of ouders.
- De indruk dat de aanname achter de verevening (extra behoeften zijn gelijk over het land verdeeld) niet klopt en deze leerlingen aangewezen zijn op speciaal onderwijs.
- Onvoldoende voorbereiding van de scholen voor regulier onderwijs waar de leerlingen die anders verwezen zouden worden, nu onderwijs volgen. Een onvoldoende voorbereiding zou de (forse) stijging na de aanvankelijke verlaging kunnen verklaren omdat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften voor de school te hoog werd.

4.3.2 *Verevening en verschillen in prestaties*

Wat betreft de onderwijsresultaten zien we geen verschillen tussen de niveaus van de vereveningsopdrachten. Mogelijk ligt dit voor de hand omdat samenwerkingsverbanden zich met name focussen op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dit aandeel is slechts een beperkt deel van de totale leerlingpopulatie.

Figuur 4d: Diploma behaald of ingeschreven op een meer theoretisch onderwijsniveau met leeftijd op 1 oktober, per vereveningsopdracht



4.3.3

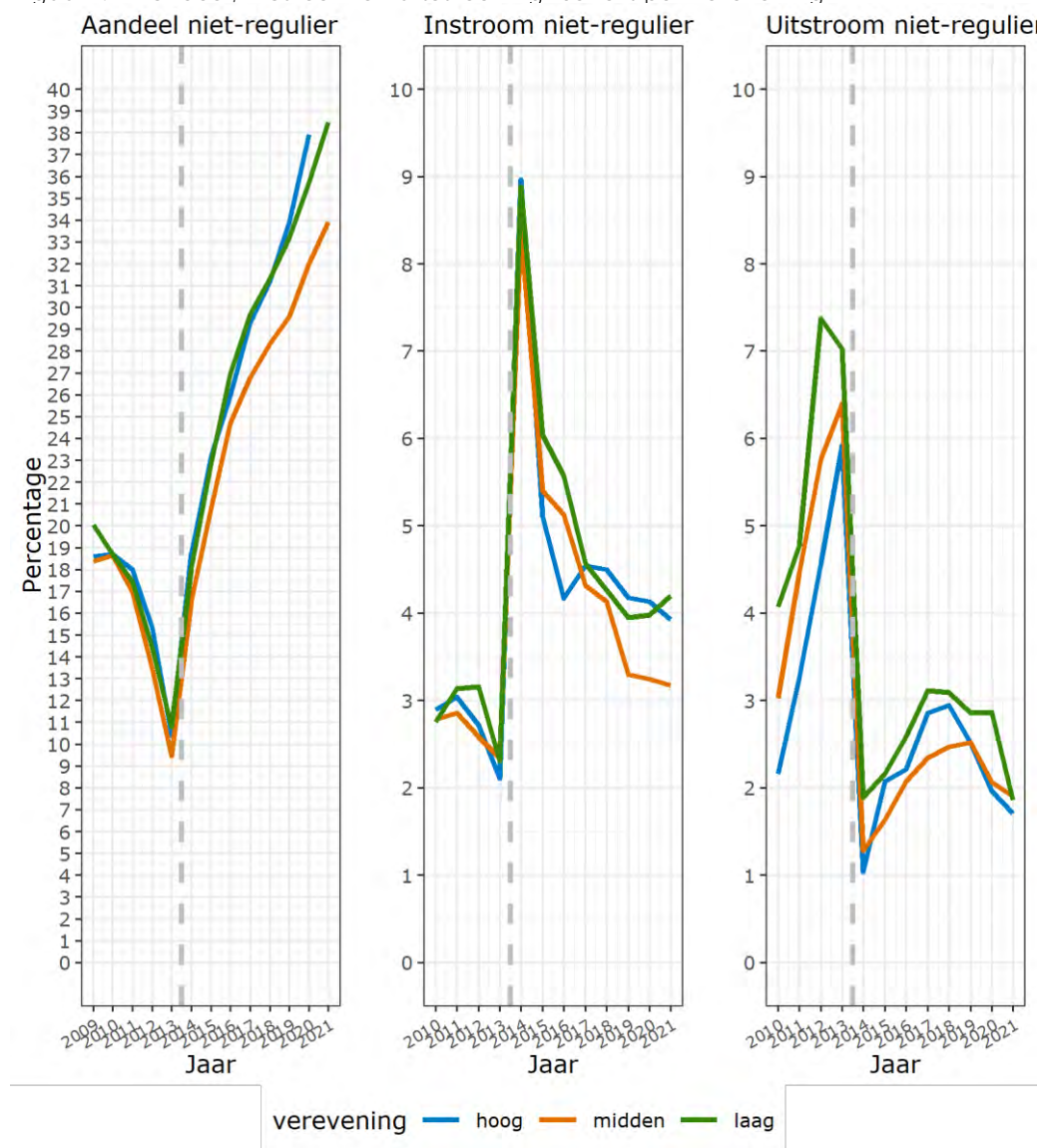
Leerlinggebonden financiering (lgf) en verschillen in onderwijsplaatsing

Passend onderwijs gaat in de eerste plaats over leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Te verwachten valt dat het beleid van samenwerkingsverbanden minder invloed heeft op leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. We hebben daarom ook gekeken naar leerlingen die voorheen een lgf-indicatie hadden (**ook wel 'rugzak' genoemd**). Naar verwachting hebben ontstane verschillen tussen samenwerkingsverbanden met name een impact op deze groep leerlingen. We kunnen deze groepen vergelijken omdat ze gedefinieerd zijn op basis van landelijke criteria. De ontwikkelingsperspectieven, die zijn ingevoerd met passend onderwijs, zijn gebaseerd op (regionale) criteria van het samenwerkingsverband. Deze ontwikkelingsperspectieven worden (te) beperkt

geregistreerd en zijn daardoor niet geschikt voor deze analyses.

We hebben gekeken naar de groep leerlingen die in 2013 een Igf-indicatie had en vervolgens in welke mate deze leerlingen instromen in het speciaal onderwijs in de periode vanaf 2014. We zien dat voor dit cohort geldt dat de instroom in niet-regulier, niet verschilt in de groep samenwerkingsverbanden die moet bezuinigen ten opzichte van de andere 2 groepen.

Figuur 4f: Aandeel, instroom en uitstroom Igf cohort per verevening



4.4

Verdiepende analyse

In het vorige beschrijvende deel keken we naar verschillen tussen modellen voor verdeling van budget en de vereveningsopdracht. Wat betreft de verschillen in verdelingsmodel, beschreven we in hoofdstuk 3 dat deze mogelijk niet tijdonafhankelijk zijn. Daarnaast vonden meerdere beleidsveranderingen (een verandering van nationaal naar regionaal beleid en de vereveningsopdracht) tegelijk plaats. Dit maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om via analyses causale uitspraken te kunnen doen. Om toch uitspraken te doen over de veranderingen die vanaf 2014

optraden, passen we voor deze verschillen een 'Interrupted Time Series'-analyse (ITS) toe.

Wat betreft de vereveningsopdracht nemen we aan dat gelijktijdige veranderingen (organisatieverandering, inrichting samenwerkingsverband en beleidskeuzes) geen invloed hebben gehad. Om het effect van de vereveningsopdracht te schatten – onder een aantal assumpties - voeren we hier naast de ITS-analyse een 'difference in differences'-analyse uit.

4.4.1 *'Interrupted Time Series': verschillen in verdelingsmodellen en vereveningsopdracht*
Lineaire 'Interrupted Time Series' (ITS) is een methode die een korte- en langetermijneffect schat, door te kijken naar het verschil in hoogte van de trendlijn voor en de trendlijn na het moment van de interventie (passend onderwijs) en het verschil in de helling tussen de 2 lijnen. Het eerste betreft het korte termijneffect en het tweede het lange termijneffect.

De belangrijkste aanname voor dit model is dat de lineaire trend in de pre-periode zich zou voortzetten in de post-periode als er geen interventie was geweest. Het ontbreekt in dit model aan een controlegroep, die wel wordt gebruikt bij de 'difference in differences'-benadering.

We gebruiken het ITS-model dus alleen binnen de groepen. We kijken dan bijvoorbeeld naar het effect van de veranderingen in 2014 voor de samenwerkingsverbanden die een leerlingmodel volgden. Voor de groeperingen op basis van het model en op basis van de personeelslasten, moet bedacht worden dat zij zijn vastgesteld op basis van een uitvraag uit 2019 of financiële gegevens vanaf 2017. Deze indeling is dus niet per se correct voor de periode daarvoor. Wat betreft de verevening geldt dat een korte-termijn effect zichtbaar is van een toename van 0,05% van alle ingeschreven leerlingen in het regulier onderwijs in de hoge vereveningsgroep. Dit effect is statistisch significant, ook nadat gecorrigeerd is voor meervoudige hypothesetoetsing.

4.4.2 *'Difference in differences': vereveningsopdracht*

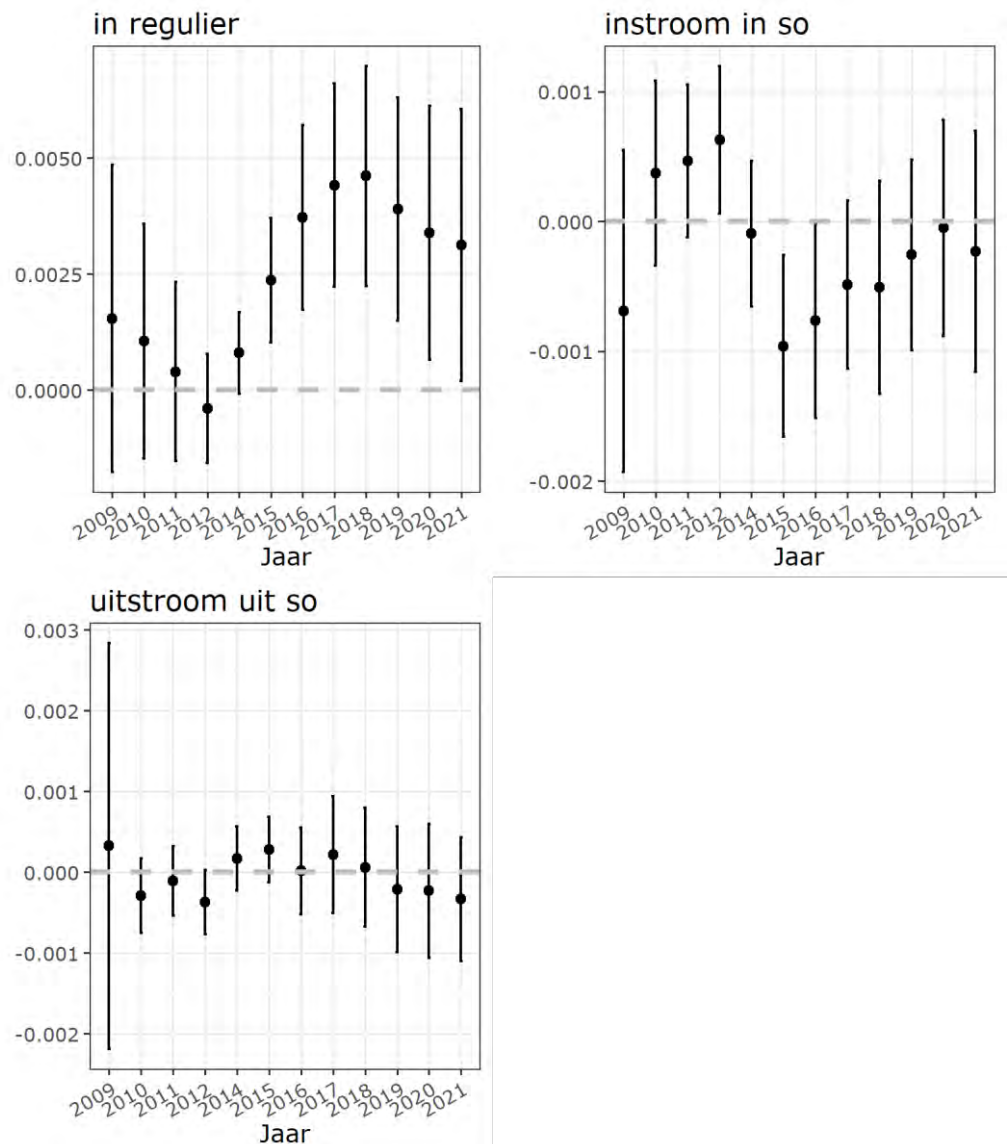
4.4.2.1 Aannames 'difference in differences'

Deze analyse is gebaseerd op het idee dat je ontwikkelingen van 2 groepen voor en na een interventie kan vergelijken, mits de ontwikkeling van die groepen voor de interventie dezelfde trend vertoonde en wanneer de groepen elkaar niet beïnvloeden. Het verschil in de trend na de interventie tussen de groep met en zonder de interventie is dan de schatting van het effect. We vergelijken bij deze analyse de groep samenwerkingsverbanden die moest bezuinigen (meer dan 10%) bij de verevening met de groep waarvoor de rijksbijdragen ongeveer gelijk bleven. Deze tweede beschouwen we dan als controlegroep.

Een belangrijke voorwaarde voor 'difference in differences', betreft het bestaan van een vergelijkbare trend voor de stelselwijziging en vervolgens de aanname dat de trend zich op vergelijkbare wijze had voorgezet wanneer voor beide groepen geen stelselwijziging had plaatsgevonden. Deze aanname is niet direct te verifiëren, omdat er wel een interventie is geweest. Wel kunnen we vaststellen of de trends van de 2 groepen vóór de interventie gelijk waren. Als dat zo is, dan geeft dat meer vertrouwen in de aanname dat de trend ook in de post-periode gelijk was geweest in een wereld waarin er geen interventie was geweest.

De onderstaande event plots laten zien dat er voor de uitkomsten 'in regulier onderwijs' en 'uitstroom uit niet-regulier', geen overtuigend bewijs is tegen de nulhypothese. Dit is anders voor de uitkomst 'instroom in niet-regulier'. Al voor de aanname van de Wet passend onderwijs door de Tweede Kamer op 15 maart 2012 is er voor deze uitkomst sprake van een significante afwijking, maar deze is in de omgekeerde richting van de trend na de interventie.

Figuur 4g: Event plots



4.4.2.2 Resultaten 'difference in differences' vereveningsopdracht

In de onderstaande tabel geven we de coëfficiënten voor de interactie tussen het hebben van een hoge vereveningsopdracht en de periode na 2013 voor de 3 belangrijkste uitkomstmaten. De schatting van het effect van de hoge

vereveningsopdracht op de aanwezigheid van leerlingen in het regulier onderwijs is ongeveer 0,003. Dat wil zeggen dat er - volgens het model - 0,3% van alle leerlingen meer in het regulier onderwijs aanwezig is dan in de periode na de vereveningsopdracht (dus na 2013). Het verschil met de ITS-schatting wordt verklaard doordat de ontwikkeling over tijd van de pre-periode verschilt van de ontwikkeling over tijd van de controlegroep. Deze schatting is echter alleen statistisch significant bij het hanteren van een p-waarde van 0,05. In verband met meervoudige hypothese toetsing hanteren we een p-waarde van 0,00034 en zijn de resultaten niet statistisch significant. Er is een duidelijke richting zichtbaar in inschrijvingen in het niet-regulier onderwijs na de stelselwijziging bij samenwerkingsverbanden met een hoge vereveningsopdracht. Het is echter onder de genoemde aannames niet mogelijk om aan de hand van een 'difference in differences' analyse aan te tonen dat dit het daadwerkelijke effect is van de vereveningsopdracht.

Tabel 4. 'Difference in differences' schattingen van de interactie van een hoge vereveningsopdracht en de uitkomstmaat na 2013

Uitkomst	schatting	SE
Aanwezigheid in regulier	0,0027	0,0011
Instream in speciaal onderwijs	-0,0006	0,0002
Uitstroom uit speciaal onderwijs	0,0001	0,0002

*Legenda: * voor significant bij p-waarde 0,00034, iedere rij geeft de coëfficiënt weer van de interactie tussen hoge vereveningsopdracht en de uitkomstmaat in de rij na 2013*

5 Conclusie

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De stelselwijziging passend onderwijs bracht samenwerkingsverbanden in stelling om passend onderwijs voor de leerlingen effectief en efficiënt in de regio te organiseren. Samenwerkingsverbanden maken eigen keuzes in bijvoorbeeld hun bestuurlijke inrichting, de organisatie van de extra ondersteuning en de verdeling van financiële middelen. De wettelijke taken van het samenwerkingsverband bestaan in ieder geval uit keuzes voor de inrichting van voorzieningen, toegang tot het speciaal onderwijs, het bepalen van het niveau van basisondersteuning en **overleg met gemeenten en jeugdzorgregio's. Tegen deze achtergrond formuleerden wij onderzoeksvragen die we in dit hoofdstuk beantwoorden en tot slot reflecteren wij op de betekenis van deze antwoorden.**

5.1.1 *Welke verschillen in beleidsrichting zijn er tussen samenwerkingsverbanden?*

We hebben 3 verschillen in beleidsrichting geïdentificeerd aan de hand van een analyse van de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden die geldig waren in 2019 en waarvoor we data beschikbaar hadden. Het eerste verschil betreft de keuze in de verdeling van budget. Hiervoor zijn 3 algemene – en niet uitsluitende – modellen te onderscheiden: het schoolmodel, het leerlingmodel en het expertisemodel. We zien dat de meeste samenwerkingsverbanden elementen uit verschillende van deze modellen noemen. Deze samenwerkingsverbanden typeren we als hybride.

Het tweede verschil betreft de inrichting van voorzieningen. We zien dat samenwerkingsverbanden in 2018 en 2021 verschillen in de keuze voor (registratie van) een opdc. Zowel binnen samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs als primair onderwijs, zien we een toename van samenwerkingsverbanden die ten minste één opdc hebben geregistreerd.

Tot slot is er een verschil in de keuze voor de governance-inrichting van het samenwerkingsverband. Uit het onderzoek naar de inrichting van de governance in 2019 (Inspectie van het Onderwijs, 2020), bleek dat de meeste samenwerkingsverbanden enkel schoolbestuurders in het intern toezicht hebben. Wel werd toen al duidelijk dat samenwerkingsverbanden voornemens waren om deze inrichting te veranderen, met name richting meer onafhankelijkheid. Deze beoogde herinrichting is ook opgenomen in de Verbeteraanpak passend onderwijs.

Hoewel er veel beleidsverschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden, zijn deze verschillen vaak niet constant en tijdsafhankelijk. Hierdoor zijn veel van deze verschillen niet geschikt om te kijken naar het effect van de beleidskeuze.

5.1.2 *Welke verschillen in contextfactoren zijn er tussen samenwerkingsverbanden?*

Een van de wettelijke opdrachten van samenwerkingsverbanden is het voeren van overleg met gemeenten. We brachten daarom in beeld met hoeveel gemeenten en jeugdzorgregio's samenwerkingsverbanden in 2017 te maken hadden en hoeveel **van die gemeenten of jeugdzorgregio's ook te maken hebben met andere** samenwerkingsverbanden. Dit kan een indicatie zijn voor bestuurlijke complexiteit: **wanneer een samenwerkingsverband met meer gemeenten en jeugdzorgregio's** overleg moet voeren, kan dit besluitvorming vertragen of eenduidig beleid in het samenwerkingsverband bemoeilijken.

Hierin waren er, in ieder geval in 2017, verschillen tussen samenwerkingsverbanden: er zijn samenwerkingsverbanden met één gemeente en één samenwerkingsverband met 24 gemeenten. Ook zijn er verschillen in het aantal gemeenten dat ook onder een andere samenwerkingsverband valt, van 0 tot 3. Wat deze verschillen betekenen voor de mogelijke complexiteit van de omgeving is onduidelijk: het kan zijn dat de overlap met een andere gemeente of jeugdzorgregio slechts enkele postcodes betreft. Ook is onduidelijk of het verschil tussen 1 en 2 gemeenten vergelijkbaar is als het verschil tussen 2 en 3 gemeenten. Er is een veelvoud aan andere factoren denkbaar die de complexiteit zou kunnen verklaren, bijvoorbeeld de historische verhouding tussen de gemeenten. Desalniettemin zouden meer overeenkomstige grenzen besluitvorming mogelijk kunnen vergemakkelijken.

Tot slot is in beeld gebracht hoe de vereveningsopdracht verschilt tussen de samenwerkingsverbanden. Daarbij is gekeken naar het percentage van het totale budget én is een onderscheid gemaakt tussen samenwerkingsverbanden met een vereveningsopdracht die groter is dan 10% (positief of negatief) en samenwerkingsverbanden met een vereveningsopdracht binnen de 10%.

De vereveningsopdracht beschouwen we als een 'externe schok' die samenwerkingsverbanden bij hun oprichting overkwam. Het gegeven van deze 'externe schok' gebruiken we voor het nader duiden van de samenhang voor uitkomstmaten op leerlingniveau. Voor beleidsverschillen is een dergelijke aanpak niet haalbaar, omdat er in 2014 tegelijk meerdere veranderingen plaatsvonden die samengingen met het gevoerde beleid, waaronder verandering van de organisatiestructuur.

5.1.3 *Wat zijn de effecten van de verschillen tussen samenwerkingsverbanden op plaatsing in het niet-regulier onderwijs en de schoolprestaties van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften?*

Hoewel duidelijk is dat er verschillen zijn in de keuzes die samenwerkingsverbanden maken en de context en vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden, is onduidelijk via welke route of mechanismen samenwerkingsverbanden uitkomsten op leerlingniveau beïnvloeden. In de wet zijn hiervoor verschillende instrumenten gedefinieerd die we in hoofdstuk 3 hebben verkend. In hoofdstuk 4 hebben we een stap gezet in de richting van het duiden van de effecten van keuzes en vereveningsopdracht van het samenwerkingsverband.

Om het effect van een beleidskeuze vast te stellen, ligt gezien de beschikbaarheid van panel data een 'difference in differences'-aanpak voor de hand. De toepassing hiervan stelt echter verschillende eisen, waaraan bij de beleidskeuze voor de verdeling van middelen niet kan worden voldaan. Zo moet het traject van de controlegroep qua beleid na 2014 een voortzetting zijn van het beleid voor 2014. Maar voor 2014 was er nationaal beleid en kan dus niet aan deze voorwaarde voldaan worden. Voor de vereveningsopdracht kunnen we aannemen dat de organisatievorm en het beleid geen effect heeft gehad op de uitkomsten. We kijken dan alleen naar de hoogte van de vereveningsopdracht voor en na 2014.

Omdat de effectanalyse enkel voor de vereveningsopdracht mogelijk is, starten we met een beschrijving van de trends. Hierin vergelijken we de trend voor en na de interventie (stelselwijziging). We zien hier geen samenhang van uitkomsten met verschillen in verdelingsmodel, maar wel bij de vereveningsopdracht: samenwerkingsverbanden met een hoge negatieve vereveningsopdracht hebben meer plaatsingen in reguliere onderwijssettings.

Dit wordt met name bereikt door beperking van de instroom, de terugkeer naar regulier is beperkt. Daarbij is de samenhang op korte termijn sterker dan bij de andere 2 groepen samenwerkingsverbanden. We zien 2 jaar later de instroom in niet-reguliere onderwijssettings (waar een toelaatbaarheidsverklaring voor nodig is) weer stijgen.

Het blijkt voor de samenwerkingsverbanden lastig om blijvend te sturen op de deelname aan het niet-reguliere onderwijs. Dit zou kunnen komen doordat de scholen voor regulier onderwijs er niet in slagen de extra ondersteuning te bieden. Het is ook mogelijk dat het in het algemeen moeilijk is om onder druk van ouders of scholen beleid vol te houden. Of het kan zijn dat de leerlingen daadwerkelijk zijn aangewezen op het speciaal onderwijs en de aanname van gelijke verdeling van extra ondersteuningsbehoeften over de samenwerkingsverbanden niet klopt.

Tot slot hebben we bij de vereveningsopdracht een 'difference in differences'-model toegepast. Dit model stelt meer strikte eisen, maar wanneer hieraan voldaan wordt, kunnen de resultaten met meer overtuiging als effect geïnterpreteerd worden. Uit deze analyse blijkt dat het effect van de hoge vereveningsopdracht, een afname van het aantal leerlingen in niet-regulier onderwijs van 0,03% van het totaal aantal leerlingen is. Wanneer we echter corrigeren voor het kijken naar meerdere uitkomstmaten, is het resultaat niet significant. Dit betekent dat we het resultaat van deze analyse niet als effect mogen interpreteren.

5.2 Slotbeschouwing

Het onderzoek heeft bevestigd dat er over de onderzochte periode (2014-2019) veel verschillen waren tussen samenwerkingsverbanden: in context, in gerapporteerde beleidskeuzes in het ondersteuningsplan en in vereveningsopdracht. Ondanks dat in de ondersteuningsplannen verschillende beleidskeuzes worden gerapporteerd, is onduidelijk in welke mate deze keuzes tijdonafhankelijk zijn en daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hoewel het streven was effecten van beleidsverschillen vast te stellen (net als eventuele modererende factoren zoals complexiteit door het aantal gemeenten), laat dit onderzoek zien dat het isoleren van verschillen om effecten vast te stellen ingewikkeld is.

De meest opvallende uitkomst van het onderzoek is dat samenwerkingsverbanden met de hoogste vereveningsopdracht weliswaar de meeste leerlingen lieten terugkeren naar regulier onderwijs, maar dat deze beweging van korte duur was. Er is voor deze samenwerkingsverbanden na enkele jaren zelfs een inhaalslag te zien wat betreft het aantal leerlingen dat instroomt in niet-regulier onderwijs.

Hoewel dit onderzoek geen effecten van beleidsverschillen heeft gevonden, betekent dit niet dat er geen verschillen zijn in de bestudeerde uitkomstmaten tussen samenwerkingsverbanden. Het betekent enkel dat deze verschillen niet zijn toe te schrijven aan de gerapporteerde beleidsverschillen. Daarnaast zijn er op het niveau van de samenwerkingsverbanden mogelijk andere uitkomstmaten die wij niet in beeld hebben. **Zo was bij de introductie van passend onderwijs de doelstelling 'dat onderwijs wordt gerealiseerd' onduidelijk wie (samenwerkingsverband – school(bestuur)) welke verantwoordelijkheid had en wanneer onderwijs passend is.** Dit is een kans voor beleidsmakers om deze doelstelling nader te concretiseren, en voor samenwerkingsverbanden om te laten zien hoe zij vorm geven aan deze breed geformuleerde doelstelling en de effectiviteit van hun gekozen beleid.

5.3 Literatuur

- Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon
- Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., Walraven, M. (2018). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevendenden*. Utrecht: Oberon
- Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Smeets, E., Kennis, R., Weijers, D., Koopman, P. & Ledoux, G. (2020). *Extra analyses ten behoeve van de Evaluatie Passend onderwijs*. Utrecht: Oberon / Nijmegen: KBA / Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten van het verantwoordingsonderzoek in 2016 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2017). *Toelichting databestanden passend onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Borggreve, S. & de Lange, B. (2020). *Trends in passend onderwijs 2011 - 2019. DUO informatieproducten*. Groningen: DUO
- Gubbels, J., Copens, K. M., & de Wolf, I. (2018). Inclusive education in the Netherlands: how funding arrangements and demographic trends relate to dropout and participation rates. *International Journal of Inclusive Education*, 22(11), 1137–1153. <https://doi.org/10.1080/13603116.2017.1416684>
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). *Bevindingen vragenlijst doorzettingsmacht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). *Zicht op de besteding voor de middelen voor passend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Governance bij Samenwerkingsverbanden passend Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Kennis, R., Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., Van Eck, P., & Exalto, R. m.m.v. Koopman, P. (2020). *Impact van verevening. Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Utrecht: Oberon
- Koopman, P.N.J., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Ledoux, G., & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | februari 2023