



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs

Een verkennend onderzoek bij
samenwerkingsverbanden,
schoolbesturen en scholen voor
primair onderwijs

Inspectie van het Onderwijs
Directie Rekenschap en Juridische Zaken

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

- 1.1 Achtergrond en aanleiding 11
- 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 11
- 1.3 Reikwijdte en onderzoeksopzet 12
- 1.4 Rapportopbouw 13

2 Verstrekking van de middelen 14

- 2.1 Omvang van ondersteuningsbudget 14
- 2.2 Ondersteuningsplan 15
- 2.3 Extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen 15
- 2.4 Verwijzingen naar speciale voorzieningen 16
- 2.5 Verdeling van financiële middelen 18
 - 2.5.1 Vanuit het samenwerkingsverband gezien 19
 - 2.5.2 Vanuit het schoolbestuur gezien 20
- 2.6 Omvang van risicobuffers bij samenwerkingsverbanden 20
- 2.7 Samenvattend 22

3 Besteding van de middelen 23

- 3.1 Inzet van ondersteuningsmiddelen 23
- 3.2 Onder- en/of overbesteding 25
- 3.3 Doeltreffend en doelmatig 26
- 3.4 Samenvattend 27

4 Verantwoording van de middelen 28

- 4.1 Meerdere geldstromen 28
- 4.2 Intern toezichthoudend orgaan 28
- 4.3 Verantwoording door elk niveau 30
- 4.4 Beoogde doelen en bereikte resultaten 31
- 4.5 Samenvattend 32

5 Aanbevelingen 34

Bijlage 1 Overige bevindingen 36

Bijlage 2 Analyse van vragenlijsten 39

Voorwoord

Zorgen dat alle leerlingen een passende plaats in het onderwijs kunnen vinden. En dat ze daarbij de ondersteuning krijgen die ze eventueel nodig hebben. Dat is het doel van passend onderwijs. Hiervoor verdeelt de overheid sinds 2014 het geld voor zorgleerlingen over de regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden, waar schoolbesturen voor regulier en speciaal onderwijs aan tafel zitten. In het primair onderwijs, waar dit onderzoek zich op richt, gaat het om zo'n € 800 miljoen in 2017. Ze krijgen daarbij veel ruimte om het passend onderwijs naar eigen idee in te richten, omdat in de regio het beste zicht is op wat de leerlingen nodig hebben. Dit geeft ook een stevige verantwoordelijkheid om hier op een juiste wijze verantwoording over af te leggen. Het gaat immers om grote belangen en veel geld.

Er is hard gewerkt aan de inrichting van het passend onderwijs. Maar signalen dat de verantwoording daarbij onvoldoende transparant is, blijven aanhouden. Daarom heeft de inspectie een verkennend onderzoek uitgevoerd bij tien samenwerkingsverbanden, in dit geval in het primair onderwijs, om nader inzicht te krijgen in de besteding en verantwoording van de gelden. Centrale vraag was of het geld dat de Rijksoverheid beschikbaar stelt voor passend onderwijs terecht komt bij de leerlingen met ondersteuningsbehoeften.

Voor zover we nu kunnen overzien hebben alle leerlingen met een ontwikkelingsperspectief extra ondersteuning gekregen. We doen nog nader onderzoek in het primair onderwijs.

Het onderzoek roept echter ook zorgen op. Het blijft namelijk onduidelijk welke resultaten gehaald worden met de gelden voor passend onderwijs. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat er op het niveau van het samenwerkingsverband niet concreet genoeg geformuleerd wordt welke collectieve doelen bereikt moeten worden. En als die doelen er wel zijn, dan worden ze niet vertaald in doelen op schoolbestuurs- en schoolniveau. Hierdoor zijn samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen onvoldoende in staat om hun beleid gericht bij te sturen en zo betere resultaten te bereiken. Ze tasten in het duister.

Bovendien wordt bij een deel van de samenwerkingsverbanden een aanzienlijk deel van het geld niet direct uitgegeven. Zij houden omvangrijke financiële reserves aan. Soms geven zij daar een duidelijke reden voor, bijvoorbeeld omdat ze weten dat ze de komende jaren minder geld krijgen door de verevening. Maar regelmatig weten samenwerkingsverbanden in het geheel niet waar ze het opgespaarde geld concreet aan zullen besteden.

Het geld voor passend onderwijs is bestemd voor de leerlingen die een ondersteuningsbehoefte hebben. Als samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet duidelijk kunnen maken hoe het geld voor deze leerlingen ingezet wordt, dreigt het draagvlak onder het passend onderwijs aangetast te worden.

Zoals gezegd, dit is een verkennend onderzoek. Het geeft niet persé een representatief beeld. Maar de uitkomst is wel zo verontrustend, dat ik alle samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen oproep om kritisch naar het eigen beleid te kijken. Hebt u voldoende zicht op de doelen die u wilt bereiken en op de resultaten? Overweegt u regelmatig of het beleid bijgesteld moet worden? Maakt u voldoende duidelijk aan de belanghebbenden (ouders en de samenleving) dat het geld wel goed besteed is?

Het onderzoek richtte zich op het primair onderwijs maar zou in het voortgezet onderwijs naar verwachting niet tot wezenlijk andere conclusies leiden. Ik adviseer

het ministerie van OCW het stelsel van sturing, besteding en verantwoording kritisch tegen het licht te houden.

Passend onderwijs vraagt om een passende besteding. Dat kan alleen door transparant te zijn over hoe het geld is en wordt ingezet. Ik hoop dat dit rapport zal bijdragen aan deze transparantie.

Drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Samenvatting

We hebben een verkennend financieel onderzoek gedaan bij 10 van de 77 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs. Bij elk samenwerkingsverband hebben we vervolgens gekeken naar één schoolbestuur en binnen dat schoolbestuur weer naar één school. We wilden weten of het geld volgens het ondersteuningsplan werd verdeeld, overeenkomstig werd besteed en of daar transparant verantwoording over werd afgelegd, oftewel zijn de ondersteuningsmiddelen ten goede gekomen aan de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Gezien onze onderzoeksopzet hoeven onze onderzoeksresultaten niet representatief te zijn voor alle samenwerkingsverbanden primair onderwijs, maar de resultaten geven wel een betekenisvolle inkijk in hoe het loopt bij de onderzochte samenwerkingsverbanden.

Met ons verkennend onderzoek wilden we antwoorden vinden op de volgende vier vragen:

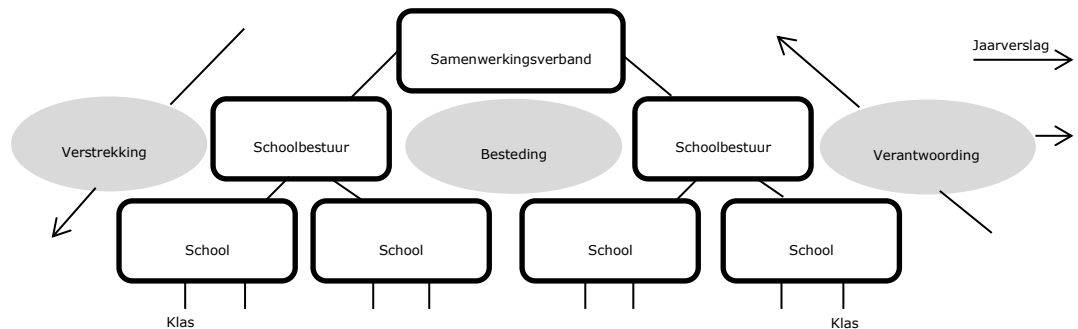
- 1) Was de verstrekking van de ondersteuningsmiddelen conform het ondersteuningsplan?
- 2) Vond de besteding van de ondersteuningsmiddelen plaats overeenkomstig de toewijzing?
- 3) Blijkt uit de verantwoordingsrapportage van de besteding van de ondersteuningsmiddelen of de beoogde doelen van het ondersteuningsplan zijn gerealiseerd?
- 4) Heeft, voor zo ver van toepassing, op basis van het voorgaande bijstelling plaatsgevonden?

Belangrijkste conclusies

Om inzicht te verkrijgen in de manier waarop de ondersteuningsmiddelen ten goede zijn gekomen aan de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, hebben wij zagezegd de ondersteuningseuro van het samenwerkingsverband tot in de klas gevolgd. Ons onderzoek richtte zich dan ook op de bestedingen van de ondersteuningsmiddelen op de verschillende niveaus binnen een samenwerkingsverband. De uitkomsten leveren ons de volgende 2 algemene conclusies op:

- I. Het goede nieuws is dat wij geen aanwijzingen hebben dat leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning deze niet hebben gekregen. Wij hebben in onze gesprekken expliciet de vraag voorgelegd of er gevallen bekend waren waarin een aanvraag voor extra ondersteuning is afgewezen. Dit bleek niet het geval. Ook hebben wij geen signalen ontvangen dat aanvragen überhaupt niet zijn gedaan omdat op voorhand duidelijk was dat de aanvraag toch niet zou worden toegekend. Bijvoorbeeld omdat de benodigde capaciteit of deskundigheid niet aanwezig zou zijn binnen de regio.
- II. Voor wat betreft zicht op de besteding van de ondersteuningsmiddelen zijn de uitkomsten van ons onderzoek niet rooskleurig, want een duidelijk beeld heeft het niet opgeleverd. Wij zien 3 'pijlers' (verstrekking, besteding en verantwoording) waarbinnen een aantal zaken niet goed gaan die ervoor zorgen dat een duidelijk zicht voor externe belanghebbenden ontbreekt. Een visualisatie hiervan geven we in de onderstaande figuur. Een toelichting hierop en de beantwoording van onze 4 onderzoeksvragen volgen hierna.

Figuur 1: oorzaken voor geen zicht op de besteding van de middelen



*Toelichting op
pijler Verstrekking*

De ontvangen ondersteuningsmiddelen van het ministerie van OCW worden via een systematiek binnen het samenwerkingsverband beschikbaar gesteld om de collectieve doelen in het ondersteuningsplan te realiseren. Wij concluderen dat de verstrekking van deze middelen conform het ondersteuningsplan is geweest (*onderzoeksvraag 1*). We hebben waargenomen dat het niet behalen van collectieve doelen *niet* leidde tot een andere verdeling van de financiële middelen binnen het samenwerkingsverband (*onderzoeksvraag 4*).

De collectieve doelen van het samenwerkingsverband zijn vaak niet meetbaar opgesteld. Daardoor is onduidelijk wat er concreet behaald moet worden. Daarnaast 'verwateren' deze doelen naarmate men lager in de keten komt. Op het niveau van de school was er in het overgrote deel van de gevallen met deze doelen helemaal geen binding meer en werden eigen doelen nagestreefd. Dat roept vragen op over de totstandkoming van de collectieve doelen van het samenwerkingsverband.

*Toelichting op
pijler Besteding*

De samenwerkingsverbanden hebben de middelen die zij hebben gekregen van het ministerie van OCW besteed aan de doelen waarvoor het bestemd was. (*onderzoeksvraag 2*). Een uitzondering hierop vormen de middelen die zij in reserve houden voor onvoorziene gevallen. We zagen dat de omvang van de reserves enorm uiteen liep.

Ook bij deze pijler zien wij een verwatering. Sommige samenwerkingsverbanden stortten de middelen door op basis van geformuleerde programma's. Anderen stortten de middelen als een 'lumpsum' door naar de aangesloten schoolbesturen. Hierdoor gaat het zicht in de keten wat aan welk programma besteed is, verloren. Daarnaast was soms onduidelijk hoe budgetten voor programma's precies zijn ingezet. Dit omdat uitgaven niet ten laste van het bijbehorende budget zijn geboekt (bijvoorbeeld in het geval van een interne begeleider die is betaald uit de basisbekostiging).

Gedurende de door ons onderzochte periode zijn extra doorbetalingen gedaan door de samenwerkingsverbanden aan de schoolbesturen en scholen zonder dat daarvoor een plan van inzet is gevraagd. Hierdoor rijst de vraag wat er dan precies met de aanvullende middelen gerealiseerd moest worden. Temeer omdat door de schoolbesturen niet om deze extra middelen was gevraagd.

Of de besteding van de middelen door de schoolbesturen en scholen heeft plaatsgevonden overeenkomstig de toewijzing, hebben wij niet eenduidig kunnen vaststellen (*onderzoeksvraag 2*). In enkele gevallen hebben scholen

onderwijsmiddelen besteed aan jeugdzorg wat wettelijk gezien niet is toegestaan. En heeft een bijstelling niet plaatsgevonden (*onderzoeksvraag 4*).

De beschikbare verantwoordingsrapportages bieden weinig of geen zicht op de realisatie van de gestelde doelen van het ondersteuningsplan, al vindt in de keten wel, wat de geïnterviewden noemden, 'het goede gesprek' plaats over de inzet van middelen voor passend onderwijs (*onderzoeksvraag 3*).

De samenwerkingsverbanden laten in hun jaarverslagen niet of slechts deels de doelen uit het ondersteuningsplan terugkomen. De mate waarin verslag wordt gedaan van de behaalde resultaten en effecten is enigszins beperkt.

Het is voorgeschreven dat samenwerkingsverbanden de begroting in hun jaarrekening volgens een standaardindeling opnemen. Vaak nemen zij de programmatische begroting uit hun ondersteuningsplan (met inbegrip van de realisatiecijfers) niet in hun jaarverslag op. Daardoor is een direct verband tussen de beoogde en de werkelijke inzet van de middelen niet meer te leggen.

Op het niveau van het samenwerkingsverband en het schoolbestuur hebben we niet kunnen vaststellen dat als er door het onderliggende niveau geen verantwoording is afgelegd, er corrigerende acties op zijn genomen (*onderzoeksvraag 4*).

Wij constateerden bij een aantal samenwerkingsverbanden dat de scheiding tussen de functies bestuur en toezicht vervaagde, maar ook dat het onafhankelijk informatie vergaren en het stellen van kritische vragen niet altijd gebeurde.

Daarnaast hebben de schoolbestuurders dubbelrollen door de manier waarop de samenwerkingsverbanden zijn ingericht; een onafhankelijke uitvoering van de rol als intern toezichthouder is niet mogelijk.

Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de besteding van de middelen wordt door de interne toezichthouders overwegend vertrouwd op het functioneren van de bestuurder. Door de afwezigheid van een wettelijk normenkader vindt men het op alle niveaus in de keten lastig om de doelmatigheid te beoordelen.

Op schoolniveau bleek uit de door ons beoordeelde ontwikkelingsperspectieven voldoende in welke mate de beoogde doelen waren behaald (*onderzoeksvraag 3*).

We stelden op schoolniveau tevens vast aan de hand van de ontwikkelingsperspectieven dat periodiek afstemming plaatsvond over de mate waarin doelstellingen voor individuele leerlingen zijn behaald. Ook stelde men de doelen dan wel de aanpak op basis van bevindingen zo nodig bij (*onderzoeksvraag 4*).

Een belangrijke bouwsteen voor het kunnen verantwoorden door het samenwerkingsverband en schoolbesturen van de ontvangen middelen, is de interne verantwoording op het onderliggende niveau in de keten. Echter, in een groot aantal gevallen hoefden de schooldirecteuren zich niet te verantwoorden (bijvoorbeeld de scholen voor speciaal onderwijs) of deden ze dat slechts op enkele hoofdlijnen. In één geval onttrok een schoolbestuurder zich zelfs aan elke vorm van verantwoording.

Slechts 27% van het bij de samenwerkingsverbanden bekende aantal vastgestelde ontwikkelingsperspectieven zijn in het BRON geregistreerd, terwijl dit formeel een bekostigingsvoorwaarde is.

Het merendeel van de onderzochte schoolbesturen verantwoordt zich onvoldoende over de inzet van de middelen voor passend onderwijs; er is geen verslag over de behaalde resultaten en effecten. Daarnaast maakt meer dan de helft van de schoolbesturen niet helder wat de omvang is van de nog beschikbare ondersteuningsmiddelen die zijn verstrekt door de samenwerkingsverbanden. De exploitatieresultaten worden geboekt onder de algemene reserve van het eigen vermogen en raken daarmee uit het publieke zicht. Dat is vanuit publieke verantwoording onwenselijk.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

*Een nieuw
wettelijk systeem*

De Wet passend onderwijs is op 9 oktober 2012 aangenomen en is gefaseerd ingevoerd. Het belangrijkste element, de zorgplicht voor scholen, is per 1 augustus 2014 van kracht. Hiermee hebben de bevoegd gezagen een wettelijke plicht gekregen om ervoor te zorgen dat leerlingen die extra ondersteuning behoeven en die zich bij de school aanmelden of al ingeschreven staan een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen. Naast onderwijs op maat, biedt de Wet passend onderwijs ook de financiële ruimte om dit mogelijk te maken.

Om de ondersteuning in het onderwijs te kunnen organiseren die past bij de situatie van de school en de regio waarin de school staat, moesten alle schoolbesturen gaan samenwerken in nieuw te vormen samenwerkingsverbanden. Dit heeft geleid tot 77 samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en 75 voor voortgezet onderwijs¹.

*Beoogde effecten
passend onderwijs*

Eén van de beoogde effecten van de invoering van passend onderwijs is dat de verantwoording van de beschikbare middelen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, transparanter zou zijn². Onder meer de Algemene Rekenkamer³ heeft in de jaren daarna aangegeven dat het zicht op deze onderwijsinvesteringen niet beter is geworden. Niet alleen in de politiek, maar ook binnen de onderwijssector en bij een breed publiek leeft de wens om meer inzicht te krijgen in de bereikte resultaten afgezet tegen de geïnvesteerde financiële middelen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

*Doelstelling van
het onderzoek*

Het doel van dit onderzoek is om bij enkele samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs (hierna po) en aangesloten schoolbesturen inzicht te verkrijgen in de manier waarop in 2017 de ondersteuningsmiddelen ten goede zijn gekomen aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Daartoe is in de eerste helft van 2018 bij 10 samenwerkingsverbanden po (en per samenwerkingsverband bij één deelnemende school voor regulier basisonderwijs en het verantwoordelijke schoolbestuur) ons onderzoek uitgevoerd. De keuze voor een beperkt en verkennend onderzoek kwam voort uit onzekerheid over wat wij tijdens ons onderzoek zouden aantreffen. Niet eerder verdiepten wij ons zo diepgaand in de besteding van de ondersteuningsmiddelen. Onbekendheid met de te beoordelen financiële administraties en een beperkte onderzoekscapaciteit maakte ons voorzichtig in de omvang en vormgeving van de onderzoeksopzet.

*Belangrijkste
onderzoeksvragen*

Om de vraag of de ondersteuningsmiddelen ten goede zijn gekomen aan de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en op welke wijze hierover verantwoording heeft plaatsgevonden te kunnen beantwoorden, is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Het uitgangspunt hierbij is geweest het, als het ware, volgen van de 'ondersteuningseuro' van het samenwerkingsverband tot in de klas.

¹ Met ingang van 1 augustus 2018 zijn er 76 samenwerkingsverbanden voor po en 76 voor vo.

² Memorie van toelichting Wet passend onderwijs, pagina 10.

³ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII).

Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvragen op zowel het niveau van het samenwerkingsverband als dat van het schoolbestuur en gaan in op in hoeverre:

1. Was de verstrekking van de ondersteuningsmiddelen conform het ondersteuningsplan?
2. Vond de besteding van de ondersteuningsmiddelen plaats overeenkomstig de toewijzing?
3. Blijkt uit de verantwoordingsrapportage van de besteding van de ondersteuningsmiddelen of de beoogde doelen van het ondersteuningsplan zijn gerealiseerd?
4. Heeft, voor zo ver van toepassing, op basis van het voorgaande bijstelling plaatsgevonden?

1.3

Afbakening van het onderzoek

Reikwijdte en onderzoeksopzet

De 10 samenwerkingsverbanden voor po die betrokken zijn in ons onderzoek zijn willekeurig gekozen. Bij de selectie is met geen enkele contextvariabele (grootte, regio e.d.) rekening gehouden, omdat er op voorhand geen aanleiding was om hierin verschillen te verwachten. Wel stond vast dat de 19 samenwerkingsverbanden die in de eerste helft van 2018 onderwerp waren van een vierjaarlijks inspectieonderzoek niet met een aanvullend onderzoek moesten worden belast. Per samenwerkingsverband selecteerden wij tevens willekeurig één school voor regulier basisonderwijs en het daarbij horende schoolbestuur.

De opzet van ons onderzoek is verkennend van aard en mede door de beperkte omvang ervan hoeven de bevindingen niet representatief te zijn voor de totale populatie van 77 samenwerkingsverbanden primair onderwijs. Ook op het niveau van de 10 onderzochte individuele schoolbesturen en scholen is, door de soms aanzienlijke aantallen die aangesloten zijn, niet per sé sprake van representatieve uitkomsten.

Het is aan het samenwerkingsverband om te kiezen hoe het de middelen die het ontvangt voor passend onderwijs verdeelt. Binnen de samenwerkingsverbanden is een grote diversiteit aan mechanismen voor het verdelen van de financiële middelen. In dit rapport wordt geen uitspraak gedaan over de effectiviteit van de verdeelmodellen die worden gebruikt. Ook over de kwaliteit, inhoud en toepasselijkheid van de geboden ondersteuning aan de leerlingen doen we geen uitspraken. Deze aspecten vielen buiten ons onderzoek. De directie PO van de inspectie bereidt een onderzoek voor waarin centraal staat of leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op basisscholen de benodigde begeleiding en ondersteuning krijgen en of dat leidt tot de verwachte ontwikkeling.

De middelen die vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna OCW) beschikbaar worden gesteld aan onderwijsinstellingen voor leerlingen met visuele -, auditieve -, spraakbeperkingen en epilepsie (clusters 1 en 2 en LWOE⁴) vallen buiten dit onderzoek.

Methode van het onderzoek

Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke besteding van de ondersteuningsmiddelen bestond onze onderzoeksaanpak uit:

- Bureauanalyses van ondersteuningsplannen, voortgangsrapportages, jaarverslagen en dergelijke).
- Interviews aan de hand van vragenlijsten met een bestuurder en een lid van het intern toezichthoudend orgaan van elk samenwerkingsverband. Daarnaast interviews met een schoolbestuurder, een schooldirecteur en

⁴ Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie.

een intern begeleider van de te bezoeken school. Bij twee scholen zijn aanvullende gesprekken met leraren gevoerd om 'uit de klas' te vernemen hoe passend onderwijs daar is geland.

- Beoordeling van de financiële administraties van de samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen op de ingezette middelen.
- Vaststelling aan de hand van maximaal één leerlingendossier per onderzochte school of de ondersteuningsbehoefte die vermeld is in het ontwikkelingsperspectief ook daadwerkelijk is geleverd. Daarnaast is nagegaan of de geleverde ondersteuning past binnen hetgeen in het ondersteuningsplan staat vermeld.

Wij hebben alleen gevraagd om informatie die direct voorhanden was. Dit om de onderzoekslast voor de instellingen te beperken. We hebben niet gevraagd specifiek voor dit onderzoek informatie samen te stellen.

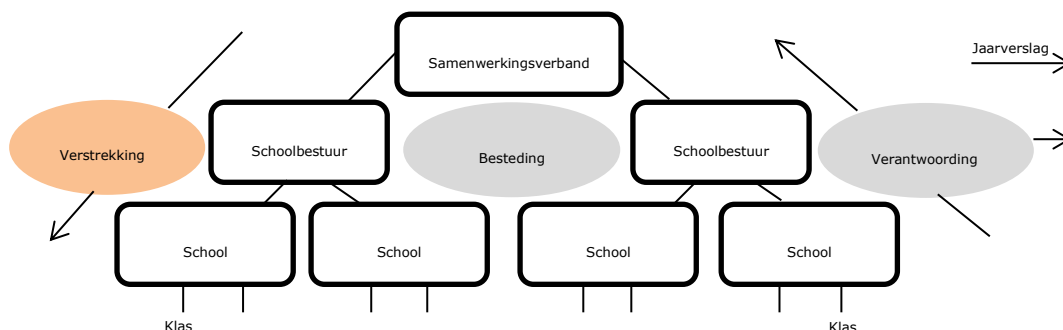
1.4 Rapportopbouw

In de inleiding is beschreven wat de achtergrond en doelstelling zijn van ons onderzoek. Aangegeven is wat de afbakeningen zijn en op welke wijze wij het onderzoek hebben ingestoken. Ons uitgangspunt van het volgen van de ondersteuningseuro is ook terug te zien in ons rapport. Aan het begin van elk hoofdstuk is een schematisch overzicht van het volgen van de euro opgenomen. De fase toewijzing van de ondersteuningsmiddelen staat in hoofdstuk 2 centraal. In hoofdstuk 3 behandelen we de besteding van deze middelen en vervolgens in hoofdstuk 4 hoe daarover wordt verantwoord. We sluiten af met een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Daar waar we interessante bevindingen hebben die buiten de directe reikwijdte van ons onderzoek vielen, hebben we deze opgenomen in bijlage 1. Het analysekader van de gehanteerde vragenlijsten is terug te vinden in bijlage 2.

2 Verstrekking van de middelen

Het ministerie van OCW verstrekt middelen zodat leerlingen de benodigde ondersteuning kunnen krijgen. In dit hoofdstuk beginnen we met een korte schets van de hoeveelheid geld dat naar passend onderwijs gaat, zowel op landelijk niveau als dat van de door ons onderzochte samenwerkingsverbanden. Daarna behandelen we wat belangrijke aspecten van een ondersteuningsplan zijn (§2.2), de extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen (§2.3), de verwijzingspercentages naar de speciale voorzieningen (§2.4), de financiële verdeelmodellen die worden gehanteerd (§2.5) en de extra doorbetalingen die zijn gedaan (§2.6). We sluiten af met een samenvatting.



2.1

*Effecten op het
ondersteuningsbudget*

Omvang van ondersteuningsbudget

Een samenwerkingsverband ontvangt een ondersteuningsbudget van het ministerie van OCW op grond van het totaal aantal leerlingen, met of zonder behoefte aan extra ondersteuning, dat binnen de grenzen van het samenwerkingsverband woont. Een deel van het totale ondersteuningsbudget in het kader van passend onderwijs wordt rechtstreeks door het ministerie aan de scholen voor speciaal onderwijs (hierna so) overgemaakt. De omvang van dit deel van de bekostiging wordt berekend op basis van het aantal leerlingen dat staat ingeschreven op de scholen voor so aangesloten bij het samenwerkingsverband. Hoe hoger het aantal leerlingen in het so, des te lager het budget is dat een samenwerkingsverband beschikbaar heeft voor het bieden van passend onderwijs in het regulier basisonderwijs⁵.

Ook in relatie tot het speciaal basisonderwijs (hierna sbo) kunnen er financiële effecten optreden. Als het percentage sbo-leerlingen in een samenwerkingsverband op 1 oktober hoger is dan 2% van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband, dan moet het samenwerkingsverband voor elke leerling boven deze 2% een bedrag overdragen aan de sbo-scholen⁶.

*Verstreckte middelen
in 2017*

In totaal verstreckte het Rijk in 2017 € 791 miljoen aan ondersteuningsmiddelen. De samenwerkingsverbanden voor po ontvingen daarvan € 525 miljoen, in principe bestemd voor ondersteuning in het reguliere basisonderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs ontvingen een bedrag van € 266 miljoen aan ondersteuningsmiddelen.

De 10 samenwerkingsverbanden in ons onderzoek (13% van de 77 samenwerkingsverbanden voor po) beschikten in 2017 over € 114 miljoen aan

⁵ Wet op het primair onderwijs, artikel 118 lid 10 en artikel 125b, lid 1.

⁶ Wet op het primair onderwijs, artikel 118 lid 4 en artikel 124, lid 2.

ondersteuningsmiddelen (zo'n 14% van het landelijke budget) te weten € 76 miljoen voor het reguliere basisonderwijs en € 38 miljoen voor het speciaal onderwijs.

2.2 Ondersteuningsplan

In de Wet op het primair onderwijs wordt aangegeven welke taken een samenwerkingsverband heeft⁷. Eén van de taken is het vaststellen van een ondersteuningsplan. In zo'n plan worden de afspraken met de aangesloten schoolbesturen over de manier waarop voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband zo goed mogelijk passend onderwijs kan worden gerealiseerd.

Inhoud van een ondersteuningsplan

Het samenwerkingsverband dient in het ondersteuningsplan op een aantal zaken in te gaan⁸. Dit zijn onder andere:

- a. De manier waarop het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen organiseert.
- b. De procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van de middelen voor extra ondersteuning en de voorzieningen voor extra ondersteuning aan de scholen, inclusief een meerjarenbegroting.
- c. De procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen op de speciale scholen voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband en op scholen voor speciaal onderwijs.
- d. De voorzieningen voor basisondersteuning die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn.
- e. De beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging.

Opstellen van meetbare doelen

Op de voorgaande punten wordt verderop in dit rapport teruggekomen. Hier nemen we punt e nader onder de loep. Het stellen van doelen is belangrijk omdat hiermee duidelijk wordt waar het samenwerkingsverband naartoe wil. Hoe concreter de doelen, des te helderder uiteindelijk kan blijken in welke mate resultaten zijn behaald. Omdat de derde en vierde onderzoeksvraag zich richtten op de vraag of de gestelde doelen waren bereikt (dan wel of op basis van de behaalde resultaten was bijgestuurd), zijn wij bij de ondersteuningsplannen nagegaan in welke mate zij concrete dan wel meetbare doelen bevatten. In een zeer groot aantal gevallen was hiervan geen of onvoldoende sprake.

Een ander aspect dat uit ons onderzoek naar voren komt, is dat de doelen die genoemd worden in het ondersteuningsplan niet of nauwelijks meer één-op-één terugkomen bij wat de aangesloten schoolbesturen nastreven. De onderzochte scholen geven in heel veel gevallen aan dat ze de doelen in het ondersteuningsplan helemaal niet kennen en ook dat zij nooit zijn betrokken bij het formuleren daarvan en dat zij zich in de uitvoering richten op doelen die zij zelf belangrijk vinden.

2.3 Extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen

Registreren van een ontwikkelingsperspectief

Als een leerling extra ondersteuning behoeft, wordt er in overeenstemming met de ouders een ontwikkelingsperspectief (hierna opp) vastgesteld⁹. Of en bij wie de

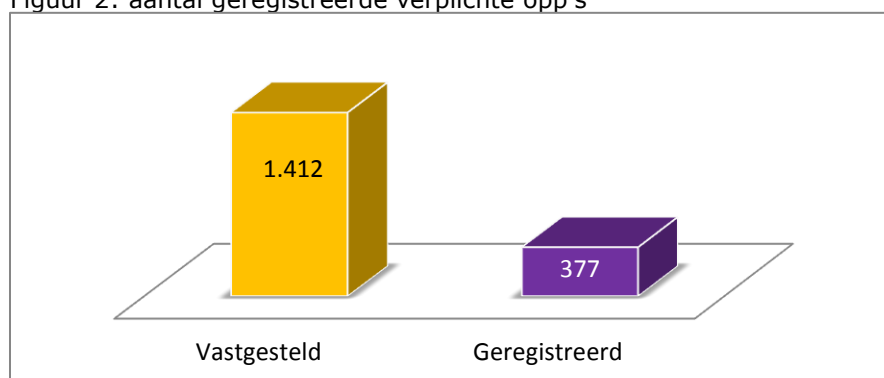
⁷ Wet op het primair onderwijs, artikel 18a lid 6.

⁸ Wet op het primair onderwijs, artikel 18a lid 8.

⁹ Wet op het primair onderwijs, artikel 40a.

school eventueel middelen aanvraagt voor de uitvoering hiervan (het schoolbestuur of het samenwerkingsverband), hangt af van de afspraken binnen het samenwerkingsverband over de manier waarop de ondersteuningsmiddelen worden verdeeld. De school moet ieder opp voor een leerling die extra ondersteuning nodig heeft registreren in het Basisregister Onderwijs (hierna BRON). Zo krijgt het ministerie van OCW inzicht in het aantal leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte. Het is bovendien een bekostigingsvoorwaarde¹⁰.

Figuur 2: aantal geregistreerde verplichte opp's



Het aantal opp's per peildatum 1 oktober 2017 is volgens opgave van de onderzochte samenwerkingsverbanden 1.412 (zie figuur 2). Wij zien dat er in het BRON 377 zijn geregistreerd door de scholen¹¹. Dit is 26,7% van het aantal volgens de samenwerkingsverbanden.

Wij hebben in onze gesprekken expliciet de vraag voorgelegd of er gevallen bekend waren waarin een aanvraag voor extra ondersteuning is afgewezen. Dit bleek niet het geval. Ook hebben wij geen signalen ontvangen dat aanvragen überhaupt niet zijn gedaan omdat op voorhand duidelijk was dat de aanvraag toch niet zou worden toegekend.

Uit ons onderzoek kwam ook naar voren dat 4 van de 10 scholen (en 8 van de 10 schoolbesturen) niet vaststellen of alle opp's ook in het BRON zijn opgenomen. Zij verkeerden in de veronderstelling dat er een automatische koppeling is tussen de leerlingvolgsystemen en het BRON. De onderzochte scholen hebben, naar aanleiding van ons onderzoek, de ontbrekende opp's alsnog in het BRON geregistreerd. De onvolledige registratie heeft, voor zo ver wij weten, geen gevolgen gehad voor de basisbekostiging.

2.4

Verwijzingspercentages naar de speciale voorzieningen

Verwijzingen naar speciale voorzieningen

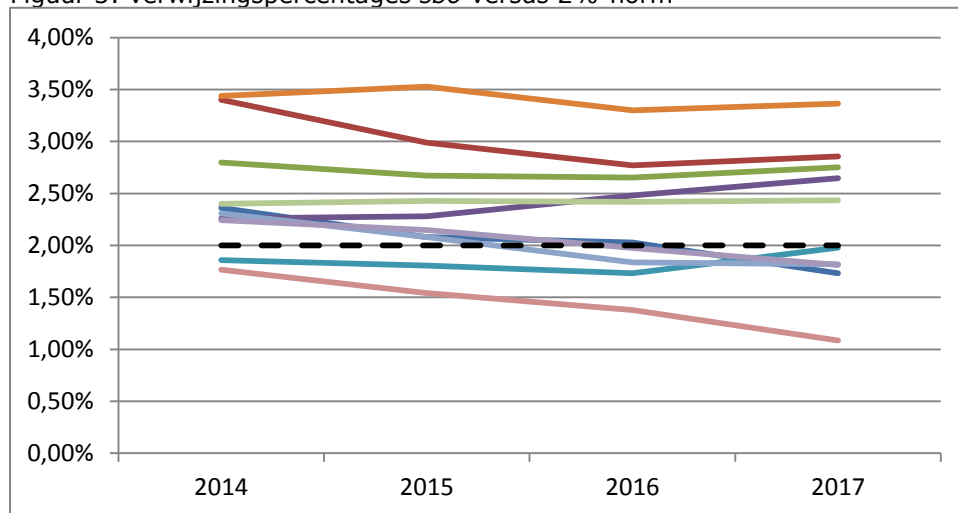
Als een leerling een ondersteuningsbehoefte heeft waarin niet kan worden voorzien op een reguliere basisschool dan kan de leerling verwezen worden naar een lesplaats op een sbo of so. Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden hebben in hun ondersteuningsplan als doel opgenomen om, met verwijzingen van leerlingen naar het sbo en het so, onder de landelijk gemiddelde percentages (uit 2011) te blijven. Om te zien wat het beeld is voor een langere periode worden onderstaand voor

¹⁰ Wet op het primair onderwijs, artikel 178a lid 2 onder k. Op grond van artikel 164 kan dit leiden tot opschorting en vervolgens, indien nodig, tot inhouding.

¹¹ Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat opp's die voor de peildatum zijn afgelopen dan wel na de peildatum zijn opgesteld, voor dat moment niet zichtbaar zijn in het BRON en derhalve niet in de figuur zijn opgenomen.

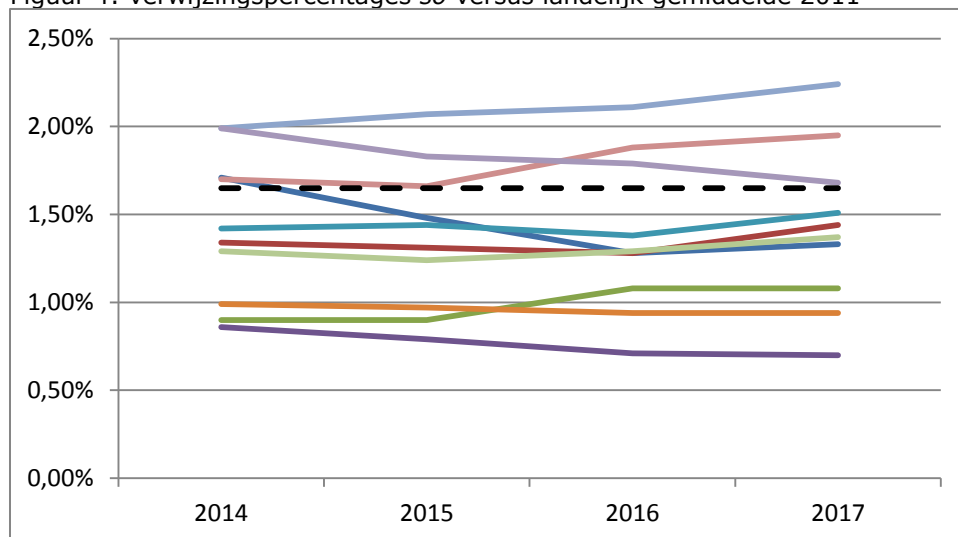
2014-2017 achtereenvolgens de percentages getoond voor de verwijzingen naar het sbo en het so bij de 10 onderzochte samenwerkingsverbanden.

Figuur 3: verwijzingspercentages *sbo* versus 2%-norm^{1 2}



Figuur 3 laat zien dat de helft van de samenwerkingsverbanden uit ons onderzoek al geruime tijd boven de 2%-norm uitkomt. Er zijn twee samenwerkingsverbanden die serieus nadenken over het afschaffen van sbo en deze leerlingen op de reguliere basisscholen willen voorzien van passende ondersteuning.

Figuur 4: verwijzingspercentages *so* versus landelijk gemiddelde 2011^{1 3}



Met de invoering van de Wet passend onderwijs is ook voorgeschreven dat het landelijk beschikbare budget voor extra ondersteuning naar verhouding van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband wordt verdeeld over alle samenwerkingsverbanden in plaats van dat geld wordt ontvangen per ingeschreven leerling in het speciaal onderwijs (oftewel verevenen^{1 4}). Voor de invoering van de wet waren de beschikbare middelen voor ondersteuning ongelijk verdeeld over het

^{1 2} Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs.

^{1 3} Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs.

^{1 4} De leerlingtelling in 2011 wordt hierbij als basis gehanteerd.

land. In de ene regio bevonden zich beduidend meer leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning dan in de andere regio. Voor de verschillen waren geen inhoudelijke redenen aan te wijzen^{1 5}.

De verevening kon dus per samenwerkingsverband positief, maar ook negatief uitpakken. Samenwerkingsverbanden op wier grondgebied relatief veel leerlingen in het so waren ingeschreven kregen minder bekostiging. Samenwerkingsverbanden op wier grondgebied relatief weinig leerlingen waren aangewezen op so kregen relatief meer middelen. De nieuwe bekostiging wordt in een periode van 5 jaar geleidelijk ingevoerd^{1 6}. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden die bij de aanvang van passend onderwijs gemiddeld meer leerlingen hadden die ingeschreven stonden op so-scholen, het met steeds minder geld moeten doen. Samenwerkingsverbanden waar gemiddeld minder leerlingen op de so-scholen stonden ingeschreven, gaan er financieel op vooruit.

Voor de samenwerkingsverbanden is het vanuit financieel oogpunt dus belangrijk geworden om grip te hebben op het verwijzingspercentage naar het so.

In figuur 4 is zichtbaar dat bij de start van passend onderwijs (in 2014) 8 van de 10 onderzochte samenwerkingsverbanden een deelnamepercentage naar het so kennen dat op of onder het landelijk gemiddelde uit 2011 ligt^{1 7}. Hieronder ook de 4 samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een negatieve verevening. De 2 samenwerkingsverbanden die in 2017 met hun deelnamepercentage boven het landelijk gemiddelde uit 2011 liggen, hebben te maken met een positieve verevening^{1 8}. De oorzaak van het hoger liggende percentage is ons niet bekend.

2.5 Standaard verdeelmogelijkheden

Verdeling van financiële middelen

In het Referentiekader Passend Onderwijs^{1 9} worden 3 basismodellen genoemd die de samenwerkingsverbanden voor de ondersteuningstoewijzing kunnen gebruiken. Dat zijn een schoolmodel, een expertisemodel en een leerlingmodel^{2 0}. Bij een schoolmodel wordt het beschikbare geld onder de schoolbesturen verdeeld op basis van het aantal leerlingen. Bij een expertisemodel richt het samenwerkingsverband een eigen netwerk in van voorzieningen en stelt die ter beschikking van de aangesloten schoolbesturen voor het bieden van ondersteuning aan een leerling. Bij een leerlingmodel komen de extra ondersteuningsmiddelen beschikbaar op basis van arrangementen^{2 1}. Wat het arrangement precies inhoudt is maatwerk en hangt af van wat de leerling nodig heeft.

Elk van deze modellen heeft voor- en nadelen. Het schoolmodel is simpel en transparant, maar kent weinig centrale sturing vanuit het samenwerkingsverband. Bij het expertisemodel zorgt het samenwerkingsverband voor een dekkend aanbod maar dreigt een vraag te worden gecreëerd bij een onderbenutting van aanbod.

^{1 5} Memorie van toelichting Wet passend onderwijs, pagina 41.

^{1 6} Vanaf het tweede jaar na invoering van de Wet passend onderwijs.

^{1 7} Het jaar 2011 wordt als peiljaar gebruikt voor de bekostiging gedurende de periode van de verevening.

^{1 8} Eén samenwerkingsverband heeft te maken met hogere zij-instroom vanuit cluster 2, voorschoolse voorzieningen en residentiële instellingen. Voor het andere samenwerkingsverband is geen duidelijke oorzaak bij ons bekend.

^{1 9} Referentiekader Passend onderwijs, 2013.

^{2 0} In Monitor samenwerkingsverbanden 2016 (De voortgang van passend onderwijs volgens samenwerkingsverbanddirecteuren) worden ook andere modellen aangehaald, Utrecht Oberon.

^{2 1} Hieronder wordt verstaan extra onderwijsondersteuning op maat, met inzet van (bovenschoolse) voorzieningen, expertise en/of financiën. Een arrangement kan individueel of in groepsverband worden gegeven.

Bij het leerlingmodel wordt alleen geld ingezet als daarvoor een aanvraag is ingediend. Een nadeel ervan is dat het een open-eindfinanciering kent.

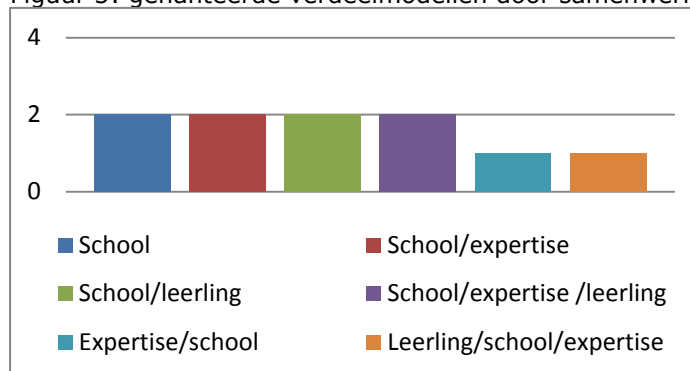
2.5.1 Gehanteerde verdeelmodellen

Vanuit het samenwerkingsverband gezien

In ons onderzoek zien we dat bijna alle 10 samenwerkingsverbanden zeggen gebruik te maken van een combinatie van de genoemde modellen. Dit om zo veel mogelijk te profiteren van de voordelen die elk model biedt. Wel kunnen we steeds een model aanwijzen waarmee het toegepaste (samengestelde) model de meeste overeenkomsten vertoont^{2 2}. In figuur 5 is bij een combinatiemodel het eerstgenoemde het model waarmee het de meeste overeenkomsten vertoont, het daarop volgende het (eerstvolgende) model waarmee het, maar in mindere mate, overeenkomsten vertoont^{2 3}.

De figuur laat zien dat 8 van de 10 samenwerkingsverbanden een voorkeur hebben voor een hybride model en eveneens dat in 80% van de gevallen het schoolmodel het belangrijkste model is.

Figuur 5: gehanteerde verdeelmodellen door samenwerkingsverbanden



Er zijn twee samenwerkingsverbanden die erover nadenken om hun verdeelmodel te wijzigen. Het ene samenwerkingsverband wil van een schoolmodel overstappen naar een expertisemodel, omdat de omvang van de ondersteuningsmiddelen zeer gering is ten opzichte van de omvang van de basisbekostiging. Het andere samenwerkingsverband wil af van de open-eindfinanciering die een leerlingmodel met zich meebrengt.

Verdeelmodellen onveranderd

Diverse samenwerkingsverbanden merkten op dat onderlinge solidariteit binnen het samenwerkingsverband belangrijk is. Zij hebben in hun ondersteuningsplan als doel opgenomen dat een bepaald niveau van basisondersteuning moet worden gerealiseerd. In sommige gevallen is de basiskwaliteit een onderdeel van de basisondersteuning. Een aantal van deze samenwerkingsverbanden gaf aan dat zij te maken hebben met één of meerdere zwakke scholen in hun verzorgingsgebied. We zien desondanks dat de samenwerkingsverbanden vasthielden aan het afgesproken verdeelmodel en geen extra middelen toekenden aan de schoolbesturen die het niet lukte om dat minimumniveau te bereiken.

^{2 2} De volgorde van de verdeelmodellen is vastgesteld aan de hand van de omvang van de uitgaven.

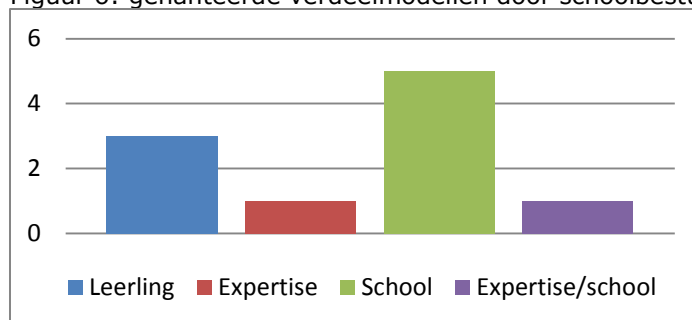
^{2 3} Bij 3 samenwerkingsverbanden wordt gebruik gemaakt van afdelingen c.q. ondersteuningsteams die namens de samenwerkingsverbanden het directe contact hebben met de schoolbesturen. Gemakshalve zijn deze 'afdelingsmodellen' hier buiten beschouwing gelaten.

2.5.2 Vanuit het schoolbestuur gezien

*Gehanteerde
verdeelmodellen*

De meest gehanteerde verdeelmodellen die door de afzonderlijke *schoolbesturen* zijn genoemd, zijn het school- en leerlingmodel, zoals figuur 6 laat zien. In vergelijking met de gehanteerde verdeelmodellen door samenwerkingsverbanden valt op dat na ontvangst van de financiële middelen enkele schoolbesturen er zelf een ander verdeelmodel op na houden. Dit heeft dan te maken met de voorkeur binnen het samenwerkingsverband op welk niveau de ondersteuningsexpertise is gesitueerd.

Figuur 6: gehanteerde verdeelmodellen door schoolbesturen



Eerder merkten we op dat vanuit de samenwerkingsverbanden het geld niet anders werd toegewezen als bleek dat doelen in het ondersteuningsplan niet werden gerealiseerd. Dit geldt ook voor de schoolbesturen. Ook daar constateren wij geen aanpassing in de manier van toewijzing van middelen aan scholen.

2.6

*Redenen voor aanhouden
bepaald eigen vermogen*

Omvang van risicobuffers bij samenwerkingsverbanden

Er is de laatste jaren veel aandacht voor de omvang van het eigen vermogen dat alle samenwerkingsverbanden en schoolbesturen aanhouden. Het opbouwen en aanhouden van eigen vermogen is belangrijk. Het speelt een belangrijke rol bij de financiering van investeringen en bij het opvangen van financiële tegenvallers. Bij samenwerkingsverbanden speelt het eerstgenoemde argument niet. Het laatste wel en dus houden zij een buffer (weerstandvermogen) aan om tegenvallers op te vangen en (onvoorziene) risico's, zoals personele fricties en hoge verwijzingsaantallen naar het s(b)o, te kunnen dekken.

In ons onderzoek wordt nog een andere belangrijke reden genoemd door de 4 samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een negatieve verevening. Zij stellen dat als de compensatie hiervoor na 2020 wordt beëindigd, er voldoende middelen voorhanden moeten zijn om het huidige ondersteuningsniveau te kunnen handhaven. De verwijzingspercentages van deze 4 samenwerkingsverbanden liggen echter direct na de start van het passend onderwijs onder het landelijk gemiddelde uit 2011.

De door de samenwerkingsverbanden gewenste omvang van het eigen vermogen varieert van 2% tot 40% van hun totale rijksbekostiging. Een duidelijke onderbouwing waarom in het ene geval het samenwerkingsverband met een veel lager percentage toe kan dan in een ander vergelijkbaar geval, hebben wij niet kunnen waarnemen. Als een samenwerkingsverband overigens niet in staat is om bepaalde financiële verplichtingen na te komen, is wettelijk bepaald dat alle aangesloten schoolbesturen moeten voorzien in dat ontbrekende bedrag^{2 4}.

^{2 4} Wet op het primair onderwijs, artikel 124, lid 7 en artikel 125b, lid 3.

*Gerealiseerde
exploitatieresultaten*

De onderzochte samenwerkingsverbanden hebben de laatste jaren gemiddeld genomen steeds positieve en omvangrijke exploitatieresultaten gerealiseerd. Dit is mede het gevolg volgens de samenwerkingsverbanden van het tijdstip waarop het ministerie van OCW aanvullende gelden ter beschikking stelt, zo ook in het onderzochte jaar 2017. Het ministerie indexeerde in het najaar van 2017 de personele rijksbekostiging voor zowel het schooljaar 2016-2017 als het schooljaar 2017-2018. De hogere baten als gevolg hiervan konden volgens hen dan niet meer in datzelfde kalenderjaar worden ingezet. Daarnaast heeft een deel daarvan betrekking op het boekjaar 2016 dat al was afgesloten en daarin dus niet meer kon worden verantwoord. Wij constateren ook dat de samenwerkingsverbanden simpelweg minder kosten maken dan ze vooraf dachten.

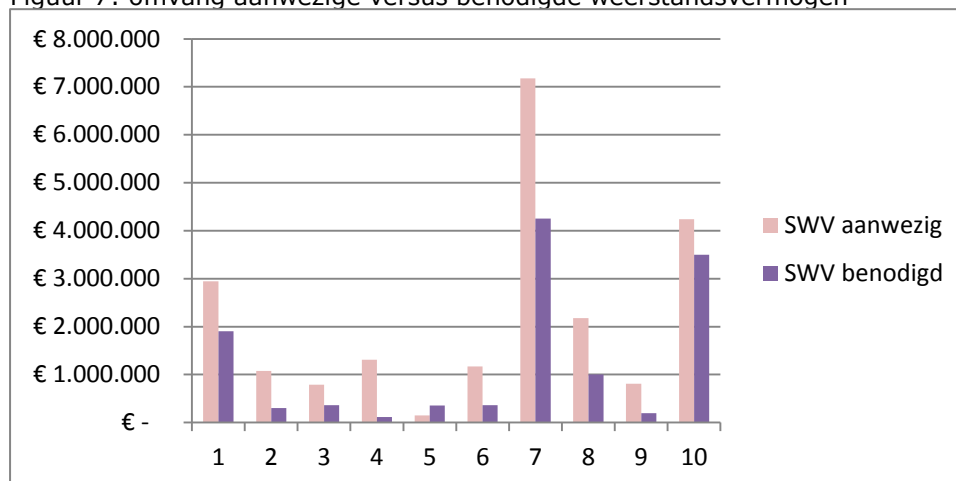
*Extra doorbetalingen
aan schoolbesturen*

In 2017 hebben 7 van de 10 samenwerkingsverbanden extra geld beschikbaar gesteld aan hun schoolbesturen. Desgevraagd geeft een deel van de 7 samenwerkingsverbanden aan dat dit onder druk van de publieke opinie gebeurde. In alle gevallen dat er sprake was van extra doorbetalingen aan de schoolbesturen gebeurde dat met instemming van de interne toezichtzichthouders van de samenwerkingsverbanden. Of dit ook in alle gevallen met instemming van de ondersteuningsplanraden^{2 5} plaatsvond, konden we niet vaststellen. Een vaak gehoorde reactie van de schoolbestuurders was dat zij niet om de extra middelen hebben gevraagd. Ook gaven ze aan dat voor de aanvullende middelen (op voorhand) geen plan van inzet ingediend hoefde te worden.

*Hoogte van het
eigen vermogen*

Voor de samenwerkingsverbanden geldt geen richtlijn voor de 'maximale' omvang van het eigen vermogen. Als we kijken naar de door de samenwerkingsverbanden aangegeven gewenste omvang van het eigen vermogen, dan zien we dat in bijna alle gevallen, ondanks de extra doorbetalingen, het eigen vermogen veel groter is dan die gewenste omvang, zoals in de navolgende figuur is af te lezen. Voor de 10 samenwerkingsverbanden gaat het totaal om een bedrag van € 9,5 miljoen.

Figuur 7: omvang aanwezige versus benodigde weerstandsvermogen



^{2 5} Ouders en leraren hebben medezeggenschap op het ondersteuningsplan in een aparte ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband.

2.7

Samenvattend

De onderzochte samenwerkingsverbanden beschikten in 2017 over € 114 miljoen aan bekostiging. Voor het reguliere basisonderwijs was 2/3 van dit budget beschikbaar. Het overige deel werd rechtstreeks afgedragen aan de scholen voor so. De manier waarop leerlingen binnen het samenwerkingsverband de benodigde ondersteuning krijgen, is vastgelegd in een ondersteuningsplan. Een belangrijk onderdeel hierin is het stellen van doelen; het aangeven wat met de middelen moet worden bereikt. We zien in een groot deel van de beoordeelde ondersteuningsplannen dat deze doelen onvoldoende meetbaar zijn gemaakt.

Voor elke leerling die extra ondersteuning nodig heeft, moet een opp worden vastgesteld en geregistreerd. De registratie in het BRON is een bekostigingsvoorwaarde. Wij constateren dat slechts 27% van het bij de samenwerkingsverbanden bekende aantal vastgestelde opp's, is geregistreerd. Veel schoolbesturen en scholen geven aan dat zij hierop ook niet toezien. Op schoolniveau is verder aangegeven dat verzoeken voor toekenning van extra ondersteuningsmiddelen nooit zijn afgewezen. Wij hebben daarmee geen aanleiding om te veronderstellen dat leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning deze niet hebben gekregen.

De onderzochte samenwerkingsverbanden stellen zich ten doel om onder de landelijke verwijzingspercentages (uit 2011) te blijven. De helft van de samenwerkingsverbanden kent een percentage verwijzingen naar het sbo dat al geruime tijd boven de 2%-norm uitkomt.

In de periode 2014-2017 zijn er 2 samenwerkingsverbanden die een verwijzingspercentage naar het so kennen dat boven het landelijk gemiddelde uit 2011 ligt. Deze 2 samenwerkingsverbanden kennen een positieve verevening en zullen in de komende jaren er (in principe) financieel op vooruit gaan. De 4 samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een negatieve verevening hebben een verwijzingspercentage onder het landelijk gemiddelde en hebben al enkele jaren grip hierop.

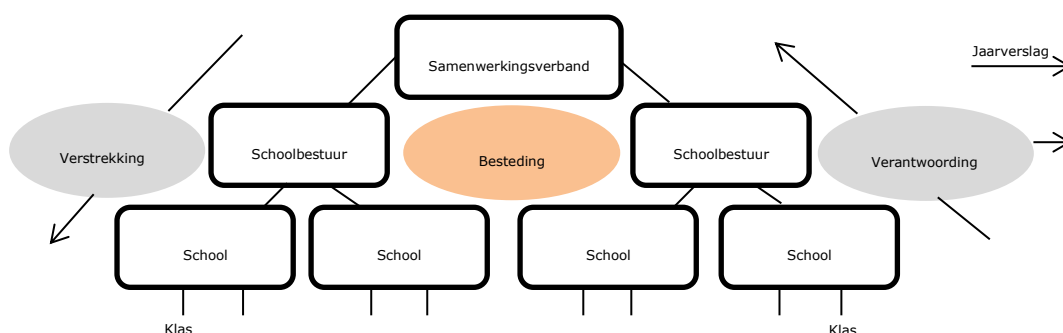
Bij nagenoeg alle samenwerkingsverbanden en schoolbesturen is voor de verdeling van de ontvangen middelen het schoolmodel favoriet, al dan niet in combinatie met een ander verdeelmodel. Het niet behalen van de door het samenwerkingsverband bepaalde doelen leidde niet tot een andere verdeling over de verschillende schoolbesturen en/of scholen.

De meeste samenwerkingsverbanden hebben naast de reguliere doorbetalingen ook extra geld beschikbaar gesteld aan de schoolbesturen en scholen. Ze deden dit vaak onder druk van de publieke opinie. Die luidt dat te veel middelen niet werden ingezet door het samenwerkingsverband. De ontvangers hoefden voor de aanvullende middelen geen plan van inzet in te dienen.

Voor het kunnen omgaan met bepaalde risico's houden de onderzochte samenwerkingsverbanden een buffer aan die varieert van 2% tot 40% van hun totale rijksbekostiging. Een duidelijke onderbouwing waarom in het ene geval het samenwerkingsverband met een veel lager percentage toe kan dan in een ander vergelijkbaar geval, hebben wij niet kunnen waarnemen. Het door sommige samenwerkingsverbanden aangevoerde argument van de negatieve verevening wordt in ieder geval niet gesteund door de verwijzingspercentages in de periode 2014-2017. Wij constateren dat het eigen vermogen ultimo 2017, rekening houdend met de door henzelf gewenste omvang aan risicobuffer, nog gezamenlijk € 9,5 miljoen hoger ligt.

3 Besteding van de middelen

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op het plannen en toewijzen van de ondersteuningsmiddelen. In dit hoofdstuk behandelen we wat de samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen met de middelen voor passend onderwijs hebben gedaan (§3.1). Daarna behandelen we in welke mate de werkelijke inzet van de middelen afwijkt van de begroting (§3.2) en vervolgens of binnen het samenwerkingsverband wordt nagegaan of de besteding van de ondersteuningsmiddelen doeltreffend en/of doelmatig is geweest (§3.3). Het hoofdstuk wordt afgerond met een samenvatting.



3.1

De begroting en het ondersteuningsplan

Inzet van ondersteuningsmiddelen

Samenwerkingsverbanden nemen in hun ondersteuningsplan een meerjarenbegroting op. Deze volgen in de regel de geformuleerde programma's^{2 6} uit het ondersteuningsplan. Jaarlijks wordt op basis van het ondersteuningsplan en de actuele gegevens een jaarbegroting opgesteld. De jaarbegrotingen die wij hebben beoordeeld weken licht af van de meerjarenbegroting in het ondersteuningsplan, door bijvoorbeeld wijzigingen in het aantal leerlingen.

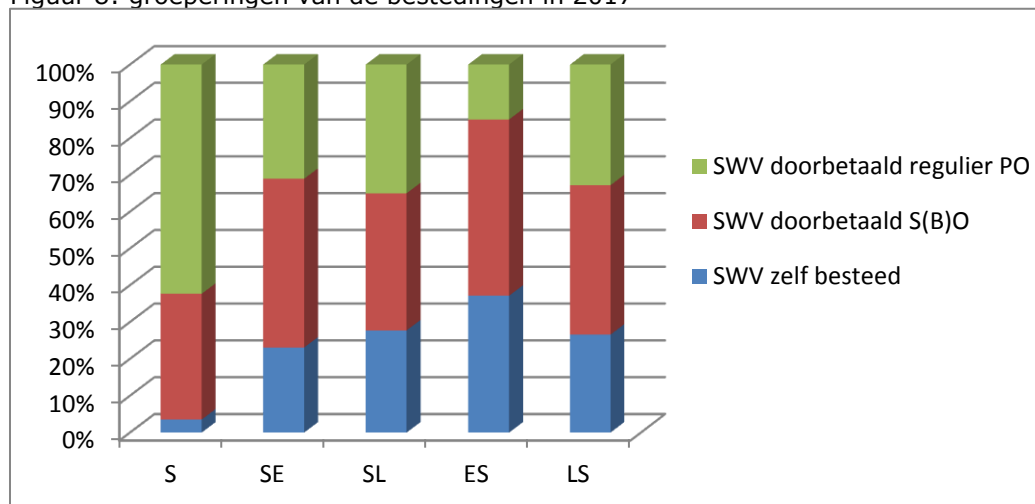
Groeperingen van de bestedingen

In figuur 8 is per (combinatie van) verdeelmodel(len) weergegeven waaraan de onderzochte samenwerkingsverbanden hun middelen in 2017 hebben uitgegeven. Hierin is een onderscheid gemaakt naar eigen uitgaven en doorbetalingen aan respectievelijk regulier basisonderwijs en s(b)o^{2 7}. De figuur laat zien dat het samenwerkingsverband in alle gevallen zelf maar een beperkt deel van de middelen heeft uitgegeven. Daarnaast is sprake van een grote variatie in doorbetalingen aan basisonderwijs en s(b)o.

^{2 6} Lees voor programma's ook beleidslijnen, beleidsdoelen etc.

^{2 7} De omvang van sbo is te gering om apart van so getoond te worden.

Figuur 8: groeperingen van de bestedingen in 2017

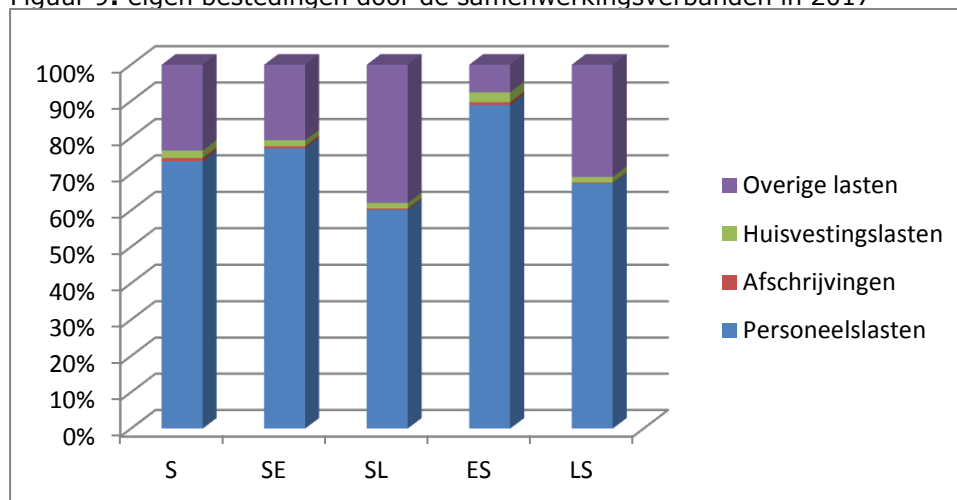


Bij een 'puur schoolmodel' (S) ging zo'n 4% van de middelen op aan eigen uitgaven en de rest aan doorbetalingen aan de verbonden schoolbesturen. Deze bestedingen nemen toe bij hybride modellen: in combinatie met een expertisemodel (SE) tot 20% en met een leerlingmodel (SL) tot 25%. De meeste eigen bestedingen kwamen voor in het expertisemodel (ES), namelijk 37%. Bij een (hybride) leerlingmodel (LS) was de omvang van de eigen bestedingen lastiger vast te stellen, aangezien daar soms sprake was van middelenoverdracht met een specifiek bestedingsdoel, zoals personele kosten verbonden aan arrangementen die op school werden uitgevoerd.

Eigen bestedingen van de samenwerkingsverbanden

Nemen we de lasten van de samenwerkingsverbanden zelf onder de loep, dan ging het leeuwendeel op aan personeel, zoals onderstaande figuur toont.

Figuur 9: eigen bestedingen door de samenwerkingsverbanden in 2017



De categorieën afschrijvingen en huisvesting bedragen minder dan 5% van het totaal. De categorie overige lasten bestaat onder andere uit kosten voor administratie, ICT en (deskundigen)advies. Bij een aantal samenwerkingsverbanden vallen hieronder ook de inhuur van ambulante diensten en de betalingen voor de uitvoering van arrangementen.

*Bestedingen door
schoolbesturen en scholen*

Afhankelijk van het verdeelmodel van het samenwerkingsverband komen de middelen in de vorm van geld en/of expertise of voorzieningen ter beschikking van de schoolbesturen. De schoolbesturen voegden de ontvangen middelen in veel gevallen toe aan de basisbekostiging die zij voor hun reguliere onderwijs ontvingen. Het bedrag voor passend onderwijs gaat dus op in de lumpsumfinanciering voor het onderwijs.

Evenals samenwerkingsverbanden is ook een schoolbestuur op zijn beurt vrij om de middelen in te zetten zoals het wenst. In een aantal gevallen is er door het samenwerkingsverband een strikte beperking aangebracht op de besteding, bijvoorbeeld aan hoogbegaafdheid. De concrete besteding was vervolgens door ons moeilijk vast te stellen, bijvoorbeeld doordat een deel van het aanbod voor hoogbegaafdheid het werk is van de interne begeleider die deels is bekostigd uit de basisbekostiging.

Sommige samenwerkingsverbanden storten de middelen door op basis van de geformuleerde programma's, anderen storten de middelen als een 'lumpsum' door naar de aangesloten schoolbesturen. Hierdoor verliest het samenwerkingsverband in de keten het zicht op wat voor welk programma besteed wordt.

Andersom geven 7 van de 10 schoolbesturen en 7 van de 10 schooldirecteuren aan dat zij in 2017 een beperkt deel van hun basisbekostiging hebben ingezet voor passend onderwijs, dus méér dan zij voor dat doel ontvingen van het samenwerkingsverband. Om hoeveel geld het gaat, is niet terug te vinden in de verantwoordingsrapportages. Concreet zou het gaan om een ruimere inzet van de intern begeleider of onderwijsassistent dan het samenwerkingsverband vergoedde en in één geval om hogere kosten voor hoogbegaafdenonderwijs. In theorie zouden de hieraan verbonden kosten vanuit het samenwerkingsverband moeten worden vergoed. Omdat het om relatief kleine bedragen gaat, kiezen schoolbesturen en scholen in deze gevallen pragmatisme boven extra administratieve last. Dit stemt overeen met het gegeven dat géén van de besturen of scholen het samenwerkingsverband gevraagd heeft de gemaakte extra kosten te compenseren. Het is tevens in lijn met de verwachting van veruit de meeste samenwerkingsverbanden, dat meeruitgaven voor eigen rekening van schoolbesturen dienen te komen.

Financiële administratie

De financiële administratie wordt voor de schooldirecteuren gevoerd door de schoolbesturen. Voor veel schooldirecteuren was het onduidelijk welk bedrag aan ondersteuningsmiddelen precies voor hen beschikbaar was, ook al omdat de middelen in de vorm van formatie of ondersteuningsuren zijn omgezet.

Een ander probleem dat wij zagen, was dat uitgaven vaak niet werden geadministreerd op het programmabudget waarvoor het werd verstrekt. In de administratie werd het verwerkt onder algemene posten als bijvoorbeeld personeelslasten. Daardoor is er geen duidelijk zicht op wat er met het beschikbaar gestelde geld is gedaan.

3.2

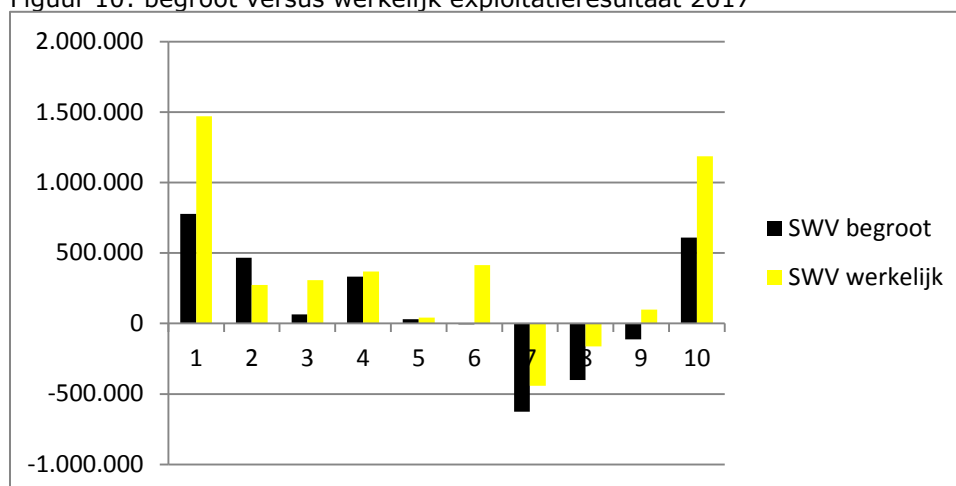
*Exploitatieresultaten
samenwerkingsverbanden*

Onder- en/of overbesteding

Wij hebben op basis van de ingediende jaarverslagen 2017 van de 10 samenwerkingsverbanden per samenwerkingsverband het werkelijke exploitatieresultaat afgezet tegen het begrote exploitatieresultaat (figuur 10). De figuur laat onder meer zien dat in 3 van de 10 gevallen aanvankelijk werd ingezet op een negatief resultaat en dat in 9 van de 10 gevallen de resultaten beter uitpaktten

dan vooraf verwacht^{2 8}. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat diverse samenwerkingsverbanden extra doorbetalingen hebben gedaan aan de schoolbesturen en scholen. Zonder deze extra doorbetalingen zouden de resultaten nòg gunstiger uitpakken hebben (zie ook §2.6).

Figuur 10: begroot versus werkelijk exploitatieresultaat 2017



Afspraken over exploitatieresultaten

In 7 van de 10 gevallen geven de samenwerkingsverbanden aan dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met de schoolbesturen over wat er gebeurt als er sprake is van een negatief of positief exploitatieresultaat op de ondersteuningsmiddelen. De nieuwe bekostigingssystematiek die met passend onderwijs gepaard ging, biedt veel ruimte voor samenwerkingsverbanden en scholen om ondersteuning op maat te bieden. Het bieden van (financiële) ruimte zou dan wel gepaard moeten gaan met een heldere verantwoording^{2 9}. Dit betekent dat ook schoolbesturen duidelijk moeten maken wat de omvang is van de ondersteuningsmiddelen die nog niet zijn ingezet en dus nog beschikbaar zijn voor passend onderwijs. Wij constateren dat in 6 van de 10 gevallen de omvang van nog (eventueel) beschikbare ondersteuningsmiddelen niet helder is. Het exploitatieresultaat wordt geboekt onder de algemene reserve van het eigen vermogen, en niet onder bijvoorbeeld een bestemmingsreserve. Het raakt daarmee uit het publieke zicht en wordt niet langer per definitie gebruikt voor het doel waarvoor het ontvangen is: ondersteuning. Een enkele schoolbestuurder gaf aan dat wel buiten de boekhouding werd bijgehouden wat de omvang nog is.

3.3

Vaststelling door samenwerkingsverband

Doeltreffend en doelmatig

Volgens 9 van de 10 samenwerkingsverbanden heeft de besteding van de ondersteuningsmiddelen (in geld of uren) doeltreffend en doelmatig^{3 0} plaatsgevonden. De meeste samenwerkingsverbanden baseerden zich daarbij op gesprekken met diverse betrokkenen in 'de keten' en op gegevens over verwijzingspercentages en thuiszitters in voortgangsrapportages. Enkele samenwerkingsverbanden merkten op het begrip 'doelmatigheid' lastig te vinden door afwezigheid van een wettelijk normenkader, of te vinden dat het aan de

^{2 8} Voor een landelijk historisch beeld wordt verwezen naar De Financiële Staat van het Onderwijs 2017.

^{2 9} Memorie van toelichting Wet passend onderwijs, pagina 45.

^{3 0} Onder doelmatigheid (efficiëntie) wordt verstaan het op zodanige wijze gebruiken van middelen dat bij een gegeven hoeveelheid middelen een maximale output wordt verkregen of dat voor een hoeveelheid output van een gegeven kwaliteit een zo gering mogelijke input benodigd is. Onder doeltreffendheid (effectiviteit) wordt verstaan de mate van verwezenlijking van de doelstellingen.

schoolbestuurders is na te gaan of de middelen efficiënt en effectief zijn besteed. Diverse samenwerkingsverbanden gaven aan doelmatigheid vooral te zien als het doelbewust sturen op zo laag mogelijke overhead^{3 1} en centrale inkoop van diensten.

*Vaststelling door
schoolbestuur en school*

Geen van de onderzochte schoolbesturen stelde concreet vast of de middelen doelmatig zijn besteed. Zij gaven aan dat zij een wettelijk normenkader missen om tot een dergelijke vaststelling te komen. In geen enkel geval had een bestuur een eigen opvatting over doelmatigheid ontwikkeld. Ook gaf men aan dat de kwestie doelmatigheid vooral speelt op het niveau van het samenwerkingsverband of de school.

Op de onderzochte scholen constateerden we dat ook zij zich niet waarneembaar bezig hielden met de meer algemene vraag of de middelen voor passend onderwijs doelmatig zijn besteed. Wel vroeg men zich in alle gevallen nadrukkelijk af, in welke mate de doelstellingen uit het opp van de leerling in kwestie waren behaald en daarmee doeltreffend waren.

3.4 Samenvattend

De meeste onderzochte samenwerkingsverbanden hanteerden voornamelijk een schoolmodel, al dan niet in combinatie met een ander verdeelmodel. Dit zorgt ervoor dat de samenwerkingsverbanden zelf weinig van de middelen hebben uitgegeven. Van de middelen die ze zelf uitgeven, heeft het merendeel betrekking op personeelslasten als gevolg van het hebben van een expertiseteam.

Sommige samenwerkingsverbanden stortten de middelen door op basis van geformuleerde programma's, anderen stortten de middelen als een 'lumpsum' door naar de aangesloten schoolbesturen. Hierdoor verliest het samenwerkingsverband in de keten het inzicht in wat voor welk programma besteed wordt.

De financiële administratie wordt voor de schooldirecteuren gevoerd door de schoolbesturen. Voor vele schooldirecteuren was het onduidelijk welk bedrag aan ondersteuningsmiddelen precies voor hen beschikbaar was. Ook al omdat de middelen in de vorm van formatie of ondersteuningsuren zijn omgezet.

Uit de ingediende jaarverslagen 2017 blijkt dat in 9 van de 10 gevallen het werkelijke exploitatieresultaat van de samenwerkingsverbanden behoorlijk hoger is uitgevallen dan het begrote exploitatieresultaat. Daarbij komt dat zonder de extra doorbetalingen de werkelijke exploitatieresultaten nog hoger hadden geweest. In 6 van de 10 gevallen worden eventuele overtollige ondersteuningsmiddelen door schoolbesturen geboekt onder de algemene reserve van het eigen vermogen en raken ze daarmee uit het publieke zicht.

De meeste samenwerkingsverbanden voeren gesprekken met diverse betrokkenen in de 'keten' om vast te stellen of de besteding van ondersteuningsmiddelen op het voor hen onderliggende niveau doeltreffend plaatsvond.

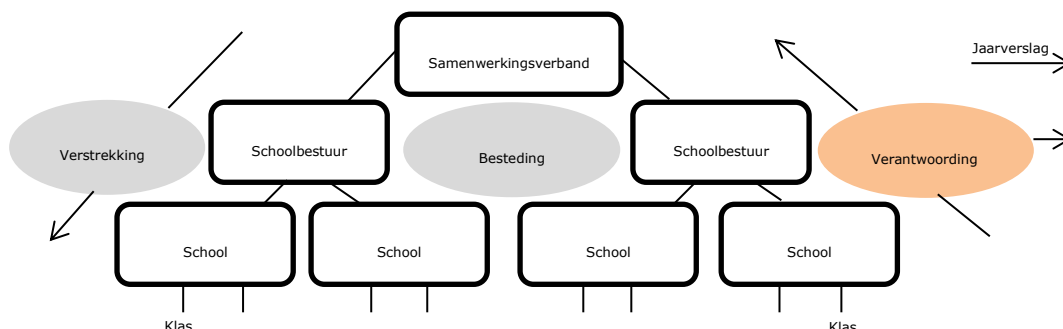
Enkele samenwerkingsverbanden meenden dat het aan de schoolbestuurders was om na te gaan of de middelen efficiënt en effectief zijn besteed. Een dergelijke kijk troffen we vervolgens ook regelmatig aan bij schoolbestuurders die het op hun beurt de verantwoordelijkheid vonden van de afzonderlijke scholen.

Door de afwezigheid van een wettelijk normenkader vond men het op alle niveaus in de keten lastig om de doelmatigheid te beoordelen.

^{3 1} Dit zijn de uitgaven voor het bestuur en eventueel gemandateerde bestuurder, de ondersteuningsplanraad en staf.

4 Verantwoording van de middelen

Dit hoofdstuk gaat over de verantwoording door de samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verantwoording over alle verstrekte middelen (§4.1), het functioneren van het intern toezichthoudend orgaan (§4.2), de verticale en horizontale verantwoording (§4.3) en de realisatie van de beoogde doelen (§4.4). In de laatste paragraaf vatten we de kern van dit hoofdstuk samen.



4.1

*Verantwoording afleggen
over alle middelen*

Meerdere geldstromen

Naast het zelf besteden van middelen door het samenwerkingsverband en het doorbetalen aan de aangesloten schoolbesturen is er nog een derde geldstroom die voor rekening is van het samenwerkingsverband. Dit zijn de middelen waarover de bij het samenwerkingsverband aangesloten scholen voor so beschikken. Het gaat dan om de doorbetalingen vanuit het ministerie van OCW aan deze scholen. De betalingen worden in mindering gebracht op de uit te betalen bedragen aan de samenwerkingsverbanden. De omvang van het rechtstreekse bedrag bedraagt ongeveer 1/3 van de totale financiële middelen waarvoor de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn.

Tijdens ons onderzoek bleek uit gesprekken of de ontvangen documenten niet dat deze so-scholen verantwoording aflegden aan de samenwerkingsverbanden over de € 38 miljoen die hiermee gemoeid is.

4.2

*Inrichting van het
samenwerkingsverband*

Intern toezichthoudend orgaan

De wet schrijft voor dat er een scheiding moet zijn tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop. Deze functiescheiding kan in functionele of organieke zin worden vorm gegeven^{3 2}. De keuze voor een rechtspersoonsvorm heeft ook consequenties voor de wijze waarop een scheiding van bestuur en toezicht wordt georganiseerd. Met het oprichten van een vereniging ontstaat namelijk een algemene ledenvergadering waarin alle aangesloten schoolbestuurders (al dan niet via een vertegenwoordiging) zitting hebben en de (formele) toezichthoudende functie op zich nemen. In een aantal gevallen is daarnaast ook nog een functionele scheiding aangebracht binnen het bestuur. Samenwerkingsverbanden die langs deze lijn werken gaven aan dat een kleinere groep vanuit de algemene ledenvergadering gemakkelijker toezicht kan uitoefenen op de bestuurder of puur als klankbord voor de bestuurder functioneert.

^{3 2} Wet op het primair onderwijs, artikel 17a en 17b.

*Toezen op rechtmatige
en doelmatige besteding*

In de wet is verankerd dat het intern toezichthoudend orgaan onder andere belast is met het toezien op de doelmatige en rechtmatige aanwending van de rijksmiddelen en dat het orgaan zich hierover jaarlijks dient te verantwoorden in het jaarverslag^{3 3}. Bij de beoordeling van de jaarverslagen van de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben wij hierover in geen enkel geval een verantwoording aangetroffen in het verslag van intern toezichthoudend orgaan. De toezichthouders gaven in de interviews aan dat zij voor het toezicht op de *rechtmatige* besteding van de ondersteuningsmiddelen vooral afgegaan op de bevindingen van de controlerend accountant. Daarnaast werd er vertrouwd op goed functioneren van de bestuurder.

Ten aanzien van het toezicht op de *doelmatige* besteding van de ondersteuningsmiddelen werd ook overwegend vertrouwd op het functioneren van de bestuurder. Verder is ook enkele malen opgemerkt dat voor dit toezichtaspect niets was ingericht, omdat er onduidelijkheid was wat hier onder verstaan moest worden en hoe dit dan het beste gemeten kon worden.

*Rolvastheid en rolinvulling
van de interne toezichthouders*

Het is belangrijk dat de scheiding tussen de functies bestuur en toezicht goed wordt bewaakt. Uit bestuursverslagen en gesprekken met de interne toezichthouders is gebleken dat zij zich in diverse gevallen min of meer als bestuurders van het samenwerkingsverband opstelden.

In alle jaarverslagen is verwezen naar de aanwezigheid van een toezichtskader. Echter, in 3 van de 10 gevallen kon de interne toezichthouder niet bevestigen dat het samenwerkingsverband over een intern toezichtskader beschikt.

Voor het goed uitoefenen van de taken die horen bij intern toezicht dienen de interne toezichthouders onafhankelijk informatie te vergaren en ruimte te nemen voor het stellen van kritische vragen. Tijdens ons onderzoek constateerden wij enkele keren dat voor de interne toezichthouders ook op deze vlakken nog veel valt te winnen^{3 4}.

*Advies van monitorcommissie
van de PO-Raad*

De schoolbestuurders vervullen in de samenwerkingsverbanden dubbelrollen. Allereerst worden ze als bestuurder van het aangesloten bevoegd gezag geacht de belangen van de scholen die onder hen ressorteren te behartigen. Maar als lid van het samenwerkingsverband dienen ze het collectieve belang van het samenwerkingsverband voorop te stellen. Bij verenigingen is er zelfs nog een derde rol weggelegd voor een schoolbestuurder; die als toezichthouder. In het maatschappelijke en politieke debat worden vraagtekens gezet bij het daadwerkelijk onafhankelijk functioneren van de interne toezichthouder van het samenwerkingsverband.

De PO-Raad heeft onderzocht wat, gegeven de Wet passend onderwijs, de gewenste bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden is en op welke manier de code Goed Bestuur hierbij een rol kan spelen^{3 5}. De voorkeur van de raad gaat uit naar een raad van toezichtmodel waarbij er een organieke scheiding is tussen bestuur en toezicht en de raad bestaat uit volledig onafhankelijke leden. Diverse toezichthouders hebben in ons onderzoek te kennen gegeven dat ze zeer te spreken zijn over zoals het nu gaat en dat het intern toezicht niet (nog) zwaarder opgetuigd moet worden. Dit leidt volgens hen alleen maar tot meer bureaucratie, iets dat niet in het belang is van de leerlingen die ondersteuning nodig hebben. Het is de vraag

^{3 3} Wet op het primair onderwijs, artikel 17c.

^{3 4} De directie SO van de inspectie voert in 2019 een onderzoek uit naar de governance van de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.

^{3 5} Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs, 2018.

of een raad van toezichtmodel zoveel meer bureaucratie met zich meebrengt als de toezichthouders zeggen te vrezen. Bovendien voorkomt een bezetting met volledig onafhankelijke leden deels de 'dubbele petten-problematiek'.

4.3

*Horizontale en verticale
verantwoording*

Verantwoording door elk niveau

Het afleggen van verantwoording over de verhouding tussen de geplande en werkelijke middeleninzet en de verhouding tussen de werkelijke middeleninzet en de daarmee behaalde resultaten zou moeten plaatsvinden op en tussen verschillende niveaus binnen de samenwerkingsverbanden: vanuit de leraar/interne begeleider richting de schooldirectie, vanuit de schooldirectie richting het schoolbestuur, vanuit het schoolbestuur richting het bestuur van het samenwerkingsverband, vanuit het bestuur van het samenwerkingsverband richting de interne toezichthouders en ten slotte vanuit het samenwerkingsverband naar de externe belanghebbenden.

Voor de mate waarin hier aandacht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid wordt verwezen naar §3.3.

Het is voorgeschreven dat het samenwerkingsverband de begroting in zijn jaarrekening volgens een standaard indeling opneemt (personeelslasten, huisvestingslasten e.d.). Wij constateren dat bij de helft van de samenwerkingsverbanden die een programmatische begroting hebben opgenomen in hun ondersteuningsplan, deze (inclusief realisatiecijfers) niet meer terug laten komen in hun jaarverslagen. Daardoor is een direct verband met het ondersteuningsplan niet te leggen.

Het is de taak van het bestuur van het samenwerkingsverband er voor te zorgen dat de aangesloten schoolbesturen verantwoording afleggen. Scholen kunnen elkaar bevragen hoe ze de middelen inzetten. De eventueel inefficiënte inzet van middelen door één school kan immers gevolgen hebben voor alle andere scholen in het samenwerkingsverband. Uit de gehouden interviews komt soms naar voren dat er schoolbestuurders zijn die stellen dat zij de zorgplicht hebben, en dus gaan zij over de manier waarop de middelen worden ingezet. Zij hebben moeite met de mate waarin zij zich moeten verantwoorden. Bij één samenwerkingsverband werd gesteld dat een aangesloten schoolbestuurder elk contact weigerde met de bestuurder van het samenwerkingsverband. In het desbetreffende ondersteuningsplan zijn, net als overigens in alle overige ondersteuningsplannen, geen maatregelen genoemd in geval een schoolbestuurder in gebreke blijft als het gaat om verantwoording afleggen over de ontvangen ondersteuningsmiddelen.

Wij hebben vastgesteld dat de schoolbestuurders in hun jaarverslag geen verantwoording afleggen over de inzet van ondersteuningsmiddelen en de daarmee behaalde resultaten. In 3 van de 10 gevallen hebben de schoolbestuurders aangegeven dat zij over de besteding van de ondersteuningsmiddelen geen verantwoording afleggen aan hun eigen intern toezichthoudend orgaan met als belangrijkste reden dat de ondersteuningsmiddelen slechts een fractie waren van de totale omvang aan middelen waarover het schoolbestuur beschikte. Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat in een groot aantal gevallen de schooldirecteuren zich niet hoefden te verantwoorden of dat slechts op enkele hoofdlijnen deden.

*Gebruik van een
verantwoordingsformat*

Binnen de meeste samenwerkingsverbanden wordt een verantwoordingsformat gehanteerd. Vaak richt het format zich alleen op de basisondersteuning en blijven de extra ondersteuning en projecten hierin buiten beeld. Verder gaat het vaak ook niet in op de doelen uit het ondersteuningsplan, op de behaalde resultaten en effecten of op het aspect doelmatigheid. Enkele respondenten gaven aan dat zij het

format ontoereikend vinden om goed de resultaten van de ingezette middelen weer te geven.

4.4

Doelen op het niveau van het ondersteuningsplan

Beoogde doelen en bereikte resultaten

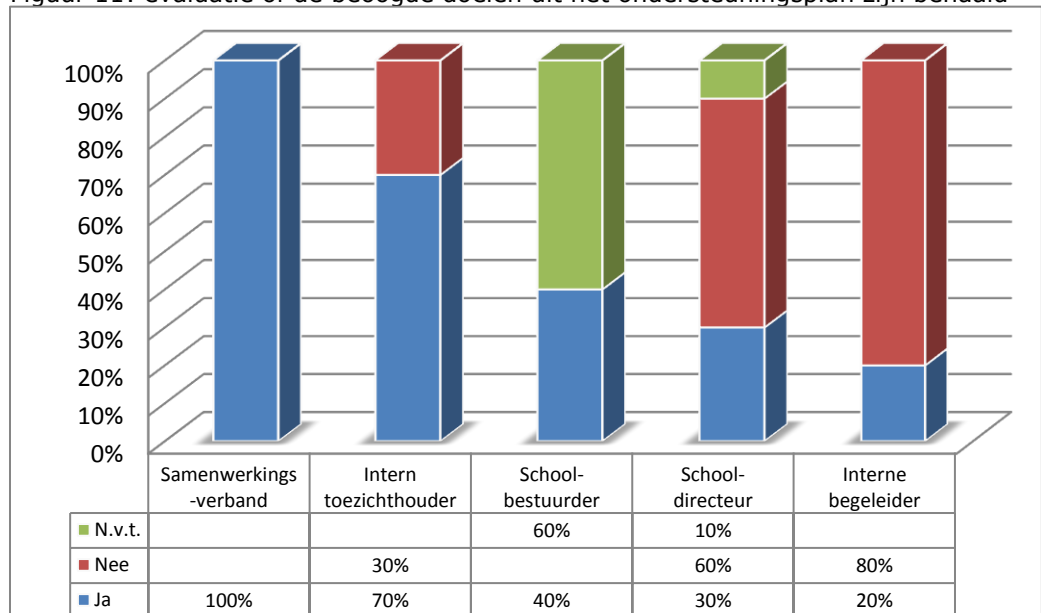
Verantwoording afleggen draait om het geven van rekenschap over de mate waarin de beoogde doelen en resultaten zijn bereikt. Bestuurders hebben de taak inzichtelijk te maken met welke middelen ze welke resultaten behalen. Dat gaat verder dan verantwoording over een positief of negatief financieel resultaat onder de streep. Het gaat ook over de effectiviteit van de middeleninzet en de gemaakte financiële keuzes. Documenten die hierbij een belangrijke rol spelen zijn het ondersteuningsplan, de tussentijdse rapportages en het jaarverslag. Uit ons onderzoek komt naar voren dat over het algemeen er geen (zichtbare) verbinding meer is tussen deze documenten en ook niet tussen de verschillende niveaus binnen de samenwerkingsverbanden. De doelen die genoemd worden in het ondersteuningsplan komen niet of nauwelijks één-op-één terug in de tussentijdse rapportages die gehanteerd worden bij het samenwerkingsverband, maar ook niet bij de schoolbesturen.

Voor wat betreft de jaarverslagen is eenzelfde beeld zichtbaar: Geen van de schoolbesturen heeft een koppeling gemaakt naar de doelen uit het ondersteuningsplan. Het merendeel van de schoolbesturen doet ook geen verslag over de behaalde resultaten en effecten bij passend onderwijs.

De samenwerkingsverbanden laten in hun jaarverslagen niet of slechts deels de doelen uit het ondersteuningsplan terugkomen. De mate waarin verslag wordt gedaan van de behaalde resultaten en effecten is beperkt.

Ter illustratie van het voorgaande worden in figuur 11 de reacties van de geïnterviewden getoond op de vraag of door hen wordt nagegaan of de doelen in het ondersteuningsplan worden behaald.

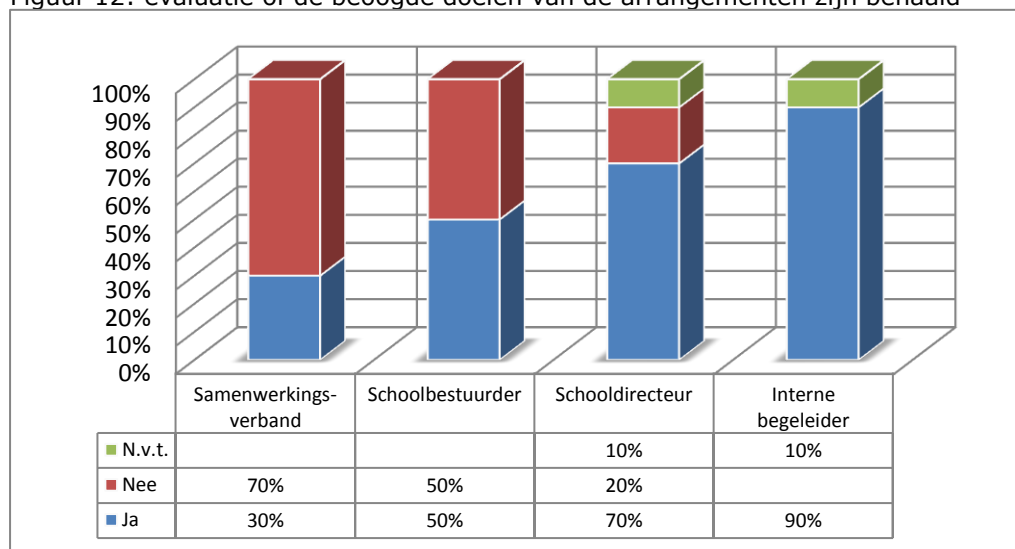
Figuur 11: evaluatie of de beoogde doelen uit het ondersteuningsplan zijn behaald



Alle bestuurders van de samenwerkingsverbanden hebben aangegeven dat zij nagaan of de doelen in het ondersteuningsplan worden behaald. Naarmate je lager in de keten komt, daalt het percentage dat zegt dit te doen tot 20% van de interne begeleiders. Een opmerkelijk gegeven omdat evaluatie op het niveau van het samenwerkingsverband input vanuit de onderliggende niveaus veronderstelt.

Naast de doelen die in het ondersteuningsplan worden nagestreefd, wordt er ook gewerkt aan doelen die voor een individuele leerling zijn opgesteld die terug te vinden zijn in het opp. Het opp wordt door de scholen met de betrokkenen (ouders, ambulant begeleider et cetera) regelmatig besproken om vast te stellen of de benodigde ondersteuning ook daadwerkelijk geleverd wordt. De evaluatie van het opp heeft wel betrekking op het inhoudelijke aspect maar het financiële aspect blijft heel vaak buiten beschouwing. Het delen van de uitkomsten van de evaluaties van de opp's door de scholen met het schoolbestuur of samenwerkingsverband zijn we in ons onderzoek nauwelijks tegengekomen.

Figuur 12: evaluatie of de beoogde doelen van de arrangementen zijn behaald



In figuur 12 is zichtbaar dat naar mate je hoger in de organisatie komt, de evaluatie afneemt. Je zou verwachten dat een groter percentage van de verstrekkers werk maakt van de evaluatie van de verstrekte middelen voor het uitvoeren van de arrangementen. In ons onderzoek bleek dit maar voor 3 van de onderzochte samenwerkingsverbanden te gelden.

Wij maken uit de onderzochte leerlingendossiers op dat de beschreven ondersteuning inderdaad is geboden. Daarbij moet wel worden bedacht dat niet alle doelen voor de leerling die in het opp zijn opgenomen ook meetbaar zijn. Ook hebben wij vastgesteld dat niet alle doelen uit het opp daadwerkelijk zijn behaald. De geleverde ondersteuning lijkt te passen binnen hetgeen in het ondersteuningsplan staat vermeld.

4.5

Samenvattend

Van de totale middelen die het Rijk beschikbaar stelt aan de onderzochte samenwerkingsverbanden, gaat zo'n 1/3 rechtstreeks naar de scholen voor so. Over dit bedrag werd door deze scholen geen verantwoording afgelegd aan de samenwerkingsverbanden.

Het intern toezichthoudend orgaan heeft een wettelijke taak om toe te zien op de doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksmiddelen door het bestuur. Dit orgaan moet vervolgens verslag doen van de uitvoering van die taak in het bestuursverslag. Wij constateren dat in geen van de jaarverslagen een verantwoording is opgenomen door de intern toezichthouder over deze taak. De toezichthouders gaven aan dat zij voor de rechtmatige en doelmatige besteding

vooral leunden op de accountant en erop vertrouwden dat de bestuurder goed functioneert.

De schoolbestuurders vervullen in de samenwerkingsverbanden dubbelrollen: bestuurder van hun eigen onderwijsorganisatie en bestuurder en/of interne toezichthouder bij het samenwerkingsverband. In een aantal gevallen kwam sterk naar voren dat de interne toezichthouders zich veelal als bestuurders opstelden en dat het stellen van kritische vragen nauwelijks plaatsvond.

Wij constateren dat de geen van de schoolbestuurders in hun jaarverslag een koppeling maakte naar de doelen uit het ondersteuningsplan. Het merendeel van de schoolbesturen doet ook geen verslag over de behaalde resultaten en effecten bij passend onderwijs. In een groot aantal gevallen leggen ze ook geen verantwoording af aan hun eigen intern toezichthoudend orgaan.

Een groot aantal schooldirecteuren heeft te kennen gegeven dat zij zich niet hoefden te verantwoorden of dat slechts deden op enkele hoofdlijnen.

De samenwerkingsverbanden laten in hun jaarverslagen niet of slechts deels de doelen uit het ondersteuningsplan terugkomen. De mate waarin verslag wordt gedaan van de behaalde resultaten en effecten is enigszins beperkt.

Het opp wordt altijd door de interne begeleider geëvalueerd, maar is gericht op de inhoud; het financiële aspect blijft heel vaak buiten beschouwing. Naar mate je hoger in de organisatie komt, neemt het delen van de uitkomsten van de evaluatie af.

Wij hebben op basis van een deelwaarneming vastgesteld dat de beschreven ondersteuning in het opp inderdaad op de onderzochte scholen is geboden en ook dat de geleverde ondersteuning lijkt te passen binnen hetgeen in het ondersteuningsplan staat vermeld.

5 Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij een beeld geschetst van het proces van de toedeling van de middelen voor passend onderwijs, de besteding ervan en de verantwoording daarover bij 10 samenwerkingsverbanden po. Op veel onderdelen zien wij nog mogelijkheden voor zowel de inspectie, het ministerie van OCW als de samenwerkingsverbanden om het zicht op wat er met de middelen is bereikt, te verbeteren. Niet alleen deze betrokkenen maar vooral ouders, leerlingen en de politiek hebben er recht op om te weten waarvoor ondersteuningsgelden wel en niet zijn gebruikt, wat er op is en wat er overblijft.

Zonder de indruk te willen wekken bepaalde verbeteringen te willen opleggen, doen wij onderstaand een paar aanbevelingen. Deze zijn niet uitputtend bedoeld maar gaan wel in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

Aanbevelingen voor inspectie

1. Gebruik de uitkomsten van dit onderzoek voor de verdere ontwikkeling van instrumenten voor het regulier (vierjaarlijks) toezicht op alle samenwerkingsverbanden (primair en voortgezet onderwijs) en de onderliggende schoolbesturen. Zorg daarbij voor een nauwe samenwerking tussen het financieel en het kwaliteitstoezicht.
2. Onderzoek of de bevindingen die betrekking hebben op mogelijke onrechtmatigheden moeten leiden tot handhaving.

Aanbevelingen voor ministerie van OCW

1. Ontwikkel een landelijke indicator voor de maximale omvang van het eigen vermogen bij samenwerkingsverbanden.
2. Tref maatregelen voor een goede scheiding tussen de functies bestuur en toezicht. Daarbij valt te denken aan een rechtspersoon van een samenwerkingsverband alleen in de vorm van een stichting, een onafhankelijke professionele bestuurder van het samenwerkingsverband en de huidige interne toezichthouders wisselen met die van een ander samenwerkingsverband ('kruisbestuiving').
3. Verken de mogelijkheid voor het ontwikkelen van een landelijk normenkader voor het beoordelen van de doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen.
4. Informeer de scholen over de verplichting om een ontwikkelingsperspectief te registreren in het Basisregister Onderwijs.
5. Leg een direct verband tussen het aantal geregistreerde ontwikkelingsperspectieven in het Basisregister Onderwijs en de bekostiging.

Aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden

1. Samenwerkingsverbanden dienen meetbare doelen te stellen in hun ondersteuningsplan, gekoppeld aan een beleidsrijke meerjarenbegroting. Om beter de verbinding te kunnen leggen tussen de collectieve doelen en de uitvoering daarvan, is het belangrijk dat de doelen ook door de schoolbesturen en scholen op hun niveau (één-op-één) worden overgenomen in hun begroting. Dit maakt het monitoren, verantwoorden en evalueren voor alle partijen in de keten eenvoudiger en geeft meer inzicht in welke mate resultaten zijn behaald.
2. Scholen moeten de wettelijke plicht nakomen om alle vastgestelde (verplichte) ontwikkelingsperspectieven te registreren in het Basisregister Onderwijs. Hiermee wordt onder andere voorzien in de informatiebehoefte van het ministerie van OCW.

3. Schoolbesturen (en scholen) zouden, in geval van een programmatische begroting bij het samenwerkingsverband, hun financiële administraties dusdanig moeten inrichten dat daaruit blijkt (van welk samenwerkingsverband ook) voor welk programma budget is ontvangen en waaraan het is uitgegeven.
En verder, neem deze begroting met inbegrip van de werkelijke cijfers zowel op in het jaarverslag van het schoolbestuur als geaggregeerd in het jaarverslag van het samenwerkingsverband.
4. Samenwerkingsverbanden die extra doorbetalingen doen aan schoolbesturen zouden de schoolbestuurders om een meetbaar plan van inzet moeten vragen en/of de middelen moeten oormerken voor specifieke doelen, altijd passend binnen het ondersteuningsplan. Zo kan achteraf nagegaan worden wat met de aanvullende middelen is gerealiseerd.
5. Zorg dat alle partijen die binnen een samenwerkingsverband middelen ter beschikking krijgen (waaronder s(b)o-scholen) op een eenduidige wijze (format) financiële verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband over de besteding van deze middelen.
6. Breng in het jaarverslag van het samenwerkingsverband en het schoolbestuur een duidelijk verband aan tussen de gestelde doelen in het ondersteuningsplan, de behaalde resultaten en de inzet van financiële middelen.
7. Maak op de balans van het schoolbestuur, door het vormen van een bestemmingsreserve passend onderwijs, zichtbaar wat er nog beschikbaar is van de ondersteuningsmiddelen die door het samenwerkingsverband zijn verstrekt.
De samenwerkingsverbanden doen er vervolgens verstandig aan om erop toe te zien dat de omvang van de niet-bestede ondersteuningsmiddelen bij een schoolbestuur niet onnodig oploopt en in hun jaarverslag te vermelden wat nog de omvang is van de niet-bestede ondersteuningsmiddelen van alle aangesloten schoolbesturen bij elkaar.

Bijlage 1 Overige bevindingen

In deze bijlage hebben we bevindingen opgenomen die buiten de directe reikwijdte van het onderzoek vielen maar toch een zekere informatiewaarde hebben die we niet onvermeld wilden laten.

Actualisering van het Ondersteuningsplan

Het is voorgeschreven dat het ondersteuningsplan ten minste eens in de vier jaar wordt vastgesteld^{3 6}. Door 6 van de 10 onderzochte samenwerkingsverbanden is 2 jaar na de start van passend onderwijs in 2014 een nieuw ondersteuningsplan opgesteld voor de jaren 2016 en verder. Zij gaven aan dat het tussentijds actualiseren vooral terug te voeren is op het feit dat het ondersteuningsplan uit 2014 gezien werd als een groeidocument dat op onderdelen nog een nadere uitwerking behoefde op basis van de opgedane ervaring. Daarnaast zijn er interne veranderingen (bijvoorbeeld bestuurlijke wisseling) geweest waarmee een enkel samenwerkingsverband te maken heeft gehad.

De samenwerkingsverbanden dienen voor 1 mei voorafgaand aan het eerste schooljaar van de periode waarop het ondersteuningsplan betrekking heeft, deze toe te zenden aan de inspectie^{3 7}. De inspectie gebruikt onder andere het ondersteuningsplan om zijn toezicht in te richten^{3 8}. Voor de samenwerkingsverbanden die voor 2016 en verder een ander plan hebben opgesteld, geldt dat in 2 van de 6 gevallen de inspectie de bijgestelde versie niet tijdig heeft ontvangen.

Instemming van de ondersteuningsplanraad

Ouders en leraren hebben medezeggenschap op het ondersteuningsplan in een aparte ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband^{3 9}. Deze speciale medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband heeft instemmingsrecht op (wijziging van) het ondersteuningsplan. Sommige samenwerkingsverbanden hebben na de vaststelling van het ondersteuningsplan wijzigingen doorgevoerd. Hierbij valt te denken aan veranderingen in het beleid (zoals invoering van een pre-ontwikkelingsperspectief en bijstelling van meerjarenbegroting) en aan (tussentijdse) extra doorbetalingen aan de schoolbesturen. In 3 gevallen kon het samenwerkingsverband geen document overleggen waaruit bleek dat de ondersteuningsplanraad hiermee heeft ingestemd.

Schoolbesturen en scholen besteden hun onderwijsmiddelen niet aan particuliere onderwijsvoorzieningen en dat zou ook in de strijd zijn met de wet. Wel verbleef in 2017 een klein aantal leerlingen op een zorgboerderij, waar zij onderwijs ontvingen van eigen personeel van de scholen waar zij zijn ingeschreven, wat onder voorwaarden is toegestaan.

Een wettelijk niet toegestane besteding doet zich voor waar scholen zorg inkopen voor leerlingen die door wachtlijsten van Jeugdzorg in een thuiszitsituatie dreigen te raken. Zij hebben naast onderwijsondersteuning vaak ook zorgondersteuning nodig. Tekortschietende of te laat ingezette zorg kan ertoe leiden dat de leerling wegvalt uit het onderwijs. Deze opvallend veel genoemde situatie plaatst bestuurders en directeuren voor lastige dilemma's. In enkele gevallen zijn onderwijsmiddelen

3 6 Wet op het primair onderwijs, artikel 18a lid 7.

3 7 Wet op het primair onderwijs, artikel 18a lid 10.

3 8 Wet op het onderwijstoezicht, artikel 15c.

3 9 Memorie van toelichting Wet passend onderwijs, pagina 11.

daadwerkelijk onrechtmatig besteed aan zorg en vervolgens ook niet vergoed, dus niet teruggevloeid naar het onderwijs^{4 0}.

Aansluiting van financiële administraties

Wij hebben getracht het bedrag dat het ministerie van OCW aan rijksbijdrage heeft uitbetaald^{4 1} aan een samenwerkingsverband aan te sluiten op hetgeen het samenwerkingsverband heeft verantwoord aan ontvangen rijksbijdrage in de jaarrekening 2017. Wij troffen in drie gevallen afwijkingen aan en ging het totaal om zo'n € 850.000.

In 7 van de 10 gevallen waren de rechtstreekse afdrachten aan de scholen voor speciaal onderwijs in de jaarrekening fors hoger dan wat er op het overzicht financiële beschikking van DUO staat. De precieze oorzaken hiervan konden wij niet achterhalen.

In totaal was het in 4 van de 10 onderzochte gevallen niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen de administratie van het samenwerkingsverband en de administratie van de schoolbesturen. Dit kwam vooral doordat schoolbesturen bij meerdere samenwerkingsverbanden zijn aangesloten en alle inkomsten op één grootboekrekening zijn geadministreerd. In de gevallen waarin wel een vergelijking te maken was, waren er in 5 gevallen geen of te verwaarlozen (<1%) verschillen. In één geval was er een aanzienlijk verschil (32%), waardoor dit komt is bij ons onbekend.

Schoolondersteuningsprofiel op website

In een ondersteuningsplan dient een onderscheid gemaakt te worden tussen welke ondersteuningsbehoefte onder de basisondersteuning valt en welke ondersteuningsbehoefte onder de extra ondersteuning valt^{4 2}. De scholen leggen op hun beurt in hun schoolondersteuningsprofiel vast welke ondersteuning zij kunnen aanbieden. Zo kunnen ouders van te voren weten welke zorg zij van de school kunnen verwachten voordat ze hun kind inschrijven. Wij constateren dat in een aantal gevallen het schoolondersteuningsprofiel niet op de website van de school te raadplegen is.

Bezwaren tegen een ontwikkelingsperspectief

Bij een behoorlijk aantal scholen is opgemerkt dat er leerkrachten zijn die over de benodigde vaardigheden beschikken om extra ondersteuning te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. De extra ondersteuning wordt wel geboden, maar de urgentie wordt niet gevoeld om daar een ontwikkelingsperspectief voor op te stellen. Het wordt ervaren als te veel administratieve last. Voor deze leerlingen gebruikt de school dan wel een ander document, zoals een groeidocument.

Verder komt in ons onderzoek soms ook naar voren dat de noodzaak tot het opstellen van het ontwikkelingsperspectief op schoolniveau op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Zo zijn er scholen die pas later in de basisonderwijsperiode van een leerling (vanaf groep 5-6) een ontwikkelingsperspectief opstellen, omdat er dan pas voor deze leerlingen een uitstroomprofiel bekend is. Deze leerlingen krijgen wel altijd extra ondersteuning maar is voor hen geen ontwikkelingsperspectief opgesteld.

Extra ondersteuningsmiddelen zijn leerlinggebonden

De aanvraag voor extra ondersteuningsmiddelen is vaak persoonsgebonden en dient voor de betreffende leerling te worden ingezet. Uit ons onderzoek is gebleken dat er vaak geen afspraken zijn over wat er moet gebeuren als de benodigde ondersteuning is geleverd en daarvan nog middelen 'over' zijn. Sommige scholen geven aan dat deze middelen dan elders in de school voor ondersteuning worden

^{4 0} Het is nog onbekend of de inspectie hierop een handhavingstraject gaat starten.

^{4 1} Op basis van de openbaar beschikbare betaal informatie uit Gefis.

^{4 2} Wet passend onderwijs, artikel 18a lid 8 sub a.

ingezet. Deze middelen vloeien dus niet terug naar de verstrekker daarvan.

*Verbandscontrole op het aantal
toelaatbaarheidsverklaringen
speciaal onderwijs*

Het ministerie van OCW gebruikt bij de berekening van de rechtstreekse doorbetalingen zware ondersteuningsmiddelen aan de so-scholen het aantal leerlingen dat op deze scholen staat ingeschreven. Voor het kunnen volgen van onderwijs op een so-school moet het samenwerkingsverband eerst een toelaatbaarheidsverklaring (hierna tlv) afgegeven. Wij stelden vast dat het aantal waarmee is gerekend, en dat een financieel effect heeft op 2017, afweek van het aantal registreerde tlv's in het BRON. De afwijking van 89 was bijna in zijn geheel toe te schrijven aan 2015, wat een overgangsjaar was^{4 3}.

In 38 gevallen bleek naderhand dat er wel tlv's zijn afgegeven maar dat deze niet zijn geregistreerd in het BRON door de school van inschrijving.

Voor één geval gold dat het samenwerkingsverband niet kon aangeven of er wel een tlv is afgegeven. In één ander geval stelden wij vast dat de leerling weliswaar rechtmatig was ingeschreven maar ten laste van een ander samenwerkingsverband gebracht had moeten worden.

In ten slotte 49 gevallen was niet vast te stellen of de leerling terecht was toegelaten tot het so, omdat de samenwerkingsverbanden niet in staat waren om voor deze gevallen aan te geven of er geen tlv's zijn afgegeven of dat alleen de verklaringen niet zijn geregistreerd in het BRON.

*Inrichting van het
samenwerkingsverband*

Uit de verslagen van één toezichthoudend orgaan bleek dat een groot aantal 'kleine' schoolbesturen werden vertegenwoordigd door enkele schoolbestuurders. Deze vertegenwoordigers waren echter bij alle vergadering in 2017 afwezig. Hierdoor zijn diverse besluiten genomen met slechts de helft van de mogelijke stemmen. Het toezichthoudend orgaan heeft aangegeven zich nu te beraden op deze problematiek.

^{4 3} Van de 89 stuks heeft 69 betrekking op categorie 1, 2 op categorie 2 en 18 op categorie 3. Omissies kunnen consequenties hebben voor de so-scholen.

Bijlage 2 Analyse van vragenlijsten

In het kader van ons onderzoek zijn met verschillende functionarissen gesprekken gevoerd. Op het niveau van het samenwerkingsverband zijn interviews gehouden met een bestuurder en met een lid van het intern toezichthoudend orgaan. Daarnaast op het niveau van de school met de schooldirecteur en een intern begeleider, en ten slotte met de schoolbestuurder van de onderzochte school. In de vragenlijsten die we hierbij hebben gebruikt, kwamen zowel open als gesloten vragen aan de orde. Onderstaand worden de antwoorden van de geïnterviewden op de vragen in verdichte vorm weergegeven^{4 4}. Voor de open vragen hebben we de reacties geordend naar wat het vaakst werd genoemd (plaats 1, 2 en 3).

Toewijzing

Welke versie van het ondersteuningsplan is volgens u van toepassing op kalenderjaar 2017? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Samenwerkingsverband	2014-2018	2016-2020	2016-2018

Zijn volgens u de ondersteuningsmiddelen (in geld en/of uren) ontvangen c.q. toegewezen conform het ondersteuningsplan?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	100%		
Schooldirecteur ^{4 5}	75%		25%
Intern toezichthouder	90%		10%

Op welke wijze is het volgens u mogelijk om af te wijken van de wijze van toewijzing (van geld c.q. uren) die is beschreven in het ondersteuningsplan? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Samenwerkingsverband	I	N	O
I=Na instemming anderen, N=Niet mogelijk, O=onbekend			

Hebt u een aparte grootboekrekening ingericht voor de ontvangen ondersteuningsmiddelen?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	90%	10%	
Schooldirecteur	40%	60%	

Op welke wijze verdeelt u de ondersteuningsmiddelen? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Schoolbestuur	S	F	A
S=alles direct naar scholen, F=in vorm van formatie, A=op aanvraag			

Stelt u vast of er leerlingen zijn die aanvullende ondersteuning nodig hebben?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schooldirecteur	100%		
Interne begeleider	100%		

Is er volgens u ruimte voor het onderliggende niveau om de ondersteuningsmiddelen anders te besteden dan in het ondersteuningsplan staat vermeld?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband		100%	
Schoolbestuurder	10%	90%	
Schooldirecteur		90%	10%

Bent u afgeweken van de wijze of hoogte van toewijzing (van geld en/of uren) in het ondersteuningsplan?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	80%	20%	
Schoolbestuurder		100%	
Schooldirecteur		90%	10%

^{4 4} Voor de kolom N.v.t mag zowel niet van toepassing als onbekend worden gelezen.

^{4 5} Door een respondent is aangegeven dat het deels ja, deels onbekend is.

Besteding

Stelt u vast dat de besteding van de ondersteuningsmiddelen (in geld c.q. uren) op uw eigen niveau conform het ondersteuningsplan is?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	100%		
Schoolbestuurder	80%	20%	
Schooldirecteur	60%	30%	10%

Hoe draagt u er zorg voor dat de ondersteuning conform het ontwikkelingsperspectief c.q. individueel arrangement wordt geleverd? (Naar vaakst genoemd)	1	2	3
Interne begeleider	GB	EO	DA
G=gesprek met betrokkenen, E=eigen observatie, D= data-analyse			

Op welke wijze houdt u toezicht op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen? (Naar vaakst genoemd)	1	2	3
Intern toezichthouder	VE	NI	AU
VE=vertrouwen op bestuurders, NI=niet ingericht, AU=auditcommissie			

Stelt u vast dat de besteding van de ondersteuningsmiddelen (in geld c.q. uren) op uw eigen niveau doeltreffend en doelmatig heeft plaatsgevonden?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	90%		10%
Schoolbestuurder	50%		50%
Schooldirecteur	80%	20%	

Zijn er volgens u ondersteuningsmiddelen besteed aan niet-bekostigde onderwijsinstellingen?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband		100%	
Schoolbestuurder		100%	
Schooldirecteur		100%	

Hebt u in 2017 reguliere onderwijsmiddelen ingezet voor extra ondersteuning?	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	70%	20%	10%
Schooldirecteur	70%	20%	10%

Stelt u vast dat de middelen overeenkomstig de toewijzing zijn besteed?	Ja	Nee	N.v.t.
Intern toezichthouder	80%	20%	

Op welke wijze houdt u toezicht op de rechtmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen? (Naar vaakst genoemd)	1	2	3
Intern toezichthouder	AC	VE	VR
AC=accountant, VE=vertrouwen op bestuurders, VR=voortgangsrapportages			

Stelt u vast dat de besteding van de ondersteuningsmiddelen door het onderliggende niveau conform het ondersteuningsplan is?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	80%	20%	
Schoolbestuurder	60%	30%	10%

Stelt u vast dat de besteding van de ondersteuningsmiddelen (in geld c.q. uren) op het onderliggende niveau doeltreffend en doelmatig heeft plaatsgevonden?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	80%	20%	
Schoolbestuurder	70%	30%	

Voert u audits uit op de besteding van ondersteuningsmiddelen (in geld c.q. uren)?	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	10%	90%	
Schoolbestuurder	20%	80%	

Hebt u in 2017 te maken gehad met thuiszitters?	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	50%	50%	
Schooldirecteur		100%	

Hoe hebt u het toezicht op de financiën ingericht? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Intern toezichthouder	AAA	OC	AC
AAA=ALV + algemeen bestuur + auditcommissie, OC=onafhankelijke controller, AC=accountant			

Verantwoording

Stelt u vast dat de ondersteuningsmiddelen die aan de schoolbesturen zijn overgemaakt daadwerkelijk bij de scholen zijn terecht gekomen?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	70%	30%	

Zijn er volgens u afspraken gemaakt op welke wijze het onderliggende niveau aan u de inzet van de ondersteuningsmiddelen verantwoordt?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	80%	20%	
Schoolbestuurder	70%	30%	
Intern toezichthouder	100%		

Zijn er volgens u afspraken gemaakt op welke wijze u aan het bovenliggende niveau de inzet van de ondersteuningsmiddelen verantwoordt?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	90%	10%	
Schooldirecteur ^{4 6}	60%	35%	5%
Interne begeleider	30%	70%	

Is volgens u in 2017 een geval geweest waarin u hebt afgeweken van het intern toezichtskader?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Intern toezichthouder		60%	40%

Legt u verantwoording af over de (totale) besteding van ondersteuningsmiddelen aan uw eigen intern toezichthoudend orgaan?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	100%		
Schoolbestuurder	70%	30%	

Hebt u ooit een geval meegemaakt waarin de door u ontvangen verantwoordingsinformatie niet op orde was?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	40%	60%	
Schoolbestuurder	10%	70%	20%
Intern toezichthouder	10%	70%	20%

Hebt u ooit een geval meegemaakt waarin de door u verstrekte verantwoordingsinformatie niet op orde was?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	10%	90%	
Schooldirecteur		100%	
Interne begeleider	10%	80%	10%

Wie is volgens u verantwoordelijk voor de registratie van het ontwikkelingsperspectief in het BRON? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Schoolbestuurder	IB	SD	
Schooldirecteur	IB	SD	NB
Interne begeleider	IB	SD	NB
IB=interne begeleider, SD=schooldirecteur, NB=niet bepaald			

^{4 6} Door een respondent is aangegeven dat het deels nee, deels onbekend is.

Wanneer vindt volgens u de registratie van het ontwikkelingsperspectief in het BRON plaats? (Naar vaakst genoemd)			
	1	2	3
Schoolbestuurder	BT	NG	NB
Schooldirecteur	BT	NG	NB
Interne begeleider	BT	NG	NB
BT=na bevestiging toekenning SWV, NG=na gereedheid, NB=niet bepaald			

Stelt u vast dat alle ontwikkelingsperspectieven geregistreerd zijn in het BRON?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder	20%	80%	
Schooldirecteur	50%	40%	10%

Evaluatie

Hebt u afspraken gemaakt met het onderliggende niveau indien er sprake is van onder- en/of overbesteding van ondersteuningsmiddelen?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	20%	70%	10%
Schoolbestuurder	10%	90%	

Hebt u afspraken gemaakt met het bovenliggende niveau indien er sprake is van onder- en/of overbesteding van ondersteuningsmiddelen?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Schoolbestuurder ^{4 7}	15%	65%	20%
Schooldirecteur ^{4 8}	10%	75%	15%

Evalueert u of met de inzet van de ondersteuningsmiddelen de beoogde doelen uit het ondersteuningsplan zijn behaald?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	100%		
Schoolbestuurder	40%		60%
Schooldirecteur	30%	60%	10%
Interne begeleider	20%	80%	
Intern toezichthouder	70%	30%	

Evalueert u of met de inzet van de ondersteuningsmiddelen de beoogde doelen van de individuele arrangementen zijn behaald?			
	Ja	Nee	N.v.t.
Samenwerkingsverband	30%	70%	
Schoolbestuurder	50%	50%	
Schooldirecteur	70%	20%	10%
Interne begeleider	90%		10%

^{4 7} Door een respondent is aangegeven dat het deels ja, deels nee is.

^{4 8} Door een respondent is aangegeven dat het deels nee, deels onbekend is.

Inspectie van het Onderwijs
Directie Rekenschap en Juridische Zaken
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-Loket (voor vragen) 088 6696060

