Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs



Juli 2023

Voorwoord

Jaarlijks ontvangen samenwerkingsverbanden bijna 2 miljard euro om passend onderwijs te realiseren en leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften bij te staan. Zij krijgen hiervoor van de Rijksoverheid een vast bedrag per leerling. Een deel van het geld gaat naar het gespecialiseerd onderwijs. De samenwerkingsverbanden bepalen vervolgens zelf hoe ze de rest van het geld inzetten om hun wettelijke opdrachten uit te voeren.

Vanwege het grote belang voor de leerlingen is het essentieel dat dit forse bedrag goed terechtkomt. Met andere woorden: dat het doelmatig besteed wordt. Voor ons als inspectie is het lastig om te beoordelen of dat inderdaad het geval is. Enerzijds doordat de wetgever niet heeft gedefinieerd wat een doelmatige besteding is. Anderzijds biedt de verantwoording van de samenwerkingsverbanden daarvoor weinig houvast.

Daarom hebben we onderzocht hoe samenwerkingsverbanden zicht houden en sturen op de doelmatige besteding van de middelen en zich erover verantwoorden. Eerst stelden we een theoretisch kader op naar aanleiding van gesprekken die we voerden met 15 deskundigen. Daarna onderzochten we in hoeverre we elementen uit dat theoretisch kader terug zagen in de praktijk van samenwerkingsverbanden.

Uit ons reguliere toezicht wisten we al dat samenwerkingsverbanden over het algemeen hun wettelijke opdrachten naar behoren uitvoeren. Uit dit onderzoek blijkt dat ze daarbij zoekende zijn hoe ze het beste zicht kunnen houden en kunnen sturen op een doelmatige besteding van middelen. In hun interne en externe verantwoording zien we daarbij onvoldoende of ze hun doelen bereikt hebben en wat het effect is geweest voor de leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften.

Ongeveer twee derde van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat ze de middelen passend onderwijs rechtstreeks overmaken aan de schoolbesturen op basis van het aantal leerlingen. Hiermee gaan deze samenwerkingsverbanden eraan voorbij, dat ondersteuningsbehoeften van leerlingen niet op alle scholen gelijk hoeven te zijn. Deze samenwerkingsverbanden kunnen hierdoor ook niet vaststellen of ze het geld echt wel doelmatig besteed hebben. De verantwoordelijkheid daarvoor is dan doorgeschoven naar de schoolbesturen. Terwijl het juist van belang is dat er zicht, sturing en verantwoording wordt gerealiseerd binnen alle lagen van een samenwerkingsverband.

Met dit onderzoek beogen we bij te dragen aan groter bewustzijn van doelmatige besteding en willen we de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen stimuleren tot meer zicht op, sturing op en verantwoording van de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs. Dat zou een betere, vruchtbaardere inzet van deze middelen bevorderen.

Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Samenvatting 5

1 Inleiding 8

2 Onderzoeksopzet en verantwoording 11
2.1 Onderzoeksvraag en deelvragen 11
2.2 Definitie 11
2.3 Interviews met deskundigen en ontwikkelen van een theoretisch kader 11
2.4 Onderzoek in het onderwijsveld 12
2.4.1 Vragenlijst naar alle samenwerkingsverbanden 12
2.4.2 Verdiepende interviews en bureau-analyse bij 40 samenwerkingsverbanden 12
2.4.3 Analyse van opgehaalde informatie 13
2.5 Afbakening 13
2.6 Leeswijzer 13

3 Doelmatigheid: Begripsbepaling door de deskundigen 14

4 Een theoretisch kader ter ondersteuning van het proces van zicht, sturing en verantwoording van doelmatige besteding van middelen passend onderwijs 15
4.1 Focus op ondersteuningsbehoeften binnen de regio 15
4.2 Cyclisch kwaliteitsmanagement 16
4.2.1 Ondersteuningsbehoeften van leerlingen verbinden met doelen in de planfase 16
4.2.2 Plannen verbinden doelen met financiën 16
4.2.3 Systematische gegevensverzameling 17
4.2.4 Datagerichte werkwijze 17
4.2.5 Verantwoording in de planfase inrichten maakt doelmatig verantwoorden mogelijk 17
4.3 Actoren betrekken en activeren 18
4.3.1 Informatie geven en ophalen bij alle betrokkenen 18
4.3.2 Dialoog en gesprekken voeren 18
4.4 Bestuurlijke inrichting en cultuur 19
4.4.1 Organisatiestructuur 19
4.4.2 Governance 19
4.4.3 De uitvoering van het interne toezicht 19
4.4.4 Onderling vertrouwen en leiderschap 20
4.4.5 Een professionele (aanspreek)cultuur 20
4.4.6 Ervaren van eigenaarschap en verantwoordelijkheid 20

5 Wat verstaan bestuurders van samenwerkingsverbanden onder doelmatigheid? 23

6 Zicht, sturing en verantwoording op doelmatige besteding 25
6.1 Focus op ondersteuningsbehoeften van leerlingen in de regio 25
6.1.1 Ondersteuningsbehoeften kennen 25
6.1.2 Ondersteuningsbehoeften in relatie tot de doelen 25
6.1.3 Ondersteuningsbehoeften in relatie tot de door te betalen bedragen aan de schoolbesturen 25
6.2 Cyclisch kwaliteitsmanagement 27
6.2.1 Ondersteuningsplan en doelen 27

6.2.2 Beleidsrijk begroten 27
6.2.3 Systematische gegevensverzameling 28
6.2.4 Bewezen effectieve aanpakken 29
6.2.5 Verantwoordingslijnen, inhoud, afspraken en verslaglegging 30
6.3 Alle actoren betrekken, stimuleren en activeren 31
6.3.1 Actoren actief betrekken bij het opstellen van het ondersteuningsplan en beleid 31
6.3.2 Actoren betrekken bij het opstellen van de begroting 32
6.3.3 Actoren betrekken bij beoordeling van resultaten uit de Ontwikkelingsperspectieven 32
6.3.4 Tevredenheidspeilingen 32
6.3.5 Dialoog voeren binnen het samenwerkingsverband 33
6.4 Bestuurlijke inrichting en cultuur van vertrouwen en transparantie 35
6.4.1 Heldere organisatiestructuur 35
6.4.2 Uitvoering van het intern toezicht 36
6.4.3 Onafhankelijkheid van het intern toezicht 37
6.4.4 Manieren om onafhankelijkheid van het intern toezicht te bevorderen 37
6.4.5 Het intern toezichtkader 38
6.4.6 Toezicht op doelmatige besteding van middelen 38
6.4.7 Verantwoording over doelmatige besteding van middelen door het intern toezicht 38
6.4.8 Criteria over doelmatige besteding middelen passend onderwijs 39
6.4.9 Een cultuur van vertrouwen en transparantie 39
6.5 Vorderingen en knelpunten 41

7 Conclusie 44
7.1 Het concluderend antwoord op de onderzoeksvraag 44
7.2 Definitie doelmatige besteding middelen passend onderwijs onduidelijk 44
7.3 Focus op (extra) ondersteuningsbehoeften 45
7.4 Kwaliteitsmanagement 45
7.5 Actoren en ketenpartners betrekken, activeren en stimuleren 45
7.6 Bestuurlijke inrichting en cultuur 46

8 Aanbevelingen 47
8.1 Breng de ondersteuningsbehoeften in beeld en houd daar zicht op 47
8.2 Vul het stelsel van kwaliteitszorg aan met de focus op doelmatige besteding middelen 47
8.3 Betrek de doelmatige besteding van middelen in de dialogen 47
8.4 Stel als intern toezichthouder een verwachtingskader op, gericht op doelmatige besteding middelen passend onderwijs 47
8.5 Leg de definitie van doelmatige besteding wettelijk vast 48
8.6 Leg de landelijke norm voor basisondersteuning vast 48

Samenvatting

Middelen passend onderwijs zijn de middelen die de samenwerkingsverbanden ontvangen van het Rijk om hun wettelijke taken uit te voeren. Elke school in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland is verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband voor passend onderwijs, dat wordt gevormd door de schoolbesturen binnen het verband. De samenwerkingsverbanden zijn geografisch ingedeeld. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen in een regio. Er zijn momenteel 75 samenwerkingsverbanden voor het basisonderwijs en 76 voor het voortgezet onderwijs. De wettelijke eisen zijn als volgt samen te vatten:

Schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden die ze samen vormen, hebben beide wettelijke taken en verantwoordelijkheden om passend onderwijs te geven aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De verantwoordelijkheden van individuele schoolbesturen en hun regionale samenwerkingsverbanden liggen logischerwijs in elkaars verlengde. Schoolbesturen hebben een zorgplicht en zijn verantwoordelijk voor de basis- en extra ondersteuning aan leerlingen op school (daarvoor hebben ze ook contact met individuele gemeenten). De samenwerkingsverbanden hebben de wettelijke verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorzieningen in de regio, het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen tot het speciaal basisonderwijs (sbo) en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en de samenwerking met (centrum)gemeenten en jeugdzorgregio's in de beleidsmatige afstemming met het domein jeugdhulp (OCW, 2020).

Wij constateren in ons toezicht op samenwerkingsverbanden dat:

- besturen zoeken naar een manier om goed zicht te krijgen op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen en om die te sturen;
- interne toezichthouders zoeken naar een manier om goed toezicht te kunnen houden hierop en om verantwoording erover te kunnen afleggen;
- er een wettelijke beschrijving of definitie van doelmatige besteding ontbreekt, waarop wij ons toezicht zouden kunnen baseren.

Aanvullend stellen instanties als de Algemene Rekenkamer, de Onderwijsraad en de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs in hun rapporten van de afgelopen jaren het gebrek aan zicht op de vraag of de rijksbekostiging voor passend onderwijs doelmatig wordt besteed, aan de orde. Bovenstaande heeft ertoe geleid dat we gekozen hebben dit stelselonderzoek in 2022 uit te voeren.

In dit stelselonderzoek verdiepen we ons in de doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen en in de wijze waarop het samenwerkingsverband en de deelnemende schoolbesturen en scholen in de regio, elk vanuit hun eigen rol, hiermee omgaan. We richten ons in dit stelselonderzoek niet op de vraag of samenwerkingsverbanden hun middelen voor passend onderwijs doelmatig besteden. Onze primaire vraag is of ze hun beleid zodanig hebben ingericht dat zicht, sturing en verantwoording hiervan mogelijk is.

De definitie van doelmatige besteding staat voor 'efficiënt, met het doel voor ogen, zodat geen tijd en middelen worden verspild aan bijzaken'. Deze definitie hebben we verrijkt met diverse invalshoeken door 15 deskundigen, geselecteerd in overleg met het veld, te interviewen. De interviews draaiden om de vraag wat de deskundigen verstaan onder doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen. Uit de interviews met de deskundigen blijkt dat het werken met een begripsbepaling van doelmatige

besteding het eerste uitgangspunt dient te zijn, maar experts geven geen eenduidige invulling aan wat dit begrip zou moeten inhouden.

Daarnaast bespraken we welke gedragingen, processen en instrumenten van samenwerkingsverbanden volgens de deskundigen bijdragen aan het verkrijgen van zicht en sturing op, en verantwoording over, de doelmatige besteding van middelen. De gedragingen, processen en instrumenten die daarbij naar voren kwamen zijn door ons verwerkt tot een theoretisch kader met 4 hoofdthema's:

1. stevige focus op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio van het samenwerkingsverband;
2. cyclisch kwaliteitsmanagement waarbinnen inhoud en financiën zijn verbonden, en met focus op doelmatige besteding;
3. het betrekken, stimuleren en activeren van veel en verschillende actoren;
4. duidelijke bestuurlijke inrichting en een cultuur van vertrouwen en transparantie.

N.B. We willen benadrukken dat dit een theoretische kader is en geen wettelijk kader. Het theoretische kader is gedurende het onderzoek tot stand gekomen en is als zodanig niet breder bekend bij het onderwijsveld. Met dit rapport stimuleren we om het theoretisch kader door te ontwikkelen en zo het zicht en de sturing op, alsmede de verantwoording van doelmatige besteding van middelen passend onderwijs beter vorm te geven.

Vervolgens hebben we een vragenlijst uitgezet onder alle 151 samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, om inzicht te krijgen of de bovenstaande thema's ook in relatie tot doelmatige besteding zichtbaar zijn bij de samenwerkingsverbanden.
In de tweede helft van 2022 hebben we bij een steekproef van 40 samenwerkingsverbanden verdiepend onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestond uit een analyse van relevante documenten en een aantal gestructureerde interviews.

Uit ons onderzoek blijkt dat samenwerkingsverbanden al veel ondernemen om zicht te krijgen en te sturen op, en verantwoording af te leggen over, doelmatige besteding middelen passend onderwijs. Maar het blijkt ook dat er nog stappen gezet moeten worden. De helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat het wenselijk is dat de wetgever definieert wat doelmatige besteding van de middelen passend onderwijs is. Wij zien hierin een rol voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

Hieronder beschrijven we onze bevindingen:
Allereerst zien we dat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen bij bijna een kwart van de samenwerkingsverbanden is vastgelegd in het ondersteuningsplan. De meerderheid van de samenwerkingsverbanden gaf aan de middelen op basis van leerlingenaantallen te verdelen. Een kwart gaf aan middelen te verdelen op basis van een analyse van de extra ondersteuningsbehoeften binnen de leerlingenpopulatie. We constateren dat er een verdiepingsslag gemaakt kan worden om de ondersteuningsbehoeften van leerlingen in kaart te brengen en te houden. Daarnaast is het van belang te bepalen welke basis- en extra ondersteuning nodig is om aan deze ondersteuningsbehoeften tegemoet te komen. Momenteel legt OCW de landelijke norm voor basisondersteuning vast. Deze norm kan samenwerkingsverbanden helpen bij het uitwerken van de extra ondersteuning geboden door het samenwerkingsverband.

Ten tweede zien we dat elk samenwerkingsverband een stelsel van kwaliteitszorg hanteert. Er is binnen dat stelsel over het algemeen weinig focus op doelmatige

besteding van de middelen voor passend onderwijs. Er zijn echter ook samenwerkingsverbanden waar dit wel (in zekere mate) aanwezig is.

Ten derde zetten samenwerkingsverbanden actief in op de dialoog en het delen en ophalen van informatie bij diverse betrokkenen. Zo betrekken ze schoolleiders, interne begeleiders, docenten, leerlingen en ouders bij beleidsontwikkelingen. Deze actoren worden het meest betrokken bij het onderwijskundige beleid gericht op passend onderwijs. In het financieel beleid zien we dat de betrokkenen in de scholen nog een beperkte rol hebben. Juist het actief betrekken en bespreken van het financieel beleid met deze betrokkenen – tot op de werkvloer – is een belangrijk element, benoemd door deskundigen.

Tot slot ervaren de meeste betrokkenen bij samenwerkingsverbanden een cultuur van vertrouwen en transparantie. Samenwerkingsverbanden hebben een gelaagde structuur, waarin er geen werkgeversrelatie is tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en deelnemende schoolbesturen. Ook communiceren samenwerkingsverbanden niet zelf met de scholen. Dit beschouwen de meeste samenwerkingsverbanden niet als een knelpunt, mogelijk omdat onderlinge taken en bevoegdheden volgens een meerderheid van de samenwerkingsverbanden zijn vastgelegd. Hierdoor is helder wie op bestuurlijk niveau verantwoordelijk is voor welke zaken. De schoolbesturen vormen in de meeste gevallen het intern toezicht, waarbij ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden een onafhankelijk voorzitter heeft. Volgens de deskundigen is het onafhankelijk kunnen functioneren van het intern toezicht ten opzichte van het bestuur belangrijk voor het toezicht op de doelmatige besteding van middelen.

Het onderzoek laat zien dat het nodig is om zicht en sturing op en verantwoording over doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te verbeteren. Hiervoor doen wij de volgende aanbevelingen, die deels gericht zijn aan het onderwijsveld:

- Breng de ondersteuningsbehoeften in beeld en behoud deze ook in beeld gedurende het gehele proces.
- Richt het stelsel van kwaliteitszorg in vanuit focus op doelmatige besteding van middelen.
- Voer meer dialoog over de doelmatige besteding van middelen.
- Stel als intern toezichthouder een verwachtingskader op, gericht op doelmatige besteding middelen passend onderwijs.

En aan OCW:

- Leg de definitie van doelmatige besteding wettelijk vast.

Samenwerkingsverbanden zelf zijn nog zoekende naar hoe ze kunnen verbeteren. Het in dit onderzoek ontwikkelde theoretische kader is een aanzet om zicht, sturing en verantwoording te verkrijgen op de doelmatige besteding van middelen passend onderwijs. We bevelen aan dat de samenwerkingsverbanden dit doorontwikkelen en in het dagelijks werk inzetten.

1 Inleiding

Wat is passend onderwijs?
Sinds de invoering van het passend onderwijs in 2014 moeten reguliere scholen en scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden voor het primair en voortgezet onderwijs. Het doel hiervan is om een dekkend aanbod te hebben, iedere leerling een passende plaats te geven in het onderwijs en indien nodig extra onderwijsondersteuning aan te bieden. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen een plaats vinden in het regulier onderwijs als dit mogelijk is, of in het speciaal onderwijs als dit nodig is. Gestelde doelen zijn onder andere het uitvoeren van de zorgplicht passend onderwijs, bestuurlijke samenwerking in samenwerkingsverbanden, vermindering van thuiszitters en een ononderbroken ontwikkeling voor de leerling. Doelen van passend onderwijs zoals de vermindering van langdurige thuiszitters zijn eveneens opgenomen in de bestuurs-/sectorakkoorden.

De bekostiging van passend onderwijs
Een van de beoogde effecten van de invoering van passend onderwijs was dat de verantwoording over de beschikbare middelen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wint aan transparantie (OCW, 2016).
Voor passend onderwijs wordt door het ministerie van OCW jaarlijks zo'n € 1,9 miljard (Rijksoverheid, 2022) verdeeld onder de samenwerkingsverbanden voor het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo). Na een verplichte afdracht van een deel van de middelen voor het gespecialiseerd onderwijs(gespecialiseerd onderwijs een overkoepelende term is voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) verdelen de samenwerkingsverbanden de financiële middelen onder scholen en schoolbesturen op verschillende manieren, afhankelijk van de gemaakte afspraken binnen het samenwerkingsverband. De verdeling van middelen door het samenwerkingsverband is onderdeel van het ondersteuningsplan en de meerjarenbegroting. Tot slot moeten besturen van het samenwerkingsverband verantwoording afleggen over de middelen voor extra onderwijsondersteuning.

De rol van de Inspectie van het Onderwijs
De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ziet er bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs onder meer op toe, hoe zicht en sturing op en verantwoording over doelmatigheid van de besteding van financiële middelen worden gerealiseerd. In het onderzoekskader van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2021) is de doelmatige besteding van middelen passend onderwijs geïntegreerd in de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteit en ambitie. De inspectie bepaalt aan de hand van de uitvoering van de toezichthoudende taken van het intern toezicht of er sprake is van doelmatige besteding. Waarbij wij kijken hoe het intern toezicht uitvoering geeft aan toezicht op doelmatige besteding. Ook is de doelmatige besteding van de rijksmiddelen sinds 1 januari 2021 explicieter in de wet opgenomen. Zo dient het jaarverslag een jaarrekening te bevatten waaruit blijkt dat er sprake is van een rechtmatige en doelmatige aanwending van de middelen.

Inzicht in doelmatige besteding middelen passend onderwijs blijkt lastig
Voor de overheid blijkt het lastig om de doelmatigheid van besteding van middelen inzichtelijk te maken. Zo stelt de Algemene Rekenkamer in zijn verantwoordingsonderzoek over 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) over de besteding van de middelen voor passend onderwijs dat jaarverslagen van de schoolbesturen geen juiste bron zijn voor de verantwoording over de middelen voor extra onderwijsondersteuning. Uit haar onderzoek blijkt ook dat samenwerkingsverbanden amper het jaarverslag van schoolbesturen gebruiken om te achterhalen waaraan de verdeelde middelen worden besteed. De

samenwerkingsverbanden, en daardoor ook de overheid, hebben geen zicht op het al dan niet doelmatig besteden van de middelen. Ook ontbreekt het zicht of de middelen toereikend zijn. Het onderwijsveld realiseert de transparantie van middelenbesteding voor extra onderwijsondersteuning, die was beoogd door het ministerie van OCW, niet.

Thematisch onderzoek gericht op doelmatige besteding door de inspectie
Mede naar aanleiding hiervan heeft de Inspectie van het Onderwijs al in 2018 bij 10 samenwerkingsverbanden primair onderwijs een verkennend onderzoek 'Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs' uitgevoerd (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Onderzocht is (1) in hoeverre de middelen voor extra ondersteuning zijn verstrekt conform het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, (2) of de besteding plaatsvond overeenkomstig de toewijzing en (3) of uit de verantwoordingsrapportage blijkt of de doelen van het ondersteuningsplan zijn gerealiseerd. De inspectie concludeert in dit onderzoek dat doelen 'verwateren'. Dit kent diverse vormen. Soms zijn de collectieve doelen niet meetbaar opgesteld, waardoor op schoolniveau onduidelijk is welk doel er concreet moet worden gerealiseerd. Ook is na het overhevelen van de middelen aan schoolbesturen niet inzichtelijk welke middelen aan welke programma's besteed worden en hoe middelen zijn ingezet. Daarnaast leggen schoolbesturen onvoldoende verantwoording af over de wijze waarop de ondersteuningsmiddelen zijn ingezet. Specifieker: in 3 van de 10 gevallen gaven de schoolbestuurders aan dat zij over de besteding van de ondersteuningsmiddelen geen verantwoording afleggen aan hun eigen intern toezichthoudend orgaan. Als belangrijkste reden werd gegeven dat de ondersteuningsmiddelen slechts een fractie waren van de totale omvang aan middelen waarover het schoolbestuur beschikte. Ook kwam in dit onderzoek naar voren dat schoolbesturen het – door de afwezigheid van een wettelijk normenkader – lastig vonden om vast te stellen of middelen doelmatig zijn besteed. Verder is in geen van de onderzochte jaarverslagen door de intern toezichthouder verantwoording opgenomen van de uitvoering van de taak om toe te zien op doelmatige besteding van de rijksmiddelen door het bestuur. Terwijl dit toch de wettelijke taak is zoals omschreven in de Wet op het primair onderwijs. Ook het feit dat schoolbestuurders vaak dubbelrollen (bijvoorbeeld als deelnemer en toezichthouder) hebben binnen een samenwerkingsverband, draagt niet bij aan het voeren van de kritische dialoog dan wel het onafhankelijk uitvoeren van de rol van intern toezichthouder.

Adviezen om beleid te verbinden met begroting om zo inzicht in doelmatige besteding te verkrijgen
De Onderwijsraad adviseerde in haar rapport 'Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden', de Tweede Kamer om de bekostiging minder complex te maken en tevens de verantwoording over de besteding te verbeteren (Onderwijsraad, 2018). Hierin geeft de raad aan dat meer inzicht in de besteding van onderwijsgelden vooral een kwestie is van verantwoording en toezicht. In haar rapport geeft de raad de volgende invulling aan doelmatigheid van besteding van middelen: 'De onderwijsinstellingen kunnen allereerst de doelmatigheid van bestedingen vergroten door beleidsrijk te begroten, om daarop gebaseerd effectiviteit van beleid vast te stellen en gebruik te maken van *benchlearning* en normering. Tot slot door de doeltreffendheid van beleid te evalueren in relatie tot de besteding'.
Toelichting: Een norm (benchmark) toont op objectieve wijze verschillen en overeenkomsten tussen vergelijkbare organisaties. Benchlearning is het actief faciliteren van het leer- en ontwikkelproces naar aanleiding van resultaten die de norm oplevert.

Het versterken van de relatie tussen doelen, beleid en de inzet van middelen is een onderwijs-breed aandachtspunt. Zo blijkt uit de analyses van de inspectie inzake De Financiële Staat van het Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2019) dat minder dan de helft van de instellingen in het funderend onderwijs de continuïteitsparagraaf heeft voorzien van een begroting die als beleidsrijk is te kwalificeren.

De Algemene Rekenkamer wijst er in haar rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2)* uit 2019 op dat er ook op overheidsniveau meer zicht op resultaten van beleid nodig is. Daarnaast is er winst te behalen in de informatievoorziening en verantwoording over het gevoerde beleid en de (daarmee) behaalde resultaten (Algemene Rekenkamer, 2019). In april 2020 publiceerde McKinsey & Company het rapport 'Een verstevigd fundament voor iedereen', dat onder andere de doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs belicht. Uit dit rapport bleek dat er nog veel verbetering nodig is in de doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs. Zo is er weinig zicht op de effecten van de besteding van de middelen op de onderwijsresultaten van de leerlingen. Ook leggen schoolbesturen onvoldoende en ontransparant verantwoording af aan het samenwerkingsverband. Hierdoor zijn de geldstromen door het samenwerkingsverband niet te volgen en kan het samenwerkingsverband zich onvoldoende verantwoorden in het eigen jaarverslag. In het rapport staan concrete aanbevelingen, die aansluiten bij dit stelselonderzoek: aanbevelingen om de doelmatigheid van de besteding te verbeteren, om te sturen op de effectiviteit van de besteding en om te komen tot transparantie die verantwoording van de besteding van de middelen faciliteert (McKinsey & Company, 2020).

Nog steeds is onbekend hoe middelen passend onderwijs doelmatig besteed worden
Ook de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) concludeert in 2020 in haar rapport 'Evaluatie Passend Onderwijs' dat het onduidelijk is of de bestedingen voor extra ondersteuning doelmatig zijn (NRO, 2020). De commissie noemt daarvoor 2 oorzaken. Ten eerste omschrijft de Wet passend onderwijs op landelijk niveau geen doelen of doelgroep. Ten tweede ontbreekt het aan betrouwbare registraties. De samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen bepalen zelf de doelgroep en de doelen en de wijze waarop ze het budget verdelen, de middelen inzetten en de inzet verantwoorden.
Aanvullend kreeg in ons reguliere toezicht 80% van de samenwerkingsverbanden waarbij we in 2022 een vierjaarlijks onderzoek hebben uitgevoerd een herstelopdracht, omdat zij zich niet voldoende verantwoordden over (het toezicht op) doelmatige besteding van de middelen. Overigens kregen ook binnen de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs 58% van de besturen hiervoor vergelijkbare herstelopdrachten (Inspectie van het Onderwijs, 2023).

De bovenstaande rapportages, aanbevelingen, verbetermaatregelen en bevindingen maken nader onderzoek relevant naar de processen om zicht, sturing en verantwoording van doelmatige besteding te realiseren. Daarnaast stelt de inspectie zich met dit onderzoeksrapport ten doel om tot aanbevelingen te komen die het onderwijsveld helpen om het gehele proces van doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te versterken. Tot slot ambieert de inspectie met de opgedane inzichten het eigen toezicht te verbeteren.

2 Onderzoeksopzet en verantwoording

Dit stelselonderzoek richt zich op zicht en sturing op, en verantwoording over, de ondersteuningsmiddelen passend onderwijs, die worden toegekend aan besturen van samenwerkingsverbanden. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet en resultaten is te vinden in het Technische Rapport (TR).

2.1 Onderzoeksvraag en deelvragen

In ons onderzoek staat de volgende vraag centraal:
Hebben samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs zicht op, sturen zij op, en verantwoorden zij zich over de doelmatigheid van de besteding van de voor passend onderwijs verstrekte financiële middelen? Wat is daarop van invloed?

Deelvragen zijn:

1. *Wat verstaan bestuurders van samenwerkingsverbanden onder doelmatigheid?*

2. *In hoeverre voldoen samenwerkingsverbanden aan wat deskundigen zien als belangrijke elementen om zicht en sturing te hebben op, en een goede verantwoording te kunnen afleggen over, doelmatige besteding van middelen?*

3. *Welke kenmerken van samenwerkingsverbanden hangen samen met wat deskundigen zien als belangrijke elementen voor het realiseren van zicht en sturing op en een goede verantwoording van doelmatige besteding?*

2.2 Definitie

We zijn aanvankelijk gestart met de definitie van 'doelmatige besteding'. In de Van Dale staat ' efficiënt, steeds met het doel voor ogen, zodat geen tijd en middelen worden verspild aan bijzaken'. Deze definitie biedt weinig houvast. We hebben op basis van 15 verdiepende interviews een theoretisch afwegingskader opgesteld om de doelmatigheid van bestedingen in het kader van passend onderwijs verdiepend te analyseren.

2.3 Interviews met deskundigen en ontwikkelen van een theoretisch kader

Voorafgaand aan het onderzoek in het onderwijsveld hebben wij 15 deskundigen geïnterviewd. Deze interviews leverden informatie op om tot een theoretisch kader te komen. Dit vormde de basis om de onderzoeksinstrumenten te ontwikkelen en zo de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.
Om te komen tot een selectie van deskundigen heeft het onderzoeksteam een lijst met externe deskundigen opgesteld. Deze lijst is doorgenomen met de PO-raad, de VO-raad, de sectorraad GO en het Steunpunt Passend Onderwijs, waarna er door de raden ook experts uit het veld zijn aangedragen. Uiteindelijk leverde dat een totaal op van 15 deskundigen op het gebied van bestuur, toezicht, wetenschap en financiële verantwoording (onder andere accountancy) en ook deskundigen uit de praktijk van de samenwerkingsverbanden.

We stelden hun de volgende vragen:

- *Wanneer is er sprake van doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen die het samenwerkingsverband ontvangt voor passend onderwijs?*
- *Wanneer zijn er voldoende zicht en sturing op en een goede verantwoording over doelmatige besteding van middelen passend onderwijs?*

- *Wat zijn mogelijke factoren, actoren, processen en instrumenten die bijdragen aan goed zicht en sturing op en een goede verantwoording over doelmatige bestedingen van middelen passend onderwijs?*

Het doel van deze interviews was om helder te krijgen wat deskundigen verstaan onder doelmatige besteding van financiële middelen voor passend onderwijs en om te komen tot een theoretisch kader. De uitkomst van de interviews is door de onderzoekers van de inspectie geanalyseerd, samengevat en nogmaals gepresenteerd in dialoogsessies met de deskundigen. Dit vormde de basis van waaruit we het theoretisch kader hebben opgebouwd, verdeeld in 4 hoofdthema's. Bij de hierboven genoemde indeling van hoofdthema's zijn elementen verwerkt die door ten minste 2 van de experts zijn aangedragen. Elementen die zijn aangedragen door slechts één deskundige en die niet werden onderschreven door de overige deskundigen hebben we niet gezien als onderdeel van het theoretisch kader. Hierbij maakten we gebruik van de modellen, definities en argumentaties die de deskundigen hebben aangedragen. Het theoretische kader hebben we gebruikt om de onderzoeksinstrumenten te ontwikkelen en om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

2.4 Onderzoek in het onderwijsveld

We hebben alle 151 samenwerkingsverbanden bevraagd met een uitgebreide vragenlijst. De vragenlijst is ingevuld door 136 van de 151 samenwerkingsverbanden. Bij deze respons behoort een foutmarge van 3% bij een betrouwbaarheidspercentage van 95%. Daarnaast hebben we een verdiepend onderzoek uitgevoerd bij een representatieve steekproef van 40 samenwerkingsverbanden. Bij een steekproef van 40 samenwerkingsverbanden behoort een foutmarge van 13% bij een betrouwbaarheidspercentage van 95% (bron: TR). Bij deze 40 samenwerkingsverbanden zijn we gestart met het analyseren van relevante documenten, zoals het jaarverslag, het ondersteuningsplan, rapportages en verantwoordingsdocumenten. Daarna hebben we bij dezelfde 40 samenwerkingsverbanden met 3 actoren een apart interview afgenomen. Daarbij ging het om een interview met:

- de uitvoerend bestuurder of de functionaris die de uitvoerende bestuurstaken uitvoert;
- het intern toezicht of het orgaan dat intern toezicht uitvoert;
- degene die de verantwoording aflegt aan het samenwerkingsverband.

Veelal spraken we met schoolbestuurders, schoolleiding of intern begeleiders.

2.4.1 Vragenlijst naar alle samenwerkingsverbanden

Het theoretisch kader hebben we gehanteerd om te komen tot een vragenlijst waarmee alle 151 samenwerkingsverbanden zijn bevraagd. De vragen richtten zich op de wijze waarop zij zicht hebben op de doelmatige besteding van middelen, hoe zij daarop sturen en hoe zij de doelmatigheid van de financiële bestedingen betrekken bij de verantwoording in hun jaarverslag. 136 samenwerkingsverbanden (90%) hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Er waren geen verschillen tussen de samenwerkingsverbanden die de vragenlijst wel en niet hebben ingevuld voor wat betreft het aantal schoolbesturen, scholen, betrokken gemeenten en leerlingen. Deze groep is daarmee representatief voor alle samenwerkingsverbanden wat betreft bovenstaande kenmerken.

2.4.2 Verdiepende interviews en bureau-analyse bij 40 samenwerkingsverbanden

Het theoretische kader vormde ook de basis voor verdiepende interviews bij een steekproef van 40 samenwerkingsverbanden. Deze zijn uitgevoerd in september en oktober 2022. We spraken met de bestuurders en toezichthouders van deze samenwerkingsverbanden en afzonderlijk met schoolbestuurders, directeuren of

medewerkers van aangesloten schoolbesturen: in totaal ging het om 120 interviews. Verder hebben we van elk van deze 40 samenwerkingsverbanden het actuele ondersteuningsplan, het jaarverslag 2021 en door de samenwerkingsverbanden aangedragen documenten die zij zelf relevant vonden, geanalyseerd. De 40 samenwerkingsverbanden in de steekproef verschilden niet van die buiten de steekproef wat betreft het aantal schoolbesturen, scholen, betrokken gemeenten en leerlingen.

2.4.3 Analyse van opgehaalde informatie

De analyse van alle verzamelde gegevens vond eind 2022 tot aan het voorjaar van 2023 plaats en heeft geleid tot de totstandkoming van dit stelselrapport. Alle verzamelde gegevens zijn verwerkt in de Technische Rapportage die bij dit stelselonderzoek hoort.

2.5 Afbakening

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de doelmatige besteding van middelen passend onderwijs. Het rechtmatigheidsaspect hebben we niet meegenomen in dit onderzoek. Over rechtmatigheid is duidelijkheid bij zowel het onderwijsveld als bij de toezichthouder en zijn toezicht en handhaving mogelijk.
We hebben ons stelselonderzoek gericht op wat deskundigen aan voorwaarden en praktijken (vervat in het theoretisch kader) nodig achten voor een goed zicht op, een goede sturing op en een goede verantwoording van de doelmatigheid van de bestedingen voor passend onderwijs. We hebben onderzocht in hoeverre de samenwerkingsverbanden die voorwaarden en praktijken realiseren, op de wijze waarop we deze hebben uitgewerkt in het theoretische kader. De vraag óf samenwerkingsverbanden deze middelen doelmatig besteden, hebben we in dit stelselonderzoek dan ook niet gesteld.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven en verantwoorden we de onderzoeksopzet, hoe we te werk zijn gegaan en welke instrumenten we hebben gebruikt. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat de deskundigen verstaan onder doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen voor het passend onderwijs. Hoofdstuk 4 bevat het theoretische kader dat is opgebouwd aan de hand van de elementen die de deskundigen benoemden. De beschrijving van de wijze waarop besturen van samenwerkingsverbanden inhoud geven aan het begrip doelmatigheid is te vinden in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 hebben we de data uit het onderzoek bij de samenwerkingsverbanden verbonden met het theoretische kader.
In de tekstvakken in hoofdstuk 6 zijn relevante praktijkvoorbeelden verwerkt. Gedurende de uitvoering van het stelselonderzoek hebben we voorbeelden verzameld die gedeeld werden door de samenwerkingsverbanden. Deze praktijkvoorbeelden illustreren de uitkomsten van het stelselonderzoek met de voorbeelden uit het onderzoek bij de 40 samenwerkingsverbanden po en vo.
Hoofdstuk 7 bevat de conclusie. Hoofdstuk 8 bevat de aanbevelingen.
Met hoofdstuk 9 sluiten we het rapport af met een slotbeschouwing op de uitkomsten van het onderzoek.
De bijlagen bevatten de literatuur en bronnenlijst. In een aparte bijlage is het Technisch Rapport toegevoegd aan dit stelselrapport.

3 Doelmatigheid: Begripsbepaling door de deskundigen

Om te verhelderen wat doelmatige besteding van financiële middelen voor passend onderwijs omvat, namen we interviews af met de deskundigen. We vroegen de deskundigen in individuele interviews wat ze verstaan onder doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs. Hieruit kwam een veelheid aan onderwerpen naar voren. Tegelijkertijd constateren we dat vrijwel alle deskundigen een duidelijke verbinding leggen tussen financiën en beleid. De meesten geven aan dat doelmatigheid gaat over de besteding van geld aan de inzet van mensen en middelen, gericht op het effectief en efficiënt invullen van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen (figuur 3.1).

Volgens de deskundigen is het van primair belang, dat de inzet van de middelen passend onderwijs een aantoonbaar positief effect heeft op de ontwikkeling van leerlingen met (een) extra ondersteuningsbehoefte(n). Het gaat dan ook niet alleen om de realisatie van doelen op basis van kengetallen, zoals deelnamepercentages aan het speciaal onderwijs, maar om de uitkomst van een proces dat als resultaat heeft dat de leerlingen zich goed kunnen ontwikkelen.

Daarbij vinden de meeste deskundigen het van belang dat de resultaten van de inspanningen kunnen worden aangetoond. Over de wijze waarop deze inspanning op een al dan niet objectieve wijze kan worden aangetoond, bestaat geen eenduidigheid. De deskundigen verbinden doelmatigheid niet aan rechtmatigheid, beide staan los van elkaar. Rechtmatigheid is een voorwaarde: een besteding kan rechtmatig zijn, maar niet doelmatig. Allereerst moet worden bepaald of middelen rechtmatig zijn besteed en vervolgens of middelen ook doelmatig zijn besteed.

De deskundigen gaven ons veel informatie over hoe zij vinden dat zicht en sturing op en verantwoording over doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs op een goede manier tot stand kunnen komen. Zij gaven daarbij aan dat het uitgangspunt is dat schoolbesturen en het bestuur van het samenwerkingsverband samen komen tot een begripsbepaling: wat verstaan zij onder doelmatige besteding van middelen? Hieraan kunnen zij vervolgens criteria koppelen die passen bij de gestelde doelen. Het met elkaar inhoud geven aan het begrip in de planfase, zo stellen de meeste deskundigen, versterkt het krijgen van zicht op, het kunnen sturen op en het verantwoorden van de doelmatigheid van de besteding van de middelen (figuur 3.1).



Figuur 3.1: **Kernwoorden doelmatige besteding**.

4 Een theoretisch kader ter ondersteuning van het proces van zicht, sturing en verantwoording van doelmatige besteding van middelen passend onderwijs

Belangrijke, door de deskundigen aangedragen elementen om het proces van zicht en sturing op en verantwoording over doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs vorm te geven, hebben wij onderverdeeld in 4 hoofdthema's (figuur 4.1 en 4.6):

1. focus op ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio van het samenwerkingsverband;
2. cyclisch kwaliteitsmanagement;
3. het betrekken en stimuleren van alle actoren en ketenpartners;
4. bestuurlijke inrichting en cultuur.

Het kader bevat, binnen de 4 hoofdthema's, elementen die volgens de deskundigen het bestuur van het samenwerkingsverband in staat stellen om zicht en sturing op en verantwoording over doelmatige besteding middelen passend onderwijs te realiseren.



Figuur 4.1: Het theoretische kader

4.1 Focus op ondersteuningsbehoeften binnen de regio

Om doelmatige besteding van de middelen passend onderwijs mogelijk te maken, is het volgens de deskundigen van belang dat het samenwerkingsverband de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio in beeld heeft en analyseert. Dit omdat ondersteuningsbehoeften contextafhankelijk kunnen zijn (figuur 4.1). Het samenwerkingsverband kan de ondersteuningsbehoeften in kaart brengen door deze, voordat het nieuwe ondersteuningsplan moet worden opgesteld,

te onderzoeken. De ouders en ketenpartners (leerplicht, hulpverlening, zorg et cetera) zijn van belang om de context nader in te vullen, waarmee de ondersteuningsbehoeften kunnen worden gespecificeerd. Het is van belang dat het samenwerkingsverband de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio permanent in beeld houdt. Dit is mogelijk door het monitoren en analyseren van de leerlingenpopulatie op te nemen als processtappen in de kwaliteitscyclus. Het is van belang dat het samenwerkingsverband bepaalt welke gegevens nodig zijn, hoe deze worden verzameld en hoe monitoring wordt uitgevoerd. Zodoende kan het samenwerkingsverband het beeld van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen in de regio steeds herijken, onderdelen daarvan benchmarken* en het op te stellen beleid daarop baseren en indien nodig aanpassen. Indien deze data over de jaren heen worden verzameld bieden ze een steeds betere en betrouwbaarder basis om te reflecteren op uitgezette acties, en daaraan gekoppelde resultaten en doelmatigheid van het beleid te bekijken.

* Toelichting Benchmarken: Het ontwikkelen van een norm die wordt gehanteerd om de daarop gebaseerde resultaten objectief te vergelijken.



Figuur 4.2: **Ondersteuningsbehoeften**. *Deze figuur symboliseert de focus op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie in de regio.*

4.2 Cyclisch kwaliteitsmanagement

4.2.1 Ondersteuningsbehoeften van leerlingen verbinden met doelen in de planfase

De planfase is volgens de deskundigen van essentieel belang om zicht en sturing op, en verantwoording van, doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs mogelijk te maken. Voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan hierbij het belangrijkste instrument. Het goed definiëren van de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie vormt de start van de planfase (zie ook 4.3). Inzicht in wat de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen zijn, maakt het mogelijk om op basis hiervan concrete doelen te formuleren. Door doelen in het ondersteuningsplan zoveel mogelijk te koppelen aan gewenste kwantitatieve en kwalitatieve resultaten, maakt het samenwerkingsverband duidelijk wat leerlingen (mogelijk) gaan bereiken. Het is hierom van voorwaardelijk belang dat duidelijk is, wat valt onder basisondersteuning en onder extra ondersteuning.

4.2.2 Plannen verbinden doelen met financiën

In de planfase stelt een samenwerkingsverband als onderdeel van het ondersteuningsplan een beleidsrijke meerjarenbegroting op; het verbindt hierin uitgaven aan doelen en resultaten. Door de gestelde doelen en beoogde resultaten te koppelen aan de ondersteuningsmiddelen voor passend onderwijs is binnen het samenwerkingsverband helder wat de doelbestemming is van deze middelen. Het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning, zoals vastgelegd in het ondersteuningsplan, verheldert dat nog meer. Het werken met programmalijnen in de meerjarenbegroting faciliteert het koppelen van ambities uit het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband kan doelmatige besteding ook

faciliteren door voorafgaand plannen op te laten stellen door schoolbesturen en scholen. Wel is het van belang eisen te stellen aan deze plannen om zodoende de schoolbesturen (beleids-)doelen en resultaten te laten verbinden aan de daarvoor benodigde middelen voor passend onderwijs. Daarmee wordt het plan onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg om vorderingen te monitoren en het gesprek daaropvolgend met elkaar te kunnen voeren over de vraag of de middelen passend onderwijs doelmatig worden besteed.

4.2.3 Systematische gegevensverzameling

Om te kunnen volgen of plannen worden uitgevoerd en of ze leiden tot het bereiken van de beoogde doelen, is het systematisch verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van belang. Door in de planfase een systematische gegevensverzameling in te richten, is duidelijk welke informatie hoe vaak en door wie wordt verzameld. Daarbij dient helder te zijn welke kwalitatieve en kwantitatieve gegevens worden benut om te bepalen of een resultaat is behaald en hoeveel middelen daarvoor zijn ingezet. Het is daarbij ook van belang het verhaal van de leerling, de groep of de school en de regio achter de verzamelde gegevens mee te nemen.

4.2.4 Datagerichte werkwijze

Systematische gegevensverzameling is een voorwaarde om datagericht te werken. De te verzamelen data zijn dan niet alleen kwantitatieve data, maar juist ook kwalitatieve data. Deze werkwijze maakt het mogelijk om uitvoeringsprocessen periodiek te monitoren en te bepalen of deze leiden tot de beoogde (kwantitatieve en kwalitatieve) resultaten. De opgehaalde informatie vormt de basis om tot eigen vormen van *evidence-informed* werken (vanaf nu: bewezen effectieve werkwijze) te komen en draagt bij aan de doelmatige inzet van middelen passend onderwijs. Het tussen samenwerkingsverbanden onderling vergelijken van gegevens over ingezette interventies en de bereikte resultaten als een vorm van benchmarken, verrijkt de datagerichte werkwijze nog meer. Het leren werken met data kan gefaciliteerd worden door een datagerichte werkwijze aanvankelijk simpel te houden, bijvoorbeeld door het delen van behaalde resultaten uit de eigen praktijk, en daarop gebaseerd tot een analyse en uitwisseling komen. Het daarbij benutten van aanvullende wetenschappelijk bewezen effectieve methoden verdiept deze initiële datagerichte werkwijze.

4.2.5 Verantwoording in de planfase inrichten maakt doelmatig verantwoorden mogelijk

In de planfase is het van belang afspraken te maken over verantwoording en wie daarin welke rol op zich neemt. Afhankelijk van de bestuurlijke inrichting en organisatiestructuur zijn het de schoolbesturen, schoolleiders, intern begeleiders of andere betrokkenen die verantwoording afleggen. Als duidelijk is op basis van welke criteria doelmatige besteding wordt gekenmerkt, helpt dit ook bij het afleggen van verantwoording. De verantwoording van de verschillende betrokkenen dient het samenwerkingsverband vervolgens te benutten om te rapporteren in het jaarverslag: wat is bereikt met de ingezette middelen? Daarmee is het intern toezicht in staat te beoordelen of middelen doelmatig zijn besteed.



Figuur 4.3: ***PDCA als cyclisch stelsel van kwaliteitszorg****.*

4.3 Actoren betrekken en activeren

Het samenwerkingsverband wordt gevormd door de deelnemende schoolbesturen in de hoedanigheid van interne partnerorganisaties. Alle personeelsleden die vallen onder de aangesloten schoolbesturen, en alle leerlingen en ouders zijn daarmee actoren van een samenwerkingsverband. Iemand kan echter pas betrokken worden en participeren als 'actor' als hij of zij beseft actor te zijn en ervaart een actieve bijdrage te kunnen leveren en mede het verschil te maken. Om alle actoren bewust te maken van de eigen professionele rol en van de eigen professionele ruimte, is het van belang in de planfase te verhelderen wie waarvoor verantwoordelijk is, zodat iedereen weet wie welke verantwoordelijkheid draagt binnen het gehele stelsel van kwaliteitszorg.

4.3.1 Informatie geven en ophalen bij alle betrokkenen

Het is volgens de deskundigen van belang de informatievoorziening zo in te richten dat alle actoren en ketenpartners (bijvoorbeeld onderwijsbeleidsmedewerkers van de gemeente, leerplichtambtenaren, zorg- en jeugdhulpverleners) worden geïnformeerd over wat het samenwerkingsverband doet en waar het voor staat. Daarmee bereikt het samenwerkingsverband dat alle betrokkenen weten wat de doelen zijn en hoe middelen daarvoor worden ingezet.

Tegelijkertijd dient de informatievoorziening zo ingericht te worden dat er niet alleen informatie wordt gegeven, maar ook wordt opgehaald bij alle actoren en relevante ketenpartners (figuur 4.4). Het ophalen van informatie kan plaatsvinden in de reguliere overlegstructuren met actoren of ketenpartners. De deelnemende schoolbesturen zijn tegelijkertijd actoren, die vanuit de gezamenlijke verantwoording het samenwerkingsverband van relevante informatie moeten voorzien. Het samenwerkingsverband kan dit faciliteren door met een eenduidig *format* voor verantwoording te werken, waarin de schoolbestuurder bijvoorbeeld aangeeft hoe middelen zijn besteed en welk resultaat daarmee is behaald. Om de informatie over de effecten van passend onderwijs op te halen, is het van belang ook data op groeps- en leerlingniveau van docenten en onderwijsassistenten te benutten. De stem van de leerlingen en ouders dient daarin ook meegenomen te worden. Hun kennis en ervaringen kunnen worden verzameld met tevredenheidspeilingen en reguliere gesprekken of door de (tussentijdse) evaluaties van een ontwikkelingsperspectief te benutten. Deze informatievoorziening maakt het dan mogelijk aan de hand van een volledig beeld te reflecteren op de realisatie van de gestelde doelen.

4.3.2 Dialoog en gesprekken voeren

Het is van belang dat het samenwerkingsverband de dialoog organiseert en faciliteert tussen alle betrokkenen. Een dergelijke dialoog leidt tot een inhoudelijke discussie, reflectie en aanscherping van beleid. Daarbij is het belangrijk ook de doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs als thema uit te

diepen en zo gezamenlijk te komen tot begripsvorming. Deze dialogen of gesprekken tussen betrokkenen dienen zo divers mogelijk te worden ingericht, zodat bijvoorbeeld personeel uit verschillende functiegroepen elkaar ontmoet en ook schoolbestuurlijke grenzen worden overstegen. Tevens is het van belang om de dialogen of gesprekken regulier te voeren met ouders en externe hulpverleners. Deze interacties verrijken het stelsel van kwaliteitszorg met verschillende perspectieven.



Figuur 4.4: **Dialoog**.

4.4 Bestuurlijke inrichting en cultuur

4.4.1 Organisatiestructuur

Een samenwerkingsverband heeft een gelaagde structuur waarin geen werkgeverschapsrelatie bestaat tussen het bestuur en de deelnemende schoolbesturen (figuur 4.5). Het is daarom volgens de deskundigen belangrijk een heldere organisatiestructuur in te richten, zodat duidelijk is wie op welk functieniveau waarvoor verantwoordelijk is. Tevens moet inzichtelijk zijn wat de mandaten zijn van de overlegstructuren en hoe die bijdragen aan de besluitprocedures. Daarnaast is het belangrijk om helder te maken wie uitvoering geeft aan de realisatie van de doelen, hoe de organisatiestructuur is ingericht en welke administratieve processen er zijn binnen het samenwerkingsverband. Daarbij is het van belang dat de schoolbesturen en overige actoren zich blijvend committeren aan deze organisatiestructuur en aan hetgeen is overeengekomen in de planfase. Zo ontstaat tussen de actoren een effectieve en doelgerichte samenwerking om gezamenlijk passend onderwijs te realiseren.

4.4.2 Governance

Ook de bestuurlijke inrichting en de verdeling van verantwoordelijkheden moet gericht zijn op effectieve processen en het daarbij doelmatig besteden van de middelen. De bestuurlijke structuur van veel samenwerkingsverbanden geeft echter stof tot nadenken. Het feit dat veel schoolbesturen bewust kiezen voor het innemen van de rol van bestuurder of van intern toezichthouder van het samenwerkingsverband (of beide) kan een belemmering vormen om te komen tot effectieve sturing en verantwoording binnen het samenwerkingsverband. Er is in dergelijke situaties sprake van een dubbelrol van de schoolbestuurders, die immers zowel schoolbestuurlijke als gemeenschappelijke belangen moeten dienen. In deze gevallen is het de schoolbestuurder die zichzelf moet aanspreken of aan een bestuurder kritische vragen moet stellen over hoe de bestuurder van het samenwerkingsverband de schoolbestuurder(s) aanspreekt. Ook hebben schoolbesturen er soms vanuit strategische overwegingen belang bij om zo min mogelijke informatie aan het samenwerkingsverband te geven.

4.4.3 De uitvoering van het interne toezicht

Een onafhankelijke uitvoering van het interne toezicht op het bestuur is van belang. Hierbij helpen intern toezichthouders de besteding van de middelen inzichtelijk te maken door goede vragen te stellen over de wijze waarop deze volgens het bestuur

doelmatig besteed zijn. Ook vragen zij het bestuur van het samenwerkingsverband om de juiste verantwoordingsgegevens en gaan ze daarover een kritische dialoog aan. De schoolbestuurders in het intern toezicht kunnen er belang bij hebben deze vragen niet aan het bestuur te stellen.
Om nabijheid tot het onderwijsveld te waarborgen en tegelijkertijd te komen tot een onafhankelijke uitvoering van de toezichthoudende taken, zou het goed zijn om te werken met onafhankelijke intern toezichthouders, die extern zijn geworven op basis van een professionele profielschets. De onafhankelijke uitvoering van de toezichthoudende taken behoeft wel voldoende betrokkenheid bij het onderwijsveld en inzicht in de positie van de deelnemende schoolbesturen.

Ook zouden intern toezichthouders van samenwerkingsverbanden een verwachtingskader moeten schetsen, waarin criteria zijn geformuleerd om te beoordelen of doelen zijn behaald. Zo'n kader kan de professionele dialoog tussen de bestuurder van het samenwerkingsverband en het intern toezicht versterken, waar het gaat om doelmatige besteding van middelen passend onderwijs en de realisatie van de beoogde doelen. De bestuurder van het samenwerkingsverband kan zich dan op basis van de uitgangspunten in dit verwachtingskader aan het intern toezicht verantwoorden over de (niet) behaalde resultaten in relatie tot de gestelde doelen en de daarvoor toegekende financiën.

4.4.4 Onderling vertrouwen en leiderschap

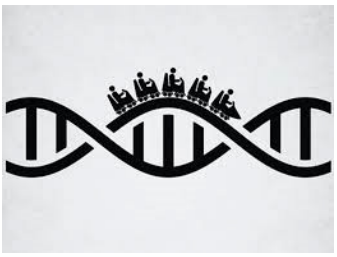
Een sterk autonoom bestuur dat leiderschap en onderling vertrouwen toont, draagt bij aan een goed zicht op, een goede sturing op en een betekenisvolle verantwoording over de doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Bij vertrouwen gaat het dan om onderling vertrouwen tussen alle geledingen van het samenwerkingsverband: de (uitvoerend) bestuurder, de intern toezichthouders en de deelnemende schoolbesturen alsook de medewerkers binnen het samenwerkingsverband en van de scholen.

4.4.5 Een professionele (aanspreek)cultuur

In een professionele cultuur is de bestuurder van het samenwerkingsverband gelegitimeerd om de schoolbesturen aan te spreken en kritisch te bevragen op hun bijdrage aan de realisatie van de afspraken en het tot stand komen van een dekkend netwerk. Een cultuur van vertrouwen en transparantie zorgt voor draagvlak en vormt de basis voor deze professionele (aanspreek)cultuur. Draagvlak is immers een waarborg voor een succesvolle uitvoering door besturen en scholen van de afspraken die zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan.

4.4.6 Ervaren van eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Het ervaren van eigenaarschap en verantwoordelijkheid – van het bestuur tot de werkvloer – heeft positieve invloed op de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs. Een sterk gevoel van eigenaarschap over bijvoorbeeld de afspraken in het ondersteuningsplan, over de keuzes voor de verdeling van middelen, en over beleidsuitwerkingen gedurende het uitvoeringsproces levert een sterk verantwoordelijkheidsgevoel op en zorgt voor draagvlak. Als actoren tot op de werkvloer betrokken worden en betrokkenheid ervaren, zal dit ook in gedrag en uitvoering merkbaar zijn. Dan is het samenwerkingsverband als geheel in staat de middelen doelmatig te besteden en de doelen uit het ondersteuningsplan te realiseren.



Figuur 4.5: Bestuurlijke inrichting en cultuur.



Focus op ondersteunings-behoeften van leerlingen in de regio van het samenwerkingsverband

- Ondersteunings-behoeften van de leerling populatie in kaart brengen en monitoren
- De ondersteunings-behoeften analyseren en in verband brengen met beleid waaronder doelmatige besteding



Een cyclisch kwaliteitsmanagement

Doelen
- Ondersteuningsbehoeften verbinden met concrete doelen

Plannen verbinden doelen en financiën
- Gebaseerd op eerder bereikte resultaten in OP
- Basis- en extra ondersteuning duidelijk onderscheiden
- Extra ondersteuning is concreet beschreven, sluit aan bij doelen en is gekoppeld aan inzet middelen passend onderwijs
- Werken met (beleidsrijke) programmalijnen in de MJB

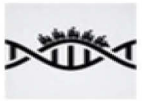
Uitvoeren en monitoren
- Data vooraf bepalen en systematisch verzamelen geeft zicht/sturing op besteding middelen
- Benutten van 'Evidence based' werken

Verantwoorden in planfase inrichten maakt doelmatig verantwoorden mogelijk
- rapportage schoolbesturen/scholen omvat ook verantwoording doelmatige besteding
- Beschrijving van behaalde resultaten, evaluaties en conclusies jaarverslag



Betrokkenen activeren en stimuleren

- Betrokkenheid tot aan de werkvloer in de plan- , uitvoerings- en verantwoordingsfase verduidelijken en vorm geven
- Informatie geven en ophalen tot aan de werkvloer en vanuit de relevante context
- Peilen van tevredenheid bij betrokkenen zoals ouders
- Dialoog en gesprekken over behaalde resultaten in relatie tot inzet middelen
- Focus op doelmatigheid in gesprekken met betrokkenen



Bestuurlijke inrichting en cultuur

Bestuurlijke inrichting
- Heldere organisatiestructuur
- Governance: Onafhankelijk functionerend intern toezicht
- Uitvoeren wettelijke toezichttaak door intern toezichthouder focus op doelmatigheid

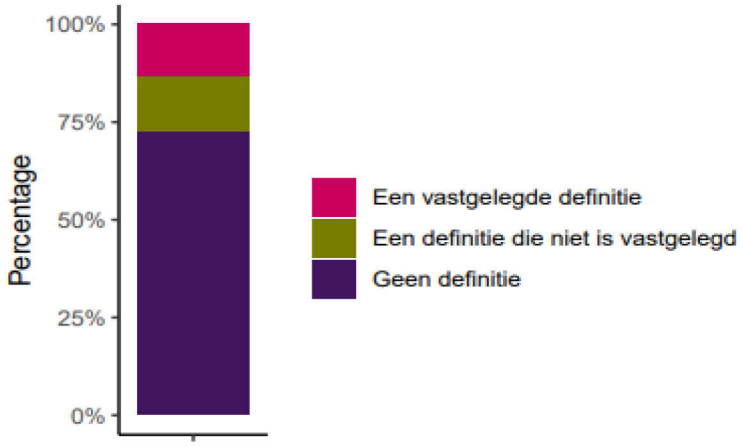
Cultuur
- Onderling vertrouwen en leiderschap
- Professionele aanspreekcultuur
- Ervaren van eigenaarschap en verantwoordelijkheid

5 Wat verstaan bestuurders van samenwerkingsverbanden onder doelmatigheid?

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvraag: *Wat verstaan bestuurders van samenwerkingsverbanden onder doelmatigheid?*

We hebben geïnventariseerd of de samenwerkingsverbanden er zelf toe zijn gekomen een definitie te hanteren voor het begrip doelmatige besteding van de middelen. Bijna driekwart van de samenwerkingsverbanden (73%) gebruikt zo'n definitie niet (figuur 5.1). Deze samenwerkingsverbanden noemen hiervoor veel verschillende redenen. 2 redenen springen eruit; een derde zegt een definitie niet nodig te vinden en 1 op de 5 vindt doelmatige besteding van middelen een te vaag begrip om te definiëren of acht dit niet mogelijk.

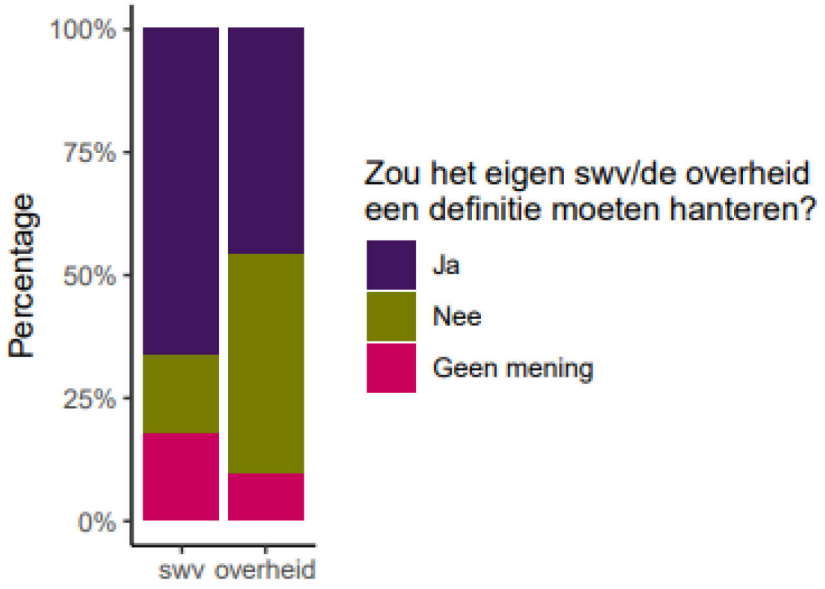
Figuur 5.1: Definitie doelmatige besteding, *deel van de samenwerkingsverbanden dat wel en geen (vastgelegde) definitie voor het begrip 'doelmatige besteding' hanteert.*



Percentages zijn berekend over de 136 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld

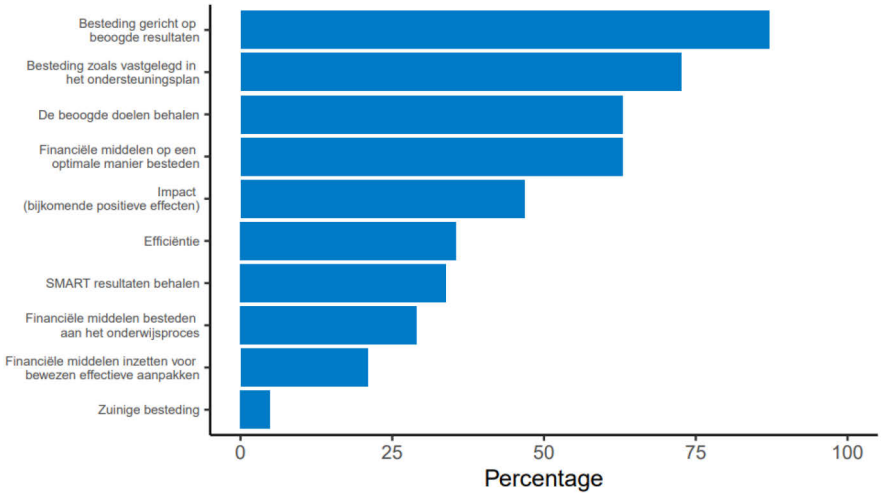
Hoewel bijna driekwart van de samenwerkingsverbanden geen definitie gebruikt, vinden 2 van de 3 samenwerkingsverbanden (66%) dat zij wel een definitie zouden moeten gebruiken. En bijna de helft van alle samenwerkingsverbanden (46%) vindt dat ook de overheid doelmatige besteding van de financiële middelen voor passend onderwijs zou moeten definiëren (figuur 5.2).

Figuur 5.2: *Deel van de samenwerkingsverbanden dat vindt dat het samenwerkingsverband dan wel de overheid een definitie zou moeten hanteren.*



Percentages zijn berekend over de 136 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld

Figuur 5.3: *Percentage van de samenwerkingsverbanden dat aangaf dat een definitie van de overheid onderstaande elementen zou moeten bevatten.*



Percentages zijn berekend over de 62 samenwerkingsverbanden die in de vragenlijst aangaven dat de overheid een definitie zou moeten hanteren

6 Zicht, sturing en verantwoording op doelmatige besteding

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 2: *In hoeverre voldoen samenwerkingsverbanden aan wat deskundigen zien als zicht op, sturen op en op een goede wijze verantwoorden van doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs?* Bij de beantwoording hebben we de indeling uit het theoretisch kader gehanteerd.

6.1 Focus op ondersteuningsbehoeften van leerlingen in de regio

6.1.1 Ondersteuningsbehoeften kennen

Voor dit onderzoek is aan de samenwerkingsverbanden gevraagd om alle relevante documenten aan te leveren waaruit we kunnen opmaken hoe zij zicht hebben en sturen op doelmatige besteding van middelen passend onderwijs. We hebben onderzocht in hoeverre samenwerkingsverbanden de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio van het samenwerkingsverband in beeld hebben en houden.

Ongeveer een vijfde van alle samenwerkingsverbanden (13%) benut informatie uit het ontwikkelingsperspectief (opp) om de kenmerken van hun leerlingenpopulatie in het ondersteuningsplan te beschrijven. In één jaarverslag is een koppeling gelegd tussen het opp en de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het is mogelijk dat de kenmerken van de leerlingenpopulatie zijn vastgelegd in andere documenten die wij niet hebben ontvangen.
Van de geïnterviewde bestuurders geeft 40% aan dat zicht op ondersteuningsbehoeften van de leerlingen voor hen bijdraagt aan redelijk tot goed zicht op de mate waarin de middelen doelmatig besteed worden. Ook zegt twee derde van de bestuurders in het interview dat ze in redelijke tot sterke mate zicht hebben op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie.

6.1.2 Ondersteuningsbehoeften in relatie tot de doelen

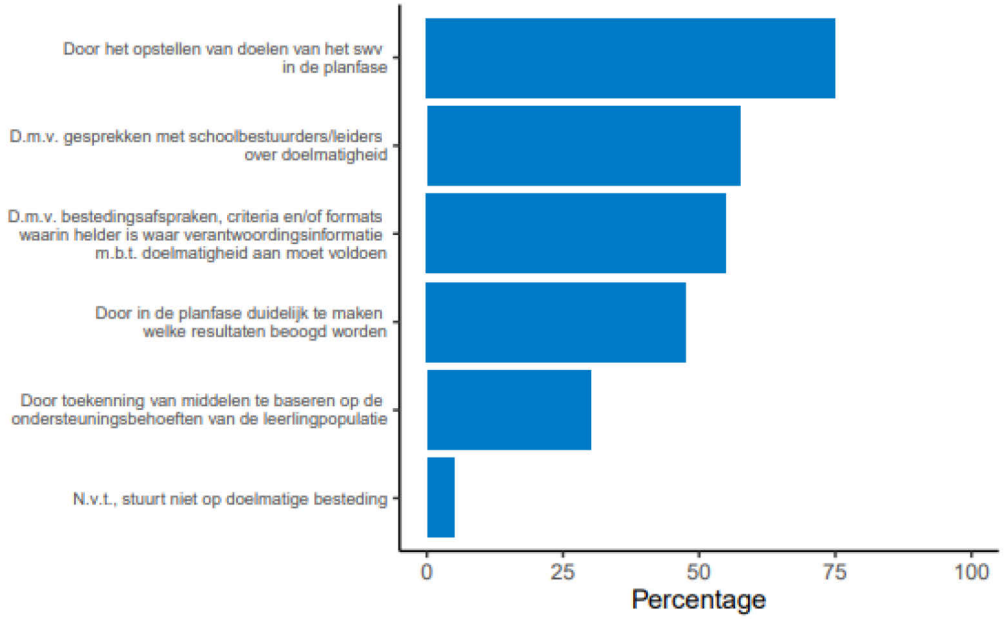
Wij hebben de samenwerkingsverbanden gevraagd hoe zij de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie betrekken bij het opstellen van hun doelen. Van de samenwerkingsverbanden geeft 58% in de vragenlijst aan dat de doelen die men wil bereiken met de extra ondersteuning in redelijke tot sterke mate zijn gebaseerd op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie. In beperkte mate zien we in ondersteuningsplannen een beschrijving van de wijze waarop de doelen aansluiten op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen in de regio van het samenwerkingsverband.

6.1.3 Ondersteuningsbehoeften in relatie tot de door te betalen bedragen aan de schoolbesturen

Ruim 75% van de samenwerkingsverbanden geeft in de vragenlijst aan dat de bedragen die zij rechtstreeks aan de schoolbesturen overmaken, zijn gebaseerd op leerlingaantallen. Dit gaat om bedragen die worden overgemaakt als generiek budget voor extra ondersteuning, niet gebonden aan individuele leerlingen. Toch geeft een kwart van de samenwerkingsverbanden die de middelen verdelen op basis van ondersteuningsbehoeften in de vragenlijst aan, deze doorbetaling te baseren op een analyse van de ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie van de scholen die vallen onder de aangesloten schoolbesturen. Dat laatste komt overeen

met wat wij hebben vernomen tijdens de interviews met de bestuurders van de samenwerkingsverbanden. Daarin geeft zelfs een derde aan dat zij het toekennen van de middelen passend onderwijs aan de aangesloten schoolbesturen (onder andere) baseren op de vastgestelde ondersteuningsbehoeften van de leerlingenpopulatie, zie figuur 6.1.

Figuur 6.1: *Deel van de geïnterviewde bestuurders dat aangaf op onderstaande manier te sturen op doelmatige besteding.*



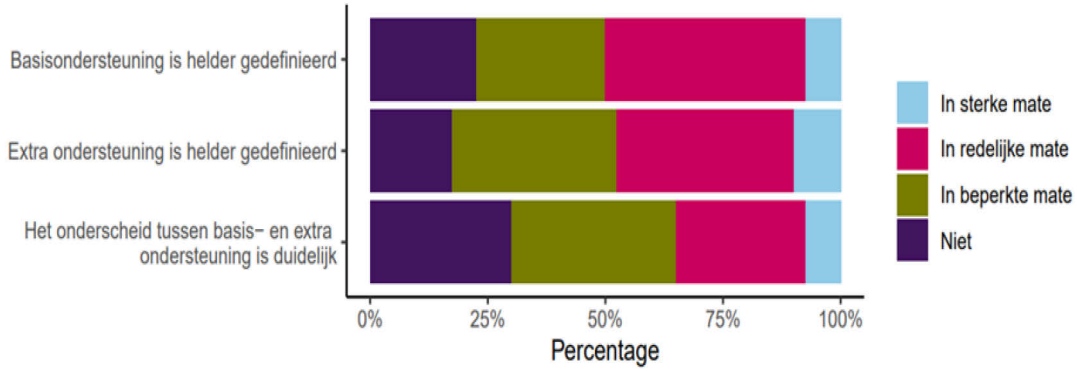
Praktijkvoorbeeld 1: Besteding ondersteuningsmiddelen afgestemd op de ondersteuningsbehoefte van leerlingen.
Een samenwerkingsverband stelt budgetten aan wijkteams beschikbaar waarin mensen van scholen, gemeenten, jeugdhulp, begeleiders van het samenwerkingsverband en ook ouders samenwerken. Gezamenlijk met deze partners bepaalt het samenwerkingsverband hoe de ondersteuningsmiddelen in te zetten om de ondersteuning voor de leerling en leerkracht te kunnen bieden, en tot welke concrete resultaten dat moet leiden. Soms doet het samenwerkingsverband dat ook schooloverstijgend. Daarbij stemt het samenwerkingsverband ook de hulp vanuit het wijkteam aan de leerling en/of het gezin af. Zo wordt de besteding van de ondersteuningsmiddelen in de planfase optimaal afgestemd op de ondersteuningsbehoeften van de leerling(en), de leraren en eventuele andere betrokkenen bij de scholen.

6.2 Cyclisch kwaliteitsmanagement

6.2.1 Ondersteuningsplan en doelen

In de vragenlijst geven samenwerkingsverbanden aan dat in het ondersteuningsplan afspraken zijn vastgelegd over de basisondersteuning (94%) en extra ondersteuning (84%). De helft van de geanalyseerde ondersteuningsplannen bevatte in redelijke of sterke mate helder gedefinieerde basisondersteuning (50%) en extra ondersteuning (48%). Bij 35% was het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning in redelijke tot sterke mate duidelijk (figuur 6.2).

Figuur 6.2: *Onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning, beeld uit de documentenanalyse met betrekking tot heldere definitie van en onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning.*



De documentenanalyse laat zien dat nagenoeg alle samenwerkingsverbanden doelen en/of beoogde resultaten met betrekking tot passend onderwijs hebben opgenomen in het ondersteuningsplan. Bij een derde van de samenwerkingsverbanden zijn enkele doelen SMART geformuleerd, bij 5% zijn de meeste doelen SMART geformuleerd. De meeste samenwerkingsverbanden die doelen hebben geformuleerd, doen dit in de vorm van algemene uitspraken (92%).
In de vragenlijst geeft meer dan de helft van de bestuurders van de samenwerkingsverbanden aan, dat in het ondersteuningsplan in redelijke tot sterke mate is vastgelegd hoe het samenwerkingsverband de doelen wil bereiken en ook dat doelen zijn vertaald in beoogde resultaten.
Een meerderheid van de samenwerkingsverbanden erkent het belang van het opstellen van doelen. In de interviews geeft 70% van de bestuurders, die zeggen redelijk tot goed zicht te hebben op de doelmatige besteding van middelen, aan dat het hebben van doelen gekoppeld aan meetbare beoogde resultaten hieraan bijdraagt. Van de bestuurders die aangeven te sturen op doelmatige besteding van middelen geeft 79% aan dit onder meer te doen door het opstellen van doelen in de planfase.

6.2.2 Beleidsrijk begroten

In de vragenlijst onderschrijven alle bestuurders van het samenwerkingsverband het uitgangspunt om de gestelde doelen te koppelen aan de begroting. Ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden (76%) stelt dat hun ondersteuningsplan programmalijnen bevat, die zijn vertaald in de meerjarenbegroting. Bij ruim twee derde (68%) van de geanalyseerde ondersteuningsplannen blijkt dat er met programmalijnen in de meerjarenbegroting wordt gewerkt. Iets minder dan de helft (45%) van de samenwerkingsverbanden heeft een meerjarenbegroting met programmalijnen in het jaarverslag opgenomen.

In de helft (50%) van de geanalyseerde ondersteuningsplannen zijn de ondersteuningsmogelijkheden concreet beschreven, en bij ruim een derde (35%) is inzichtelijk gemaakt welke middelen worden ingezet om de ondersteuning te realiseren. In 40% van de ondersteuningsplannen staat ook vermeld dat doelmatigheid een criterium is voor de besteding van de ondersteuningsmiddelen.

Een kleine helft van de samenwerkingsverbanden zegt bij de schoolbesturen of scholen plannen te vragen, waarin is beschreven hoe zij aangevraagde middelen voor extra ondersteuning inzetten. Dit betreft middelen voor ondersteuning aan individuele leerlingen (47%) en middelen voor extra ondersteuning niet gebonden aan individuele leerlingen (46%). En iets meer dan de helft (52%) geeft aan middelen aan schoolbesturen/scholen toe te kennen om gegeven en/of vrijwillige opdrachten van het samenwerkingsverband uit te voeren. Een meerderheid (73%) van de besturen van samenwerkingsverbanden die aangeven dit te doen, heeft laten weten dat door de opdrachten te specificeren, de doelmatigheid beter kan worden gemeten.

6.2.3 Systematische gegevensverzameling

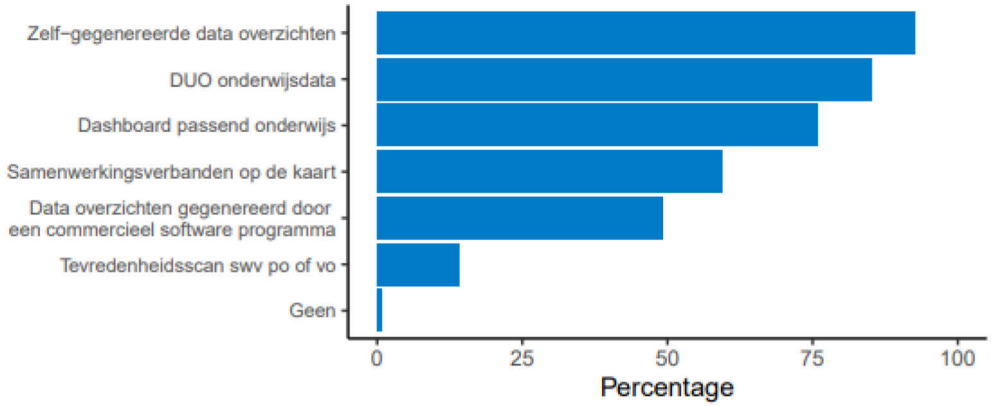
Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden (93%) geven aan zelf-gegenereerde dataoverzichten te gebruiken om zicht te krijgen op de resultaten die worden behaald met de middelen passend onderwijs (zie figuur 6.3). De zelf-gegenereerde dataoverzichten bevatten volgens de samenwerkingsverbanden het vaakst kwantitatieve informatie over:

- het aantal thuiszitters (93%);
- percentages van deelname van leerlingen aan het gespecialiseerd onderwijs (91%);
- aantallen leerlingen die uitstromen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs (79%);
- aantallen toelaatbaarheidsverklaringen (74%);
- terugplaatsingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs naar het reguliere onderwijs (70%).

Van de samenwerkingsverbanden die gebruikmaken van zelf-gegenereerde dataoverzichten geeft 28% aan dat deze dataoverzichten informatie bevatten over de doelmatigheid van bestedingen van middelen voor passend onderwijs.

Daarnaast gebruikt meer dan driekwart ook onderwijsdata van DUO (85%) en Dashboard passend onderwijs (76%). Ongeveer de helft gebruikt ook ‘Samenwerkingsverbanden op de kaart’ (60%) en dataoverzichten van commerciële aanbieders (49%). Het is daarmee duidelijk dat samenwerkingsverbanden nagenoeg allemaal – met name kwantitatieve – systematische dataverzameling inzetten. Een kwart verzamelt daarnaast tevredenheidspeilingen. Bijna de helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat in hun ondersteuningsplan staat welke data wordt verzameld.

Figuur 6.3: *Inzet van systematische dataverzameling door samenwerkingsverbanden*



Percentages zijn berekend over de 136 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld

Praktijkvoorbeeld 2: Gegevensverzameling
"We hebben vanaf dag 1 ingezet op het verzamelen van relevante data op diverse lagen. Dat heeft een zeer gedetailleerd dashboard opgeleverd, dat ter beschikking staat aan zowel het samenwerkingsverband als aan de deelnemende schoolbesturen. Het dashboard geeft ons inzicht en overzicht en helpt de ontwikkelingsgerichte dialoog."

6.2.4 *Bewezen effectieve aanpakken*

Een klein aantal (8%) van de samenwerkingsverbanden gaf aan het element 'bewezen effectieve aanpakken' te hanteren als onderdeel van een zelf-opgestelde definitie van 'doelmatige besteding van financiële middelen voor passend onderwijs'. Geen van de geanalyseerde ondersteuningsplannen beschrijft dat de aangeboden ondersteuning bewezen effectief is of dient te zijn (bijvoorbeeld door gebruik te maken van goede voorbeelden uit het veld of van wetenschappelijke studies). In de vragenlijst geeft 8% van de samenwerkingsverbanden aan dat dit wel zou zijn opgenomen in het ondersteuningsplan. Ook gaf een klein gedeelte (9%) van de samenwerkingsverbanden die met opdrachten werken aan, dat in hun opdrachten de eis is opgenomen dat effectief bewezen methoden moeten worden ingezet.
Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden (57%) organiseert dialoogsessies tussen schoolleiders, en 16% organiseert audits met samengestelde teams van verschillende schoolbesturen. Dat levert een mogelijkheid om ideeën te delen, voorbeelden uit te wisselen en op een eenvoudige wijze tot benchmarken te komen.

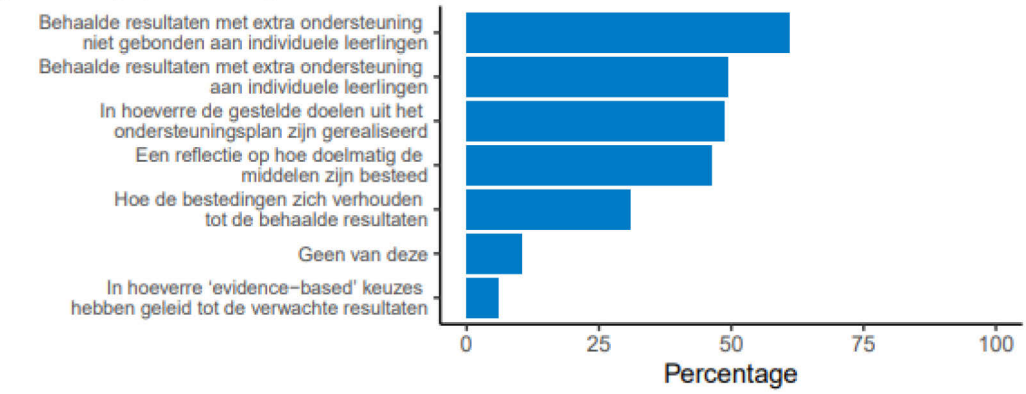
Praktijkvoorbeeld 3: Evidence-based werken
Een samenwerkingsverband ontwikkelde met scholen en trainers een methodiek gebaseerd op bewezen effectieve werking door het samenwerkingsverband: Wegwijs in Gedrag. Deze helpt de leraren op de scholen bij het signaleren van problemen en het bieden van ondersteuning aan leerlingen met opvallend gedrag.

6.2.5 *Verantwoordingslijnen, inhoud, afspraken en verslaglegging*

Verantwoording van schoolbesturen
Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden (98%) geven aan dat zij verantwoordingsinformatie krijgen over waaraan de middelen die de samenwerkingsverbanden hebben doorbetaald zijn besteed. Van deze samenwerkingsverbanden geeft bijna driekwart (74%) aan dat zij een format gebruiken voor deze verantwoordingsinformatie. In de meeste gevallen verkrijgt het samenwerkingsverband de verantwoordingsinformatie van de aangesloten schoolbesturen, en daarnaast van schoolleiders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en controllers van schoolbesturen. Dit beeld komt overeen met de geanalyseerde ondersteuningsplannen. Uit onze documentanalyse komt naar voren dat in 40% van de ondersteuningsplannen is vastgelegd dat schoolbesturen en/of scholen verantwoording afleggen over de besteding van middelen passend onderwijs.

Inhoud van de verantwoording
Volgens de helft van de samenwerkingsverbanden is in de verantwoordingsinformatie opgenomen in welke mate doelen uit het ondersteuningsplan zijn gerealiseerd. Welke resultaten zijn behaald met de aangeboden extra ondersteuning, is volgens ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden eveneens opgenomen in de verantwoordingsinformatie. In het geval van extra ondersteuning die niet gebonden is aan individuele leerlingen, gaat het om 62%. Bij extra ondersteuning aan individuele leerlingen gaat het om de helft (50%), zie ook figuur 6.4.

Figuur 6.4: *Aantal samenwerkingsverbanden dat in de vragenlijst aangaf dat de verkregen verantwoordingsinformatie onderstaande elementen betreffende (doelmatige) besteding bevat*



Percentages zijn berekend over de 133 samenwerkingsverbanden die aangaven verantwoordingsinformatie te ontvangen

Volgens bijna de helft (47%) van de samenwerkingsverbanden die verantwoordingsinformatie van besturen en scholen ontvangen, bevat deze informatie een reflectie op de doelmatigheid waarmee de middelen zijn besteed. Daarbij geeft ongeveer twee vijfde (42%) aan dat de verantwoordingsinformatie redelijk tot volledig zicht geeft op de mate waarin de middelen doelmatig zijn besteed. De helft (50%) van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden geeft in het interview aan dat de verantwoordingsinformatie van de school of het schoolbestuur in redelijke tot sterke mate zicht geeft op de mate van doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs.

Verantwoording aan het intern toezicht en aan de OPR
Bijna drie kwart van de interne toezichthouders zegt dat de informatie van het uitvoerend bestuur van het samenwerkingsverband ook een verantwoording over de doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs bevat.
Ongeveer de helft (51%) van de samenwerkingsverbanden verstrekt naar eigen zeggen aan de ondersteuningsplanraad (OPR) een rapportage over de (doelmatige) besteding van de middelen voor passend onderwijs door het samenwerkingsverband.
Ten slotte gaf een kwart (25%) van de geïnterviewde intern toezichthouders aan dat het uitvoerend bestuur van het samenwerkingsverband ook de geaggregeerde (onderwijs- c.q. leer-)resultaten van leerlingen met een opp meeneemt bij het bepalen van de eigen resultaten.

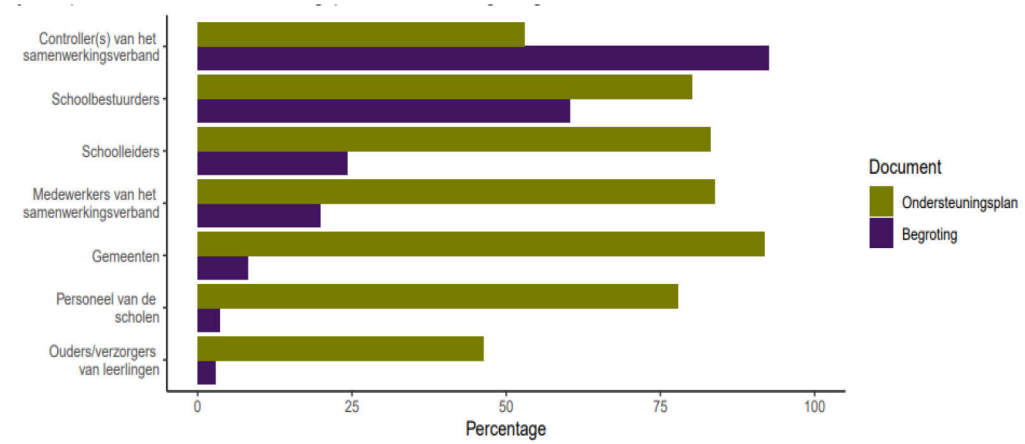
Verantwoording in het jaarverslag
Bij een derde (33%) van de geanalyseerde jaarverslagen is in redelijke tot sterke mate inzichtelijk in hoeverre de doelen uit het ondersteuningsplan zijn behaald. In ruim de helft (55%) van de geanalyseerde jaarverslagen is een beschrijving opgenomen van de resultaten die zijn bereikt met de inzet van de meeste ingezette middelen. En bij 33% van de geanalyseerde jaarverslagen is een beschrijving over behaalde resultaten opgenomen over een minderheid van de ingezette middelen.
In de meeste jaarverslagen die behaalde resultaten bevatten (91%) zijn deze behaalde resultaten beschreven als algemene uitspraken. De behaalde resultaten zijn bij een klein deel van de jaarverslagen (9%) gerelateerd aan de ingezette middelen. De beschreven behaalde resultaten zijn bijna bij de helft van de jaarverslagen (45%) gerelateerd aan doelen uit het ondersteuningsplan. Tot slot is een expliciete toelichting van het bestuur op de doelmatigheid van de bestedingen van de middelen voor passend onderwijs opgenomen in 13% van de geanalyseerde jaarverslagen.

6.3 Alle actoren betrekken, stimuleren en activeren

6.3.1 Actoren actief betrekken bij het opstellen van het ondersteuningsplan en beleid

Veel samenwerkingsverbanden geven aan dat zij actoren zoals schoolbestuurders (80%), schoolleiders (83%), personeel van scholen (78%), medewerkers van het samenwerkingsverband (84%) en ketenpartners als gemeenten (92%) actief betrekken bij het opstellen van het ondersteuningsplan. Daarbij geeft de helft van de samenwerkingsverbanden bovendien aan ook ouders/verzorgers van leerlingen (46%) hierbij te betrekken (zie figuur 6.5). De interviews met de bestuurders van het samenwerkingsverband bevestigen dit beeld.

Figuur 6.5: Ondersteuningsplan betrekken van actoren. *Bij het opstellen van het ondersteuningsplan en de begroting betrekt het samenwerkingsverband de volgende actoren.*



Percentages zijn berekend over de 136 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld

6.3.2 *Actoren betrekken bij het opstellen van de begroting*

De bestuurders van de samenwerkingsverbanden geven in de vragenlijst aan de controller van het samenwerkingsverband (93%), de schoolbestuurders (60%), als ook de schoolleiders (24%), de controllers van schoolbesturen (23%) en personeel van de samenwerkingsverbanden (20%) te betrekken bij het opstellen van de (meerjaren)begroting. Het personeel van scholen (4%) en de ouders/verzorgers van leerlingen (3%) betrekken zij zelden in dit (meerjaren)begrotingsproces. Zie figuur 6.5.

6.3.3 *Actoren betrekken bij beoordeling van resultaten uit de Ontwikkelingsperspectieven*

Minder dan de helft (42%) van de samenwerkingsverbanden geeft aan met de intern begeleider of zorgcoördinator te bespreken of beoogde resultaten uit het opp zijn gerealiseerd. Het wordt met ruim een derde van de medewerkers van het samenwerkingsverband (36%) en met ruim een vijfde met het personeel van de scholen (22%) besproken. Daarnaast bespreekt 14% dit met schoolbesturen en 16% met schoolleiders.

> *Praktijkvoorbeeld 4: Positief effect van het informeren van betrokkenen.*
> "We hebben een voorlichtingscampagne gehouden over onze bekostigingssystematiek. Dit heeft geleid tot meer inzicht bij de scholen en schoolbesturen over gewenste bestedingsdoelen en de wijze van verantwoording. We merken nu ook een verschil in de kwaliteit van rapportages."

6.3.4 *Tevredenheidspeilingen*

Ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden (19%) geeft aan zelf-gegenereerde dataoverzichten te gebruiken met daarin resultaten van tevredenheidspeilingen onder ouders. Uit de analyse van de aangereikte documenten blijkt 13% van de samenwerkingsverbanden de tevredenheid van ouders en/of leerlingen te meten. Het kan zijn dat dit verwerkt is in documenten die niet zijn gedeeld door het samenwerkingsverband. Het laat vooralsnog zien dat samenwerkingsverbanden tevredenheidspeilingen beperkt benutten als belangrijke informatiebron in de leidende documenten zoals het ondersteuningsplan of het jaarverslag.

6.3.5 *Dialoog voeren binnen het samenwerkingsverband*

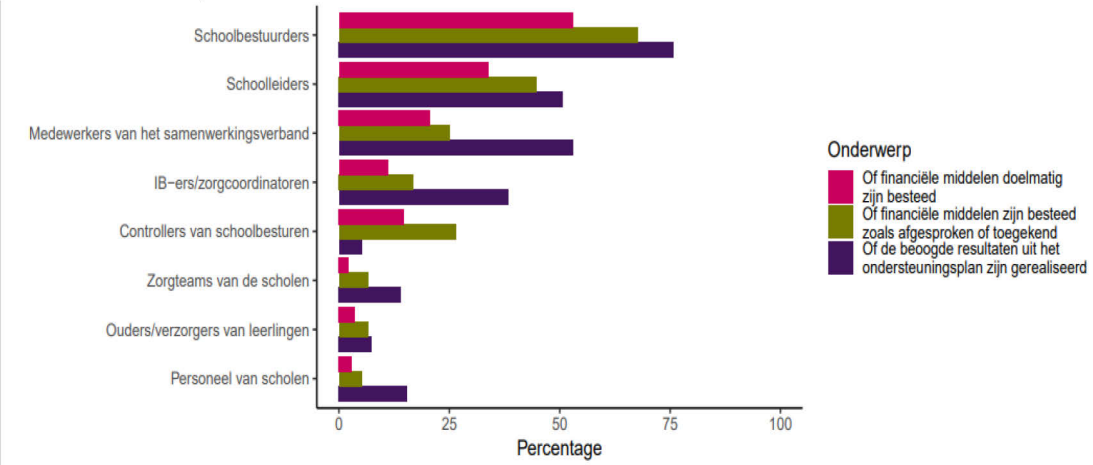
Dialoog over doelmatige besteding van middelen
De bestuurders van samenwerkingsverbanden bespreken met meerdere actoren of de financiële middelen doelmatig worden besteed (figuur 16):

- 53% bespreekt dit met schoolbestuurders;
- 34% bespreekt dit met schoolleiders;
- 21% bespreekt dit met medewerkers van het samenwerkingsverband;
- 15% bespreekt dit met controllers van schoolbesturen;
- Met de overige actoren, zoals het personeel van scholen, wordt dit zelden besproken.

Een derde van de bestuurders bespreekt met geen van de actoren of de financiële middelen doelmatig zijn besteed. Wel geeft 40% van de samenwerkingsverbanden aan dat de dialoog met de schoolbesturen als partner beter zicht oplevert hoe doelmatig de middelen voor passend onderwijs besteed zijn.

Onderwerpen die in de dialoog besproken worden
Samenwerkingsverbanden bespreken of de beoogde resultaten uit het ondersteuningsplan zijn gerealiseerd en of financiële middelen zijn besteed zoals afgesproken of toegekend (figuur 6.6).

Figuur 6.6: Dialoogonderwerpen, *deel van de samenwerkingsverbanden dat aangaf dat het uitvoerend bestuur de volgende 3 onderwerpen met onderstaande betrokkenen bespreekt.*



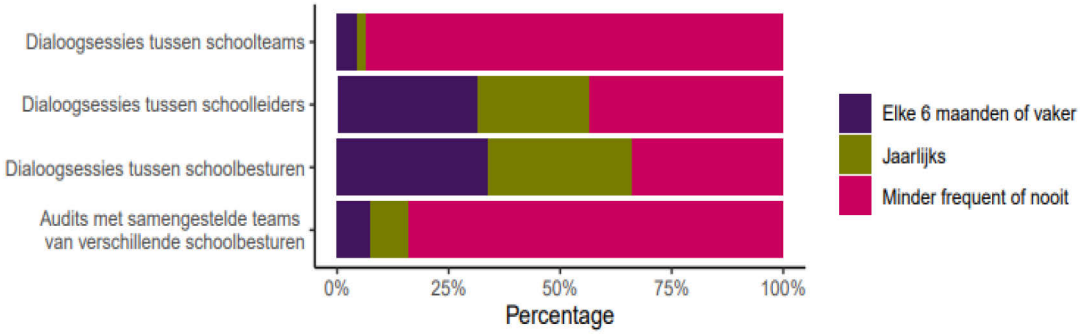
Percentages zijn berekend over de 136 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld

Als het gaat om het onderwerp 'realisatie van beoogde resultaten uit het ondersteuningsplan' gaat ruim een kwart (76%) van de samenwerkingsverbanden hierover de dialoog aan met schoolbestuurders, ruim de helft (51%) met schoolleiders, ruim meer dan een derde (38%) met intern begeleiders en/of ondersteuningscoördinatoren en ruim een zesde (15%) met personeel van de scholen.

Over de vraag of financiële middelen zijn besteed zoals afgesproken, gaat ruim twee derde (68%) van de samenwerkingsverbanden hierover de dialoog aan met schoolbestuurders, minder dan de helft (45%) met schoolleiders, ruim een zesde (17%) met intern begeleiders en/of ondersteuningscoördinatoren en weinig (5%) met personeel van de scholen.

Interne dialoog en audits
Nagenoeg twee derde (66%) van samenwerkingsverbanden geeft aan minstens 1 keer per jaar dialoogsessies tussen schoolbesturen te organiseren om een verantwoordingsdialoog tot stand te laten komen. Ook dialoogsessies tussen schoolleiders worden door meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden (57%) georganiseerd, maar dialoogsessies tussen schoolteams komen weinig voor (7%). Audits met samengestelde teams van verschillende schoolbesturen worden door bijna een zesde (16%) van de samenwerkingsverbanden jaarlijks georganiseerd (figuur 6.7).

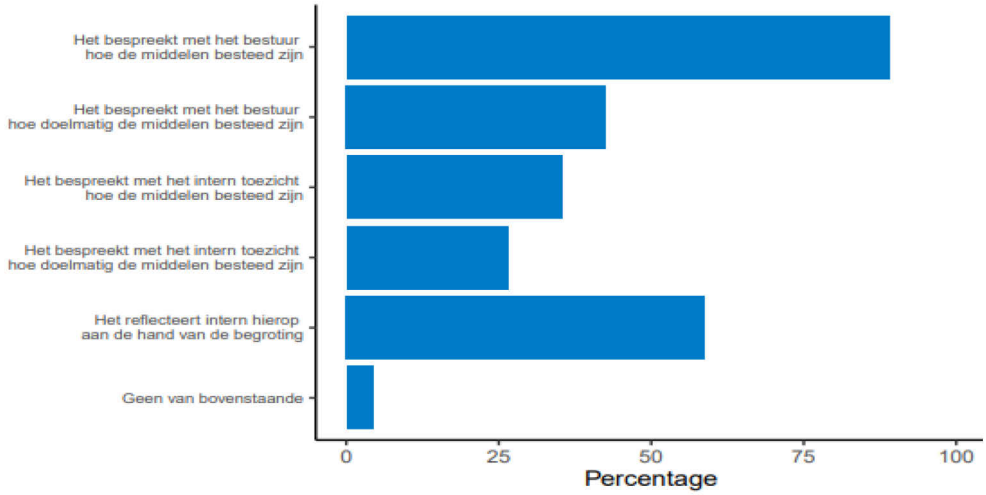
Figuur 6.7: Audits en dialoogsessies*, deel van de samenwerkingsverbanden dat aangeeft onderstaande dialoogsessies/audits te organiseren*.



Gesprekken met betrokkenen die verantwoording afleggen
De betrokkenen (bijvoorbeeld schoolleiders of intern begeleiders) die verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband, geven bijna allemaal (95%) aan dat zij de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs jaarlijks of vaker bespreken met het samenwerkingsverband. Bij ruim de helft (53%) leiden deze gesprekken volgens de geïnterviewden tot meer inzicht in de wijze waarop de middelen doelmatig kunnen worden ingezet en bij 58% beïnvloeden deze gesprekken daadwerkelijk hoe zij middelen voor passend onderwijs vervolgens inzetten. Positief is dat 60% van de bestuurders van samenwerkingsverbanden aangeeft dat gesprekken over besteding van middelen bijdraagt aan hun zicht op de mate waarin middelen doelmatig besteed worden.

Ondersteuningsplanraad in dialoog
Een groot deel van de bestuurders van de samenwerkingsverbanden (89%) geeft aan dat zij met de ondersteuningsplanraad (OPR) een dialoog voert over de besteding van de middelen. Bij 35% van de samenwerkingsverbanden voert de OPR dit gesprek ook met de interne toezichthouder.
Minder dan de helft (43%) van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat de bestuurder het gesprek over de mate waarin de middelen doelmatig zijn besteed met de OPR voert. Ruim een kwart (27%) van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat de OPR dit gesprek ook met de intern toezichthouder voert. Zie figuur 6.8.

Figuur 6.8: *Gesprek OPR, deel van de samenwerkingsverbanden dat aangaf dat de ondersteuningsplanraad onderstaande gesprekken voert.*



Volgens de meeste samenwerkingsverbanden (88%) bespreekt het uitvoerend bestuur met het intern toezicht van het samenwerkingsverband of de middelen voor passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband doelmatig besteed worden. Het is een wettelijke taak van de intern toezichthouder om toe te zien op doelmatige besteding van middelen. Om deze taak uit te voeren dient het intern toezicht zich te beraden om zodoende als toezichthouder de kritische dialoog te kunnen voeren met het uitvoerend bestuur. Een kwart (24%) van de intern toezichthouders geeft aan dat zij dit ook tijdens een vooroverleg met elkaar voorbereiden.

Praktijkvoorbeeld 5: Positief effect van dialoog voeren binnen het samenwerkingsverband.
"Door uitwisseling van het beleid over passend onderwijs tussen de directeuren is de kennis van de verschillende facetten van passend onderwijs in de verschillende onderwijssoorten gegroeid en het onderlinge netwerk versterkt. Hierdoor is het vertrouwen in elkaar op orde en is de bereidheid om elkaar te helpen in individuele cases gegroeid."

Praktijkvoorbeeld 6: Uitwisseling binnen het samenwerkingsverband.
Een samenwerkingsverband organiseert jaarlijks de dag van de verantwoording. Tijdens die dag komen verschillende personeelsleden van alle scholen en schoolbesturen in bijeen. In diverse kleine en grote sessies worden goede voorbeelden gedeeld, kritisch de uitgegeven middelen naast de behaalde resultaten besproken, dilemma's uitgespit en 'passend-onderwijs-missers' gedeeld. Ook leden van het intern toezicht nemen deel aan de sessies om zo beter voeling te krijgen met de dagelijkse praktijk van passend onderwijs.

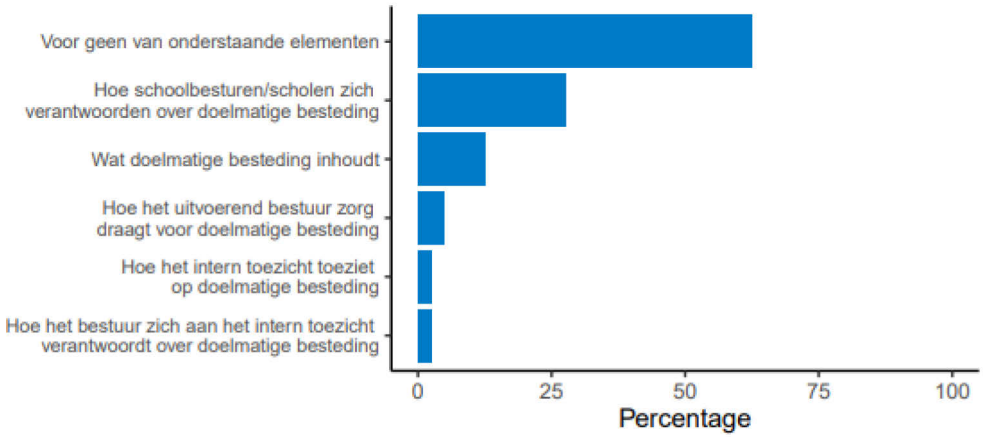
6.4 Bestuurlijke inrichting en cultuur van vertrouwen en transparantie

6.4.1 Heldere organisatiestructuur

Omdat er geen werkgeverschapsrelatie is tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de deelnemende schoolbesturen, is het belangrijk een heldere organisatiestructuur in te richten. Wij hebben ons in dit stelselonderzoek

gericht op het bestuurlijke deel binnen de organisatiestructuur. We onderzochten of er op het gebied van doelmatige besteding duidelijke taken en verantwoordelijkheden van het (uitvoerend) bestuur van het samenwerkingsverband en van het intern toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband zijn vastgelegd. Een merendeel van de samenwerkingsverbanden geeft in de vragenlijst aan dat deze taken en bevoegdheden zijn vastgelegd, namelijk bij het grootste deel (87%) voor het bestuur en bij een groot deel (81%) voor het intern toezicht.
In de analyse van de ondersteuningsplannen lijkt een ander beeld naar voren te komen. Bij enkele samenwerkingsverbanden (5%) zijn in het ondersteuningsplan eigen regels/criteria vastgelegd over de wijze waarop het uitvoerend bestuur zorgdraagt voor doelmatige besteding. Ook waren in één ondersteuningsplan eigen criteria voor het intern toezicht op doelmatige besteding vastgelegd inclusief de wijze waarop het bestuur hierover verantwoording aflegt aan de intern toezichthouder. Zie figuur 6.9. Toch geeft een meerderheid van de bestuurders (68%) aan (vanuit hun taken en verantwoordelijkheden) redelijk of goed zicht op doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te hebben. Het is mogelijk dat dit is vastgelegd in andere documenten.

Figuur 6.9: *Deel van de ondersteuningsplannen waarin voor onderstaande elementen eigen criteria/regels/afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot doelmatige besteding.*



Praktijkvoorbeeld 7: Positief effect van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
"De verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen, schoolbesturen en het samenwerkingsverband wordt steeds scherper. Daardoor wordt het samenspel beter en kan iedereen vanuit zijn eigen rol bijdragen aan passend onderwijs en een doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen."

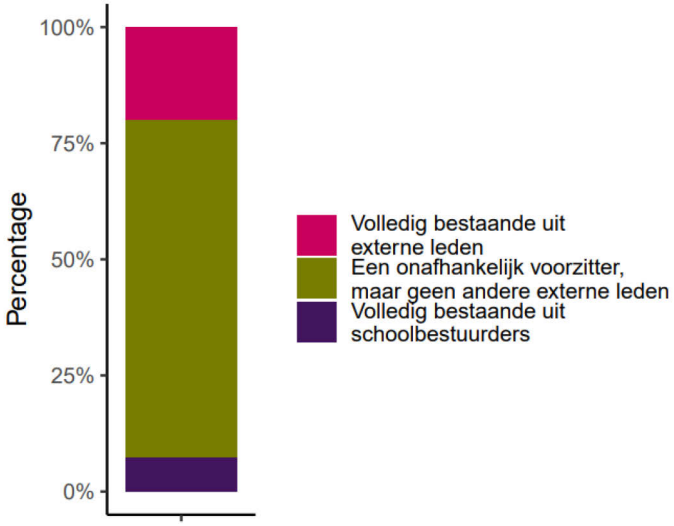
6.4.2 *Uitvoering van het intern toezicht*

De bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden is in ontwikkeling. Meer dan de helft van de geïnterviewden (58%) heeft de inrichting recent gewijzigd of gaat dit binnenkort doen. Dat doen zij ter versterking van de rolzuiverheid en het streven naar een grotere sturingskracht, of als reactie op ontwikkelingen in het landelijk beleid.

6.4.3 *Onafhankelijkheid van het intern toezicht*

Een vijfde (20%) van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden werkt met louter externe leden binnen het intern toezicht. Bij verreweg de meeste geïnterviewde samenwerkingsverbanden (80%) hebben schoolbestuurders zitting in het intern toezicht. Om toch enige onafhankelijkheid in het intern toezicht te brengen, werkt ruim 90% van deze samenwerkingsverbanden met een onafhankelijke voorzitter, zie figuur 6.10.

Figuur 6.10: *Samenstelling van het intern toezicht.*



Percentages zijn berekend over de 40 samenwerkingsverbanden waar interviews zijn afgenomen

6.4.4 *Manieren om onafhankelijkheid van het intern toezicht te bevorderen*

De manieren die samenwerkingsverbanden gebruiken om de onafhankelijkheid van het intern toezicht te bevorderen zijn:

- het werken met een intern toezichtkader (81%);
- het uitwerken en vastleggen van taken en bevoegdheden gericht op de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs van de bestuurder (87%) en de intern toezichthouders (81%);
- zelf informatie verzamelen over doelmatige besteding zodat dit gebruikt wordt bij de uitvoering van het intern toezicht (63%). Deze informatie bestaat uit voor de hand liggende bronnen als gesprekken met de OPR en eigen ervaringen als schoolbestuurder binnen het samenwerkingsverband, maar bijvoorbeeld ook uit informatie uit gesprekken met medewerkers van scholen of het samenwerkingsverband.

6.4.5 *Het intern toezichtkader*

Het interne toezichtkader of 'verwachtingskader', waar de meerderheid (81%) van de toezichthouders over beschikt, wordt ingezet om de dialogen met het bestuur te voeren, de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs te beoordelen en om verantwoording af te leggen over het toezicht in het jaarverslag.

> *Praktijkvoorbeeld 8: Informatie verzamelen door het intern toezicht.*
> Leden van de raad van toezicht van een samenwerkingsverband baseren hun toezicht mede op informatie die zij opdoen tijdens werkbezoeken op scholen, contacten met raden van toezicht van aangesloten schoolbestuurders, gesprekken met de controller, het bezoeken van bijeenkomsten die het samenwerkingsverband organiseert voor professionalisering van medewerkers van scholen, en studiedagen die het samenwerkingsverband organiseert. Zij geven aan dat dit de (zowel schriftelijke als mondelinge) informatie die zij van het bestuur krijgen verrijkt en dat dit helpt bij het uitvoeren van het intern toezicht op doelmatigheid.

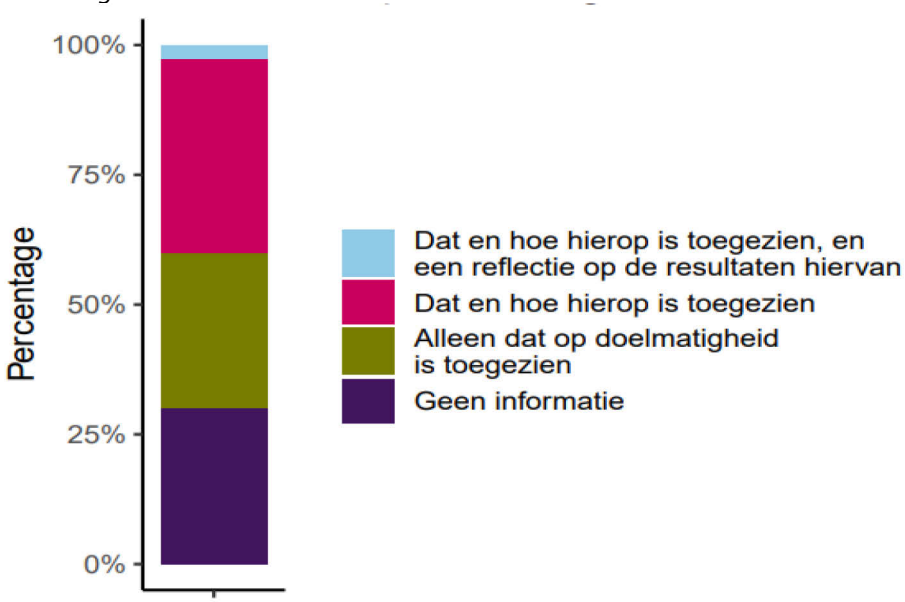
6.4.6 *Toezicht op doelmatige besteding van middelen*

Uit de interviews met de intern toezichthouders komt naar voren dat een ruime meerderheid (80%) aangeeft dat zij toeziet op de doelmatige besteding van middelen, een vijfde (20%) van de geïnterviewde intern toezichthouders geeft echter aan niet toe te zien op doelmatige besteding. Hierbij geeft de helft aan dat het gebrek aan een eenduidige definitie van doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs hiervan de reden is.
Bij een overgrote meerderheid (93%) van de intern toezichthouders speelt zowel een inhoudelijke als financiële focus een rol bij het toezicht op de doelmatige besteding van middelen. Bij het merendeel (68%) van de intern toezichthouders staan de inhoudelijke doelstellingen van passend onderwijs voorop en bij een kwart ligt de nadruk op de financiën.

6.4.7 *Verantwoording over doelmatige besteding van middelen door het intern toezicht*

Uit de analyse van de jaarverslagen komt naar voren dat in de meerderheid (70%) verantwoording is opgenomen over het toezicht op de doelmatige besteding van middelen. Bij minder dan de helft (40%) is toegelicht hoe dat toezicht is uitgevoerd. Dit ligt in lijn met de bevinding dat bij ruim de helft (53%) van de geanalyseerde jaarverslagen niet of onduidelijk is beschreven of bij het toezicht op doelmatige besteding de nadruk lag op het financiële deel of ook op het inhoudelijke deel. We vonden één jaarverslag waarin een reflectie is opgenomen op de resultaten die met intern toezicht zijn bereikt (zie figuur 6.11).

Figuur 6.11: *Interne toezichttaken doelmatigheid, deel van de geanalyseerde jaarverslagen dat onderstaande informatie bevat over het intern toezicht op doelmatigheid.*



Bij meer dan een zesde (18%) van de geanalyseerde jaarverslagen bevat het verslag van het intern toezicht een conclusie over de mate van doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs. In de vragenlijst die is uitgezet, geeft meer dan een derde (38%) van de samenwerkingsverbanden aan dat het intern toezicht rapporteert of de middelen doelmatig zijn besteed.

6.4.8 Criteria over doelmatige besteding middelen passend onderwijs

Zoals eerder vermeld, werkt een ruime meerderheid (81%) van de intern toezichthouders met een intern toezichtkader. Van de geïnterviewde toezichthouders die aangaven toe te zien op doelmatige besteding heeft ruim een kwart (28%) criteria met betrekking tot doelmatige besteding van de middelen opgesteld, en hanteert iets minder dan de helft (44%) de doelen en resultaten uit het ondersteuningsplan als criteria.

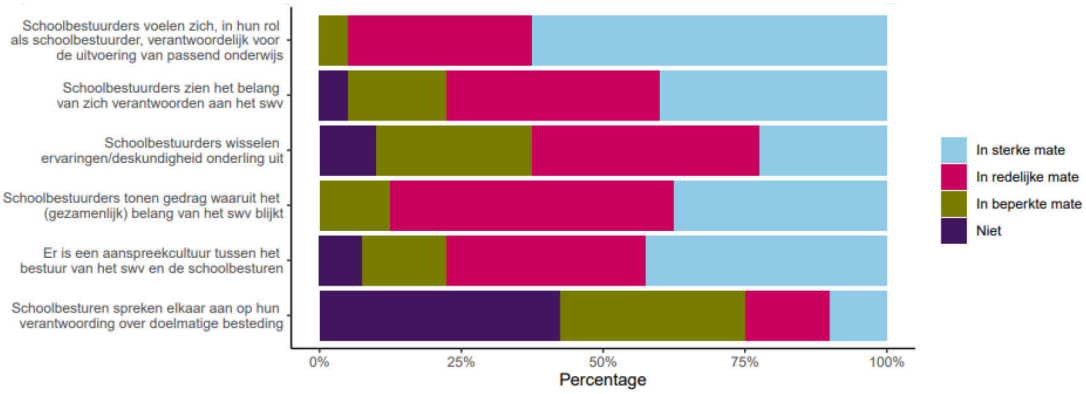
6.4.9 Een cultuur van vertrouwen en transparantie

De meeste bestuurders van het samenwerkingsverband geven aan een redelijke tot hoge mate van gezamenlijkheid met en tussen schoolbestuurders binnen het samenwerkingsverband te ervaren. Elementen die daarbij meespelen zijn dat schoolbestuurders het belang zien van verantwoording aan het samenwerkingsverband en van het onderling uitwisselen van ervaringen en deskundigheid. Dit ligt in lijn met wat is opgehaald uit de interviews. Daarbij gaven nagenoeg alle (95%) bestuurders van de samenwerkingsverbanden aan, dat schoolbestuurders zich in redelijke tot sterke mate verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van passend onderwijs.

Ook geven veel bestuurders van samenwerkingsverbanden (78%) en schoolbestuurders/schoolleiders (85%) in de interviews aan een aanspreekcultuur tussen het bestuur en schoolbestuurders te ervaren. Ook geeft een ruime

meerderheid (81%) van de bestuurders in de vragenlijst aan af en toe, regelmatig of vaak schoolbestuurders kritisch aan te spreken op de doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen.
Ruim driekwart (78%) van de geïnterviewde uitvoerend bestuurders geeft aan dat in redelijke of sterke mate sprake is van een aanspreekcultuur tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de schoolbesturen. Van de geïnterviewde schoolbestuurders/leiders geeft zelfs een overgrote meerderheid (85%) aan dat ze een redelijk of sterke aanspreekcultuur ervaren. Het aanspreken of bevragen van schoolbestuurders/schoolleiders onderling over doelmatige besteding gebeurt echter bij minder dan de helft (43%). Ook wisselt minder dan de helft van de schoolbestuurders/schoolleiders (45%) ervaringen hierover uit (figuur 6.12).

Figuur 6.12: *Aantal geïnterviewde bestuurders dat aangaf dat onderstaande*



Praktijkvoorbeeld 9: Hoe te werken aan een cultuur gericht op samenwerking?
Jaarlijks houden de aangesloten schoolbesturen met elkaar een 'pas op de plaats dag'. Hier reflecteren zij met elkaar op de uitvoering van passend onderwijs en ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Ook voeren schoolbestuurders gesprekken over hoe ze met elkaar praten en waarover.
Binnen het samenwerkingsverband zijn er werkgroepen bestaande uit schoolbestuurders. Zij werken beleid uit op specifieke thema's. Dit vergroot het eigenaarschap van de schoolbestuurders.
Schoolbestuurders voeren 'het goede gesprek' met elkaar op basis van data die de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband hun geeft. Deze data komen onder andere uit de gesprekken die de directeur-bestuurder met individuele schoolbestuurders voert. Ook gaat het om data die het samenwerkingsverband zelf genereert bij bijvoorbeeld toelaatbaarheidsverklaringen en arrangementen.
Met elke nieuwe schoolbestuurder of schoolleider voert de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband een inwerkgesprek. Dit gesprek dient ook om de nieuwe schoolbestuurder/schoolleider te betrekken bij de visie en koers van het samenwerkingsverband. Het voeren van dialogen met elkaar en op alle niveaus, van leraren en ouders tot en met schoolbestuurders en het intern toezicht draagt bij aan een op samenwerking gerichte cultuur. Daarbij staat telkens de vraag centraal: draagt dit bij aan de ontwikkeling van de leerling(en)? Dialogen voeren binnen het samenwerkingsverband heeft als doel om elkaar beter te maken. Dat vraagt om vertrouwen en een open, onderzoekende blik bij alle betrokkenen.

6.5 Vorderingen en knelpunten

Alle bestuurders van samenwerkingsverbanden in de steekproef en een ruime meerderheid van de intern toezichthouders (85%) zien vorderingen op het gebied van zicht en sturing op, en verantwoording over de doelmatige besteding van, de ondersteuningsmiddelen sinds de start van passend onderwijs. Onderstaande percentages van de bestuurders en intern toezichthouders tonen de vorderingen die zij zien in de volgende aspecten (die in alle interviews werden bevraagd):

- het werken met concrete doelen en beoogde resultaten (respectievelijk 45% en 33%);
- doelmatige besteding als vast agendapunt bij de overleggen van de financiële commissie van het intern toezicht (respectievelijk 30% en 35%);
- meer kennis bij de intern toezichthouders over de betekenis van doelmatige besteding middelen passend onderwijs (respectievelijk 20% en 18%).

Daarnaast werden door de bestuurders en intern toezichthouders spontaan veel andere vorderingen genoemd (als open antwoorden). Deze hadden betrekking op de volgende aspecten:

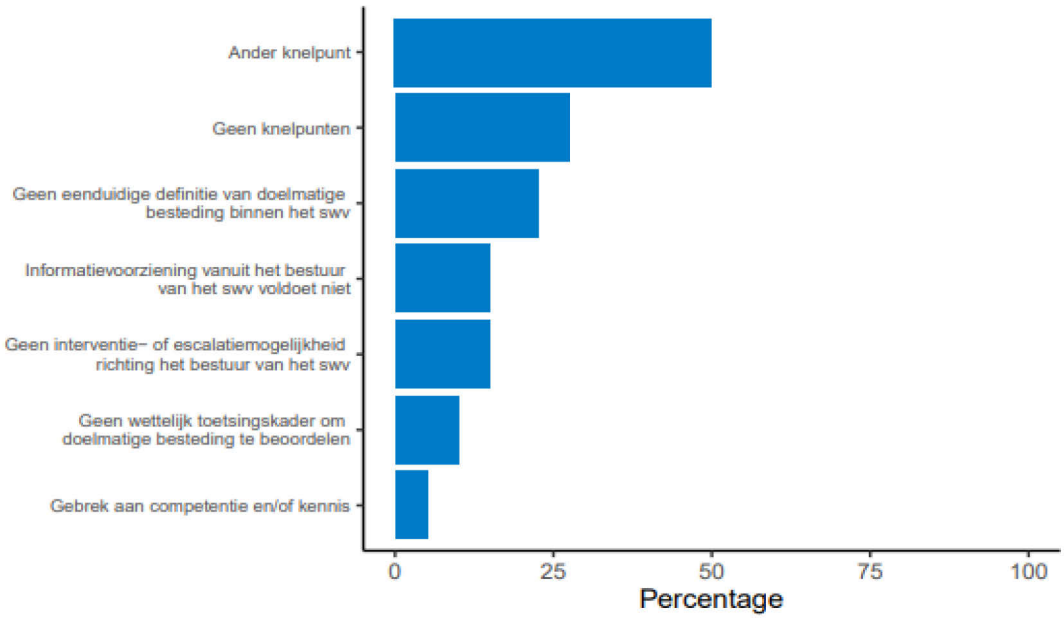
- een betere cultuur van gezamenlijkheid en onderling vertrouwen binnen het samenwerkingsverband (respectievelijk 25% en 13%);
- betere verantwoording door de deelnemende schoolbesturen aan het uitvoerend bestuur en aan het intern toezicht (respectievelijk 23% en 8%);
- meer of betere dialogen (15%);
- verbeteringen in de planfase met bijvoorbeeld een betere koppeling tussen financiën en inhoudelijk beleid (respectievelijk 18% en 25%).

De uitvoerend bestuurders lijken zich positiever uit te drukken over de vorderingen dan de intern toezichthouders. Een uitzondering vormt het onderdeel doelmatige besteding, dat een vast bespreekpunt is bij de overleggen van de financiële commissie van het intern toezicht. Op dit punt laten de toezichthouders een positiever beeld zien van de vorderingen.
Een ander verschil lijkt de vordering die een klein kwart (23%) van de uitvoerend bestuurders ziet in de verantwoordingsinformatie van deelnemende schoolbesturen. Daarentegen ziet een klein aantal (8%) van de intern toezichthouders op dit vlak eveneens vorderingen.

Ondanks de vorderingen zien veel van de geïnterviewde interne toezichthouders (73%) knelpunten bij het uitvoeren van toezicht op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen (figuur 6.13). Dat ligt aan:

- het ontbreken van een eenduidige definitie van doelmatige besteding binnen het samenwerkingsverband of het ontbreken van duidelijkheid in de wetgeving (23%);
- onvoldoende informatievoorziening vanuit het bestuur van het samenwerkingsverband (15%);
- het ontbreken van een interventierepertoire richting het bestuur (15%);
- gebrek aan kennis en/of competentie (5%).

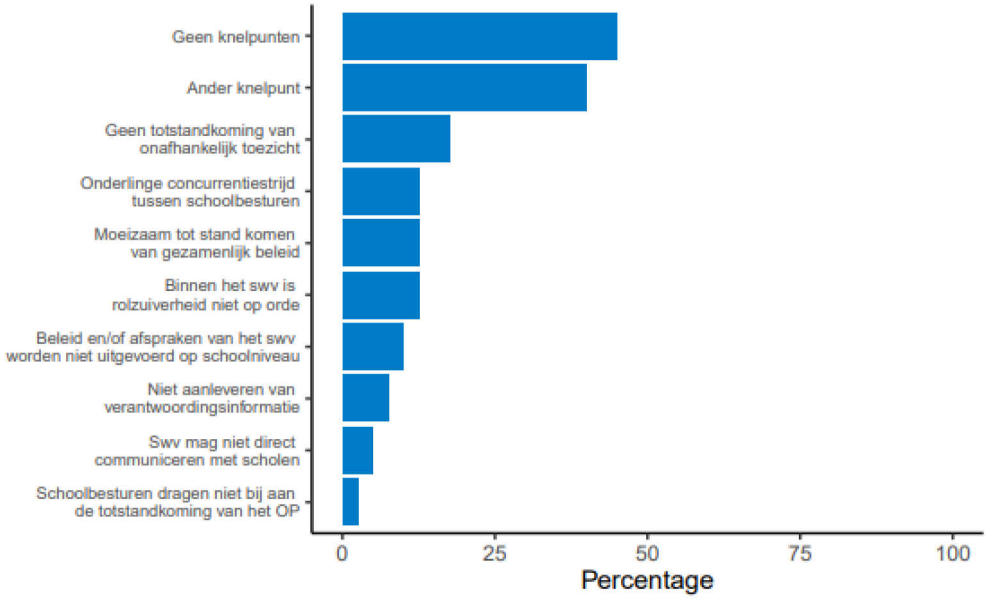
Figuur 6.13: *Deel van de geïnterviewde intern toezichthouders dat aangaf onderstaande knelpunten te ervaren bij het toezien op doelmatige besteding.*



Behalve naar de vorderingen hebben we de uitvoerend bestuurders van de samenwerkingsverbanden gevraagd om de knelpunten te benoemen (zie figuur 6.14). Zo ervaart 55% van de bestuurders van samenwerkingsverbanden knelpunten in de samenwerking met schoolbesturen, als het gaat om de doelmatige besteding van middelen. Deze hebben betrekking op:

- het niet tot stand komen van onafhankelijk toezicht (18%);
- het moeizaam tot stand komen van gezamenlijk beleid (13%);
- de onderlinge concurrentiestrijd tussen schoolbesturen (13%);
- het niet op orde hebben van rolzuiverheid (13%)
- het op schoolniveau niet uitvoeren/opvolgen van beleid en/of afspraken van het samenwerkingsverband (10%);
- het ontbreken van de mogelijkheid voor het samenwerkingsverband om direct met de scholen te communiceren. Dit loopt enkel via schoolbesturen (5%);
- het niet leveren van een wezenlijke bijdrage van schoolbesturen aan de totstandkoming van het ondersteuningsplan (3%).

Figuur 6.14: *Deel van de geïnterviewde bestuurders dat aangaf onderstaande knelpunten in de samenwerking met schoolbesturen in relatie tot doelmatigheid te ervaren.*


Geen knelpunten
Ander knelpunt
Geen totstandkoming van onafhankelijk toezicht
Onderlinge concurrentiestrijd tussen schoolbesturen
Moeizaam tot stand komen van gezamenlijk beleid
Binnen het swv is rolzuiverheid niet op orde
Beleid en/of afspraken van het swv worden niet uitgevoerd op schoolniveau
Niet aanleveren van verantwoordingsinformatie
Swv mag niet direct communiceren met scholen
Schoolbesturen dragen niet bij aan de totstandkoming van het OP
0
25
50
75
100
Percentage

7 Conclusie

Met dit stelselonderzoek hebben we onderzocht in hoeverre de samenwerkingsverbanden de elementen uit het door ons ontwikkelde theoretisch kader inzetten, om op basis daarvan de onderzoeksvraag te beantwoorden. We hebben de vraag of samenwerkingsverbanden de middelen doelmatig besteden niet onderzocht.

De onderzoeksvraag luidde: *Hebben samenwerkingsverbanden passend onderwijs zicht op, sturen zij op en verantwoorden zij zich op een goede, inzichtelijke wijze over de doelmatigheid van de besteding van de voor passend onderwijs verstrekte financiële middelen? Wat is daarop van invloed?*

Om de vraag te kunnen beantwoorden en omdat in de Wet passend onderwijs geen definitie van doelmatige besteding van middelen is opgenomen, hebben we aan 15 deskundigen gevraagd welke elementen van belang zijn om te komen tot zicht, sturing en verantwoording over doelmatige besteding middelen passend onderwijs. Met behulp van hun inzichten hebben wij een theoretisch kader ontwikkeld, waarin de belangrijke elementen zijn ingedeeld in 4 hoofdthema's:

- Er is een stevige focus op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio van het samenwerkingsverband.
- Er is cyclisch kwaliteitsmanagement waarbinnen inhoud en financiën zijn verbonden en er focus is op doelmatige besteding.
- Er is sprake van het betrekken, stimuleren en activeren van veel en verschillende soorten actoren.
- Er is een duidelijke bestuurlijke inrichting en een cultuur van vertrouwen en transparantie.

Met deze nieuwe inzichten zijn we nagegaan of we deze elementen terugzien bij de samenwerkingsverbanden.
Aangezien het door ons ontwikkelde theoretische kader geen wettelijke basis heeft en niet bekend is bij de samenwerkingsverbanden, is het geen verrassing dat wij hebben geconstateerd dat de hoofdthema's niet overal en niet alle zichtbaar zijn in de samenwerkingsverbanden. Overigens varieert dit beeld per samenwerkingsverband.

7.1 Het concluderend antwoord op de onderzoeksvraag

We concluderen dat de samenwerkingsverbanden nog onvoldoende zicht hebben op de doelmatigheid van de bestedingen om daarop te kunnen sturen en daarover te kunnen verantwoorden. Ze zetten zich hiervoor in, maar zijn nog zoekende naar toepasbare manieren om hiertoe te komen.

Daarop zijn de volgende factoren van invloed.

7.2 Definitie doelmatige besteding middelen passend onderwijs onduidelijk

Onze bevinding is dat verreweg de meeste besturen van samenwerkingsverbanden geen definitie van doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs hanteren. Echter vindt bijna de helft van de samenwerkingsverbanden een definitie wel wenselijk.
De meerderheid van de samenwerkingsverbanden (ook de samenwerkingsverbanden die geen definitie hebben bepaald) associeert doelmatige

besteding met een vorm van efficiëntie waarbij niet de besteding van het geld, maar resultaten centraal staan. De samenwerkingsverbanden formuleren beoogde resultaten niet als met extra ondersteuning bereikte effecten voor de leerlingen, maar als doelen op het niveau van het samenwerkingsverband.
De meeste intern toezichthouders van samenwerkingsverbanden zeggen dat het toezicht op de doelmatige besteding van middelen deel uitmaakt van hun toezicht. Hoewel 4 van de 5 intern toezichthouders hun toezicht uitvoeren aan de hand van een intern toezichtkader, werkt een klein deel met een definitie of uitgewerkte criteria voor de doelmatige besteding van middelen.

7.3 Focus op (extra) ondersteuningsbehoeften

We zien dat ondersteuningsbehoeften van leerlingen bij ruim een vijfde van de samenwerkingsverbanden onderdeel is van het (financieel) beleid, vastgelegd in het ondersteuningsplan. Tegelijkertijd verdeelt een minderheid van de samenwerkingsverbanden de geldmiddelen onder de schoolbesturen op basis van ondersteuningsbehoeften. Volgens de deskundigen vormen een analyse van en een focus op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen een belangrijk element. We vonden een aantal samenwerkingsverbanden die dit al toepassen, maar een meerderheid van de samenwerkingsverbanden kan hier nog een verdiepingsslag maken en de ondersteuningsbehoeften verbinden met doelmatige besteding.

7.4 Kwaliteitsmanagement

In het algemeen voldoet de kwaliteitszorg van de samenwerkingsverbanden om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen en daarover verantwoording af te leggen. Wat we vaststellen is dat er binnen het stelsel de kwaliteitszorg weinig focus is op doelmatige besteding middelen passend onderwijs. In ons onderzoek hebben we bijvoorbeeld vastgesteld dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden doelen en/of beoogde resultaten heeft vastgesteld in het ondersteuningsplan, maar dat deze bij de meeste zijn verwoord als algemene uitspraken. Ook zien we bijvoorbeeld dat alle samenwerkingsverbanden de gegevensverzameling systematisch hebben ingericht, maar dat deze geen gegevens over de doelmatigheid van bestedingen bevatten. De gegevensverzameling is ook niet gericht op de vraag in hoeverre bewezen effectieve werkwijzen worden toegepast. We zien in minder dan de helft van de onderzochte jaarverslagen dat de behaalde resultaten zijn gerelateerd aan de doelen van het ondersteuningsplan.

7.5 Actoren en ketenpartners betrekken, activeren en stimuleren

De besturen van de samenwerkingsverbanden betrekken de verschillende actoren bij het voeren van de dialoog en het delen en ophalen van informatie. Denk aan schoolbesturen, schoolleiders, leraren, ouders en ketenpartners als zorgpartners en gemeenten.

Bij het formuleren van financieel beleid betrekt het bestuur hoofdzakelijk het intern toezicht, schoolbesturen en de controller van het samenwerkingsverband, en in mindere mate de scholen en actoren zoals intern begeleiders en onderwijzend personeel. Juist het actief betrekken en bespreken van het financieel beleid met de actoren tot op de werkvloer is een belangrijk element, genoemd door deskundigen. Met dezelfde actoren kunnen samenwerkingsverbanden de dialoog nog meer voeren over de doelmatige besteding van middelen passend onderwijs.

7.6 Bestuurlijke inrichting en cultuur

De bestuurlijke cultuur binnen samenwerkingsverbanden wordt door zowel de bestuurders van de samenwerkingsverbanden zelf als door deelnemende schoolbestuurders als positief geduid. Zo ervaren zij doorgaans dat het bestuur de schoolbestuurders kritisch kan aanspreken op (verantwoording over) doelmatigheid bij de besteding van ondersteuningsmiddelen. Onderling spreken schoolbesturen elkaar niet regelmatig aan op de doelmatigheid van bestedingen.

Taken en bevoegdheden van het bestuur en het intern toezicht zijn volgens de meeste samenwerkingsverbanden formeel vastgelegd. De schoolbesturen voeren in de meeste gevallen het intern toezicht uit, waarbij ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden een onafhankelijk voorzitter heeft. Die heeft veelal de taak om onder meer de rolzuiverheid te bewaken.
De deskundigen geven aan dat het onafhankelijk kunnen functioneren van het intern toezicht belangrijk is voor effectief toezicht op de doelmatige besteding van de middelen.

8 Aanbevelingen

Uit het onderzoek laat de noodzaak zien om zicht en sturing op en verantwoording over doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te verbeteren. Hiervoor doen we de volgende aanbevelingen:

8.1 Breng de ondersteuningsbehoeften in beeld en houd daar zicht op

We bevelen samenwerkingsverbanden aan om, in lijn met wat deskundigen aangaven, de ondersteuningsbehoeften van leerlingen in kaart te brengen en te houden. Voorts kan het samenwerkingsverband (financieel) beleid inrichten en ook overwegen om dit mee te nemen bij de verdeling van de aan schoolbesturen door te betalen bedragen.

8.2 Vul het stelsel van kwaliteitszorg aan met de focus op doelmatige besteding middelen

Bijna driekwart (73%) van de samenwerkingsverbanden heeft al wel een voldoende werkend stelsel van kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2023). Gebaseerd op ons theoretisch kader, raden we de samenwerkingsverbanden aan om dit meer specifiek in te richten met de focus op doelmatige besteding van middelen. Zo zijn zij beter dan nu in staat om te sturen op, en om zich te verantwoorden over de doelmatige besteding van middelen.
We hebben daarvoor de volgende aanbevelingen;

- het opstellen van criteria om zo te bepalen of middelen doelmatig besteed worden;
- het meetbaar maken van doelen (in ondersteuningsplan en opp's) en koppelen aan in te zetten middelen;
- het werken met (bewezen of ervaren) effectieve aanpakken;
- het inrichten van een systematische database om de realisatie van de doelen te monitoren;
- het werken met een verantwoordingsrapportage (van interne actoren aan het samenwerkingsverband en in het jaarverslag), waarin doelen (uit het ondersteuningsplan en de opp's) en de (concrete) resultaten worden gekoppeld aan doelmatige besteding van middelen.

8.3 Betrek de doelmatige besteding van middelen in de dialogen

De samenwerkingsverbanden voeren de dialoog, waarin ze informatie delen en ophalen bij diverse actoren met name over beleid betreffende passend onderwijs. De dialoog of middelen doelmatig zijn besteed, wordt minder vaak gevoerd met schoolleiders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, controllers van scholen en onderwijzend personeel. Juist de dialoog met deze actoren verrijkt het inzicht betreffende doelmatige van besteding van middelen. Hierin kunnen de uitwisseling van goede voorbeelden, en het delen van effectief bewezen methoden benut worden om tegelijkertijd kennis en inzicht te vergroten.

8.4 Stel als intern toezichthouder een verwachtingskader op, gericht op doelmatige besteding middelen passend onderwijs

Maak als onderdeel van het intern toezichtkader een verwachtingskader, waarin is opgenomen wat de intern toezichthouder verstaat onder doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen. Geef hierin aan welke criteria de intern toezichthouder hanteert bij de beoordeling. En geef in het verwachtingskader aan welke informatie de intern toezichthouder van wie nodig heeft, om te kunnen toezien op de

doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen. Een verwachtingskader helpt het bestuur bij de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de intern toezichthouder. Daarnaast helpt het de intern toezichthouder bij het voeren van een professionele, kritische dialoog met het bestuur. Tot slot kan dat ook bijdragen aan een betere verantwoording van de intern toezichthouder in het jaarverslag over zijn toezicht op de doelmatige besteding van middelen.

8.5 Leg de definitie van doelmatige besteding wettelijk vast

Het onderwijsveld – en specifiek binnen dit onderzoek de samenwerkingsverbanden – zijn zoekende om zicht, sturing en verantwoording over doelmatige besteding van middelen vorm te geven. We bevelen aan dat de wetgever een definitie bepaalt om zodoende deze zoektocht richting te geven.

8.6 Leg de landelijke norm voor basisondersteuning vast

Momenteel werkt OCW aan de landelijke norm basisondersteuning. Deze geeft aan welke onderwijsondersteuning elke school minimaal moet kunnen bieden aan leerlingen. Dit helpt ook om het stelsel van kwaliteitszorg daarop in te richten, zodat het bijdraagt aan grip op doelmatige besteding van middelen passend onderwijs. Een landelijke norm geeft duidelijkheid naar het veld en naar de actoren binnen het samenwerkingsverband. Deze duidelijkheid zal helder maken waar middelen passend onderwijs aan besteed mogen worden.

Bijlage I. Literatuur- en bronnenlijst

- Algemene Rekenkamer (2017), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016.* Te downloaden via: www.derekenkamer.nl
- Algemene Rekenkamer (2019), *Inzicht in publiek geld, deel 2*. Te downloaden via: www.derekenkamer.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs.*
- Inspectie van het Onderwijs (2020), *Financiële staat van het Onderwijs 2019*, te consulteren via: Financiële Staat van het Onderwijs 2019 | Rapport | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2020), Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Te downloaden via: www.onderwijsinspectie.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2021), Onderzoekskaders primair en voortgezet onderwijs, te consulteren via: De onderzoekskaders | Onderwerp | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2023), Staat van het Onderwijs 2022, te consulteren via: www.onderwijsinspectie.nl
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016), Memorie van Toelichting Wet passend onderwijs, te consulteren via: Kamerstuk 34732, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020), Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs. Te downloaden via: www.tweedekamer.nl en pdf (overheid.nl)
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020), Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs, bijlage 2: Programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Te downloaden via: pdf (overheid.nl)
- McKinsey & Company (2020), *Een verstevigd fundament voor iedereen*. Te downloaden via: www.rijkdsoverheid.nl
- Nationale Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2020), Evaluatie Passend Onderwijs
    - Ledoux, G., Smeets E., & Van Eck, P. (Red.) (2020a). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren.* Amsterdam / Nijmegen: Kohnstamm Instituut / KBA
    - Ledoux, G., Van Eck, P., Schoevers, E., Van Aarsen, E., Van der Grinten, M., & Bomhof, M. (2020b). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Onderzoek naar de impact van passend onderwijs op leerlingen, de rol van samenwerkingsverbanden, en de verbinding van onderwijs en jeugdhulp.* Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
    - Ledoux, G., & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020c). *Evaluatie Passend Onderwijs. Eindrapport Mei 2020.* Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society/KBA.
    - Programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden bij passend onderwijs
- Onderwijsraad (2018), *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.* Te Downloaden via: www.onderwijsraad.nl
- Rijksoverheid, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023 (2022), VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2023 | Begroting | Rijksoverheid.nl

- Van Dale, woordenboek, te consulteren: https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/doelmatige

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | juli 2023