



MANAGEMENTINFORMATIE BIJ SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

Onderzoek naar de wijze waarop binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording kan worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs



Afstudeerscriptie de Haagse Hogeschool

MANAGEMENTINFORMATIE BIJ SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

Onderzoek naar de wijze waarop binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording kan worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs

Auteur:	Rieke Terlouw
Studentennummer:	12021873
School:	De Haagse Hogeschool
Opleiding:	Bedrijfseconomie
Docent-begeleider:	Dhr. R.N.K. Goelmohamed
Opdrachtgever:	Van Ree Accountants
Bedrijfsmentor:	Dhr. J.H. Arends LLM RB
Datum:	15 juni 2016

Vrijgave door bedrijfsbegeleider

Naam:	
Handtekening:	
Datum:	

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afronding van de opleiding Bedrijfseconomie voltijd aan de Haagse Hogeschool te Den Haag, en is tot stand gekomen in opdracht van Van Ree Accountants. Voor mijn afstuderen heb ik onderzoek gedaan naar de wijze waarop binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording kan worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Ten eerste wil ik Van Ree Accountants bedanken voor het bieden van de mogelijkheid tot het uitvoeren van mijn afstudeeropdracht. Ten tweede wil ik mijn begeleider vanuit Van Ree Accountants, Johan Arends, bedanken voor de inhoudelijke begeleiding en sturing van mijn afstudeeronderzoek. Geschreven stukken werden veelal nog dezelfde dag van feedback voorzien, en ik kon altijd bij hem terecht met vragen. Tevens wil ik de directeurs en de regiomanager van de verschillende samenwerkingsverbanden bedanken die ik heb mogen interviewen. Zij waren direct bereid tot het geven van een interview en hebben mij verschillende inzichten geboden in het onderzoek. Tenslotte wil ik meneer Goelmohamed bedanken voor de begeleiding vanuit school.

De afstudeerperiode heb ik als een intensieve, maar leerzame periode ervaren. Ik heb mijn kennis op het gebied van managementrapportage en op het gebied van onderwijs mogen uitbreiden. Ik hoop met deze scriptie mijn opleiding Bedrijfseconomie met genoegen te kunnen afronden.

Rieke Terlouw,
Alphen aan den Rijn, juni 2016

Samenvatting

Op 1 augustus 2014 trad de wetgeving Passend Onderwijs in werking. De oude samenwerkingsverbanden werden opgeheven en nieuwe samenwerkingsverbanden met een nieuwe juridische structuur hebben de functie van de oude samenwerkingsverbanden overgenomen. Door deze stelselwijziging wordt momenteel door scholen weinig tot geen verantwoording naar de samenwerkingsverbanden betreffende de besteding van financiële middelen afgelegd. Van Ree Accountants zou graag over een adviesrapport beschikken van waaruit zij hun klanten kunnen adviseren op gebied van managementrapportage. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Hoe kan er binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs?”

Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden, werken schoolbesturen samen in regionale samenwerkingsverbanden. Alle scholen voor regulier en speciaal onderwijs maken deel uit van een samenwerkingsverband. De schoolbesturen vormen tezamen het toezichthoudend orgaan en stellen een directeur-bestuurder aan voor dagelijkse bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband ontvangt vrijwel al het geld voor de lichte en zware ondersteuning in het onderwijs en maakt afspraken over de wijze van het verdelen van deze middelen. De financiële middelen kunnen op basis van een drietal modellen of een combinatie van deze worden verdeeld: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingenmodel. Het samenwerkingsverband legt in een ondersteuningsplan vast hoe ze het geld voor extra ondersteuning inzet.

In deze scriptie wordt uitgegaan van de volgende definitie over managementinformatie: Informatie die inzicht geeft in de ontwikkeling en prestaties van processen, mensen, middelen, kapitaal en kennis om de organisatie te beheersen, bij te sturen en te ontwikkelen. Bij het meten van prestaties moet rekening gehouden worden met een drietal ontwerpprincipes: interactie, variëteit & redundantie en dynamiek.

Het samenwerkingsverband dient ten opzichte van de accountantscontrole verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van de bestedingen. Ten opzichte van de Inspectie van het Onderwijs dient het samenwerkingsverband verantwoording af te leggen aangaande een doelmatige besteding van de middelen. Om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid van de bestedingen is het noodzakelijk verantwoording bij scholen op te vragen aangaande de besteding van de middelen. Hiervoor is enerzijds financiële informatie en anderzijds kwaliteitsinformatie benodigd. De kwaliteit kan met behulp van het SERVQUAL-model worden gemeten. Beide informatie is nodig om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid van de besteding van de middelen.

Uit de semigestructureerde interviews met de geselecteerde samenwerkingsverbanden kwam naar voren dat er sterke verschillen bestaan tussen de samenwerkingsverbanden onderling en tussen de praktijk en de theorie. Een tweetal samenwerkingsverbanden houdt zich actief bezig met de verantwoording vanuit scholen aangaande de besteding van de middelen. Hiervoor hebben beide samenwerkingsverbanden een model ontworpen dat deels overeenkomt met de beschreven theorie. Het resterende tweetal samenwerkingsverbanden heeft echter geen behoefte aan de verantwoording van scholen aangaande de besteding van middelen en vragen deze niet op bij de scholen.

De medewerkers van Van Ree Accountants zouden de samenwerkingsverbanden moeten adviseren om aangaande het vaststellen van de doelmatigheid van de bestedingen enerzijds financiële en anderzijds kwalitatieve informatie bij de schoolbesturen op te vragen. Tevens zouden zij hen moeten adviseren conclusies te trekken over een tijdsperiode van meer dan één jaar. Ten slotte luidt het advies om over een aantal jaar verder onderzoek te doen naar de hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek aangezien dit onderzoek een verkennend onderzoek betreft.

Kortom, het antwoord op de hoofdvraag kan als volgt worden geformuleerd: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs dienen bij de schoolbesturen enerzijds financiële informatie op te vragen waaruit blijkt waaraan de middelen zijn besteed. Anderzijds dienen zij kwaliteitsinformatie op te vragen aangaande de dienstverlening waar het schoolbestuur verantwoordelijk voor is. Het samenwerkingsverband moet vervolgens de gegevens vanuit de scholen analyseren en met elkaar vergelijken en op basis daarvan een managementrapportage maken. Het samenwerkingsverband heeft deze informatie nodig om verantwoording af te kunnen leggen over het doelmatig besteden van de ontvangen middelen Passend onderwijs aan de Inspectie van Onderwijs. Omdat het Passend onderwijsbeleid nog maar een kleine twee jaar geldend is, is nu nog niet bekend aan welke eisen de verantwoording van de besteding van de middelen moet voldoen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding en probleemstelling.....	7
1.1 Van Ree Accountants.....	7
1.2 Aanleiding.....	7
1.3 Probleemstelling en deelvragen.....	8
1.4 Doelgroep.....	8
1.5 Afbakening.....	8
1.6 Onderzoeksverantwoording.....	9
1.7 Opbouw rapport.....	9
2. Samenwerkingsverbanden.....	11
2.1 Onderwijs in de jaren '70 tot 2014.....	11
2.2 Passend Onderwijs vanaf 1 augustus 2014.....	12
2.3 Inrichting samenwerkingsverbanden.....	13
2.4 Toezicht en inspectie op samenwerkingsverbanden.....	17
2.5 Selectie samenwerkingsverbanden.....	18
3. Managementinformatie.....	21
3.1 Managementinformatie.....	21
3.2 Essentiële informatie om te kunnen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.....	23
3.3 Model managementrapportage.....	25
3.4 Toepassing van het model.....	28
4. De praktijk van de verantwoording vanuit scholen bij samenwerkingsverbanden.....	31
4.1 Verdeling van middelen.....	31
4.2 Reeds verzamelde en verwerkte informatie.....	34
4.3 Gewenste informatie.....	38
4.4 De rol van de overheid.....	40
4.5 De rol van de accountant.....	41
5. Conclusies en aanbevelingen.....	42
5.1 Conclusies.....	42
5.2 Aanbevelingen.....	43
6. Bibliografie.....	45

7. Figurenlijst	47
8. Bijlagen	48
8.1 Organogram Van Ree Accountants	48
8.2 Wet op het primair onderwijs, paragraaf 2, artikel 18a. Samenwerkingsverbanden	48
8.3 Vragenlijst interview.....	52
8.4a Uitwerking interview samenwerkingsverband A	53
8.4b Model verantwoording samenwerkingsverband A.....	57
8.5 Uitwerking interview samenwerkingsverband B	58
8.6 Uitwerking interview samenwerkingsverband C.....	62
8.7a Uitwerking interview samenwerkingsverband D	66
8.7b Model verantwoording samenwerkingsverband D.....	71

1. Inleiding en probleemstelling

In dit hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven betreffende het onderwerp dat in deze scriptie centraal staat. Eerst zal een omschrijving worden gegeven van het bedrijf waarvoor de opdracht wordt uitgevoerd. In de tweede plaats wordt de aanleiding tot de opdracht beschreven en achtereenvolgens de hieruit volgende probleemstelling en deelvragen. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan het doel, de doelgroep en de afbakening van het onderzoek. Aansluitend volgt een onderzoeksverantwoording waarin een beschrijving gegeven wordt van onder andere het type onderzoek, de dataverzamelmethode en analysetechnieken. De inleiding wordt afgesloten met een weergave van de opbouw van de scriptie.

1.1 Van Ree Accountants

Van Ree Accountants (VRA) is een accountants- en (belasting) adviesorganisatie met vestigingen in Alphen aan den Rijn, Barneveld, Doorn en Geldermalsen. Er zijn momenteel circa 80 medewerkers in dienst. Vestiging Alphen aan den Rijn is een regionaal accountantskantoor dat veel werkzaamheden verricht voor onderwijsinstellingen uit de Randstad. VRA voert tevens controles uit bij samenwerkingsverbanden binnen het onderwijs. Daarnaast bedient het diverse MKB-ondernemers. In het organogram in bijlage 8.1 is de organisatiestructuur van Van Ree Accountants inzichtelijk gemaakt.

1.2 Aanleiding

De afstudeeropdracht heeft betrekking op samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Alle scholen voor regulier en speciaal onderwijs (met uitzondering van instellingen cluster 1 en 2) maken deel uit van een samenwerkingsverband. In totaal zijn er 152 samenwerkingsverbanden opgericht; 77 in het primair onderwijs en 75 in het voortgezet onderwijs. Een samenwerkingsverband ontvangt vrijwel alle financiële middelen voor de lichte en zware ondersteuning in het onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het toekennen van financiële middelen voor additionele ondersteuning op scholen die bij het desbetreffende samenwerkingsverband horen. Samenwerkingsverbanden kunnen op verschillende manieren het geld verdelen. Enerzijds kunnen zij iedere school een evenredig deel van de totale geldsom geven. Anderzijds kunnen zij voor ieder kind een basisbedrag vaststellen en op het moment dat additionele zorg nodig blijkt, wordt dit aangevraagd bij het samenwerkingsverband. (PO–Raad, VO–raad, AOC Raad, MBO Raad, 2016)

Op 1 augustus 2014 trad de wetgeving Passend Onderwijs in werking (Wet op het primair onderwijs, Hoofdstuk 1, Paragraaf 2, Artikel 18a. Samenwerkingsverbanden, 1981). De oude samenwerkingsverbanden werden opgeheven en nieuwe samenwerkingsverbanden met een nieuwe juridische structuur hebben de functie van de oude samenwerkingsverbanden overgenomen. Door deze stelselwijziging wordt momenteel door scholen weinig tot geen verantwoording naar de samenwerkingsverbanden betreffende de besteding van financiële middelen afgelegd. Er vindt nauwelijks verslaggeving plaats. Doordat pas op 1 augustus 2014 de Wet passend onderwijs is ingevoerd en de verplichte oprichting van samenwerkingsverbanden daarmee samenging, is er nog geen onderzoek gedaan naar verslaggeving van scholen richting het samenwerkingsverband. Het is dan ook van belang dat er onderzoek wordt gedaan naar de huidige vorm(en) van verslaggeven, wat daaraan verbeterd zou kunnen worden en wat de gewenste situatie zou zijn. VRA mag 10 tot 15

samenwerkingsverbanden onder haar klantenkring rekenen. Zij zouden daarom graag over een adviesrapport beschikken van waaruit zij hun klanten kunnen adviseren op gebied van managementrapportage bij samenwerkingsverbanden.

1.3 Probleemstelling en deelvragen

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt:

“Hoe kan er binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs?”

Deze vraag wordt in dit onderzoek beantwoordt aan de hand van een aantal deelvragen. De deelvragen zijn als volgt:

1. Wat zijn en doen samenwerkingsverbanden Passend onderwijs?
2. Wat is managementinformatie en welk doel dient het?
3. Hoe zouden samenwerkingsverbanden de verantwoording vanuit scholen het beste kunnen inrichten?
4. Hoe hebben samenwerkingsverbanden de verantwoording vanuit de scholen nu ingericht?
5. Welke verschillen zijn er tussen samenwerkingsverbanden onderling en het theoretische verantwoordingsmodel?

1.4 Doelgroep

Het doel van het onderzoek is om VRA te adviseren op het gebied van managementrapportage bij samenwerkingsverbanden. Hierbij zal een vergelijking worden gemaakt tussen verschillende vormen van verantwoording die moet worden afgelegd door scholen aan samenwerkingsverbanden. Dit zal resulteren in een adviesrapport aan VRA over managementrapportage binnen samenwerkingsverbanden. Dit adviesrapport kan als een leidraad worden gebruikt door de medewerkers van VRA bij het adviseren van samenwerkingsverbanden. Tot de doelgroep behoren direct alle medewerkers van VRA die betrokken zijn bij controle van samenwerkingsverbanden en indirect de samenwerkingsverbanden die klant zijn bij VRA.

1.5 Afbakening

Binnen de scope van het onderzoek vallen alle samenwerkingsverbanden die klant zijn bij VRA. Om doelgerichter onderzoek te kunnen doen is besloten het onderzoek alleen te richten op samenwerkingsverbanden van het primair onderwijs. Uit de klantenkring van VRA zal een viertal samenwerkingsverbanden nader worden bekeken en onderzocht. Dit viertal is een goede afspiegeling van alle samenwerkingsverbanden doordat ze verschillen van omvang. Op basis van deze onderzoeksresultaten zullen conclusies en aanbevelingen worden gedaan.

1.6 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek kan worden gezien als een kwalitatief onderzoek. Boeije (2005) definieert kwalitatief onderzoek als “de manier waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe zij zich vervolgens aan de hand daarvan gedragen”(p. 21).

Uit het eerder beschrevene blijkt dat samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs een nieuw verschijnsel zijn. De relevante gevolgen van het Passend Onderwijsbeleid zijn nog niet bekend, en er is nog geen eerder onderzoek gedaan naar managementrapportage vanuit scholen naar samenwerkingsverbanden. Om deze reden kan dit onderzoek worden gezien als een verkennend onderzoek. Het doel van verkennend onderzoek is vooral om het onderzoekprobleem beter inzichtelijk te krijgen. Dit soort onderzoek kan worden gezien als een oriënterend onderzoek waarbij diverse bronnen worden geraadpleegd. Dit kan door zowel literatuuronderzoek als door kwalitatief onderzoek. (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011)

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit literatuuronderzoek. Door middel van het bestuderen van de literatuur is duidelijk geworden wat samenwerkingsverbanden zijn en welk doel ze dienen. Daarnaast is inzicht verkregen in de mogelijkheden van managementrapportage en hoe dit gebruikt kan worden bij samenwerkingsverbanden. Doordat het onderzoeksonderwerp nieuwe materie betreft, is met name literatuur afkomstig van overheid- en onderwijsinstellingen gebruikt.

Het tweede deel van het onderzoek betreft kwalitatief onderzoek. Dit is aan de hand van semigestructureerde interviews gedaan. Saunders, Lewis, Thornhill, Booij en Verckens (2011) definiëren een semigestructureerd interview als een “breed soort interview waarin de interviewer begint met een reeks interviewthema’s, maar waarin hij of zij bereid is om de volgorde waarin de vragen worden gesteld te variëren en om nieuwe vragen te stellen in de context van de onderzoekssituatie”(p. 576). Door middel van interviews met bestuursleden van samenwerkingsverbanden is een beschrijving gemaakt van de huidige situatie aangaande het afleggen van verantwoording middels managementrapportage door scholen aan het betreffende samenwerkingsverband. Daarnaast is er gevraagd naar de door bestuursleden gewenste situatie betreffende voorgenoemd onderwerp.

1.7 Opbouw rapport

Dit adviesrapport bestaat uit verschillende hoofdstukken, in elk hoofdstuk zijn een of twee deelvragen van het onderzoek uitgewerkt. In het laatste hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen gegeven. Verder zal in het laatste hoofdstuk de hoofdvraag worden beantwoord, die centraal staat in dit onderzoek. De indeling van de hoofdstukken is als volgt:

- In hoofdstuk 2 is met behulp van literatuur antwoord gegeven op de eerste deelvraag. In dit hoofdstuk worden belangrijke zaken rondom samenwerkingsverbanden omschreven. Tevens wordt hier een beschrijving gegeven van het onderwijs in Nederland in de periode tussen 1970 en de invoering van Passend onderwijs op 1 augustus 2014.
- In hoofdstuk 3 is met behulp van literatuur antwoord gegeven op de tweede en de derde deelvraag. Dit hoofdstuk heeft als doel inzicht te geven in de theorie omtrent managementinformatie. In het hoofdstuk wordt tevens de theorie toegepast op de samenwerkingsverbanden.

- In hoofdstuk 4 is antwoord gegeven op de vierde en de vijfde deelvraag. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews beschreven. De resultaten van de semigestructureerde interviews geven een realiteitsgetrouwe inkijk in de praktijk aangaande het afleggen van verantwoording over de besteding van de middelen door scholen aan het samenwerkingsverband. Tevens is in dit hoofdstuk een koppeling gelegd tussen theorie en praktijk. Het model voor managementrapportage is getoetst aan de praktijk van managementrapportage bij samenwerkingsverbanden Passend onderwijs.
- De beantwoording van alle deelvragen tezamen heeft geleid tot een beantwoording van de hoofdvraag. In hoofdstuk 6 is antwoord gegeven op de hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek. Tevens zijn conclusies en aanbevelingen gegeven op basis van de inhoud van het rapport.

2. Samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk zijn belangrijke zaken rondom samenwerkingsverbanden omschreven. In de onderstaande paragrafen is antwoord gegeven op de volgende vragen: Wat zijn samenwerkingsverbanden Passend onderwijs? Met welk doel zijn deze samenwerkingsverbanden opgericht? Welke rol heeft de overheid binnen deze samenwerkingsverbanden? Dit hoofdstuk heeft als doel verduidelijking te geven omtrent het begrip samenwerkingsverbanden. Dit hoofdstuk richt zich op het onderwijs in Nederland in de periode tussen 1970 en de invoering van Passend onderwijs op 1 augustus 2014.

2.1 Onderwijs in de jaren '70 tot 2014

In Nederland maakt speciaal onderwijs al geruime tijd deel uit van de samenleving. Vanaf de jaren zeventig werd het groeiende aantal leerlingen binnen het speciaal onderwijs vanuit maatschappelijke en sociale overwegingen een politiek onderwerp. De sterke deelnamegroei bracht bijkomende kosten met zich mee, en in de jaren tachtig werd het speciaal onderwijs nu ook vanuit economische overwegingen een politiek bespreekpunt. Hieruit volgden diverse beleidsingrepen als kostenreductie en bezuinigingen. De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs bleef echter een probleem en de deelnamegroei en kostenstijging van het speciaal onderwijs begon uit de hand te lopen. Als reactie hierop werd het 'Weer Samen Naar School'-beleid (WSNS) ingevoerd. (Bronneman-Helmers, 2011, p. 347)

Weer Samen Naar School

In oktober 1990 werd het WSNS-beleid voor het eerst gepresenteerd door staatssecretaris Wallage. Dit beleid bood 'Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden.' Het WSNS-beleid had als doel het onderwijs voor leerlingen met een zorgbehoefte te verbeteren door meer samenwerking tot stand te brengen tussen het reguliere basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Terwijl bij de beleidsingrepen in de jaren tachtig vooral de nadruk lag op het financiële aspect, lag de nadruk nu volledig op de 'algemeen maatschappelijke wenselijkheid om alle leerlingen, ook leerlingen met handicaps, zoveel mogelijk van reguliere voorzieningen gebruik te laten maken.' Het beleidsvoorstel droeg ook een nieuwe bekostigingsstructuur aan. Deze bekostigingsstructuur hield in dat de scholen voor speciaal onderwijs niet meer rechtstreeks door de overheid zouden worden bekostigd. De meerkosten van het speciaal onderwijs, die met name bestond uit personeelskosten, zouden terechtkomen bij scholen voor basis- én speciaal onderwijs. Het beleidsvoorstel omvatte tevens een aantal opties voor een nieuwe bestuursstructuur. Deze werden echter afgewezen waarop een alternatief werd aangedragen. Dit alternatief was het oprichten van samenwerkingsverbanden van schoolbesturen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs. Binnen deze samenwerkingsverbanden zou de autonomie van de afzonderlijke schoolbesturen behouden blijven. Over dit voorstel werd overeenstemming bereikt en in 1994 werd de Wet WSNS aangenomen, waarmee de samenwerkingsverbanden een wettelijke basis kregen. De periode na de aanname van de Wet WSNS werd er veel aandacht besteed aan de organisatorische vormgeving van de samenwerkingsverbanden en het stabiliseren van het aantal deelnemers van speciaal onderwijs. Na de invoering van de Wet op het primair onderwijs (WPO) in 1998 bleek echter dat de samenwerkingsverbanden WSNS onvoldoende in staat waren om hun functie goed te kunnen

vervullen. Het WSNS-proces was in diverse delen van het land vastgelopen. Daarop besloot het ministerie in 2001 een laatste inhoudelijke impuls, door middel van geld en gerichte maatregelen, aan het WSNS-project te geven. (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 191, 192)

De Rugzak en leerlinggebonden financiering

In 1996 kwam staatssecretaris Netelenbos met het beleidsplan 'De Rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap.' Het beleidsplan stelde voor om de scholen voor speciaal onderwijs in te delen in een viertal clusters. Daarnaast werd leerlinggebonden financiering (lgf) voorgesteld, waardoor ouders meer zeggenschap zouden krijgen over de aard van de zorg en de besteding van de beschikbare zorgmiddelen. Een lgf is bedoeld voor leerlingen die door een duidelijk constateerbare handicap ernstig beperkt zijn in het volgen van onderwijs. De hoogte van een lgf varieert en wordt toegekend op regionaal niveau door een onafhankelijke instantie. De ouders, als vertegenwoordigers van het gehandicapte kind, besluiten of hun kind naar regulier of speciaal onderwijs gaat en naar welke school het gaat. De regeling Leerlinggebonden Financiering werd uiteindelijk op 1 augustus 2003 ingevoerd. (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 206-210)

De weg naar Passend Onderwijs

Na het WSNS-beleid en de lgf werden plannen voor 'Passend Onderwijs' gemaakt. De zorgstructuur werkte niet meer optimaal. Het was onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden verdeeld waren, er was sprake van vergaande bureaucratie en er waren problemen met het lgf aangaande het toelatingsbeleid van scholen. Daarnaast vormden diverse wet- en regelgevingen een belemmering voor scholen die een tussenvorm tussen regulier en speciaal onderwijs wilden ontwikkelen. Het aantal deelnemers aan speciaal onderwijs groeide sterk wat tevens zorgde voor een sterke stijging van de kosten. Minister Maria van der Hoeven vond dat dit verbeterd moest worden. Zij was van mening dat het onderwijsaanbod niet landelijk geregeld moest worden aangezien de zorgbehoeften van leerlingen zo uiteenlopend zijn. Het zou beter zijn te kiezen voor een aanpak waarbij scholen de responsabiliteit krijgen om voor iedere leerling een passend onderwijsarrangement te ontwikkelen. De overheid zou deze verantwoordelijkheid van de scholen moeten vastleggen in een zogeheten zorgplicht. In het kort zou de overheid het volgende moeten betekenen voor onderwijsinstellingen: De overheid verleent vrijheid in het zorgen voor passend onderwijs, formuleert hiervoor de noodzakelijke kwaliteitseisen, stelt voldoende middelen beschikbaar en houdt toezicht op de resultaten. Deze ideeën werden in 2005 voor het eerst geïntroduceerd. Staatssecretaris Dijkema presenteerde op 25 juni 2007 haar beleidsvoornemens met betrekking tot het Passend Onderwijs. De staatssecretaris ontving zowel kritiek als bijval op deze ideeën. Toch vond het wetsvoorstel doorgang en op 1 augustus 2014 trad de Wet Passend Onderwijs in werking. In paragraaf 2.2 zal Passend Onderwijs nader worden toegelicht. (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 217-219)

2.2 Passend Onderwijs vanaf 1 augustus 2014

Het doel van de Wet Passend Onderwijs is dat iedere leerling een passende onderwijsplek krijgt. Hierbij staat centraal dat leerlingen indien mogelijk deelnemen aan regulier onderwijs en alleen als dit echt niet kan, aan speciaal onderwijs. Om iedere leerling een passende onderwijsplek te bieden hebben scholen een zorgplicht. Deze zorgplicht ligt bij de schoolbesturen en is bedoeld voor leerlingen die aanvullende zorg nodig hebben. Als een school geen passende onderwijsplek kan bieden voor een leerling, moet zij ervoor zorgen dat de leerling op een school wordt geplaatst die dit

wel kan bieden. Om de zorgplicht te kunnen verwezenlijken moeten alle scholen voor zowel regulier als speciaal onderwijs in een bepaalde regio binnen een samenwerkingsverband met elkaar samenwerken. Doel is om in iedere regio onderwijsondersteuning voor alle leerlingen aan te bieden zodat leerlingen een aaneengesloten ontwikkelingsproces kunnen doormaken. (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, 2013)

De samenwerkingsverbanden creëren samen een nieuwe bestuurslaag, waarbij in ieder samenwerkingsverband alle schoolbesturen van een bepaalde regio vertegenwoordigd zijn. Binnen een samenwerkingsverband wordt bepaald welke ondersteuning door welke scholen wordt aangeboden. Tevens is het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor de bekostiging van het onderwijs van de leerlingen uit een bepaalde regio. Een school met relatief meer leerlingen die aanvullende zorg nodig hebben, ontvangt daarvoor middelen van het samenwerkingsverband. De financiële middelen ten behoeve van de aanvullende ondersteuning waren niet gelijkmatig over het land verspreid. In bepaalde regio's werd meer gebruik gemaakt van aanvullende ondersteuning dan in andere regio's. Het plan is om het budget per samenwerkingsverband te baseren op het aantal leerlingen waar het verantwoordelijk voor is en niet meer het aantal leerlingen dat behoefte heeft aan additionele ondersteuning. Regio's met relatief meer leerlingen die aanvullende zorg nodig hebben zullen minder ondersteuningsmiddelen dan voorheen toebedeeld krijgen, terwijl regio's met relatief minder leerlingen die aanvullende zorg nodig hebben meer ondersteuningsmiddelen dan voorheen toebedeeld zullen krijgen. Dit plan wordt 'de verevening' genoemd, en zal stapsgewijs worden doorgevoerd vanaf schooljaar 2015-2016. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013)

2.3 Inrichting samenwerkingsverbanden

Volgens de Wet op het primair onderwijs (1981, § 2, artikel 18a lid 4), is het samenwerkingsverband passend onderwijs een privaatrechtelijk rechtspersoon zonder winstoogmerk, die is opgericht door de aangesloten bevoegde gezagen. De aangesloten bevoegde gezagen omvatten alle schoolbesturen van de scholen uit de desbetreffende regio. Tezamen vormen zij het bestuur en zijn zij verantwoordelijk voor het functioneren van het samenwerkingsverband.

Bestuurlijke inrichting

De sectorraden (PO-raad, VO-raad, AOC-raad & MBO-raad, 2013) bieden een referentiekader dat gebruikt kan worden als steunpunt bij het inrichten van samenwerkingsverbanden. Voor de bestuurlijke inrichting geven zij het volgende kader:

- 1. De samenwerking wordt zodanig ingericht dat schoolbesturen kunnen voldoen aan de zorgplicht die per 1 augustus 2014 geldt. Het is helder voor alle belanghebbenden wat op het niveau van het samenwerkingsverband wordt geregeld en welke verantwoordelijkheden bij het schoolbestuur thuishoren.*
- 2. De samenwerkingsverbanden zijn bestuurlijk en organisatorisch in staat om te voldoen aan de wettelijke eisen die vanaf 1 augustus 2014 gelden, met inachtneming van de verantwoordelijkheid van individuele besturen in het kader van de Wgbh/cz waar het gaat om doeltreffende aanpassingen.*
- 3. De samenwerkingsverbanden kunnen door middel van het regionaal onderwijsondersteuningsplan aantonen dat zij de ambitie die spreekt uit het referentiekader*

waarmaken in de komende jaren. De samenwerkingsverbanden concretiseren in hun regionaal onderwijsondersteuningsplan de beweging ‘van indiceren naar arrangeren’ en laten zien dat de beoogde aanpak aansluit bij de landelijke opdracht: de preventieve aanpak in het reguliere onderwijs verder te versterken en alle kinderen en jongeren het onderwijs te laten volgen dat bij hen past.

- 4. De bestuurlijke inrichting dient ondersteunend te zijn voor een effectieve samenwerking met gemeenten.*
- 5. De ondersteuningsmiddelen worden doelmatig en rechtmatig besteed aan het realiseren van passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband.*
- 6. De samenwerkingsverbanden hebben een flexibele organisatorische inrichting die aansluit bij de behoeften van het samenwerkingsverband. Die flexibiliteit is er tussen de sectoren (po en vo), maar ook binnen het samenwerkingsverband als het van belang is om verworvenheden op basis van bestaande samenwerking te continueren. Bestuurlijke afspraken kunnen in deelverbanden (of kamers) worden georganiseerd en uitgevoerd. Het bestuur van het samenwerkingsverband is echter eindverantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband.*
- 7. In het onderwijsondersteuningsplan is herkenbaar wat binnen het geheel van het ondersteuningscontinuüm de meerwaarde is van inzet van bovenschoolse expertise.*
- 8. Alle ondersteuningsprocessen (zoals de toedeling van middelen, aanvragen en beoordelen van specifieke onderwijsarrangementen, bepalen toelaatbaarheid so/vso) worden transparant ingericht waardoor voor belanghebbenden – waaronder ouders – herkenbaar is op welke wijze, door wie, en op grond waarvan toedeling en beoordeling plaatsvindt.*
- 9. Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband). (p. 19)*

Van de bovenstaande punten uit het kader voor bestuurlijke inrichting is met name het laatstgenoemde punt relevant voor het onderzoek. Hieruit blijkt dat de sectorraden van mening zijn dat het bestuur van het samenwerkingsverband zorg dient te dragen voor het afleggen van verantwoording door de aangesloten schoolbesturen.

Verdeling van middelen

Volgens de Wet op het primair onderwijs (1981, § 2, artikel 18a lid 6b.) heeft het samenwerkingsverband als taak om de ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen toe te wijzen. Aangaande de besteding van middelen kunnen drie modellen worden onderscheiden: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingmodel. Samenwerkingsverbanden kunnen over het algemeen de verdeling van middelen niet volledig op basis van één model organiseren. In voorkomende gevallen zal op aanvulling van een gekozen hoofdlijn ook financiële besluiten worden genomen op basis van andere gronden dan in de gekozen hoofdlijn. De toedeling van ondersteuningsmiddelen kan op basis van de volgende drie modellen of een combinatie van deze plaatsvinden:

1. Model 1: het schoolmodel

Het samenwerkingsverband verdeelt direct alle financiële middelen over de afzonderlijke schoolbesturen op basis van het aantal leerlingen. Het schoolbestuur bepaalt vervolgens zelf waaraan de vanuit het samenwerkingsverband ontvangen middelen besteed worden.

Voordeel van dit model is dat het simpel en transparant is. Het samenwerkingsverband legt de besteding van de financiële middelen bij de schoolbesturen. Hierdoor wordt er recht gedaan aan het feit dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het geven van invulling aan de zorgplicht. Een ander voordeel van dit model is het feit dat de schoolbesturen die 'goed' presteren, niet bij hoeven te dragen aan de lasten van de schoolbesturen die minder goed presteren. Ieder afzonderlijk schoolbestuur moet met dezelfde financiële middelen per leerling, zowel de basisondersteuning als de aanvullende ondersteuning die benodigd is op de betreffende scholen, zien te bekostigen.

Nadeel van dit model is dat de risico's en verantwoordelijkheid aangaande het doelmatig en rechtmatig besteden van de financiële middelen bij de schoolbesturen komen te liggen. Het bestuur van het samenwerkingsverband moet dan verantwoording afleggen over middelen die door anderen zijn besteed. Daarnaast schuilt bij dit model het gevaar dat scholen huiverig worden in het aannemen van leerlingen die aanvullende ondersteuning nodig hebben. (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, 2013)

2. Model 2: het expertisemodel

Het samenwerkingsverband draagt zorg voor de beschikbaarheid van voorzieningen. Hierbij stellen zij de aard, omvang en bekostiging van de voorzieningen vast. Het grootste deel van de financiële middelen wordt door het samenwerkingsverband besteed aan het beschikbaar stellen van aanvullende ondersteuning. Scholen kunnen deze aanvullende ondersteuning op aanvraag bij het samenwerkingsverband verkrijgen.

Voordeel van dit model is dat de voorzieningen die het samenwerkingsverband verzorgt, direct ter beschikking staan aan de scholen. Dit bevordert de snelheid van handelen en zorgt voor een dekkend aanbod van voorzieningen.

Een nadeel van dit model is het feit dat het samenwerkingsverband niet op korte termijn kan zorgen voor nieuwe voorzieningen. Dit komt doordat voorzieningen vaak voor langere tijd moeten worden gereserveerd of ingekocht. Hierdoor kan budget dat voor een bepaalde voorziening wordt gebruikt, vaak niet op korte termijn worden gebruikt voor een nieuwe voorziening. Daarnaast zorgt het continu beschikbaar stellen van voorzieningen ook voor leegstand van plaatsen. Tevens kan het verschijnsel zich voordoen dat het aanbod van voorzieningen, vraag naar voorzieningen creëert. Scholen en leerlingen voegen zich in dit geval naar de voorzieningen. (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, 2013)

3. Model 3: het leerlingmodel

Ondersteuningsmiddelen worden op basis van individuele handelingsgerichte diagnoses toebedeeld. Schoolbesturen kunnen financiële middelen ter bekostiging van aanvullende ondersteuning per afzonderlijk geval aanvragen bij het samenwerkingsverband.

Het voordeel van dit model is dat er alleen financiële middelen worden gebruikt als het echt nodig is. Daarnaast is het bij dit model mogelijk om de hoeveelheid financiële middelen die per specifieke aanvraag wordt toegekend, naar behoefte vast te stellen.

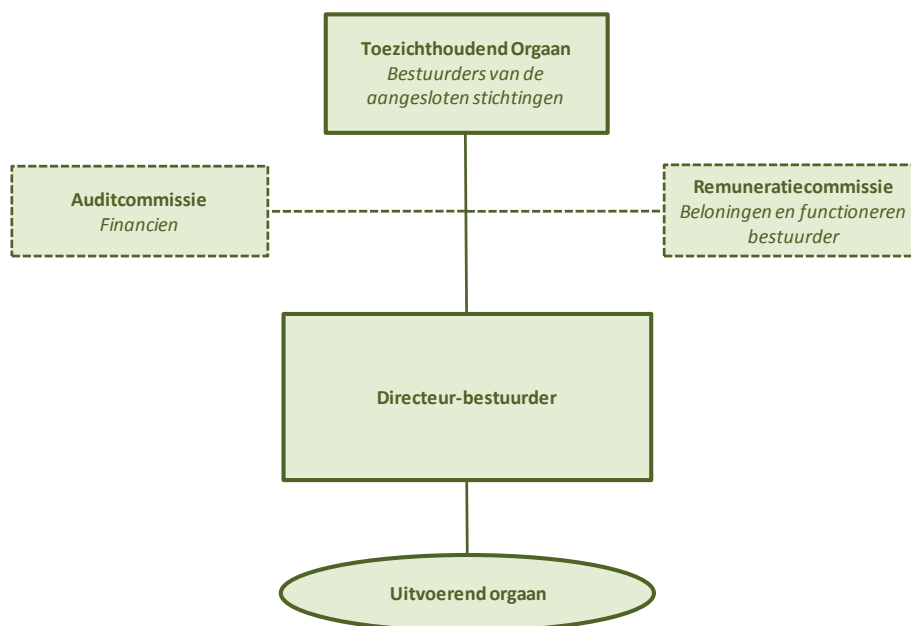
Het risico van het leerlingmodel is dat alle gevallen individueel behandeld zullen worden en niet op basis van beleidsvorming. Daarnaast is het lastig om de hoeveelheid financiële middelen die worden toegekend te koppelen aan de ondersteuningsvraag. Tevens vraagt dit model om een openeindfinanciering, waarbij er geen maximaal te besteden bedrag wordt vastgesteld. (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO Raad, 2013)

Onderwijsondersteuningsplan

Alle afspraken en besluiten die door het samenwerkingsverband worden gemaakt en genomen dienen te worden vastgelegd in het zogeheten onderwijsondersteuningsplan. Een samenwerkingsverband is verplicht om ten minste eens in de vier jaar een ondersteuningsplan op te stellen. De basis van het ondersteuningsplan wordt gevormd door de schoolondersteuningsprofielen van de participerende scholen. Tevens wordt er vermeld welk niveau van basisondersteuning ten minste moet worden geboden. Alvorens het ondersteuningsplan kan worden vastgesteld, dient er een positieve uitkomst van een op overeenstemming gericht overleg tussen het samenwerkingsverband en de betrokken gemeenten te zijn bereikt. Dienovereenkomstig moet de ondersteuningsplanraad (opr) haar akkoord geven op het ondersteuningsplan. De opr is een speciale medezeggenschapsraad dat op het niveau van het samenwerkingsverband participeert, en wordt gevormd door ouders en onderwijspersoneel. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016)

Juridische vorm

Een samenwerkingsverband kan de juridische vorm van zowel een stichting als een vereniging hebben. De taken en bevoegdheden van een samenwerkingsverband zijn verdeeld over verschillende organen. Hierna zullen de verschillende organen afzonderlijk worden toegelicht. Op basis van analyse van de samenwerkingsverbanden heeft de afstudeerder het volgende model opgesteld ter verduidelijking.



Figuur 1 Organisatieschema samenwerkingsverband in stichtings- en verenigingsvorm

Toezichthoudend Orgaan

Het toezichthoudend orgaan betreft de Raad van Toezicht bij een stichting en de Algemene Ledenvergadering bij een vereniging. Het toezichthoudend orgaan wordt gevormd door de bevoegde gezagsorganen van de aangesloten scholen. Zij zijn samen verantwoordelijk voor een behoorlijk en onafhankelijk toezicht. Het toezichthoudend orgaan heeft voor een deel van haar taken commissies opgericht. Deze commissies worden gevormd door een aantal deelnemers van het toezichthoudend

orgaan. De auditcommissie onderhoudt het contact met de accountant en houdt toezicht op alle financiële zaken die gerelateerd zijn aan het verdelen van middelen. De remuneratiecommissie houdt zich bezig met het beloningsbeleid binnen het samenwerkingsverband. Ze doet voorstellen voor beloningen en rapporteert over het functioneren van de bestuurder aan het toezichthoudend orgaan.

Directeur-bestuurder

De directeur-bestuurder is belast met de dagelijkse bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband. Daarnaast draagt hij zorg voor de ontwikkeling en de implementatie van het beleid, de uitvoering van het ondersteuningsplan, de toelating tot het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs en de toewijzing van aanvullende ondersteuning. Tevens vertegenwoordigt de directeur-bestuurder het samenwerkingsverband extern. De directeur-bestuurder legt verantwoording af aan de schoolbesturen over de uitvoering van de voorgenoemde taken. De hoeveelheid en de aard van de werkzaamheden van een samenwerkingsverband hangt nauw samen met de keuze van het samenwerkingsverband voor de manier waarop zij de middelen verdelen. Daarnaast verschillen de verwachtingen van de schoolbesturen van de directeur-bestuurder per samenwerkingsverband.

2.4 Toezicht en inspectie op samenwerkingsverbanden

Om te kunnen waarborgen dat het samenwerkingsverband haar taken adequaat vervult, is toezicht op het bestuur noodzakelijk. Hierbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen intern en extern toezicht.

Intern toezicht

Het Toezichtkader “Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs” (2013), door Inspectie van het Onderwijs, geeft de volgende invulling aan intern toezicht binnen samenwerkingsverbanden:

Het samenwerkingsverband heeft het interne toezicht op het bestuur georganiseerd, vastgesteld waarop dit toezicht betrekking heeft en zorggedragen voor middelen om dit toezicht te kunnen uitoefenen. Het interne toezicht is onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband en wordt op systematische en planmatige wijze uitgevoerd. Het interne toezichtsorgaan beschikt over voldoende middelen om taken, bevoegdheden te kunnen uitvoeren en zijn verantwoordelijkheid te nemen en beschikt over een toezichtkader. Het interne toezicht rapporteert jaarlijks schriftelijk over zijn bevindingen, conclusies en beleidsaanbevelingen. (p. 23)

Om het interne toezicht gescheiden te houden van het bestuur is een heldere taakverdeling en een verdeling van bevoegdheden noodzakelijk. Beide partijen dienen in staat te zijn onafhankelijk van elkaar te functioneren. De verantwoordelijkheid bij het waarborgen van die onafhankelijkheid ligt bij de toezichthouder. De toezichthouder kan voor het uitoefenen van zijn functie gebruik maken van een toezichtkader. In het toezichtkader worden de wettelijke taken van de toezichthouder, de maatschappelijke legitimatie voor het toezicht, de doelen waarop het toezicht wordt gehouden en de wijze waarop de toezichthouder het toezicht uitoefent beschreven. De Inspectie van het Onderwijs gaat na of er gebruik wordt gemaakt van een toezichtkader. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015)

Extern toezicht

De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op zowel de scholen als de samenwerkingsverbanden. Het toezicht op de scholen is met name risico gestuurd. De scholen dienen te onderbouwen dat zij voor alle deelnemende leerlingen passend onderwijs bieden en de wet- en regelgeving naleeft. De inspectie vormt haar oordeel over de opbrengsten waarbij zij rekening houdt met de inspanning die de scholen leveren voor leerlingen die aanvullende ondersteuning nodig hebben. De inspectie richt zich bij de samenwerkingsverbanden met name op de invulling en uitvoering van het ondersteuningsplan. Bij de samenwerkingsverbanden past de inspectie een drietal vormen van toezicht toe:

1. Toezicht vanuit risicobepaling

Het toezicht van de inspectie is risico gestuurd. De inspectie voert een risicoanalyse uit op basis van kennis die reeds aanwezig is. De kennisanalyse wordt gevolgd door een expertanalyse. Wanneer blijkt dat niet alle zaken op orde zijn volgt een bestuursgesprek en indien er dan nog aanwijzingen zijn dat de kwaliteit niet op orde is, volgt er een kwaliteitsonderzoek.

2. De staat van het onderwijs

Jaarlijks onderzoekt de inspectie op basis van een representatieve steekproef de samenwerkingsverbanden. Het steekproefonderzoek vindt plaats door kwaliteitsonderzoek dat wordt ondersteund door het waarderingskader. Het waarderingskader bestaat uit drie kwaliteitsaspecten: Resultaten, Management & Organisatie en Kwaliteitszorg. Ieder afzonderlijk kwaliteitsaspect bestaat uit een aantal (norm)indicatoren. De uitkomsten van het steekproefonderzoek worden gerapporteerd in het Onderwijsverslag. Het steekproefonderzoek is niet risico gestuurd.

3. Nalevingstoezicht

Jaarlijks controleert de inspectie op naleving van wettelijke voorschriften. Hierbij wordt er met name gekeken naar het voldoen aan de wettelijke voorschriften van het ondersteuningsplan. (Inspectie van het Onderwijs , 2013)

2.5 Selectie samenwerkingsverbanden

Bij het invoeren van het wetsvoorstel voor Passend onderwijs is er, verspreid over heel Nederland, een indeling gemaakt van 76 regionale samenwerkingsverbanden en 1 landelijk samenwerkingsverband voor het primair onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden kunnen worden onderverdeeld in een viertal categorieën: (1) Een klein samenwerkingsverband, (2) een midden-klein samenwerkingsverband, (3) een middelgroot samenwerkingsverband en (4) een groot samenwerkingsverband.

Een klein samenwerkingsverband omvat een samenwerkingsverband dat voor de bekostiging van minder dan 12.000 leerlingen verantwoordelijk is. Een midden-klein samenwerkingsverband omvat een samenwerkingsverband dat voor de bekostiging van 12.000 tot 18.000 leerlingen verantwoordelijk is. Een middelgroot samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de bekostiging van 18.000 tot 24.000 leerlingen. Daaruit volgt logischerwijs een groot samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de bekostiging van meer dan 24.000 leerlingen. Deze classificering is vastgesteld op basis van de classificering die gebruikt wordt op de website Passend onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Zoals blijkt uit de inleiding, zijn er vier samenwerkingsverbanden uit het klantenbestand van VRA geselecteerd. Het gaat hierbij om een groot samenwerkingsverband, een klein samenwerkingsverband en een tweetal samenwerkingsverbanden die, wat omvang betreft, tussen het grote en het kleine samenwerkingsverband zitten. Vanaf dit moment zullen de samenwerkingsverbanden als volgt worden aangeduid: (1) samenwerkingsverband A, (2) Samenwerkingsverband B, (3) samenwerkingsverband C en (4) samenwerkingsverband D.



Figuur 2 Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs;
Overgenomen van Regiokaart Passend Onderwijs - Primair Onderwijs
(2014-2015), van RegioAtlas. Gedownload van
<http://www.regioatlas.nl/regiokaart/134>

1. Samenwerkingsverband A bestaat uit 9 schoolbesturen, 35 scholen en 9.500 leerlingen. De ondernemingsvorm betreft een stichting. Het samenwerkingsverband valt wat omvang betreft in de categorie klein.

2. Samenwerkingsverband B bestaat uit 12 schoolbesturen, 66 scholen en ruim 15.500 leerlingen. De ondernemingsvorm betreft een vereniging. Het samenwerkingsverband valt wat omvang betreft in de categorie midden-klein.

3. Samenwerkingsverband C bestaat uit 18 schoolbesturen, 86 scholen en 18.000 leerlingen. De ondernemingsvorm betreft een stichting. Het samenwerkingsverband valt wat omvang betreft in de categorie middengroot.

4. Samenwerkingsverband D bestaat uit 115 schoolbesturen, 178 scholen en 39.000 leerlingen. De ondernemingsvorm betreft een vereniging. Het samenwerkingsverband valt wat omvang betreft in de categorie groot. De hiervoor genoemde aantallen zijn niet volledig te vergelijken met elkaar aangezien dit samenwerkingsverband een landelijk karakter heeft en de andere verbanden een regionaal karakter hebben. Samenwerkingsverband D is tevens een reformatorisch samenwerkingsverband. Enkel schoolbesturen van scholen waar onderwijs op basis van reformatorische grondslag wordt gegeven zijn hierbij aangesloten.

Conclusie

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de weg naar de invoering van het Passend onderwijsbeleid en de oprichting van samenwerkingsverbanden. Tevens is er een omschrijving gegeven van de taken en de inrichting van een samenwerkingsverband. Tezamen verzorgt deze informatie de beantwoording van de eerste deelvraag. Een samenwerkingsverband is een regionale samenwerking van schoolbesturen met het doel om een passende onderwijsplek aan elk kind in de betreffende regio te bieden. Alle scholen voor regulier en speciaal onderwijs maken deel uit van een samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband ontvangt vrijwel al het geld voor de lichte en

zware ondersteuning in het onderwijs en maakt afspraken over de wijze van het verdelen van deze middelen. Het samenwerkingsverband legt in een ondersteuningsplan vast hoe ze het geld voor extra ondersteuning inzet. In het volgende hoofdstuk zal de beschrijving van samenwerkingsverbanden Passend onderwijs worden gebruikt bij het toepassen van de theorie aangaande managementinformatie op samenwerkingsverbanden. Dit niet alleen om de volgende deelvragen te kunnen beantwoorden, maar bovenal om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

3. Managementinformatie

Dit hoofdstuk heeft als doel inzicht te geven in de theorie omtrent managementinformatie. Samenwerkingsverbanden moeten hun onderwijsmiddelen doelmatig besteden. Dat kan alleen op basis van relevante informatie. Iedere afzonderlijke betrokken partij van een samenwerkingsverband heeft zijn eigen informatiebehoeften. Het verkrijgen en opleveren van informatie neemt tijd in beslag. Het is belangrijk duidelijk te hebben welke partij wanneer over welke informatie dient te beschikken, zodat geen onnodige handelingen worden verricht.

3.1 Managementinformatie

Managementinformatie kent meerdere definities, zo omschrijft D. van Beek (2013) managementinformatie als volgt:

Informatie die inzicht geeft in de ontwikkeling en prestaties van processen, mensen, middelen, kapitaal en kennis om de organisatie te beheersen, bij te sturen en te ontwikkelen. (Beek, 2013)

Managementinformatie is een containerbegrip en kan een tweetal verschillende functies vervullen. Enerzijds kan managementinformatie gebruikt worden bij het afleggen van verantwoording en anderzijds kan managementinformatie een basis vormen bij het sturen van een organisatie. Het verschil tussen deze twee functies betreft de tijdigheid. De verantwoordingsgegevens worden samengesteld op basis van informatie over een reeds verlopen tijdsperiode. Sturingsgegevens worden samengesteld voor een toekomstige tijdsperiode op basis van prognoses en scenario's waarin naar de toekomst wordt gekeken. (Snijder & de Groot, 2009)

Informatievoorziening

Informatie kan zowel kennisinformatie als bestuurlijke informatie betreffen. Bestuurlijke informatie is van belang bij het beheersen van de kwaliteit. Een goede kwaliteitsanalyse dient te zijn gebaseerd op objectieve informatie en feitelijke gegevens. Deze analyses worden met name gebruikt voor het nemen van beslissingen en stellen van prioriteiten. Om dit te bereiken dient het management zowel intern als extern informatie te verzamelen die relevant is voor de te nemen beslissingen en de te stellen maatregelen. Interne informatie wordt gebruikt voor het optimaliseren van de organisatie. Externe informatie wordt gebruikt voor het volgen van de veranderingen buiten de organisatie. Bij het verzamelen van de informatie moet de directie erop kunnen vertrouwen dat de aangeleverde informatie voldoende nauwkeurig en betrouwbaar is. De functie van informatievoorziening is het verzamelen, ordenen, bewerken en verschaffen van informatie aan het management. Het informatievoorzieningsproces heeft als input de informatiebehoefte van het management of bestuur. Tevens is er een aantal randvoorwaarden waaraan informatievoorziening dient te voldoen. Deze randvoorwaarden dienen door het management te worden bepaald en vastgelegd. Hierbij kan worden gedacht aan de periodiciteit van rapportage of de wijze van presentatie van gegevens. Het informatievoorzieningsproces dient te zijn afgestemd op de behoefte van de gebruiker. (Jorissen, 2007)

Prestatiemeting

Overheidsorganisaties, waaronder onderwijsinstellingen, formuleren doelstellingen en geven daarbij aan hoe zij deze doelen denken te kunnen behalen. De organisatie kan dan na de verrichte inspanningen nagaan of de doelstellingen zijn behaald en wat dit heeft gekost. Het probleem hierbij is echter dat effecten van de door overheidsorganisaties verrichte inspanningen vaak moeilijk te meten zijn. De prestaties van overheidsinstellingen komen veelal in samenwerking met andere partijen tot stand. Tevens is de doorlooptijd tussen de gegeven inspanning en het uiteindelijk behaalde resultaat vaak lang. De uiteindelijk behaalde resultaten zijn hierdoor lastig te meten. Een oplossing hiervoor kan prestatiemeting zijn. Prestatiemeting brengt complexe prestaties van overheidsorganisaties terug tot hun essentie. Door prestatiemeting kunnen slechte prestaties worden achterhaald, zodat een organisatie hierop kan inspelen en bijsturen. (Bruijn, 2001) Prestatiemeting kent volgens de website van Glossarium Kwaliteit van Zorg de volgende definitie:

Meting (kwantitatief of kwalitatief) van de middelen, activiteiten, prestaties ('output') en effecten die een organisatie levert/bereikt. (Glossarium Kwaliteit van Zorg)

H. de Bruijn geeft in zijn boek 'Prestatiemeting in de publieke sector' criteria waaraan een systeem van prestatiemeting zou moeten voldoen. Deze criteria kunnen een ondersteuning vormen bij het ontwerpen van een systeem van prestatiemeting. H. de Bruijn geeft een drietal ontwerpprincipes voor prestatiemeting die hierna zullen worden beschreven. Er wordt hierbij een vertaalslag gemaakt van de publieke sector algemeen naar de samenwerkingsverbanden specifiek.

1. Ontwerpprincipe 1: Interactie

Vertrouwen is van groot belang bij prestatiemeting. Als er sprake is van wantrouwen tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen, zal sterk de verleiding ontstaan om het systeem te verdraaien. Vertrouwen binnen samenwerkingsverbanden is niet vanzelfsprekend aangezien prestaties veelal in samenwerking tot stand komen. Dit kan leiden tot onterechte oordelen en het vertrouwen aantasten. Bovendien kan het bestuur van een samenwerkingsverband door prestatiemeting verleid worden tot een dictatoriale houding tegenover de schoolbesturen, wat het onderlinge vertrouwen aantast. Verder kunnen de schoolbesturen door prestatiemeting verleid worden tot het verdraaien van de cijfers door strategisch gedrag.

Vertrouwen ontstaat alleen op het moment dat men zich realiseert dat prestaties alleen tot stand komen door onderlinge afhankelijkheid. Het bestuur van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen zijn onderling afhankelijk van elkaar. Hierdoor wordt prestatiemeting een onderdeel van een goede samenwerking tussen het bestuur van een samenwerkingsverband en de schoolbesturen. Als prestatie door onderlinge afhankelijkheid tot stand komt, zal prestatiemeting altijd gebaseerd moeten zijn op interactie tussen het bestuur van een samenwerkingsverband en aangesloten schoolbesturen. Interactie zorgt voor draagvlak bij zowel het bestuur als de schoolbesturen. Een groter draagvlak zorgt voor betekenisvollere prestatiemeting. Een systeem dat in interactie tot stand komt, kent meer eigenaren en zal daardoor betekenisvoller worden gebruikt. Bovendien zorgt interactie voor een vergroot vertrouwen tussen het bestuur en de schoolbesturen. Als het schoolbestuur zich ervan bewust is dat het invloed heeft op de wijze waarop prestaties worden gemeten en de wijze waarop met deze gemeten prestaties wordt omgegaan, zal het meer vertrouwen

hebben in het bestuur van het samenwerkingsverband, dan wanneer het hen van bovenaf opgelegd werd. (Bruijn, 2001)

2. Ontwerpprincipe 2: Variëteit en redundantie

Bij publieke dienstverlening is er sprake van meervoudigheid. Meervoudigheid houdt in dat de diensten van een organisatie op verschillende wijzen kunnen worden gedefinieerd, gemeten en beoordeeld. Het is van belang dat er bij beoordeling van meervoudige prestaties een diversiteit (variëteit) aan criteria wordt gebruikt.

Overheidsorganisaties moeten zich over het algemeen meervoudig verantwoorden. Dit refereert tevens naar onderwijsinstellingen. Zij moeten zich verantwoorden naar de centrale overheid, in sommige gevallen naar de gemeente, en naar het samenwerkingsverband. Deze partijen kunnen verschillende eisen stellen aan de onderwijsinstellingen. Hierbij kan redundantie voorkomen waarbij vormen van prestatiemeting elkaar overlappen of elkaar tegenspreken. Doordat vanuit verschillende invalshoeken wordt gekeken naar de prestaties, ontstaan er verschillende indrukken. Samen dragen deze indrukken bij aan inhoud bij prestatiemeting. Een enkele invalshoek geeft snel een vertekend beeld. Als er vanuit één invalshoek wordt gemeten, kan deze meting onvoldoende gezag hebben of tot verkeerde opvattingen leiden. Als de verschillende partijen eenzelfde beeld vormen door een prestatiemeting, dan is dit beeld meer gezaghebbend. Variëteit en redundantie dragen dan ook bij aan het inhoudelijke niveau en het gezag van prestatiemeting. (Bruijn, 2001)

3. Ontwerpprincipe 3: Dynamiek

Prestaties kan zich naast de behaalde resultaten ook richten op het proces van de totstandkoming van de prestaties. Als prestatiemeting zich enkel richt op de behaalde resultaten, zal dit een beperkt beeld geven van de prestaties van een organisatie. Een organisatie die onder moeilijke omstandigheden haar taken weet te verrichten door allerlei procesinnovaties, zal door uitsluitend resultaatmeting geen recht worden gedaan. Van belang is dat er bij prestatiemeting zowel aandacht wordt besteed aan het proces als aan het resultaat. (Bruijn, 2001)

3.2 Essentiële informatie om te kunnen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving

Zoals eerder beschreven hebben de samenwerkingsverbanden vanaf 1 augustus 2014 de financiële middelen voor Passend onderwijs ontvangen. Over deze middelen dienden de samenwerkingsverbanden vanaf dat moment verantwoording af te leggen. Samenwerkingsverbanden worstelen met de wijze waarop zij deze verantwoording richting het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vorm moeten geven.

Verantwoording samenwerkingsverband

Een samenwerkingsverband is vanaf de invoering van Passend onderwijs verplicht een jaarverslag, bestaande uit bestuursverslag en jaarrekening, op te stellen. Hiervoor zijn De Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs (RJO) en de Richtlijnen Jaarverslaggeving, in het bijzonder de RJ 660, van toepassing. Het bestuursverslag dient een beeld van het gevoerde beleid en de behaalde resultaten te geven. In het bestuursverslag staan alle interne en externe relevante feiten en

ontwikkelingen. Hierbij staat de toegankelijkheid van informatie centraal. In het verslag dient het samenwerkingsverband aandacht te besteden aan de volgende zaken:

- Personeel;
- Inhoudelijke ontwikkelingen van het samenwerkingsverband;
- Kwaliteitszorg;
- Ontwikkelingen bij de aan het samenwerkingsverband verbonden partijen. Dit kunnen schoolbesturen en/of gemeenten betreffen;
- Ontwikkelingen van governance;
- Zaken met een politieke of maatschappelijke impact;
- Het gevoerde beleid gericht op beheersing van uitgaven inzake uitkeringen na ontslag;
- De afhandeling van klachten;
- Continuïteitsparagraaf waarin op hoofdlijnen een beleidsrijke meerjarenbegroting is opgenomen. Hierin staat tevens een paragraaf over het interne risico beheersings- en controle systeem en de belangrijkste risico's.

De jaarrekening dient een overzicht te geven van de financiële situatie van het samenwerkingsverband. Tevens dienen de grondslagen voor de waardering van activa, passiva en het resultaat vermeld te worden. In de jaarrekening dienen de volgende zaken te worden opgenomen:

- De balans met toelichting;
- De staat van baten en lasten met toelichting;
- Het kasstroomoverzicht;
- De overige gegevens met daarin vermelding van belangrijke gebeurtenissen na balansdatum.

Als basis voor het opstellen van het jaarverslag kan het samenwerkingsverband gebruik maken van het ondersteuningsplan. Een koppeling tussen het ondersteuningsplan, waarin doelen geformuleerd staan, en het jaarverslag maakt duidelijk of de gestelde doelen zijn gehaald. Het samenwerkingsverband dient zich over de totale ontvangen financiële middelen te verantwoorden. Dit houdt in dat zij zich ook dienen te verantwoorden over de doelmatigheid van de besteding van de middelen die zijn toegewezen aan de scholen en/of schoolbesturen. De reden hiervoor is dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het bieden van een dekkend aanbod van voorzieningen. De deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband willen over het algemeen weten op welke wijze de middelen over de schoolbesturen zijn verdeeld en hoe deze worden besteed. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014)

Accountantscontrole

De samenwerkingsverbanden moeten op de jaarrekening een accountantscontrole laten uitvoeren en de jaarrekening moet worden voorzien van een controleverklaring. Voor de accountantscontrole gelden de aanwijzingen uit hetzelfde controleprotocol voor schoolbesturen, namelijk het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol OCW/EZ. De accountant dient te controleren op rechtmatigheid van de bestedingen. Financieel rechtmatige bestedingen betreffen bestedingen aan: eigen personeel, eigen huisvesting, eigen voorzieningen voor aanvullende ondersteuning en doorbetaling aan de aangesloten schoolbesturen voor deze voorzieningen. De accountant hoeft dus niet de bestedingen van de middelen bij de scholen te controleren. Als blijkt dat de betaling aan een aangesloten schoolbestuur heeft plaatsgevonden op grond van het ondersteuningsplan is dat voldoende. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014)

Inspectie van het Onderwijs

In het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs staat dat de inspectie toeziet op het doelmatig inzetten van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. De inspectie gaat hierover met alle samenwerkingsverbanden in gesprek, om als onderdeel van het reguliere toezicht inzicht te krijgen in de plan-do-check-act-cyclus (PDCA-cyclus). Hierbij gaat het om het systematisch opstellen, meten en evalueren van doelstellingen, activiteiten, behaalde resultaten en bijbehorende bestedingen. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014)

Kortom, het samenwerkingsverband dient ten opzichte van de accountantscontrole verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van de bestedingen. Hierbij gaat het om de middelen die niet rechtstreeks zijn doorbetaald aan de schoolbesturen. Ten opzichte van de Inspectie van het Onderwijs dient het samenwerkingsverband verantwoording af te leggen aangaande een doelmatige besteding van de middelen.

3.3 Model managementrapportage

Om te kunnen voldoen aan bovengenoemde wet- en regelgevingen aangaande het afleggen van verantwoording en om zelf inzicht te krijgen in de bestedingen en de resultaten van scholen, dient het samenwerkingsverband informatie vast te leggen. Om informatie overzichtelijk en vergelijkbaar te presenteren kan gebruik worden gemaakt van een model voor managementrapportage.

Keuze voor de theorieën

Aangezien managementrapportage bij samenwerkingsverbanden een nieuw en uniek onderwerp is, zijn er geen modellen voor gegeven. Wel zou door samenvoeging van een aantal modellen een nieuw en bruikbaar model kunnen worden ontworpen. Eerder werd genoemd dat er bij samenwerkingsverbanden behoefte is aan financiële informatie waaruit duidelijk wordt waaraan schoolbesturen de ontvangen gelden hebben besteed. Anderzijds is er behoefte aan kwaliteitsinformatie om te kunnen meten welke resultaten behaald zijn door besteding van de ontvangen gelden. Om deze informatie te kunnen vergelijken en te analyseren is een analysemodel noodzakelijk.

Financiële informatie

Om inzicht te kunnen krijgen in de bestedingen van de financiële middelen door de schoolbesturen en scholen, is een consistente wijze van vastleggen vereist. Zoals beschreven in de vorige paragraaf, blijkt dat Inspectie van het Onderwijs toeziet op het doelmatig besteden van de middelen. Hierbij gaat het om het systematisch opstellen, meten en evalueren van doelstellingen, activiteiten, behaalde resultaten en bijbehorende bestedingen. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014) Voor het systematisch opstellen van de bestedingen is het van belang is dat de bestedingen van de middelen worden ingedeeld in verschillende categorieën. De categorieën moeten door het samenwerkingsverband worden vastgesteld om zo een consistente presentatie van de middelen te bewerkstelligen. Een categorie kan bijvoorbeeld de kosten voor het inzetten van interne begeleiders, het bieden van trainingen, professionalisering en het extern laten onderzoeken van leerlingen zijn. Per categorie kan vervolgens het procentuele aandeel van de totale bestedingen worden berekend. Deze percentages van de verschillende samenwerkingsverbanden kunnen in verschillenanalyses vergeleken worden.

De bestedingen van de middelen, ofwel de inspanningen, dienen in relatie gebracht te worden met de effecten. Zoals in paragraaf 3.1 beschreven staat is het probleem bij overheidsorganisaties echter dat de effecten van de verrichte inspanningen vaak moeilijk te meten zijn. Op het meten van de kwaliteit van de verrichte inspanningen zal in de volgende paragraaf worden ingegaan. De deelnemingspercentages in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs kunnen wel als resultaat of effect van de verrichte inspanningen worden gezien. Als per school of schoolbestuur de bestedingen verdeeld over de categorieën in verband worden gebracht met de deelnemingspercentages en het aantal doorverwijzingen van het betreffende jaar, kunnen hier conclusies uit worden getrokken. Deze conclusies per school of schoolbestuur dienen met elkaar vergeleken te worden. Op basis van deze vergelijking kan deels inzicht worden verkregen in het presteren van een school of schoolbestuur.

Kwaliteitsinformatie

Om de besteding van gelden door schoolbesturen te kunnen beoordelen is een model voor het meten van kwaliteit van diensten van belang. Een model dat goed bij deze behoefte aansluit is het SERVQUAL-model, ook wel het GAP-model genoemd. Het SERVQUAL-model is in 1988 door Berry, Parasuraman en Zeithaml ontwikkeld. SERVQUAL is een afkorting van Service Quality en het model heeft grote belangstelling gekregen door de jaren heen. In de beginjaren kreeg het model met name positieve aandacht terwijl het model later bekend is geworden door de kritiek die op het model werd geleverd. (Smidts, 1993)

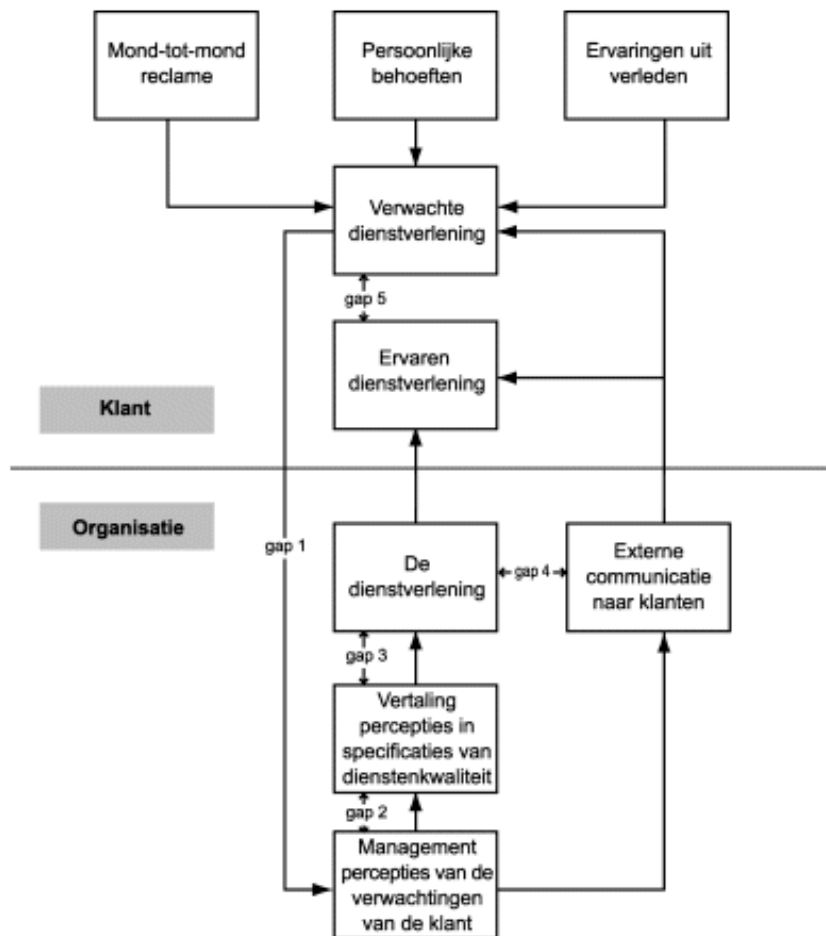
Het model is bijna 30 jaar oud, toch lijkt het model nog steeds relevant en bruikbaar. Dit wordt bevestigd door X. Groesbeek in het door hem geschreven artikel “Het Service Quality (ServQual) model anno 2016”. Groesbeek vraagt zich af of recent failliet verklaarde organisaties niet uit de neerwaartse spiraal konden ontsnappen, omdat ze zich niet voldoende positioneerden op de vijf kwaliteitsdimensies die verderop in deze paragraaf zullen worden uitgewerkt. Groesbeek is benieuwd of het organisaties kan helpen om terug te vallen op een model uit 1988 die specifiek gemaakt is voor de betreffende organisatie. Hij verwacht dat het SERVQUAL-model organisaties kan helpen de neerwaartse trends te ontdekken en daarmee tijdig in te kunnen spelen op een veranderende vraag. Groesbeek moedigt organisaties aan te overwegen om op basis van het SERVQUAL-model marktonderzoek te doen naar de veranderende perceptie van de afnemer. (Groesbeek, 2016) Bovenstaande bevestigt dat het model nog steeds actueel en bruikbaar is. Daarom is besloten het model te beschrijven in deze paragraaf en toe te passen op de samenwerkingsverbanden in de hierop volgende paragraaf.

De hoofdzaak van het model is dat kwaliteit omschreven wordt als het verschil tussen de dienstverlening die wordt verwacht en de dienstverlening die wordt ervaren (zie figuur 3). Wanneer de dienstverlening niet voldoet aan de verwachting wordt er gesproken van een kwaliteitstekort, ofwel een gap. Volgens het model voldoet de kwaliteit van dienstverlening onvoldoende wanneer het werkelijke niveau lager scoort dan het verwachte niveau. De kwaliteit van dienstverlening voldoet wel wanneer het niveau dat wordt ervaren gelijk aan of hoger is dan het verwachte niveau. Het niveau van de kwaliteit van dienstverlening wordt volgens het model gebaseerd op een vijftal kwaliteitsdimensies:

1. Reliability (betrouwbaarheid) – De mate waarin de dienstverlener zijn beloftes waarborgt.
2. Assurance (zekerheid) – Het vertrouwen dat de afnemer in de bekwaamheid van de dienstverlener heeft.
3. Tangibles (tastbare zaken) – De tastbare aspecten van de dienst en dienstverlener die de afnemer kan zien, horen en aanraken.
4. Empathy (empathie) – De aandacht voor de individuele afnemer en zijn/haar specifieke behoeften.
5. Responsiveness (responsiviteit) – De bereidheid van de dienstverlener om de afnemer van dienst te zijn en het verwachte niveau van dienstverlening te bieden.

Deze vijf kwaliteitsdimensies worden afzonderlijk gemeten aan de hand van een aantal items. Deze items formuleert een organisatie in een standaardvragenlijst om de kwaliteit inzichtelijk te maken. De grootte van het verschil tussen de verwachte en de ervaren kwaliteit (gap 5) wordt bepaald door een viertal gaps binnen de organisatie. Als afnemers een tekort aan kwaliteit (gap 5) ervaren, kunnen de volgende gaps (zie figuur 3) hier een oorzaak van zijn:

1. Gap 1: Het beleid is niet of niet voldoende op de verwachtingen van de afnemers gericht. Dit komt doordat het management onvoldoende op de hoogte is van wat de verwachtingen van de afnemers zijn.



Figuur 3 Het SERVQUAL-model; Overgenomen van Zethaml et al. (1990).

Gedownload van

<http://www.frankwatching.com/archive/2014/04/30/klantenbinding-via-online-zorgservices-een-denkkader/>

2. Gap 2: Een verkeerde vertaalslag kwaliteitsbeleid naar de door het management vastgelegde regels. Het management slaagt onvoldoende in het vastleggen van verwachtingen van afnemers in concrete richtlijnen en specificaties voor de dienstverlening.
3. Gap 3: Een verkeerde vertaalslag van de vastgelegde regels naar de werkzaamheden door medewerkers. De medewerkers slagen er onvoldoende in de dienstverlening op het gewenste niveau te leveren.
4. Gap 4: De externe communicatie sluit niet aan bij de werkelijk geleverde dienstverlening. De organisatie voldoet onvolledig aan de beloften.

De eerste twee gaps worden bij het management gemeten, de laatste twee bij de medewerkers die rechtstreeks contact hebben met de afnemer. (Smidts, 1993) Het SERVQUAL-model kan een organisatie helpen bij het in kaart brengen van punten die goed gaan en aandachtspunten aangaande het kwaliteitsbeleid. Het model geeft met name een brede analyse van het kwaliteitsbeleid.

3.4 Toepassing van het model

In de paragraaf over managementinformatie is een drietal ontwerpprincipes beschreven die belangrijke aandachtspunten zijn bij prestatiemeting. Per ontwerpprincipe zal een toepassing worden gemaakt op bovengenoemd verantwoordingsmodel:

1. Ontwerpprincipe 1 (interactie) – De schoolbesturen dienen vertrouwen te hebben in de prestatiemeting. Prestatiemeting dient door een goede samenwerking tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de schoolbesturen tot stand te komen. Als de schoolbesturen ervaren dat zij invloed hebben op de wijze van prestatiemeting en de manier waarop met de gemeten prestaties wordt omgegaan, zullen zij meer vertrouwen hebben in het bestuur van het samenwerkingsverband.
2. Ontwerpprincipe 2 (variëteit en redundantie) – Bij het meten van prestaties is het van belang dat in de gaten wordt gehouden dat er sprake is van meervoudigheid. Meervoudigheid houdt in dat de verleende diensten door een schoolbestuur op verschillende wijze kunnen worden gedefinieerd, gemeten en beoordeeld. Bij het beoordelen van meervoudige prestaties dienen ook meervoudige criteria te worden gebruikt. De verschillende criteria komen tevens terug in het eerder beschreven SERVQUAL-model. Bij dit model worden de prestaties van een organisatie op meerdere gebieden gemeten.
3. Ontwerpprincipe 3 (dynamiek) – Prestatiemeting dient zich naast de gemeten prestaties te richten op het proces tot het komen van de prestaties. Als enkel wordt gekeken naar deelnemingspercentages in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs, zal dit een beperkt beeld geven van het presteren van het schoolbestuur.

Zoals beschreven in de paragraaf over managementinformatie, kan managementinformatie gebruikt worden bij zowel het afleggen van verantwoording als het sturen van een organisatie. Wat betreft het afleggen van verantwoording is in de paragraaf 3.2 te lezen dat de samenwerkingsverbanden verantwoording moeten afleggen naar de Inspectie van Onderwijs over de doelmatige besteding van middelen. Om de doelmatigheid van de bestedingen te kunnen aantonen is enerzijds een overzicht van de bestedingen per categorie van belang. Anderzijds is het belangrijk dat de effecten van de bestedingen kunnen worden aangetoond. Deels kan dit worden aangetoond door de

deelnemingspercentages in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Deels is hiervoor een analyse van de kwaliteit van dienstverlening van belang.

In de bovenstaande alinea werd genoemd dat managementinformatie gebruikt kan worden bij zowel het afleggen van verantwoording als het sturen van een organisatie. Eerder in deze paragraaf werd ingegaan op het afleggen van verantwoording. Voor het sturen van het samenwerkingsverband als organisatie dienen de bestedingen per categorie per school of schoolbestuur in verband gebracht te worden met de deelnemingspercentages in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Op basis van deze informatie kunnen conclusies worden getrokken aangaande het effectief besteden van middelen. Deze conclusies kunnen een handreiking en stimulans zijn voor de participerende schoolbesturen in het betreffende samenwerkingsverband. Zo kan de aanpak van een schoolbestuur een inspiratie zijn voor een ander participerend schoolbestuur. Daarnaast kan het hebben van hoge deelnemingspercentages van een individueel schoolbestuur ten opzichte van de andere schoolbesturen een stimulans zijn om de deelnemingspercentages van het betreffende schoolbestuur lager te krijgen.

De kwaliteit van de dienstverlening van een schoolbestuur kan aan de hand van het SERVQUAL model worden gemeten. Het samenwerkingsverband kan in de context van het model als klant worden gezien, en het schoolbestuur als organisatie. Hierbij dient de verwachte dienstverlening het in stand houden van een passend onderwijsaanbod door het schoolbestuur te zijn. De geleverde dienstverlening door het schoolbestuur dient hieraan tegemoet te komen. Het niveau van de kwaliteit van dienstverlening kan worden gemeten aan de hand van een vijftal kwaliteitsdimensies. In de vorige paragraaf is een theoretische beschrijving gegeven van de kwaliteitsdimensies. Hierop volgend zal een toepassing worden gemaakt voor de samenwerkingsverbanden.

1. Reliability (betrouwbaarheid) – De mate waarin het schoolbestuur zicht inzet voor het waarborgen van zijn beloftes om Passend onderwijs te realiseren.
2. Assurance (zekerheid) – Het vertrouwen dat het samenwerkingsverband in de bekwaamheid van de afzonderlijke schoolbesturen heeft om Passend onderwijs te realiseren. Zetten de schoolbesturen de middelen op de juiste wijze in om de doelen van passend onderwijs te realiseren.
3. Tangibles (tastbare zaken) – De wijze waarop de schoolbesturen participeren en samenwerken binnen het samenwerkingsverband.
4. Empathy (empathie) – De aandacht die de afzonderlijke schoolbesturen hebben voor de individuele leerlingen en hun specifieke behoeftes.
5. Responsiveness (responsiviteit) – De bereidheid van het schoolbestuur om de leerlingen tot dienst te zijn en het verwachte niveau van dienstverlening te bieden.

De grootte van het verschil tussen de verwachte en de ervaren kwaliteit wordt bepaald door een viertal gaps. Hierop volgend zullen de in de vorige paragraaf beschreven gaps passend worden gemaakt voor de samenwerkingsverbanden:

1. Gap 1: Het beleid van het samenwerkingsverband komt niet of niet voldoende terug in het beleid van het schoolbestuur.
2. Gap 2: Het schoolbestuur heeft het strategische beleid onvoldoende vertaald naar het kwaliteitsbeleid. De schoolbesturen hebben geen duidelijke regels opgesteld binnen de scholen om richting te geven aan de medewerkers.

3. Gap 3: De medewerkers op scholen interpreteren het beleid en de bijbehorende regels verkeerd. Hierdoor realiseren de medewerkers de doelstellingen van het Passend onderwijsbeleid onvoldoende.
4. Gap 4: De communicatie vanuit de schoolbesturen naar het samenwerkingsverband loopt niet vlekkeloos. Het schoolbestuur voldoet onvolledig aan de beloofde dienstverlening.

Het SERVQUAL-model kan het samenwerkingsverband helpen bij het in kaart brengen van de kwaliteit van dienstverlening van de afzonderlijke schoolbesturen.

Conclusie

De uitwerking van het begrip managementinformatie en het toepassen van het model voor kwaliteitsinformatie op samenwerkingsverbanden verzorgt allereerst de beantwoording van de tweede en derde deelvraag. Managementinformatie kan worden omschreven als informatie dat inzicht geeft in de ontwikkeling en prestaties van processen, mensen, middelen, kapitaal en kennis om de organisatie te beheersen, bij te sturen en te ontwikkelen. Om te kunnen voldoen aan de huidige wet- en regelgeving dient het samenwerkingsverband ten opzichte van de accountantscontrole verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van de bestedingen. Ten opzichte van de Inspectie van het Onderwijs dient het samenwerkingsverband verantwoording af te leggen aangaande een doelmatige besteding van de middelen. Op basis van de verplichting naar de Inspectie van het Onderwijs kan het samenwerkingsverband de scholen om managementinformatie vragen. Het samenwerkingsverband zou invulling moeten geven aan managementinformatie op basis van de in dit hoofdstuk beschreven theorie. De verantwoording vanuit scholen moet enerzijds uit financiële informatie bestaan waaruit blijkt waaraan de middelen zijn besteed en welke resultaten zijn behaald. Deze resultaten kunnen deels worden gemeten aan het deelnemingspercentage in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Daarnaast moet de verantwoording kwaliteitsinformatie bevatten waaruit blijkt hoe de doelen van het samenwerkingsverband zijn behaald. Hierbij is het belangrijk dat het samenwerkingsverband in overleg met de schoolbesturen doelen formuleert waarop het samenwerkingsverband wil sturen. De geleverde kwaliteit door een schoolbestuur kan met behulp van het SERVQUAL-model (1988) worden gemeten. De beschreven en toegepaste theorie op samenwerkingsverbanden zal in het volgende hoofdstuk worden vergeleken met de praktijk. Naar aanleiding van de gehouden semigestructureerde interviews zal in het volgende hoofdstuk een beschrijving worden gemaakt van de huidige wijze van rapportage bij de verschillende samenwerkingsverbanden. De verschillen tussen de theorie en de praktijk zullen worden geanalyseerd in een verschillenanalyse. Dit niet alleen om de laatste deelvraag te kunnen beantwoorden, maar bovenal om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

4. De praktijk van de verantwoording vanuit scholen bij samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk is per samenwerkingsverband beschreven wat de visie is van de geïnterviewde directeur-bestuurders (samenwerkingsverbanden A, B en C) en de regiomanager (samenwerkingsverband D) op het Passend onderwijs, en de wijze waarop de verdeling van de financiële middelen plaatsvindt. Kennis over de visie op Passend onderwijs en de verdeling van middelen is van belang om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het afleggen van verantwoording aangaande de besteding van de middelen te verklaren. Daaropvolgend is per samenwerkingsverband beschreven in welke mate en op welke wijze er verantwoording door scholen wordt afgelegd over de besteding van de middelen. Hierop volgend is beschreven wat de geïnterviewde hier graag al dan niet aan verbeterd zou zien. In de interviews zijn de directeuren en regiomanager gevraagd wat zij van overheid en de accountant verwachten aangaande deze kwestie. Ook deze uitkomsten zullen beschreven worden.

De resultaten van de interviews geven een realiteitsgetrouwe inkijk in de praktijk van het afleggen van verantwoording over de besteding van de middelen door scholen aan het samenwerkingsverband. Door de semigestructureerde interviews met de directeur-bestuurders en een regiomanager van een viertal samenwerkingsverbanden, is het mogelijk geworden om een antwoord te geven op respectievelijk de vierde en de vijfde deelvraag van dit onderzoek.

4.1 Verdeling van middelen

De visie die een directeur-bestuurder van een samenwerkingsverband op Passend onderwijs heeft, heeft invloed op de manier waarop het samenwerkingsverband is ingericht en waarop de verdeling van de middelen plaatsvindt. Een directeur-bestuurder kan van mening zijn dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Passend onderwijsbeleid, maar ook dat de schoolbesturen hiervoor verantwoordelijk zijn. Daarom zal eerst per samenwerkingsverband kort de visie van de directeur op Passend onderwijs worden besproken. Vervolgens zal de wijze waarop de verdeling van middelen plaatsvindt worden beschreven. De verdeling van middelen heeft veelal grote invloed op de informatiebehoefte van een directeur. Deze informatie betreft de vragen 1 en 2 van de vragenlijst die is opgenomen in bijlage 8.3.

Samenwerkingsverband A

Directeur A ziet Passend onderwijs als een groot goed, al vraagt de uitvoering van het stelsel tijd. Samenwerkingsverband A heeft veel verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke schoolbesturen neergelegd. Directeur A is er een voorstander van dat scholen door het inzetten van middelen zelf invulling geven aan Passend onderwijs. De directeur is van mening dat het samenvoegen van basis- en aanvullende ondersteuning vervlakking op scholen teweeg brengt in plaats van verbreding. De schoolbesturen van samenwerkingsverband A ervaren Passend onderwijs als bureaucratisch doordat het aanvragen van aanvullende ondersteuning en doorverwijzingen tijd en werk kost. Het samenwerkingsverband wil daarom goed monitoren aan welke opdrachten verplicht invulling dient te worden gegeven, en hoe dit zo effectief mogelijk kan plaatsvinden.

De verdeling van middelen vindt bij samenwerkingsverband A plaats volgens een combinatie van het school- en leerlingenmodel. Het samenwerkingsverband kent een basisondersteuning toe aan de schoolbesturen op basis van leerlingenaantal. De schoolbesturen kunnen financiële middelen ter bekostiging van aanvullende ondersteuning per afzonderlijk geval bij het samenwerkingsverband aanvragen. Het samenwerkingsverband wil het deelnamepercentage aan het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs verlagen zodat er een hogere basisondersteuning per leerling kan worden toegekend. Het samenwerkingsverband probeert dit te bereiken door gesprekken aan te gaan met schoolbesturen over gerealiseerde kengetallen. Het samenwerkingsverband wijst scholen die meer aanvragen in gesprekken erop dat zij leerlingen met behulp van aanvullende ondersteuningsmiddelen op het regulier onderwijs kunnen proberen te houden in plaats van naar het speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs te sturen.

Samenwerkingsverband B

Directeur B ziet Passend onderwijs als maatwerk waarbij onderwijs passend gemaakt moet worden aan de onderwijsbehoefte van een leerling. Hierbij wordt de behoefte van de leerling als uitgangspunt gebruikt, en niet het onderwijsaanbod. Directeur B benadrukt dat Passend onderwijs niet alleen over leerlingen gaat die aanvullende ondersteuning nodig hebben of die doorverwezen worden naar het speciaal onderwijs of het speciaal basisonderwijs, maar over alle leerlingen waar het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor is. Het samenwerkingsverband vertrouwt erop dat de 'kerntriade' (ouder (en kind), leerkracht en zorg) in staat zijn samen een oplossing te bedenken. Het samenwerkingsverband ondersteunt hen met middelen en mogelijkheden.

De verdeling van middelen vindt bij samenwerkingsverband B volgens het schoolmodel plaats. Alle ondersteuningsmiddelen worden direct evenredig met de leerlingenaantallen verdeeld over de schoolbesturen. Er kan dus geen aanvullende ondersteuning worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband. Een klein deel van de middelen verdeelt het samenwerkingsverband op basis van het expertisemodel. Het samenwerkingsverband stelt met gebruik van deze middelen een brugteam beschikbaar voor de scholen. Het brugteam wordt gevormd door voormalig ambulant begeleiders, die de 'kerntriade' ondersteunen.

Samenwerkingsverband C

Directeur C is van mening dat Passend onderwijs in essentie het vermogen van een school is om een verschillende groep leerlingen goed op te vangen en van goed onderwijs te voorzien. Daarnaast ziet hij Passend onderwijs als een maatschappelijk goed, waarbij schoolbesturen moeten samenwerken en hun eigenbelang op de tweede plaats moeten zetten ten aanzien van het maatschappelijk belang. Het samenwerkingsverband constateert een gevarieerde vraag van ouders, en een gevarieerde behoefte van leerlingen, waaraan zij zo goed mogelijk invulling wil geven. De schoolbesturen hebben gekozen voor een beleidsarme insteek vanuit het samenwerkingsverband.

De verdeling van middelen vindt bij samenwerkingsverband C plaats volgens een combinatie van het school- en leerlingenmodel. Het samenwerkingsverband kent een basisondersteuning toe aan de schoolbesturen op basis van leerlingenaantal. De schoolbesturen kunnen financiële middelen ter bekostiging van aanvullende ondersteuning per afzonderlijk geval bij het samenwerkingsverband aanvragen. Deze aanvragen worden door een speciale commissie beoordeeld op enkel procedurele stappen. Vanaf volgend jaar wil samenwerkingsverband C echter overstappen op het schoolmodel en

de basis- en aanvullende ondersteuning gaan bundelen. De financiële middelen zullen dan direct volledig worden verdeeld over de scholen. Hiermee denken zij beter invulling te kunnen geven aan de beleidsarme insteek die gewenst is doordat de verantwoordelijkheid aangaande de besteding van middelen dan meer bij de schoolbesturen komt te liggen. De aanvragen voor aanvullende ondersteuning hebben in 2015 het budget overschreden. Directeur C vermoedt dat dit komt doordat de scholen niet of niet voldoende beseft hebben dat een aanvraag voor additionele financiële middelen ten koste gaat van het totale budget van alle scholen binnen het samenwerkingsverband. De directeur vindt dat er een cultuur moet ontstaan waarbij er zorgvuldig met middelen wordt omgegaan. Door het schoolmodel toe te passen komt het risico van budgettekort bij de schoolbesturen te liggen. Daarnaast kunnen de schoolbesturen meer preventieve maatregelen nemen, doordat de middelen direct aan het begin van het jaar ter beschikking staan. De middelen hoeven dan niet pas ingezet te worden als zich een probleem voordoet. De financiële middelen kunnen dan ook gebruikt worden ten behoeve van het behalen van doelstellingen. Het samenwerkingsverband wil het schoolmodel voor een periode van twee jaar toepassen bij het verdelen van de middelen om vervolgens de resultaten te analyseren.

Samenwerkingsverband D

Samenwerkingsverband D betreft een landelijk samenwerkingsverband. De directeur-bestuurder, van dit samenwerkingsverband heeft een viertal regiomanagers aangesteld voor het werk in de verschillende regio's. Met een van deze regiomanagers is een interview gehouden aangaande deze kwestie. De regiomanager staat volledig achter het Passend onderwijsbeleid. Het samenwerkingsverband is van mening dat invulling aan Passend onderwijs niet op het niveau van het samenwerkingsverband wordt gegeven, maar op het niveau van de schoolbesturen. Het samenwerkingsverband realiseert zich dat alle afzonderlijke schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband hun eigen wil en ambities hebben. Samenwerkingsverband D wil de schoolbesturen de ruimte bieden om hun eigen invulling te geven aan het Passend onderwijsbeleid.

De verdeling van middelen vindt bij samenwerkingsverband D volgens een combinatie van het school-, leerlingen- en expertisemodel plaats. Meer dan de helft van de middelen wordt echter verdeeld op basis van het schoolmodel. Samenwerkingsverband D heeft hiervoor gekozen omdat zij van mening zijn dat de schoolbesturen zelf de verantwoordelijkheid over het beleid dragen en hun leerlingenpopulatie het beste kennen. Het samenwerkingsverband maakt bij de verdeling van middelen onderscheid tussen kosten die gemaakt worden voor leerlingen met cognitieve of lichamelijke problemen en leerlingen met gedragsproblemen. Het samenwerkingsverband kan niet sturen op het aantal leerlingen met een cognitieve of lichamelijke handicap of afwijking. Deze aantallen en kosten kunnen per regio verschillen. De financiële verantwoordelijkheid voor deze leerlingen wordt dan ook op landelijk niveau gedragen. Dit is echter niet het geval bij leerlingen met gedragsproblematiek. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er opmerkende verschillen zijn tussen individuele scholen. Zo kon het voorkomen dat twee gelijksoortige scholen in dezelfde woonplaats sterk verschilden wat betreft het aantal 'rugzakken'. Als een school bedreven was in het aanvragen van rugzakken, konden de aantallen rugzakken op die school flink oplopen. Het samenwerkingsverband heeft dan ook de afzonderlijke regio's financieel verantwoordelijk gesteld voor leerlingen met gedragsproblematiek. Als binnen een afzonderlijke regio het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs relatief hoog is, zullen

er minder financiële middelen aan de reguliere scholen worden toegewezen, en zullen er meer middelen aan de speciale scholen worden toegewezen.

Naast het schoolmodel past samenwerkingsverband D voor een klein deel ook het expertisemodel toe. Iedere regio beschikt over een eigen ambulante dienst waarbij professionals begeleiding bieden. Deze begeleiding wordt door het samenwerkingsverband gefinancierd en wordt op aanvraag van de scholen ingezet. Hierdoor is er op korte termijn begeleiding en/of ondersteuning beschikbaar voor de scholen. De aanvragen voor begeleiding worden per regio bij een regionaal 'loket' gedaan. Dit loket kent een commissie van toekenning dat zicht buigt over de aanvragen en toekennen van de ondersteuning.

Verschillenanalyse

De visies van de vier geïnterviewden op het Passend onderwijsbeleid waren positief. Opmerkelijk is dat alle vier de samenwerkingsverbanden van mening zijn dat aan het Passend onderwijsbeleid invulling wordt gegeven op het niveau van de schoolbesturen. Er zijn echter wel opmerkende verschillen te zien tussen de samenwerkingsverbanden aangaande de wijze waarop de middelen worden verdeeld. Samenwerkingsverbanden B en C zijn van mening dat de schoolbesturen het beste invulling kunnen geven aan het Passend onderwijsbeleid, dus kennen alle financiële middelen volledig aan de schoolbesturen op basis van leerlingenaantallen toe, of willen dit in de toekomst zo gaan doen. Samenwerkingsverbanden A en D wijzen een deel van de financiële middelen als basisondersteuning toe aan de schoolbesturen op basis van leerlingenaantal. De schoolbesturen kunnen op de resterende middelen aanspraak maken door het aanvragen van aanvullende ondersteuning per afzonderlijk geval bij het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverband D maakt hierbij een opvallend onderscheid tussen leerlingen met cognitieve of lichamelijke problemen en leerlingen met gedragsproblemen. De financiële verantwoordelijkheid voor leerlingen met cognitieve of lichamelijke problemen wordt op landelijk niveau gedragen. De financiële verantwoordelijkheid voor leerlingen met gedragsproblemen dragen de regio's afzonderlijk.

4.2 Reeds verzamelde en verwerkte informatie

In de interviews met de directeur-bestuurders en de regiomanager is hen gevraagd wat er aan informatie betreffende de besteding van middelen van scholen wordt ontvangen en wat met deze informatie wordt gedaan. Dit betreft de vragen 3 tot en met 6 van de vragenlijst die is opgenomen in bijlage 8.3. De samenwerkingsverbanden zijn op 1 augustus 2014 van start gegaan, en zijn over de periode tot 31 december 2015 voor het eerst wettelijk verplicht een jaarverslag op te stellen. In de periode waarin de interviews werden afgenomen waren de samenwerkingsverbanden druk met het opstellen van deze jaarverslagen. De resultaten waar door de samenwerkingsverbanden mee wordt gewerkt, zijn pas de eerste, officiële resultaten die zijn ontvangen na de invoering van het Passend onderwijsbeleid.

Samenwerkingsverband A

Door samenwerkingsverband A worden de financiële middelen deels als basisondersteuning toegekend en deels op aanvraag beschikbaar gesteld als aanvullende ondersteuning. De aanvullende ondersteuning moet door de scholen bij het samenwerkingsverband worden aangevraagd. Hierdoor zijn de aantallen aanvragen voor aanvullende ondersteuning per school bij het

samenwerkingsverband reeds bekend. Voor het opvragen van verantwoording aangaande de besteding van basisondersteuning is door het samenwerkingsverband een model ontworpen. Dit model is opgenomen in bijlage 8.4b. In het eerste deel van dit model dienen de scholen de besteding van middelen onder te verdelen in een aantal categorieën. Per categorie dient het procentuele deel van de basisondersteuning dat aan de betreffende categorie is besteed te worden opgenomen. Deze percentages geven een heldere kijk op het bestedingspatroon van een school. Tevens zorgt het gebruik van percentages ervoor dat bestedingspatronen van scholen kunnen worden vergeleken. In het tweede deel van het verantwoordingsmodel heeft het samenwerkingsverband een aantal deelaspecten geformuleerd waaraan de basisondersteuning besteed zou kunnen worden. Hierbij is een onderverdeling gemaakt tussen middelen die direct ter ondersteuning van de leerlingen zijn gebruikt en middelen die ter ondersteuning van de leerkrachten zijn gebruikt. Per deelaspect dient de betreffende school na te gaan in welke mate dit aspect betrekking heeft op de besteding van de middelen en een score in te vullen. Voor deze score wordt een schaalindeling van 1 (in het geheel niet) tot 5 (in zeer sterke mate) gebruikt. Het gebruik van scores zorgt voor heldere en vergelijkbare resultaten. De schoolbesturen waren bereid het model in te vullen en hier tijd voor vrij te maken.

De ingevulde modellen zijn recentelijk door samenwerkingsverband A ontvangen, en worden geanalyseerd en verwerkt. Het samenwerkingsverband wil een relatie tussen de resultaten en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs leggen. Tevens wil het samenwerkingsverband de bij hen aangevraagde aanvullende ondersteuning in verband brengen met het aantal doorverwijzingen per school. Ook zullen de scholen onderling en met de landelijke gemiddelden vergeleken worden. De resultaten van deze analyses zullen vervolgens in hoofdlijnen tijdens de bestuurlijke vergadering worden besproken. Directeur A is echter van mening dat het individueel per schoolbestuur bespreken van de resultaten het meest effectief is. Aangezien de resultaten nog maar voor een korte periode bekend zijn, heeft het samenwerkingsverband en hebben de scholen nog niet de mogelijkheid gehad om het beleid op de resultaten te formuleren. Zij zijn dit echter wel van plan.

Samenwerkingsverband B

Door samenwerkingsverband B worden de financiële middelen direct volledig op basis van leerlingenaantal aan de schoolbesturen toegekend. De middelen ter financiering van de aanvullende ondersteuning vragen de scholen bij hun schoolbestuur aan en niet bij het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft daarom geen behoefte aan informatie aangaande de door scholen bestede middelen. De bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen dragen zelf de verantwoording voor de verdeling van middelen over de scholen. De verantwoordelijkheid voor het monitoren van de beoogde resultaten heeft het samenwerkingsverband volledig bij de schoolbesturen gelegd. Het samenwerkingsverband vraagt enkel verantwoording op bestuursniveau op, en niet op schoolniveau. De scholen dragen verantwoording af aan de schoolbesturen, en de schoolbesturen aan het samenwerkingsverband over het gevoerde beleid. De schoolbesturen ervaren het als niet prettig als de directeur-bestuurder kritisch met hen meekijkt.

Samenwerkingsverband B kijkt niet naar behaalde resultaten en vraagt deze ook niet op. Tevens gaat directeur B geen gesprekken aan met individuele scholen. Het beleid van het samenwerkingsverband wordt niet op de behaalde resultaten geformuleerd.

Samenwerkingsverband C

Samenwerkingsverband C verdeelt de middelen nu nog via een combinatie van het school- en leerlingenmodel, maar hoopt het komende jaar de middelen volledig via het schoolmodel te gaan verdelen. Samenwerkingsverband C is van mening dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de verdeling van de financiële middelen, en dat het opvragen van verantwoording over de besteding van deze middelen op een tweede plaats komt. Het samenwerkingsverband is er nog niet aan toe gekomen om verantwoording bij scholen op te vragen over de basisondersteuning of het gebruik van de bij het samenwerkingsverband aangevraagde aanvullende ondersteuning. Dit zijn zij ook niet van plan, aangezien alle middelen in de toekomst direct volledig zullen worden verdeeld. De middelen zijn door het samenwerkingsverband veelal uit vertrouwen en op groei ingezet.

Directeur C ziet duidelijke verschillen tussen scholen en schoolbesturen. Deze verschillen worden duidelijk uit het aantal aanvragen voor aanvullende ondersteuning en het aantal aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Hierover wil de directeur in de toekomst het gesprek aangaan met de schoolbesturen. De afzonderlijke scholen en schoolbesturen verschillen onderling in problematiek maar ook in de oplossingen die zij bedenken. Door het voeren van de gesprekken kunnen scholen op nieuwe ideeën worden gebracht en kunnen zij, indien nodig, het beleid van de desbetreffende school aanpassen. Hiernaast zal in de gesprekken met name gevraagd worden naar de doelen van het schoolbestuur en de stappen die zij hebben genomen om deze doelen te bereiken. Ook zal er in deze gesprekken veel aandacht gegeven worden aan de beleidsinhoudelijke keuzes van de schoolbesturen. Doordat er in de toekomst met het schoolmodel gewerkt zal worden, komt de taak van het verdelen van gelden aan de scholen bij de schoolbesturen te liggen. De directeur wil dit in de gesprekken met de schoolbesturen bespreken, maar wil de scholen hier wel zelf plannen voor laten maken.

Samenwerkingsverband D

De verdeling van middelen vindt bij samenwerkingsverband D volgens een combinatie van het school-, leerlingen- en expertisemodel plaats. Samenwerkingsverband D heeft in februari verantwoording over 2015 aangaande de besteding van de basisondersteuning van de scholen ontvangen. De afzonderlijke scholen hebben hiervoor een model ingevuld. Dit model is opgenomen in bijlage 8.6b. In het model heeft het samenwerkingsverband een achttal bestedingscategorieën geformuleerd. Per categorie dienen de scholen aan te geven hoeveel uren er aan desbetreffende categorie zijn besteed. Deze uren dienen per categorie onderverdeeld te worden in een drietal aspecten: directie, onderwijzend personeel en onderwijsondersteunend personeel. Deze aantallen uren worden vermenigvuldigd met een uurtarief, waarna per categorie te zien is hoeveel financiële middelen eraan zijn besteed. De aanvragen voor additionele middelen en expertise gebeuren via een systeem bij de regionale loketten. Deze systemen kunnen op eenvoudige wijze kengetallen en informatie genereren over een bepaalde periode. Daarnaast lopen alle aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs via het samenwerkingsverband, en staan deze kengetallen direct ter beschikking aan het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverband D brengt de verzamelde resultaten in verband met de deelnamepercentages aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, en trekt uit deze vergelijking conclusies. De resultaten laten duidelijke verschillen zien tussen scholen en schoolbesturen. Het

samenwerkingsverband constateert met name verschillen tussen de afzonderlijke regio's. De oorzaken die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de verschillen proberen de regiomanagers door het voeren van gesprekken met schoolbesturen inzichtelijk te krijgen. Naar aanleiding van de resultaten en conclusies voert de regiomanager van samenwerkingsverband D gesprekken met de afzonderlijke schoolbesturen. De regiomanager bespreekt tijdens deze gesprekken allereerst de resultaten om onzuiverheden te kunnen vaststellen die door de subjectiviteit van sommige vragen kunnen zijn ontstaan. Het samenwerkingsverband vraagt de schoolbesturen tevens in welke mate de financiële middelen ten dienste hebben gestaan aan het behalen van de gestelde doelen. Samenwerkingsverband D bespreekt in een gesprek met een schoolbestuur altijd een drietal zaken, namelijk:

- De besteding van de vanuit het samenwerkingsverband ontvangen financiële middelen;
- De deelnamepercentages in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs;
- Het gebruik van expertise en/of aanvullende ondersteuning.

Verschillenanalyse

De vier afzonderlijke samenwerkingsverbanden verschillen sterk in de mate waarin informatie wordt opgevraagd en geanalyseerd. Samenwerkingsverbanden B en C vragen geen informatie op bij de scholen en formuleren het beleid niet op de behaalde resultaten. De samenwerkingsverbanden A en D houden zich daarentegen actief bezig met het verzamelen en analyseren van behaalde resultaten en het afleggen van verantwoording door scholen. Beide samenwerkingsverbanden hebben een model ontworpen dat door de scholen gebruikt wordt bij het afleggen van verantwoording over de besteding van de middelen. Het model van samenwerkingsverband A dient te worden ingevuld aan de hand van percentages en scores, dit zorgt voor vergelijkbare resultaten. In het model van samenwerkingsverband D dienen gerealiseerde financiële gegevens te worden ingevuld.

Verschillen met theorie

Gezien het voorgaande hoofdstuk zijn er verschillen te constateren tussen de in deze paragraaf beschreven praktijk en de in het voorgaande hoofdstuk beschreven theorie. Als wordt gekeken naar de informatie die het samenwerkingsverband nodig heeft om te kunnen voldoen aan de huidige wet- en regelgeving, wordt opgemerkt dat de Inspectie van het Onderwijs toeziet op het doelmatig inzetten van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. De inspectie ziet hierbij onder andere toe op het opstellen, meten en evalueren van de behaalde resultaten en bijbehorende bestedingen. Uit de hiervoor beschreven praktijksituatie van een viertal samenwerkingsverbanden wordt duidelijk dat de samenwerkingsverbanden B en C niet kunnen voldoen aan de eis van de Inspectie van het Onderwijs daar zij de bestedingen van de middelen door de scholen niet monitoren en geen resultaatmeting toepassen. Er wordt geen verantwoording van de scholen gevraagd over de besteding van de middelen. Samenwerkingsverbanden A en D voldoen op dit moment nog niet volledig aan de eis van de Inspectie van het Onderwijs aangezien zij het evalueren van de behaalde resultaten en de bestedingen nog niet volledig hebben afgerond. Samenwerkingsverbanden A en D hebben echter wel een model ontworpen voor het opstellen en meten van de resultaten en de bestedingen.

In het voorgaande hoofdstuk staat beschreven dat de verantwoording vanuit scholen enerzijds uit financiële informatie moet bestaan waaruit blijkt waaraan de middelen zijn besteed en welke resultaten zijn behaald. Anderzijds moet de verantwoording kwaliteitsinformatie bevatten. In het

model van samenwerkingsverband A dienen de scholen voor een aantal gegeven categorieën in te schatten welk procentuele deel van de middelen hieraan besteed is. In het voorgaande hoofdstuk staat beschreven dat kwaliteitsanalyse dient te zijn gebaseerd op objectieve informatie en feitelijke gegevens. Aan de door de schoolbesturen ingevulde percentages zouden financiële gegevens ten grondslag moeten liggen ten behoeve van de objectiviteit van de resultaten. In het tweede deel van het model van samenwerkingsverband A heeft het samenwerkingsverband een aantal deelaspecten geformuleerd waaraan de middelen besteed zouden kunnen worden. Per deelaspect dient de betreffende school na te gaan in welke mate dit aspect betrekking heeft op de besteding van de middelen en een score in te vullen. Hieruit kan deels worden opgemaakt op welke wijze een school invulling geeft aan Passend onderwijs. Het SERVQUAL-model gaat hier echter dieper op in.

In het model van samenwerkingsverband D dienen de scholen voor een aantal gegeven categorieën in te vullen welk bedrag aan financiële middelen zij hieraan hebben besteed. In tegenstelling tot samenwerkingsverband A, is deze informatie wel gebaseerd op objectieve en feitelijke gegevens. De resultaten van samenwerkingsverband D zijn echter lastig in perspectief te plaatsen en moeilijk vergelijkbaar. Het omzetten van de resultaten naar percentages kan dit verbeteren. Samenwerkingsverband D past vrijwel geen kwaliteitsmeting toe. Om te kunnen voldoen aan de eis van de Inspectie van Onderwijs, is dit echter wel noodzakelijk.

4.3 Gewenste informatie

In de interviews met de directeur-bestuurders en de regiomanager is hen gevraagd wat zij in de huidige situatie aan informatie missen en hoe zij de informatievoorziening in de toekomst het liefste zouden zien. Dit betreft de vragen 7 tot en met 11 van de vragenlijst die is opgenomen in bijlage 8.3

Samenwerkingsverband A

Directeur A gaf te kennen dat de huidige beschikbare informatie voorlopig voldoet aan de informatiebehoefte van het samenwerkingsverband. Directeur A is van mening dat de toezichthouders informatie op hoofdlijnen dienen te ontvangen. De directeur wil als directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband over alle beschikbare informatie beschikken. Na het volledig verwerken en analyseren van de huidige ontvangen informatie zal het de directeur van samenwerkingsverband A duidelijker zijn of er informatie ontbreekt. In de toekomst wil het samenwerkingsverband, na het doorlopen van een proces aangaande een toelaatbaarheidsverklaring, zowel de ouder als de school gaan vragen een korte vragenlijst in te vullen. Directeur A wil voorkomen dat informatie wordt verzameld die gezien de kwantiteit niet verwerkt kan worden. Het is belangrijk om iedere betrokken partij te vragen naar hun ervaring met het doorgelopen proces, maar het samenwerkingsverband moet deze wel informatie kunnen verwerken.

Samenwerkingsverband A is terughoudend in het opvragen van additionele informatie bij de scholen. De scholen hebben hun handen al vol aan het invulling geven aan het Passend onderwijsbeleid en de bijbehorende documentatie. Op het moment dat de schoolbesturen voordelen zien in en behoefte hebben aan de informatievoorziening, zullen zij sneller geneigd zijn de informatie aan te leveren.

Samenwerkingsverband B

Directeur B gaf te kennen dat de huidige beschikbare informatie voldoet aan de informatiebehoefte van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is tevreden met de huidige beschikbare informatie en ziet het opvragen en verwerken van additionele informatie als bureaucratie. Gezien de positieve resultaten van de scholen ziet de directeur geen aanleiding tot het opvragen van additionele informatie. Het toezichthoudend orgaan van samenwerkingsverband B heeft enkel behoefte aan informatie op hoofdlijnen. Directeur B wil als directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband over dezelfde informatie beschikken als het toezichthoudend orgaan. Als er in de toekomst additionele informatie opgevraagd wordt, zal dit pas op lange termijn zijn en betrekking hebben op het volgende. Directeur B is er nog niet helemaal over uit op welke wijze het samenwerkingsverband zich een beeld kan vormen of de verrichte handelingen door een school ook het gewenste effect hebben. De directeur vindt informatie over de werking van de processen aangaande het aanvragen van aanvullende ondersteuning echter belangrijker. Deze informatie is met name gericht op de wijze waarop schoolbesturen met de ontvangen middelen omgaan. Directeur B is er nog niet over uit of deze informatie opgevraagd wordt bij de individuele scholen of bij de schoolbesturen.

Als directeur B besluit additionele informatie op te vragen, moet het samenwerkingsverband hier een goede aanleiding toe hebben. Als het samenwerkingsverband een probleem constateert, zal het eerst goed moeten bedenken wat ze willen weten en welke informatie hiervoor nodig is. Als er echter geen problemen zijn, dient er geen informatie te worden opgevraagd.

Samenwerkingsverband C

Directeur C gaf te kennen dat de huidige informatievoorziening verbeterd moet worden. Het samenwerkingsverband wil eerst zorgdragen voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Naderhand kan er worden overgegaan tot het monitoren van de resultaten. Directeur C is van mening dat het toezichthoudend orgaan dient te beschikken over informatie op hoofdlijnen. Deze informatie moet hen het vertrouwen geven dat doelen worden bereikt. De directeur wil als directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband beschikken over dezelfde informatie als het toezichthoudend orgaan. De informatie mag wel een iets breder en operationele karakter hebben, maar gezien de capaciteit van de directeur moet deze informatie voornamelijk hoofdlijnen betreffen. Wat er precies aan de informatievoorziening verbeterd en wat er aan additionele informatie opgeleverd dient te worden, weet directeur C nog niet precies. De directeur gelooft sterk in het voeren van gesprekken met schoolbesturen waarbij het gaat over doelen, resultaten, leerpunten en toekomstperspectief. Deze onderwerpen zouden tevens in het ondersteuningsplan vanaf 2018 verwerkt moeten worden. Scholen moeten zich volgens directeur C afvragen wat de geleverde onderwijsinspanning de leerlingen oplevert. Hierbij moeten de scholen de gegevens interpreteren ten behoeve van het formuleren van het onderwijsbeleid. De scholen zijn hierbij zelf verantwoordelijk zijn voor het genereren van de gegevens. Samenwerkingsverband C wil voornamelijk inhoudelijk meekijken en meedenken met de scholen. Hierbij staat centraal dat de collectieve middelen zo efficiënt mogelijk ingezet dienen te worden. Directeur C is van mening dat daar waar de kwaliteit groeit, tevens de doelmatigheid van de besteding van middelen toeneemt. Directeur C zou hiervoor eens in de twee jaar door middel van gesprekken een audit willen op de scholen om de kwaliteit te toetsen. Scholen moeten in deze gesprekken onder andere aangeven waaraan ze de middelen besteden en op welke wijze ze hun doelen behalen.

Als samenwerkingsverband C besluit additionele informatie op te vragen, willen ze gebruik maken van slimme manieren om informatie op te halen om de scholen te ontlasten. Hiervoor wil het samenwerkingsverband gebruik maken van enquêtes en audits. Er zijn echter scholen en schoolbesturen die hier niet graag aan meewerken.

Samenwerkingsverband D

De regiomanager van samenwerkingsverband D gaf te kennen dat de huidige beschikbare informatie voorlopig voorziet in de informatiebehoefte van het samenwerkingsverband. Na het volledig verwerken en analyseren van de huidige ontvangen informatie zal het de regiomanager duidelijker zijn of er informatie ontbreekt. Volgens de regiomanager van samenwerkingsverband D dient het toezichthoudend orgaan voornamelijk te beschikken over informatie op hoofdlijnen zoals kwartaalrapportages en jaarverslagen. De regiomanager wil als een van de regiomanagers van samenwerkingsverband D beschikken over alle beschikbare informatie. Driemaal in het jaar vinden er gesprekken tussen de regiomanagers en de directeur van het samenwerkingsverband plaats. Deelnamepercentages, financiële cijfers en arrangementen worden tijdens deze gesprekken besproken.

De scholen van samenwerkingsverband D zijn over het algemeen bereid tot het invullen van de spreadsheets. Enkele schooldirecteuren hebben moeite met het invullen van financiële vragen. De regiomanagers van samenwerkingsverband D proberen zo veel mogelijk vooraf voor de scholen in te vullen. Daarnaast vragen schooldirecteuren zich soms af wat het invullen van de spreadsheets hen oplevert. Door de gesprekken die de regiomanagers voeren met de schoolbesturen, proberen zij de schooldirecteuren het nut van de informatievoorziening in te laten inzien.

Verschillenanalyse

De vier samenwerkingsverbanden zijn voorlopig over het algemeen tevreden met de beschikbare informatie. Geen van de samenwerkingsverbanden heeft op korte termijn behoefte aan additionele informatie. Samenwerkingsverbanden A en D willen eerst de huidige beschikbare informatie verwerken en analyseren. Vervolgens zal geanalyseerd worden of er informatie mist en welke informatie dat betreft. Opvallend is dat directeur B over dezelfde informatie wil beschikken als het toezichthoudend orgaan. Directeur C wil ongeveer dezelfde informatie als het toezichthoudend orgaan ontvangen, al mag de informatie voor de directeur een iets breder en operationele karakter hebben. Directeur A en de regiomanager van samenwerkingsverband D zijn daarentegen van mening dat het toezichthoudend orgaan enkel dient te beschikken over informatie op hoofdlijnen, terwijl de directeur of de regiomanager alle beschikbare informatie dient te ontvangen.

4.4 De rol van de overheid

Bij vraag 12 van het interview waarvan de vragenlijst is opgenomen in bijlage 8.3 is de geïnterviewden gevraagd of zij van mening zijn dat de overheid een rol zou moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen. Hierbij was een duidelijk verschil te zien tussen de samenwerkingsverbanden A en D, die van mening zijn dat er voor de overheid een taak ligt aangaande deze kwestie, en de samenwerkingsverbanden B en C, die van mening zijn dat de overheid geen verdere stappen moet ondernemen aangaande deze kwestie.

Samenwerkingsverbanden A en D zijn van mening dat de overheid scholen wettelijk moet verplichten om verantwoording af te leggen aan het samenwerkingsverband over de besteding van ontvangen middelen. Dit vindt de regiomanager van samenwerkingsverband D niet omdat de scholen niet bereid zijn informatie aan te leveren, maar omdat het de positie van de onderwijsinspectie ten opzichte van het samenwerkingsverband zou verduidelijken. Bestuurder A is van mening dat in het jaarverslag van de scholen verplicht verantwoording afgelegd zou moeten worden aan het samenwerkingsverband over de besteding van de gelden.

Samenwerkingsverbanden B en C zijn van mening dat de overheid geen verdere stappen moet ondernemen wat betreft verantwoording van scholen over de besteding van de middelen. Bestuurder B heeft geen behoefte aan meer wet- en regelgeving en is van mening dat de overheid de samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk moet vrijlaten. In de huidige situatie biedt de overheid volgens de bestuurder voldoende ruimte aan samenwerkingsverbanden. Bestuurder B vindt het merkwaardig dat de overheid de samenwerkingsverbanden volledige vrijheid geeft in de wijze waarop de verdeling van de middelen plaatsvindt, terwijl de scholen en de samenwerkingsverbanden op eenduidige wijze verantwoording dienen af te leggen. Bestuurder C is van mening dat de overheid vooral een faciliterende rol moet vervullen, bijvoorbeeld door het bevorderen van brancheorganisaties zoals de PO-raad.

4.5 De rol van de accountant

Bij vraag 13 van het interview waarvan de vragenlijst is opgenomen in bijlage 8.3 is de geïnterviewden gevraagd wat de accountant voor het samenwerkingsverband zou kunnen betekenen aangaande deze kwestie. De vier samenwerkingsverbanden vinden een adviserende rol van de accountant waardevol. De accountant dient als onafhankelijk adviseur het samenwerkingsverband te wijzen op zaken die verbeterd kunnen worden en mee te denken over het vraagstuk. Samenwerkingsverbanden A en D zijn van mening dat de accountant de besteding van de middelen bij het samenwerkingsverband moet controleren op rechtmatigheid. Daarnaast stellen samenwerkingsverbanden B en D het op prijs als de accountant toetst of het samenwerkingsverband voldoet aan de geldende verantwoordingsregelgeving.

Conclusie

De uitwerking van de semigestructureerde interviews en de verschillenanalyses tussen de samenwerkingsverbanden onderling en de beschreven theorie verzorgt allereerst de beantwoording van de vierde en vijfde deelvraag. De samenwerkingsverbanden A en D houden zich actief bezig met de verantwoording vanuit scholen aangaande de besteding van de middelen. Hiervoor hebben beide samenwerkingsverbanden een model ontworpen dat deels overeenkomt met de in het voorgaande hoofdstuk beschreven theorie. De samenwerkingsverbanden B en C hebben echter geen behoefte aan de verantwoording van scholen aangaande de besteding van middelen en vragen deze niet op bij de scholen. Hiermee voldoen zij niet aan de eis van de Inspectie van Onderwijs. De verschillen tussen de samenwerkingsverbanden onderling en tussen de theorie en de praktijk zullen worden gebruikt bij het trekken van de conclusies. Dit niet alleen bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de eindconclusie van het onderzoek beschreven. De resultaten van de voorgaande hoofdstukken zijn samengevoegd, ten einde een antwoord te formuleren op de vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek: *Hoe kan er binnen samenwerkingsverbanden door middel van managementrapportage verantwoording worden afgelegd over de ontvangen middelen Passend onderwijs?* Tevens zullen in dit hoofdstuk de conclusies worden vertaald naar concrete adviezen om tot implementatie te komen en ten behoeve van vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

In het kader van het Passend onderwijsbeleid zijn op 1 augustus 2014 samenwerkingsverbanden Passend onderwijs opgericht. Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden, werken schoolbesturen samen in regionale samenwerkingsverbanden. Alle scholen voor regulier en speciaal onderwijs maken deel uit van een samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband ontvangt vrijwel alle middelen voor de lichte en zware ondersteuning in het onderwijs en maakt afspraken over de wijze van het verdelen van deze middelen.

Om te kunnen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving dient het samenwerkingsverband ten opzichte van de accountantscontrole verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van de bestedingen. Als blijkt dat de doorbetaling van het samenwerkingsverband aan een aangesloten schoolbestuur heeft plaatsgevonden op grond van het ondersteuningsplan is dat voldoende. Ten opzichte van de Inspectie van het Onderwijs dient het samenwerkingsverband verantwoording af te leggen aangaande het doelmatig besteden van de middelen. Op basis van de verplichting naar de Inspectie van het Onderwijs kan het samenwerkingsverband de scholen en schoolbesturen vragen verantwoordingsinformatie aan te leveren. Uit de literatuurstudie is gebleken dat er nog geen concrete verantwoordingsmodellen zijn ontwikkeld die gebruikt kunnen worden bij het afleggen van verantwoording over de ontvangen middelen Passend onderwijs.

Scholen kunnen door middel van managementrapportage verantwoording afleggen over de ontvangen middelen Passend onderwijs. Managementinformatie kan worden omschreven als informatie dat inzicht geeft in de ontwikkeling en prestaties van processen, mensen, middelen, kapitaal en kennis om de organisatie te beheersen, bij te sturen en te ontwikkelen. De benodigde managementinformatie bestaat deels uit financiële informatie waaruit blijkt waaraan de middelen zijn besteed en welke resultaten zijn behaald. Daarnaast dient managementinformatie die gebruikt wordt voor het afleggen van verantwoording kwaliteitsinformatie te bevatten. De kwaliteit van de door een schoolbestuur geleverde diensten kan met behulp van het SERVQUAL-model (1988) worden gemeten.

Uit de semigestructureerde interviews met de geselecteerde samenwerkingsverbanden bleek dat tussen de samenwerkingsverbanden onderling en tussen de praktijk en de theorie grote verschillen bestaan. Een tweetal samenwerkingsverbanden houdt zich actief bezig met de verantwoording vanuit scholen aangaande de besteding van de middelen. Hiervoor hebben beide samenwerkingsverbanden een model ontworpen dat deels overeenkomt met de beschreven theorie. Het resterende tweetal samenwerkingsverbanden heeft echter geen behoefte aan de

verantwoording van scholen aangaande de besteding van middelen en vragen deze niet op bij de scholen. Hiermee voldoen zij niet aan de eis van de Inspectie van het Onderwijs.

Kortom, het antwoord op de hoofdvraag kan als volgt worden geformuleerd: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs dienen bij de schoolbesturen enerzijds financiële informatie op te vragen waaruit blijkt waaraan de middelen zijn besteed. Anderzijds dienen zij kwaliteitsinformatie op te vragen aangaande de dienstverlening waar het schoolbestuur verantwoordelijk voor is. Het samenwerkingsverband moet vervolgens de gegevens vanuit de scholen analyseren en met elkaar vergelijken en op basis daarvan een managementrapportage maken. Het samenwerkingsverband heeft deze informatie nodig om verantwoording af te kunnen leggen over het doelmatig besteden van de ontvangen middelen Passend onderwijs aan de Inspectie van Onderwijs. Omdat het Passend onderwijsbeleid nog maar een kleine twee jaar geldend is, is nu nog niet bekend aan welke eisen de verantwoording van de besteding van de middelen moet voldoen.

5.2 Aanbevelingen

Uit de semigestructureerde interviews met de bestuurders en regiomanager van de geselecteerde samenwerkingsverbanden kwam naar voren dat zij een adviserende rol van de accountant waardevol vinden. Zij verwachten dat de accountant als onafhankelijk adviseur het samenwerkingsverband wijst op zaken die verbeterd kunnen worden en meedenkt over de vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek. Tevens stellen zij het op prijs als de accountant toetst op het voldoen aan de geldende verantwoordingsregelgeving. Dit adviesrapport is geschreven om de medewerkers van Van Ree Accountants bij het adviseren van samenwerkingsverbanden een leidraad te bieden.

Het zou goed zijn als de medewerkers van Van Ree Accountants de samenwerkingsverbanden adviseren dat zij verantwoording af moeten leggen over de doelmatigheid van de bestedingen aan de Inspectie van het Onderwijs. Dit kan alleen door een koppeling te leggen tussen financiële informatie en kwaliteitsinformatie.

Financiële informatie

Om inzicht te kunnen verkrijgen in de bestedingen is het van belang is dat de bestedingen van de middelen worden ingedeeld in verschillende categorieën. De categorieën moeten door het samenwerkingsverband worden vastgesteld om zo een consistente presentatie van de middelen te bewerkstelligen. Een categorie kan bijvoorbeeld de kosten voor professionaliseren, het inzetten van interne begeleiders, het bieden van trainingen en het extern laten onderzoeken van leerlingen zijn. Per categorie kan vervolgens het procentuele aandeel van de totale bestedingen worden berekend. De percentages van de verschillende samenwerkingsverbanden kunnen in verschillenanalyses vergeleken worden. De bestedingen van de middelen dienen in relatie gebracht te worden met de resultaten. Hierbij is het belangrijk dat het samenwerkingsverband in overleg met de schoolbesturen doelen formuleert waarop het samenwerkingsverband wil sturen. Op basis van deze doelen kunnen gerichte gegevens worden opgevraagd. De deelnemingspercentages in en het aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs kunnen als resultaat van de verrichte inspanningen worden gezien. Als per school of schoolbestuur de bestedingen verdeeld over de categorieën in verband worden gebracht met de deelnemingspercentages en het aantal

doorverwijzingen van het betreffende jaar, kunnen hier conclusies uit worden getrokken. Deze conclusies per school of schoolbestuur dienen met elkaar vergeleken te worden. Op basis van deze vergelijking kan deels inzicht worden verkregen in het presteren van een school of schoolbestuur.

Kwaliteitsinformatie

Om de besteding van gelden door schoolbesturen te kunnen beoordelen op kwaliteit is een model voor het meten van kwaliteit van diensten van belang. Een model dat goed bij deze behoefte aansluit is het SERVQUAL-model. Bij dit model wordt het niveau van de kwaliteit van dienstverlening dat geleverd wordt door een aangesloten schoolbestuur gemeten aan de hand van een vijftal kwaliteitsdimensies. De kwaliteitsdimensies zijn als volgt: betrouwbaarheid, zekerheid, tastbare zaken, empathie en responsiviteit. Als het schoolbestuur tekort schiet op een of meerdere dimensies ontstaat er een verwijdering tussen de verwachte dienstverlening en de geleverde dienstverlening. De verwachte dienstverlening is in dit geval het in stand houden van een passend onderwijsaanbod door het schoolbestuur, en de geleverde dienstverlening door het schoolbestuur dient hieraan tegemoet te komen.

De schoolbesturen moeten zich echter wel realiseren dat een tijdsperiode van een jaar is te kort om gedegen conclusies te trekken en een beeld te vormen over het functioneren van een school. Pieken en dalen dienen in perspectief geplaatst te worden. Resultaten over een periode van ongeveer vier jaar zouden een beter beeld moeten vormen.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Aangezien dit onderzoek een verkennend onderzoek betrof is het aan te bevelen om over een aantal jaar verder onderzoek te doen naar de hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek. Bij verder onderzoek naar samenwerkingsverbanden Passend onderwijs in het primair onderwijs zouden de schoolbesturen en schooldirecteuren gevraagd kunnen worden naar hun visie op deze kwestie. Ook zou er onderzoek gedaan kunnen worden naar samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Tot slot zou er nog een koppeling gelegd kunnen worden tussen het Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs.

6. Bibliografie

- Beek, D. v. (2013). *De intelligente organisatie*. 's-Hertogenbosch: Uitgeverij Tutein Nolthenius.
- Boeijs, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en Onderwijsbestel, beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bruijn, H. d. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Glossarium Kwaliteit van Zorg. (sd). *Prestatiemeting*. Opgehaald van Glossarium Kwaliteit van Zorg: <http://glossarium.zorginstituutnederland.nl/Prestatiemeting.html>
- Groesbeek, X. (2016, maart 9). *Het Service Quality (ServQual) model anno 2016*. Opgehaald van Marketingfacts: <http://www.marketingfacts.nl/berichten/servqual-anno-2016>
- Inspectie van het Onderwijs. (2013, september 5). *Toezichtkader samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs*. Opgehaald van Onderwijsinspectie: <http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/2013/09/toezichtkader-samenwerkingsverbanden-primair-en-voortgezet-onderwijs.html>
- Jorissen, H. (2007). *Handleiding kwaliteitsmanagement*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2013, november). *Brochure passend onderwijs voor leraren*. Opgehaald van Passend Onderwijs: <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/01/Brochure-passend-onderwijs-voor-leraren.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2014, augustus 26). *Factsheet financiële verantwoording voor samenwerkingsverbanden*. Opgehaald van Passend onderwijs: <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/08/Factsheet-financiële-verantwoording-juli-2014.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015, maart 2). *Intern toezicht bij samenwerkingsverbanden*. Opgehaald van Passend Onderwijs: <https://www.passendonderwijs.nl/brochures/intern-toezicht-bij-samenwerkingsverbanden/>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016, april 21). *Passend onderwijs - ondersteuningsplan*. Opgehaald van Passend onderwijs: <https://www.passendonderwijs.nl/samenwerkingsverbanden-en-gemeenten/wettelijke-taken/ondersteuningsplan/>

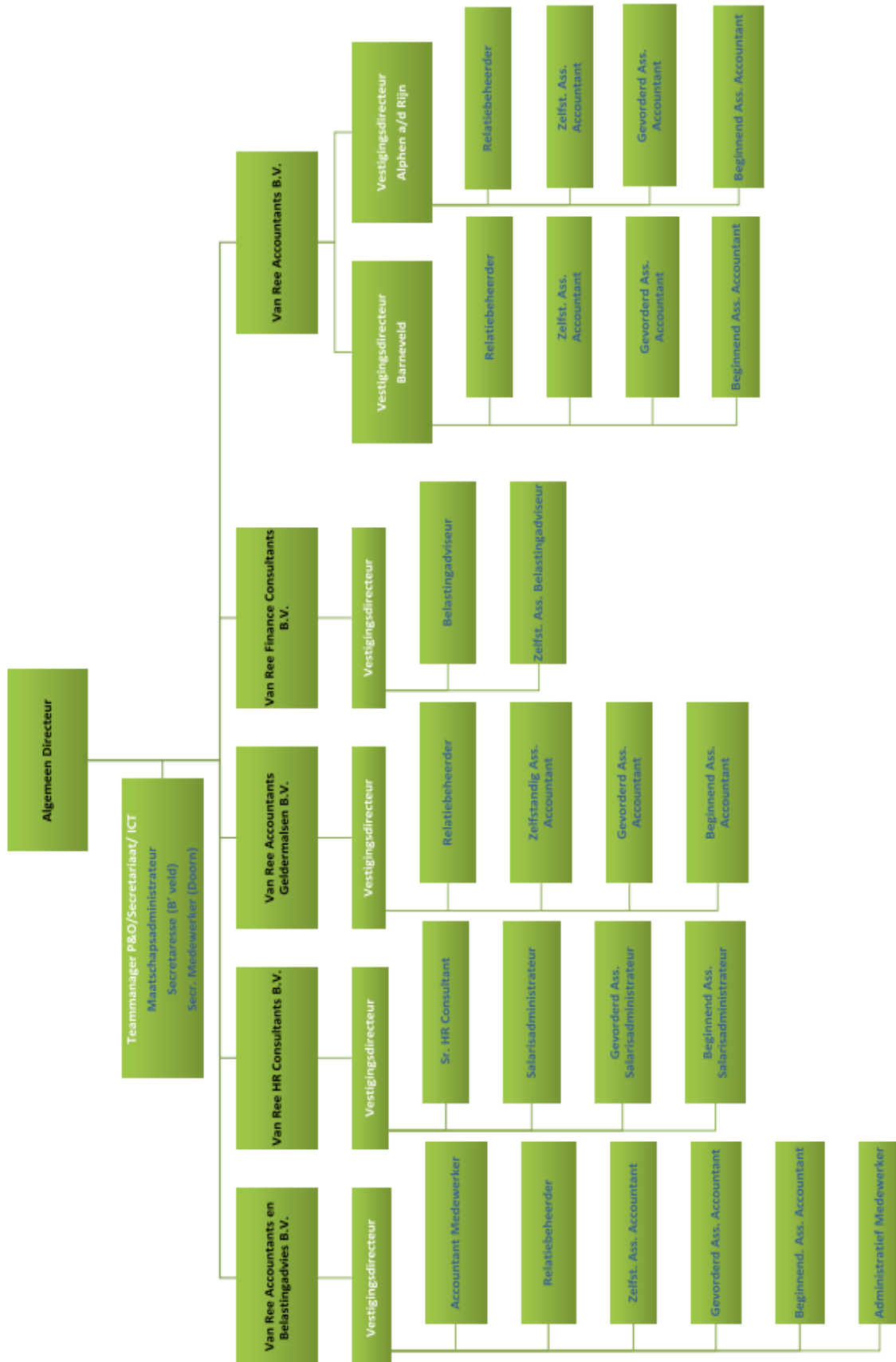
- PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, MBO Raad. (2013, januari). *Referentiekader Passend Onderwijs*. Utrecht.
- PO-Raad, VO-raad, AOC Raad, MBO Raad. (2016). *Passend onderwijs in het kort*. Opgehaald van Passend Onderwijs: <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Smidts, A. (1993, januari 01). *De kwaliteit van SERVQUAL: een toepassing bij zeven dienstverlenende organisaties*. Opgehaald van Erasmus Research Institute of Management: <http://hdl.handle.net/1765/20525>
- Snijder, J., & de Groot, T. (2009). *Ondernemen met informatie, informatiekunde*. Noordhoff Uitgevers.
- Wet op het primair onderwijs, Hoofdstuk 1, Paragraaf 2, Artikel 18a. Samenwerkingsverbanden*. (1981, juli 2). Opgehaald van http://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2016-01-18#HoofdstukI_TiteldeelIII_Afdeling1_Paragraaf2_Artikel18a

7. Figurenlijst

Figuur 1 Organisatieschema samenwerkingsverband in stichtings- en verenigingsvorm	16
Figuur 2 Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs; Overgenomen van Regiokaart Passend Onderwijs - Primair Onderwijs (2014-2015), van RegioAtlas. Gedownload van http://www.regioatlas.nl/regiokaart/134	19
Figuur 3 Het SERVQUAL-model; Overgenomen van Zethaml et al. (1990). Gedownload van http://www.frankwatching.com/archive/2014/04/30/klantenbinding-via-online-zorgservices-een-denkkader/	27

8. Bijlagen

8.1 Organogram Van Ree Accountants



8.2 Wet op het primair onderwijs, paragraaf 2, artikel 18a. Samenwerkingsverbanden

1 Het bevoegd gezag van één of meer scholen is voor elke vestiging van die school of scholen aangesloten bij een samenwerkingsverband als bedoeld in het tweede lid of bij een landelijk samenwerkingsverband als bedoeld in het vijftiende lid.

2 Een samenwerkingsverband omvat alle binnen een gebied als bedoeld in het derde lid gelegen vestigingen van scholen, scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor zover daaraan speciaal onderwijs wordt verzorgd, behorend tot cluster 3 en 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, met uitzondering van vestigingen waarvoor het bevoegd gezag is aangesloten bij een landelijk samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in de vorige volzin, te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.

3 Bij ministeriële regeling worden voor de samenwerkingsverbanden aaneengesloten gebieden aangewezen.

3a Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een samenwerkingsverband dat is gelegen aan de landsgrens bij de vervulling van zijn taken kan samenwerken met een school of instelling in België of in een van de bondsstaten Noord-Rijnland-Westfalen, Nedersaksen of Bremen van de Bondsrepubliek Duitsland.

4 De bevoegde gezagsorganen van de scholen, bedoeld in het tweede lid, geven het samenwerkingsverband vorm door het oprichten van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk, waarin uitsluitend deze bevoegde gezagsorganen deelnemen, behoudens deelname van een bevoegd gezag op grond van het vijfde lid. De statuten van de rechtspersoon bevatten een voorziening voor de beslechting van geschillen.

5 Indien het bevoegd gezag van een school voor speciaal onderwijs of een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, behorend tot cluster 3 en 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, waarvan de vestiging of vestigingen zijn gelegen buiten het gebied van een samenwerkingsverband, wenst deel te nemen aan dit samenwerkingsverband, wordt dit bevoegd gezag niet uitgesloten van deelname aan het samenwerkingsverband.

6 Het samenwerkingsverband heeft in elk geval tot taak:

- a.** het vaststellen van een ondersteuningsplan,
- b.** het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen, bedoeld in het tweede lid,
- c.** het beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs, op verzoek van het bevoegd gezag van een school als bedoeld in het tweede lid waar de leerling is aangemeld of ingeschreven, en
- d.** het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling op verzoek van het bevoegd gezag van een school als bedoeld in het tweede lid waar de leerling is aangemeld of ingeschreven.

7 Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de 4 jaar een ondersteuningsplan vast. Bij het vaststellen van het ondersteuningsplan kunnen door het samenwerkingsverband slechts beperkingen worden gesteld aan de door de school gewenste invulling van het schoolondersteuningsprofiel, indien dat voor het samenwerkingsverband met het oog op de

beschikbare ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen een onevenredige belasting zou vormen.

8 Het ondersteuningsplan omvat in elk geval:

- a. de wijze waarop wordt voldaan aan het tweede lid, tweede volzin, waaronder tevens zijn begrepen de basisondersteuningsvoorzieningen die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn,
- b. de procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen, bedoeld in het tweede lid, mede gezien in het perspectief van een meerjarenbegroting,
- c. de procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband en op scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs,
- d. de procedure en het beleid met betrekking tot de terugplaatsing of overplaatsing naar het basisonderwijs van leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voor wie de periode waarop de toelaatbaarheidsverklaring, bedoeld in artikel 40, tiende lid, van de Wet op de expertisecentra betrekking heeft, is verstrekt,
- e. de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging,
- f. de wijze waarop aan de ouders informatie wordt verstrekt over de ondersteuningsvoorzieningen en over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders,
- g. de wijze waarop wordt bepaald of de situaties, bedoeld in de artikelen 118, vierde lid, en 124, zich voordoen,
- h. de wijze waarop wordt vastgesteld wat het aandeel van de onderscheiden scholen is in de overdracht van de bekostiging voor materiële instandhouding in een situatie als bedoeld in artikel 124, zevende lid, of artikel 125, zesde lid,
- i. de wijze waarop wordt bepaald of de situaties, bedoeld in artikel 125b zich voordoen, en
- j. de wijze waarop wordt vastgesteld wat het aandeel van de onderscheiden scholen, bedoeld in het tweede lid, is in de overdracht van de bekostiging personeelskosten in een situatie als bedoeld in artikel 125b, derde lid.

9 Het ondersteuningsplan wordt niet vastgesteld voordat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 17a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarvan het gebied geheel of gedeeltelijk samenvalt met het gebied van het samenwerkingsverband. Het overleg met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.

10 Het ondersteuningsplan wordt voor 1 mei voorafgaand aan het eerste schooljaar van de periode waarop het plan betrekking heeft, toegezonden aan de inspectie.

11 Het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat deskundigen in elk geval het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven met betrekking tot de aard van de noodzakelijke deskundigheid.

12 Het samenwerkingsverband stelt een adviescommissie overeenkomstig artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht in, die adviseert over bezwaarschriften betreffende beslissingen van het samenwerkingsverband over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs.

13 Het samenwerkingsverband is bevoegd zonder toestemming van degene die het betreft persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens te verwerken met betrekking tot leerlingen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken, bedoeld in het zesde lid, onderdelen b tot en met d. Het samenwerkingsverband verstrekt de gegevens, bedoeld in de eerste volzin, niet aan derden, met uitzondering van het bevoegd gezag van de school waar de desbetreffende leerling is aangemeld of ingeschreven. Het samenwerkingsverband bewaart de gegevens op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor het samenwerkingsverband en de deskundigen, bedoeld in het elfde lid. Het samenwerkingsverband bewaart de gegevens tot drie jaar na afloop van:

- a. de beoordeling van de toelaatbaarheid van de leerling tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs,
- b. de advisering over de ondersteuningsbehoefte van de leerling aan het bevoegd gezag van de school waar de leerling is aangemeld of ingeschreven, of
- c. de toewijzing van ondersteuningsmiddelen of ondersteuningsvoorzieningen aan de school, voor zover het voor die toewijzing nodig was gegevens van de leerling als bedoeld in de eerste volzin te verwerken.

14 Het samenwerkingsverband kent aan elke toelaatbaarheidsverklaring als bedoeld in artikel 40, tiende lid, van de Wet op de expertisecentra een volgnummer toe. Het samenwerkingsverband verstrekt van elk advies over de ondersteuningsbehoefte van een leerling als bedoeld in het dertiende lid, afschrift aan de ouders.

15 Bevoegde gezagsorganen van tot dezelfde richting behorende scholen en scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra waaraan speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en 4 wordt verzorgd, kunnen een landelijk samenwerkingsverband oprichten. Een landelijk samenwerkingsverband omvat alle in Nederland gelegen en tot dezelfde richting behorende scholen als bedoeld in de eerste volzin. Op een landelijk samenwerkingsverband zijn het tweede tot en met veertiende lid, met uitzondering van het derde en vijfde lid, en het zestiende lid van overeenkomstige toepassing. Indien een bevoegd gezag scholen heeft met meer dan een richting bepaalt het bevoegd gezag eenmalig op basis van welke richting de aansluiting bij het samenwerkingsverband plaatsvindt.

16 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de samenwerkingsverbanden.

8.3 Vragenlijst interview

Managementinformatie binnen samenwerkingsverbanden

1. Introductie en randvoorwaarden

- Wat is uw visie op Passend onderwijs?

2. Huidige situatie

- Op welke wijze vindt de verdeling van middelen plaats? Welk model wordt toegepast? (Schoolmodel, Expertise Model, Leerlingmodel of een combinatie)
- Wat wordt er aan terugkoppeling/informatie betreffende de besteding van middelen vanuit scholen ontvangen? (b.v. financiële informatie en informatie over behaalde resultaten(kwaliteitsinformatie))
- Op welke wijze monitort u hoe de middelen worden verdeeld over de scholen?
- Op welke wijze geeft u invulling aan de taak zoals geformuleerd door de sectorraden, waaronder de PO-raad: "Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband)"?
- Ziet u verschillen tussen aanvragen/resultaten en besteding van middelen tussen scholen/schoolbesturen? Zo ja wordt hier ook beleid op geformuleerd?
- Voldoet de huidige informatie aan uw behoeften?

3. Gewenste situatie

- Welke additionele informatie van de scholen zou u willen ontvangen betreffende de besteding van middelen?
- Is het opleveren van deze additionele informatie ook haalbaar en realistisch voor de scholen?
- Over welke informatie dienen de volgende organen van het samenwerkingsverband volgens u te beschikken?
 - a. Toezichthoudend orgaan
 - b. Directeur-bestuurder
- Aan welke informatie heeft u geen behoefte als het gaat om de besteding van middelen die u nu wel krijgt?
- Zou de overheid een rol moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen?
- Welke rol zou de accountant kunnen/moeten spelen in dit proces?

8.4a Uitwerking interview samenwerkingsverband A

Interviewer: R. Terlouw

Functie geïnterviewde: Directeur samenwerkingsverband A

Introductie en randvoorwaarden

Introductie geïnterviewde

De geïnterviewde is begonnen als leerkracht in het speciaal onderwijs en na een aantal jaren overgestapt naar het regulier onderwijs. Na de studie onderwijskunde is de geïnterviewde gaan werken bij een samenwerkingsverband Weer Samen Naar School. Toen het samenwerkingsverband WSNS overging naar het samenwerkingsverband Passend Onderwijs, werd de geïnterviewde benoemd in een nieuwe functie als directeur van het samenwerkingsverband. Het nieuwe samenwerkingsverband wordt door de geïnterviewde als positief ervaren omdat er nu meer en andere schoolbesturen deelnemen. Dit heeft een verfrissende en vernieuwende werking.

Huidige situatie

Vraag 1: Wat is uw visie op Passend onderwijs?

De directeur van samenwerkingsverband A ziet Passend onderwijs als een groot goed, en staat voor 100% achter dit nieuwe stelsel. De uitvoering van dit stelsel vraagt echter tijd. De directeur verwacht dat Passend onderwijs nog verder uitgewerkt en uitgebreid zal worden in de loop van de tijd. Dit is ook het uitgangspunt van de visie van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft veel verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke schoolbesturen neergelegd. Hierbij wil het samenwerkingsverband zo efficiënt en transparant mogelijk te werk gaan. De schoolbesturen ervaren Passend onderwijs echter nogal als bureaucratisch. Het aanvragen van extra ondersteuning en doorverwijzingen kost erg veel tijd en werk. Het samenwerkingsverband wil dan ook goed monitoren welke taken echt gedaan dienen te worden en hoe deze zo effectief mogelijk kunnen worden gedaan.

Vraag 2: Op welke wijze vindt de verdeling van middelen plaats? Welk model wordt toegepast? (Schoolmodel, Expertise Model, Leerlingenmodel of een combinatie)

De verdeling van middelen vindt bij het samenwerkingsverband volgens het school- en leerlingenmodel plaats. Er wordt geen gebruik gemaakt van het expertise model. De basisondersteuning kent het samenwerkingsverband toe aan de schoolbesturen, de extra ondersteuning moet los worden aangevraagd. De directeur van samenwerkingsverband A is er een voorstander van dat scholen zelf door het inzetten van middelen invulling geven aan het Passend onderwijsbeleid. Tevens is de directeur van mening dat het samenvoegen van basis- en extra ondersteuning vervlakking op scholen teweeg brengt en geen verbreding. Uit het ondersteuningsplan van een school moet blijken of zij kiezen voor een brede school, of voor een smalle school. De brede school zal dan logischerwijs relatief meer extra ondersteuningsmiddelen aanvragen, terwijl een smalle school meer leerlingen zal doorsturen naar het speciaal onderwijs of het speciaal basisonderwijs.

Momenteel worden er nog relatief lage bedragen aan basisondersteuning per leerling toegewezen, maar het samenwerkingsverband wil dit in de toekomst zo veel mogelijk verhogen. Het relatief lage huidige bedrag dat per leerling wordt toegewezen is te verklaren door een relatief hoog percentage deelname in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Dit neemt een relatief groot deel

van de middelen in beslag. Het samenwerkingsverband probeert scholen te stimuleren om alleen middelen aan te vragen die echt noodzakelijk zijn. Het samenwerkingsverband gaat veel het gesprek aan met schoolbesturen over gerealiseerde kengetallen. Het samenwerkingsverband wijst scholen die meer aanvragen in gesprekken erop dat zij leerlingen met behulp van extra ondersteuningsmiddelen op het regulier onderwijs moeten proberen te houden in plaats van naar speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs te sturen.

Vraag 3: Wat wordt er aan terugkoppeling/informatie betreffende de besteding van middelen vanuit scholen ontvangen? (b.v. financiële informatie en informatie over behaalde resultaten(kwaliteitsinformatie))

Wettelijk is het voor scholen voldoende om de financiële paragraaf waarin verantwoording wordt afgelegd naar de overheid, uit het jaarverslag te delen met het samenwerkingsverband. Dit wordt echter niet of nauwelijks door scholen gedaan. Het samenwerkingsverband heeft daarom zelf een model ontworpen voor de verantwoording. Deze gegevens zijn pas ontvangen en moeten nog geanalyseerd en verwerkt worden. Dan zullen ze op hoofdlijnen in de bestuurlijke vergadering besproken worden. De directeur is echter van mening dat het individueel per schoolbestuur bespreken van de gegevens het meest effectief is. De schoolbesturen waren bereid het model in te vullen en hier tijd voor vrij te maken. Het document is niet gedeeld met andere samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld van de verantwoording wordt toegevoegd aan dit interview.

Vraag 4: Op welke wijze monitort u hoe de middelen worden verdeeld over de scholen?

Zie vorige vraag. Het samenwerkingsverband is er nog niet aan toe gekomen om de uitkomsten van het uitgezette model te analyseren. Hierbij wil de directeur een relatie leggen met het aantal doorverwijzingen naar het SO en SBO en de aangevraagde extra ondersteuning. Wel wordt inzichtelijk gemaakt welke middelen naar welke school gaan.

Vraag 5: Op welke wijze geeft u invulling aan de taak zoals geformuleerd door de sectorraden, waaronder de PO-raad: “Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband)”?

Het aspect kwaliteitszorg wordt nog uitgewerkt. De directeur van het samenwerkingsverband is bezig het begrip kwaliteitszorg te definiëren en SMART te formuleren. Hierbij wordt opgemerkt dat kwaliteit een relatief begrip is. Ook is het erg lastig om op kwaliteit te sturen en om kwaliteit te toetsen.

Aan het monitoren van kwaliteitszorg probeert het samenwerkingsverband invulling te geven door middel van korte vragenlijsten die worden voorgelegd aan ‘de driepoot’. ‘De driepoot’; ouder (en kind), leerkracht en zorg is voor mij hierbij erg belangrijk. Na het doorlopen van een proces aangaande een toelaatbaarheidsverklaring wil het samenwerkingsverband zowel de ouder als de school in de toekomst gaan vragen een korte vragenlijst in te vullen. Het is hierbij wel belangrijk dat niet te veel informatie wordt verzameld, zodat er geen informatie verzameld wordt die uiteindelijk niet verwerkt kan worden. Het is belangrijk om alle partijen te spreken, maar het samenwerkingsverband moet er ook aan toe komen dit uit te werken. Bij dit alles vindt de directeur

het belangrijk om centraal te houden waar het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor is, namelijk, een passende onderwijsplek voor ieder kind.

Vraag 6: Ziet u verschillen tussen aanvragen/resultaten en besteding van middelen tussen scholen/schoolbesturen? Zo ja wordt hier ook beleid op geformuleerd?

Het Passend onderwijsbeleid geldt pas vanaf 1 augustus 2014. De meeste resultaten zijn inmiddels ontvangen en het samenwerkingsverband is bezig deze resultaten te verwerken en te analyseren. De resultaten waar nu mee gewerkt wordt zijn pas de eerste officiële resultaten die zijn ontvangen na de invoering van Passend onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft nog niet echt de mogelijkheid gehad om het beleid te formuleren op de verschillende resultaten. Zij zijn dit echter wel van plan te gaan doen, en zijn hier nog druk bezig mee.

Vraag 7: Voldoet de huidige informatie aan uw behoeften?

Het samenwerkingsverband is nog bezig met het opzetten van een informatiesysteem. Door de verschillende tijdsvakken, schooljaren en kalenderjaren, vraagt dit extra aandacht. Zo is het samenwerkingsverband bezig met het monitoren van de huidige gang van zaken, stelt rapporten op over de in het verleden behaalde resultaten en maakt plannen voor de toekomst.

Over het algemeen lijkt de informatie die nu is verzameld te voldoen aan de behoefte van de directeur.

Gewenste situatie

Vraag 8: Welke additionele informatie van de scholen zou u willen ontvangen betreffende de besteding van middelen?

Voorlopig is de directeur van het samenwerkingsverband tevreden met de ontvangen financiële informatie en de door schoolbesturen ingevulde evaluatieformulieren. Nadat deze informatie verwerkt en geanalyseerd is, zal duidelijker worden of er nog informatie mist.

De betrouwbaarheid van de ingevulde evaluatieformulieren kan wel ter discussie worden gesteld: Er worden percentages door schoolbesturen ingevuld en bij het bespreken van de resultaten kan het geval zich voordoen dat een schoolbestuur elementen anders heeft opgevat. Hier is echter niet zo veel aan te doen. De directeur probeert de schoolbesturen er wel op te wijzen om de percentages te baseren op financiële cijfers. Hierbij doet zich echter een ander probleem voor. Veel schoolbesturen leggen niet of niet duidelijk vast waaraan de financiële middelen zijn besteed. Er zijn schoolbesturen die te maken hebben met het feit dat schoolbesturen onder verschillende samenwerkingsverbanden vallen. Hierdoor ontvangen zij middelen uit verschillende samenwerkingsverbanden. Deze middelen gooien zij als het ware op één hoop van waaruit zij hun bestedingen financieren. Dit maakt het erg lastig om te monitoren welke gelden waaraan zijn besteed.

De directeur van het samenwerkingsverband geeft veel vertrouwen aan de schoolbesturen. In 95% van de gevallen besteden de schoolbesturen de middelen op de juiste wijze, en moet dan voor de resterende 5% kritisch worden gewezen en extra informatie worden opgevraagd en dit proberen te verbeteren? De opbrengsten hiervan wegen niet op tegen de kosten. Het samenwerkingsverband heeft veel vertrouwen in 'de driepoot' die elkaar in evenwicht houdt aangaande kwaliteit en uitvoering.

Vraag 9: Is het opleveren van deze additionele informatie ook haalbaar en realistisch voor de scholen?

De scholen hebben hun handen al best vol aan het invulling geven aan Passend onderwijs. Het is een nieuwe regeling die zij moeten leren kennen en waar veel documenten bij komen kijken. Het samenwerkingsverband is dan ook terughoudend in het opvragen van extra informatie. Op het moment dat de schoolbesturen baat zien bij de informatievoorziening en zelf ook willen beschikken over de informatie, zullen zij sneller geneigd zijn de informatie aan te leveren.

Vraag 10: Over welke informatie dienen de volgende organen van het samenwerkingsverband volgens u te beschikken?

a. Toezichthoudend orgaan

De directeur is van mening dat de toezichthouders vooral informatie op hoofdlijnen dienen te ontvangen. De schoolbesturen van dit samenwerkingsverband willen dit het liefste. Veel schoolbesturen hebben te maken met meerdere samenwerkingsverbanden, en hebben geen behoefte aan gedetailleerde informatie. De toezichthouders, ofwel schoolbesturen, willen wel graag een vergelijking zien tussen het ene en het andere schoolbestuur. Deze vergelijkende gegevens worden echter eerder besproken in een vergadering waarbij de schoolbesturen als schoolbestuur aanwezig zijn dan wanneer zij de rol van toezichthouder vervullen.

b. Directeur-bestuurder

De directeur van het samenwerkingsverband wil over alle informatie beschikken. De directeur zie het als taak om alle velden en partijen met elkaar te verbinden. Het is een uitdaging om iedere partij van juiste informatie te voorzien. Tevens is transparantie erg belangrijk, zodat scholen ook zien wat er daadwerkelijk gebeurt.

Vraag 11: Aan welke informatie heeft u geen behoefte als het gaat om de besteding van middelen die u nu wel krijgt?

Op dit moment ontvangt de directeur geen informatie waar geen behoefte aan is. Misschien moet er in de toekomst wel iets minder informatie worden opgevraagd, maar nu, in het beginstadium van het samenwerkingsverband, wordt de juiste informatie ontvangen.

Vraag 12: Zou de overheid een rol moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen?

De overheid zou een grotere rol moeten spelen door de basisondersteuning nader te specificeren. De besteding van de ontvangen gelden uit het samenwerkingsverband zou wettelijk verplicht moeten worden opgenomen in het jaarverslag. In het jaarverslag wordt dan verantwoording afgelegd over de bestedingen aan het samenwerkingsverband en aan het eigen schoolbestuur. Het schoolbestuur moet zelf ook inzicht krijgen in de besteding van de middelen.

Vraag 13: Welke rol zou de accountant kunnen/moeten spelen in dit proces?

De directeur vindt controle van het samenwerkingsverband erg belangrijk aangaande de rechtmatigheid en doelmatigheid. De accountant dient als onafhankelijk adviseur te wijzen op zaken die het samenwerkingsverband kan verbeteren.

8.4b Model verantwoording samenwerkingsverband A

Format verantwoording inzet basisondersteuning 2014 – 2015

1) Hoe was, procentueel, de inzet van de middelen voor basisondersteuning gemiddeld op uw school / scholen?

- inzet intern begeleider %
- inhuur externe begeleiding %
- aanschaf materiaal %
- uitvoering onderzoek %
- professionalisering %
- Anders: %
- Anders: %

Totaal **100 %**

2) Kunt u globaal aangeven op welke deelaspecten van de basisondersteuning de inzet van de middelen gemiddeld op uw school / scholen betrekking had, en in welke mate? U kunt hierbij uitgaan van een schaalindeling van 1 (in het geheel niet) tot 5 (in zeer sterke mate).

Aspect basisondersteuning	1 t/m 5
<u>Voor de leerlingen</u>	
een aanpak op het gebied van sociale vaardigheidstraining, zoals sova-training	
een aanpak ten aanzien van ernstige leesproblemen / dyslexie, zoals kwartetlezen, leeskliniek, leestraining	
een aanpak bij dyscalculie	
ondersteuning aan hoog- en meerbegaafde leerlingen, zoals verrijkingsonderwijs	
onderzoek op diverse gebieden: psychologisch, motorisch, logopedisch, psychodiagnostisch, orthopedagogisch, cognitief, gedragsmatig	
preventieve ambulante begeleiding, zoals Kort Advies Traject en ondersteuning op diverse gebieden: motorisch, cognitief, gedragsmatig, bij langdurige ziekte	
<u>Voor de leerkrachten</u>	
collegiale consultatie, zoals Kort Advies Traject en preventieve ambulante begeleiding	
specifieke scholing, bijv. op het gebied van gedrag, levenslang leren, meerbegaafden	
leren van elkaar middels intervisie, co-teaching, stagelopen, beeldcoaching, synchrooncoaching	

3) Wat is er te zeggen over de bereikte resultaten in relatie tot de verkregen middelen?

.....

.....

4) Eventuele aandachtspunten, opmerkingen of vragen:

.....

.....

8.5 Uitwerking interview samenwerkingsverband B

Interviewer: R. Terlouw

Functie geïnterviewde: Directeur samenwerkingsverband B

Introductie en randvoorwaarden

Introductie geïnterviewde

De geïnterviewde is in 2009 gestart als directeur-bestuurder bij het voormalige samenwerkingsverband Weer Samen Naar School. De geïnterviewde is in 2009 gestart met het vormen en uitdenken van het samenwerkingsverband naar de huidige staat van het samenwerkingsverband. De geïnterviewde heeft grotendeels zelf uitgedacht en uitgevoerd wat het huidige samenwerkingsverband doet. Dit onderscheidt het betreffende samenwerkingsverband van de samenwerkingsverbanden die 1 augustus 2014 nieuw zijn gestart.

Huidige situatie

Vraag 1: Wat is uw visie op Passend onderwijs?

Passend onderwijs gaat over maatwerk. Onderwijs moet passend gemaakt worden aan de onderwijsbehoefte van een kind. Hierbij staat de vraag van het kind centraal en niet het onderwijsaanbod. De directeur van het samenwerkingsverband vindt Passend onderwijs erg positief. Het biedt een grote kans om diverse mogelijkheden binnen een school optimaal in te richten. Er moet niet vergeten worden dat Passend onderwijs over alle leerlingen gaat, en niet alleen over leerlingen die al dan niet worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs of het speciaal basisonderwijs. Passend onderwijs wordt gepresenteerd als zijnde nieuwe materie, maar Passend onderwijs is iets van alle tijden en is er altijd al geweest. De directeur vindt dat de triade (ouder (en kind), leerkracht en zorg) centraal staat bij Passend onderwijs. De samenwerking tussen ouder en leerkracht is hierbij essentieel. Het samenwerkingsverband vertrouwt erop dat ouder en leerkracht samen in staat zijn een oplossing te bedenken als er zich een probleem voordoet. Hierbij zijn soms wel externe hulp of hulpmiddelen noodzakelijk. Het samenwerkingsverband is van mening dat zij verantwoordelijk zijn voor het aansluiten en verbinden van diverse partijen, om zo het proces eenvoudiger te maken. De triade wordt hierbij versterkt met middelen en mogelijkheden.

Vraag 2: Op welke wijze vindt de verdeling van middelen plaats? Welk model wordt toegepast? (Schoolmodel, Expertise Model, Leerlingenmodel of een combinatie)

De verdeling van middelen vindt bij het samenwerkingsverband volgens het schoolmodel plaats. Alle ondersteuningsmiddelen worden direct evenredig met de leerlingenaantallen verdeeld over de schoolbesturen. Er kan dus geen extra ondersteuning worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband. De schoolbesturen beschikken over de volledige financiële middelen waarmee de kerntriade kan worden versterkt. Individuele scholen kunnen bij hun schoolbestuur indien nodig extra ondersteuning aanvragen.

Voor een klein deel verdeelt het samenwerkingsverband de middelen op basis van het expertisemodel. Het samenwerkingsverband stelt namelijk een brugteam beschikbaar voor de scholen. Het brugteam bestaat uit voormalig ambulant begeleiders. Zij ondersteunen de triade bij het zoeken naar hulp en bieden ondersteuning bij dit proces.

Vraag 3: Wat wordt er aan terugkoppeling/informatie betreffende de besteding van middelen vanuit scholen ontvangen? (b.v. financiële informatie en informatie over behaalde resultaten(kwaliteitsinformatie))

Er wordt naast de reeds bekende informatie geen extra informatie opgevraagd of opgeleverd door de scholen. Het samenwerkingsverband vraagt wel om een algemene afrekening en verantwoording. Dit zijn zij verplicht naar de gemeente, aangezien het samenwerkingsverband deels wordt bekostigd door de gemeente. Hier houdt verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband op. Daarnaast vinden schoolbesturen het niet prettig als de directeur kritisch meekijkt. Door de schoolbesturen wordt dus enkel een afrekening opgeleverd.

Vraag 4: Op welke wijze monitort u hoe de middelen worden verdeeld over de scholen?

De verdeling van de middelen over de scholen wordt niet gemonitord. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt volledig bij de schoolbesturen. Het samenwerkingsverband vraagt enkel verantwoording op bestuursniveau, en niet op schoolniveau.

Vraag 5: Op welke wijze geeft u invulling aan de taak zoals geformuleerd door de sectorraden, waaronder de PO-raad: “Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband)”?

De bij het samenwerkingsverband aangesloten scholen dragen zelf de verantwoording over de door hun behaalde resultaten. Het samenwerkingsverband gaat niet met individuele scholen in gesprek. De scholen dragen verantwoording af aan de schoolbesturen, en de schoolbesturen naar het samenwerkingsverband.

Vraag 6: Ziet u verschillen tussen aanvragen/resultaten en besteding van middelen tussen scholen/schoolbesturen? Zo ja wordt hier ook beleid op geformuleerd?

Nee, scholen vragen extra middelen aan bij het schoolbestuur en niet bij de samenwerkingsverbanden. Door het samenwerkingsverband wordt er niet naar resultaten gekeken en worden deze ook niet opgevraagd. Het beleid wordt hier dan ook niet op geformuleerd.

Vraag 7: Voldoet de huidige informatie aan uw behoeften?

Ja, de beschikbare informatie is ruim voldoende. Als het op een school niet goed dreigt te gaan door een tekort aan middelen of een extreem deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs, zal het samenwerkingsverband ingrijpen. Tot nog toe is dat echter niet voorgekomen.

Gewenste situatie

Vraag 8: Welke additionele informatie van de scholen zou u willen ontvangen betreffende de besteding van middelen?

De directeur weet nog niet precies aan welke additionele informatie behoefte is. De directeur vraagt zich af hoe er een beeld kan worden gevormd over het effect van de verrichte handelingen. De directeur vindt informatie over de werking van de processen aangaande het aanvragen van extra ondersteuning of middelen belangrijker. Deze informatie is dan met name gericht op de wijze waarop schoolbesturen met de ontvangen middelen zijn omgegaan. Er is nog niet duidelijk of deze

informatie op wordt gevraagd bij de individuele scholen of bij de schoolbesturen zelf. Dit zijn echter nog plannen voor de lange termijn. Over het algemeen is de directeur tevreden met de huidige beschikbare informatie en ziet de directeur het opvragen en verwerken van extra informatie als bureaucratie.

Vraag 9: Is het opleveren van deze additionele informatie ook haalbaar en realistisch voor de scholen?

Als het samenwerkingsverband besluit extra informatie op te vragen, moet hier wel een goede aanleiding toe zijn. Als het samenwerkingsverband een probleem constateert, zal het eerst goed moeten bedenken wat ze willen weten en welke informatie hiervoor nodig is. Als er echter geen problemen zijn, dient er ook niets opgelost te worden en is hoeft er geen informatie te worden opgevraagd.

Vraag 10: Over welke informatie dienen de volgende organen van het samenwerkingsverband volgens u te beschikken?

a. Toezichthoudend orgaan

Het toezichthoudend orgaan wordt gevormd door de leden van de vereniging, ofwel de schoolbesturen. Zij beschikken over een ondersteuningsplan en een jaarplan, en krijgen kwartaalrapportages waarin het aantal aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen per school staan vermeld.

Het samenwerkingsverband is bezig met het ontwerpen van een model voor kwartaalrapportage waarin de budgetten in verhouding worden gesteld met het aantal doorverwijzingen. Deze rapportages worden door de schoolbesturen gebruikt om zicht te vergelijken met andere schoolbesturen. De schoolbesturen voeren aan de hand van de resultaten gesprek om van elkaar te leren en zich met elkaar te kunnen vergelijken. Soms is de directeur hierbij aanwezig om mee te denken en te adviseren. De verantwoordelijkheid ligt echter volledig bij de schoolbesturen.

b. Directeur-bestuurder

De directeur wil over dezelfde informatie beschikken als het toezichthoudend orgaan. Deze informatie is voldoende.

Vraag 11: Aan welke informatie heeft u geen behoefte als het gaat om de besteding van middelen die u nu wel krijgt?

De huidige informatie die de directeur ontvangt, voorziet in de behoefte. De directeur ontvangt geen informatie waar geen behoefte aan is, of wat niet wordt gebruikt.

Vraag 12: Zou de overheid een rol moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen?

Nee, niet in dit samenwerkingsverband in ieder geval. De directeur heeft geen behoefte aan meer wet- en regelgeving, de overheid moet de samenwerkingsverbanden juist vrijlaten. In de huidige situatie biedt de overheid voldoende ruimte aan samenwerkingsverbanden, dit moet zo blijven.

Vraag 13: Welke rol zou de accountant kunnen/moeten spelen in dit proces?

De accountant moet met name meekijken of het samenwerkingsverband voldoet aan de verantwoordingsregelgeving. In het kader van Passend onderwijs zijn samenwerkingsverbanden

budgetverantwoordelijk. Dat vindt de directeur een lastig punt; De overheid geeft de samenwerkingsverbanden vrijheid in de aanpak en verdeling van middelen, maar iedereen moet wel op dezelfde wijze verantwoording afleggen.

8.6 Uitwerking interview samenwerkingsverband C

Interviewer: R. Terlouw

Functie geïnterviewde: Directeur samenwerkingsverband C

Introductie en randvoorwaarden

Introductie geïnterviewde

De geïnterviewde is bijna twintig jaar werkzaam op gebied van onderwijs. De geïnterviewde heeft echter nooit voor de klas gestaan, maar heeft zich bij de overheid met name met vraagstukken aangaande het onderwijs beziggehouden. Sinds februari 2014 vervult de geïnterviewde de functie als directeur van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is in 2014 nieuw opgericht en bestond daarvoor nog niet als een Weer Samen Naar School samenwerkingsverband. In het huidige samenwerkingsverbanden zijn acht voormalige Weer Samen Naar School samenwerkingsverbanden betrokken. De besturen hebben gekozen voor een beleidsarme insteek vanuit het samenwerkingsverband.

Huidige situatie

Vraag 1: Wat is uw visie op Passend onderwijs?

De directeur van het samenwerkingsverband vindt dat Passend onderwijs niet bestaat. In de kern is Passend onderwijs het vermogen van een school om een verschillende groep leerlingen goed op te vangen en van goed onderwijs te voorzien. Hierbij gaat het om de kracht van de organisatie. Doordat Passend onderwijs een wettelijke stempel heeft gekregen, bestaat het wel.

De directeur vindt dat onderwijs een maatschappelijk goed is. De schoolbesturen dragen de verantwoordelijkheid om Passend onderwijs aan leerlingen aan te bieden. Alles wat kinderen in hun basisschooltijd niet krijgen, krijgen ze in de rest van hun leven niet meer terug. Daarom is de directeur een groot voorstander van Passend onderwijs. Schoolbesturen moeten samenwerken en eigenbelang op de tweede plaats zetten ten aanzien van het maatschappelijk belang. Passend onderwijs is een maatschappelijke opdracht. Er is een gevarieerde vraag van ouders, en een gevarieerde behoefte van leerlingen. Hier moet zo goed mogelijk invulling aan worden gegeven.

Vraag 2: Op welke wijze vindt de verdeling van middelen plaats? Welk model wordt toegepast? (Schoolmodel, Expertise Model, Leerlingenmodel of een combinatie)

De verdeling van middelen vindt bij het samenwerkingsverband volgens het schoolmodel plaats. De basisondersteuning kent het samenwerkingsverband toe aan de schoolbesturen, de extra ondersteuning moet los worden aangevraagd. In het ondersteuningsplan staat aan welke eisen moet worden voldaan. Als een leerling extra ondersteuning nodig heeft kan men dit bij het samenwerkingsverband aanvragen. Het samenwerkingsverband heeft voor de beoordeling hiervan een commissie samengesteld. De commissie mag deze aanvragen echter niet inhoudelijk beoordelen, omdat de scholen dit zelf al doen. De commissie beoordeelt enkel op procedurele stappen. Dit geldt ook voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Ook dan mag de commissie alleen toetsen op procedurele stappen.

Vanaf volgend jaar wil het samenwerkingsverband de basis- en extra ondersteuning echter gaan bundelen en alle middelen direct volledig verdelen over de scholen. Dit zal voor een periode van twee jaar worden geprobeerd om vervolgens de resultaten te analyseren.

Vraag 3: Wat wordt er aan terugkoppeling/informatie betreffende de besteding van middelen vanuit scholen ontvangen? (b.v. financiële informatie en informatie over behaalde resultaten(kwaliteitsinformatie))

Hieraan kan nog erg veel verbeterd worden. Het samenwerkingsverband is in de eerste instantie gericht op verdeling van geld in plaats van de verantwoording van geld. Aan de verantwoording over de besteding van de middelen wordt pas later aandacht besteed. Het is er nog niet van gekomen om verantwoording van scholen te vragen nadat zij gebruik hebben gemaakt van extra ondersteuning. Dit gaat het samenwerkingsverband in de toekomst ook niet meer doen omdat alle middelen in de toekomst direct volledig zullen worden verdeeld. De middelen zijn veelal uit vertrouwen en op groei ingezet. Er is geen zicht op wat de scholen met de gelden hebben gedaan.

Bij het ontvangen van aanvragen voor extra ondersteuning wordt er algemeen gekeken of er zich geen vreemde zaken voordoen. De aanvragen worden dus wel deels inhoudelijk getoetst, omdat een samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen.

Eind 2015 was het samenwerkingsverband door de vele aanvragen voor extra ondersteuning volledig door het budget voor 2015-2016 heen. Waarschijnlijk komt dit doordat de scholen wat meer wegwijs waren geworden in het aanvragen van extra ondersteuning. Daarnaast is het samenwerkingsverband een nieuw concept. De scholen beseffen niet altijd evengoed dat een aanvraag ten koste gaat van de totale middelen, en daarmee van alle scholen van het samenwerkingsverband. Er moet nog een cultuur groeien waarbij er zorgvuldig met middelen wordt omgegaan.

Doordat de middelen in de toekomst volledig naar de scholen gaan, is dit risico er voor het samenwerkingsverband niet meer. Het risico aangaande het zorgvuldig omgaan met middelen ligt dan bij de schoolbesturen. Doordat de middelen vanaf volgend jaar direct volledig aanwezig zijn, kunnen de scholen meer preventief en voorkomend te werk gaan. De middelen hoeven dan niet pas te worden ingezet als er een probleem is. Middelen kunnen dan ook meer gebruikt worden voor het behalen van doelstellingen.

In de toekomst wil de directeur ook gesprekken met de schoolbesturen aangaan om te vragen wat de doelen waren en wat gedaan hebben om deze te bereiken. Dit is echter nu nog niet van de grond gekomen. Beleidsinhoudelijke keuzes van scholen zijn erg belangrijk. Met de scholen wil de directeur bespreken hoe ze de gelden willen verdelen. Hiervoor moeten de scholen zelf met plannen komen.

Vraag 4: Op welke wijze monitort u hoe de middelen worden verdeeld over de scholen?

De verdeling van middelen wordt niet gemonitord. Dit moet nog in gang gezet worden.

Vraag 5: Op welke wijze geeft u invulling aan de taak zoals geformuleerd door de sectorraden, waaronder de PO-raad: "Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband)"?

Het samenwerkingsverband bevindt zich nog in de opbouwfase en wil meer systematisch en gestructureerd te werk gaan in de toekomst. De uitvoering van de processen heeft volgens de directeur veel aandacht nodig. Kwaliteitszorg is volgens de directeur het met elkaar scherper doelen en resultaten afspreken en nagaan of deze ook worden bereikt.

Binnen het samenwerkingsverband worden de aanvragen voor extra ondersteuning wel gemonitord. Scholen vullen zelf de vragen van de vragenlijst (objectief) in. Deze vragen zijn gericht op het functioneren van de schoolbesturen. De uitkomsten van deze vragen worden door de scholen met elkaar vergeleken. Dit stimuleert scholen beter te scoren.

Vraag 6: Ziet u verschillen tussen aanvragen/resultaten en besteding van middelen tussen scholen/schoolbesturen? Zo ja wordt hier ook beleid op geformuleerd?

Ja, er zijn zeker verschillen op diverse gebieden te zien. Hierover wordt het gesprek aangegaan met scholen, die hier soms hun beleid op aanpassen. De afzonderlijke scholen en schoolbesturen verschillen onderling in problematiek maar ook in de oplossingen die zij bedenken. Soms komt dit omdat de scholen verschillen wat betreft karakter, maar soms heeft de ene school een betere oplossing voor een probleem dan een andere school dat heeft. Dit moet worden afgewogen, waarna langzaam maar zeker het beleid er (deels) op kan worden geformuleerd. De kennis over de verschillen blijkt uit de beoordelingen van de aanvragen van de extra ondersteuning en de extra toelaatbaarheidsverklaringen.

Vraag 7: Voldoet de huidige informatie aan uw behoeften?

De informatievoorziening kan nog veel beter. De directeur ziet dit als een groeiproces, eerst moet het samenwerkingsverband leren te functioneren en als alles goed loopt, kan er worden overgegaan tot monitoring. Het is daarbij wel belangrijk om helder doelen als samenwerkingsverband te hebben geformuleerd.

Gewenste situatie

Vraag 8: Welke additionele informatie van de scholen zou u willen ontvangen betreffende de besteding van middelen?

De directeur weet niet precies welke additionele informatie zou moeten worden ontvangen, maar gelooft sterk in het voeren van gesprekken met schoolbesturen waarbij het gaat over doelen, resultaten, leerpunten en toekomstperspectief. Dit zou dan ook in het ondersteuningsplan vanaf 2018 verwerkt moeten worden. Scholen moeten zich afvragen wat de geleverde onderwijsinspanning de leerlingen oplevert. Scholen moeten leren de gegevens te interpreteren voor het formuleren van het onderwijsbeleid. De directeur vindt dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het genereren van deze gegevens. Het samenwerkingsverband kijkt met name inhoudelijk mee en adviseert als het verkeerd gaat op scholen. De directeur is van mening dat er meer uit de middelen gehaald kan worden dan op dit moment het geval is. De collectieve middelen dienen zo efficiënt mogelijk ingezet te worden. Waar kwaliteit groeit ziet men ook de doelmatigheid van de besteding van middelen toenemen. Eens in de twee jaar zou de directeur een audit willen op de scholen om de kwaliteit te toetsen. Dit gebeurt dan aan de hand van een gesprek met de scholen. Scholen moet in deze audits onder andere aangeven hoe ze het geld besteden en hoe ze de doelen behalen.

Ook is er de wens om vanaf het nieuwe ondersteuningsplan de aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen niet alleen procedureel maar juist ook inhoudelijk door het samenwerkingsverband te laten toetsen.

Vraag 9: Is het opleveren van deze additionele informatie ook haalbaar en realistisch voor de scholen?

De directeur vindt dat men gebruik dient te maken van slimme manieren om informatie op te halen. De geleverde kwaliteit op de afzonderlijke scholen verschilt erg. Om dit duidelijk te krijgen zijn formats waardoor duidelijke informatie kan worden gegenereerd en kan worden vergeleken van belang. Hiervoor wil het samenwerkingsverband gebruik gaan maken van enquêtes en audits. Er zijn echter scholen (schoolbesturen) die hier niet graag aan meewerken.

Vraag 10: Over welke informatie dienen de volgende organen van het samenwerkingsverband volgens u te beschikken?

a. Toezichthoudend orgaan

Het toezichthoudend orgaan dient te beschikken over informatie waardoor zij het vertrouwen kunnen krijgen dat doelen worden bereikt. Hiervoor is het belangrijk dat de doelen concreter worden gemaakt en SMART worden geformuleerd.

b. Directeur-bestuurder

De directeur-bestuurder dient te beschikken over dezelfde informatie als het toezichthouden orgaan, anders kan hij zijn toezichthouders niet informeren. De informatie mag wel meer operationeel en breed zijn, maar gezien de capaciteit wil de directeur niet te veel informatie.

Vraag 11: Aan welke informatie heeft u geen behoefte als het gaat om de besteding van middelen die u nu wel krijgt?

De directeur heeft geen behoefte aan te gedetailleerde informatie, de directeur wil vooral essentiële informatie op bestuursniveau. Informatie op schoolniveau is te gedetailleerd. Daarnaast wil de directeur door de informatie een goed zicht hebben op de besteding van middelen. Aan de hand van deze informatie wil de directeur op die scholen gesprekken aangaan waar dat nodig is.

Vraag 12: Zou de overheid een rol moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen?

Nee, de overheid moet vooral een faciliterende rol vervullen, bijvoorbeeld door subsidiering van brancheorganisaties zoals de PO-raad. Deze organisaties vormen een basis waarin samenwerkingsverbanden informatie kunt opnemen.

Vraag 13: Welke rol zou de accountant kunnen/moeten spelen in dit proces?

De directeur gelooft sterk in het inzetten van mensen die niet werkzaam zijn in het onderwijs voor adviezen. Een accountant moet goede en lastige vragen kunnen stellen en kunnen meedenken in dit proces.

8.7a Uitwerking interview samenwerkingsverband D

Interviewer: R. Terlouw

Functie geïnterviewde: regiomanager en beleidsmedewerker samenwerkingsverband D

Introductie geïnterviewde

De geïnterviewde vervult de functie van regiomanager binnen het (enige) landelijke samenwerkingsverband. Deze regio vormt een derde van het gehele samenwerkingsverband. Daarnaast adviseert de geïnterviewde de Raad van Bestuur aangaande het financiële en personele zaken. Over deze zaken wordt verantwoording bij de scholen gevraagd waarover verslag wordt gegeven aan de Raad van Bestuur. Na diverse banen in het onderwijs vervuld te hebben, is de geïnterviewde gaan werken bij een samenwerkingsverband Weer Samen Naar School. Toen het samenwerkingsverband WSNS overging naar het samenwerkingsverband Passend Onderwijs, bleef de geïnterviewde werkzaam bij het samenwerkingsverband.

Huidige situatie

Vraag 1: Wat is uw visie op Passend onderwijs?

De regiomanager van het samenwerkingsverband is van mening dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, een plek moeten hebben in het reguliere basisonderwijs. Datgene wat op het reguliere basisonderwijs kan gebeuren, moet daar ook gebeuren. Dit moet stap voor stap bereikt zien te worden. Passend onderwijs moet volgens de regiomanager 'thuis nabij gebeuren'. Het samenwerkingsverband moet echter wel beseffen dat alle afzonderlijke schoolbesturen hun eigen wil en ambities hebben. De regiomanagers willen deze besturen de ruimte bieden om hun eigen invulling te geven aan Passend onderwijs. De regiomanager vindt dat Passend onderwijs niet op het niveau van samenwerkingsverbanden gebeurt maar op niveau van schoolbesturen. Het samenwerkingsverband wil een faciliterende en stimulerende rol richting de scholen innemen. In gesprekken met schoolbesturen vragen de regiomanagers hen hoe zij invulling denken te geven aan het Passend onderwijsbeleid en wat hun ambities zijn. Tijdens deze gesprekken komen ook de kengetallen ter sprake. Scholen met een hoog deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs proberen de regiomanagers niet te bekritisieren maar te stimuleren dit te verbeteren. Bij het samenwerkingsverband worden de kosten solidair gedragen. Scholen met een relatief laag deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs dragen bij aan scholen met een relatief hoger deelnamepercentage. De deelnamepercentages van de afzonderlijke scholen zijn bij iedereen bekend binnen het samenwerkingsverband. Door scholen met relatief lage deelnamepercentages wordt wel eens geopperd om deze percentages als sturingsmiddel te gebruiken aangaande de financiën. Concreet zou dit dan inhouden dat op het moment dat een school boven een bepaalde grens aan deelnamepercentage komt, de bekostiging hiervoor zelf moet verzorgen. In de huidige situatie is dit niet het geval, maar er zijn schoolbesturen die met dit idee rondlopen.

Vraag 2: Op welke wijze vindt de verdeling van middelen plaats? Welk model wordt toegepast? (Schoolmodel, Expertise Model, Leerlingenmodel of een combinatie)

De verdeling van middelen vindt bij het samenwerkingsverband grotendeels volgens het schoolmodel plaats. Het samenwerkingsverband heeft hiervoor gekozen omdat zij van mening zijn dat de scholen zelf de verantwoordelijkheid over het beleid dragen en hun leerlingenpopulatie het beste kennen.

Het samenwerkingsverband maakt bij de verdeling van middelen over de vier regio's onderscheid tussen kosten die gemaakt worden voor leerlingen met cognitieve of lichamelijke problemen en leerlingen met gedragsproblemen. De leerlingen met cognitieve en lichamelijke problemen kunnen 'hard' geïndiceerd worden; beïnvloeding van deze handicap is niet mogelijk. Het samenwerkingsverband kan niet sturen op aantallen leerlingen met een cognitieve of lichamelijke handicap of afwijking. De financiële verantwoordelijkheid hiervoor wordt dan ook op landelijk niveau gedragen.

Dit is echter niet het geval bij gedragsproblematiek. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er opmerkende verschillen zijn tussen individuele scholen. Zo kon het voorkomen dat twee gelijksoortige scholen in dezelfde woonplaats sterk verschilden wat betreft het aantal rugzakken cluster 4 (gedrag). Als een school 'goed' was in het aanvragen van rugzakken, konden de aantallen rugzakken op die school flink oplopen. Het samenwerkingsverband heeft dan ook de afzonderlijke regio's financieel verantwoordelijk gesteld voor gedragsproblematiek. Als binnen een afzonderlijke regio het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs relatief hoog is, zullen er minder financiële middelen aan de basisscholen worden toegewezen. In zekere zin kan op 'vervelende uitingen van gedrag (ook bij autisme en adhd bijvoorbeeld) gestuurd worden door de professie van leerkracht en school in het omgaan met deze kinderen.

Voor de invoering van Passend onderwijs kregen werden de middelen relatief gezien niet gelijk verdeeld over het land. In sommige delen van het land werden er meer extra ondersteuningsmiddelen aangevraagd dan in andere delen van het land. Met de invoering van Passend onderwijs is de overheid deze verschillen gelijk gaan trekken over een bepaalde periode. Dit wordt verevening genoemd. Het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs van het samenwerkingsverband ligt beneden het landelijk gemiddelde. Hierdoor zal het samenwerkingsverband de komende jaren meer financiële middelen ontvangen. Omdat het samenwerkingsverband een landelijk karakter heeft, is er binnen het samenwerkingsverband sprake van regionale verschillen. De komende jaren wordt de verevening dan ook binnen het samenwerkingsverband toegepast..

Naast het schoolmodel past het samenwerkingsverband voor een klein deel ook het expertisemodel toe. Iedere regio beschikt over een eigen ambulante dienst waarbij professionals begeleiding bieden. Deze begeleiding wordt door het samenwerkingsverband gefinancierd en wordt op aanvraag van de scholen ingezet. Hierdoor is er op heel korte termijn begeleiding en/of ondersteuning in de vorm van een arrangement beschikbaar voor de scholen. De aanvragen voor begeleiding worden per regio bij een regionaal 'loket' gedaan. Dit loket kent een commissie van toekenning dat zicht buigt over de aanvragen en toekennen van de ondersteuning. Bij arrangementen voor leerlingen met een lichamelijke en/of cognitieve handicap bestaat het arrangement uit middelen in euro en natura (=ambulante begeleiding). Voor leerlingen met een beperking in het gedrag alleen middelen in natura. In de overdracht naar de scholen zitten voor deze leerlingen middelen in euro's om de begeleiding op school vorm te geven.

Vraag 3: Wat wordt er aan terugkoppeling/informatie betreffende de besteding van middelen vanuit scholen ontvangen? (b.v. financiële informatie en informatie over behaalde resultaten(kwaliteitsinformatie))

Het samenwerkingsverband heeft in februari verantwoording over 2015 aangaande de besteding van de middelen van de scholen ontvangen. De afzonderlijke scholen hebben hiervoor een model ingevuld. Uit dit model komt naar voren aan welke categorieën de middelen zijn besteed. Naast dit overzicht worden de deelnamepercentages aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs gelegd en worden er conclusies getrokken. Het samenwerkingsverband hecht veel waarde aan de gesprekken die na aanleiding van het door scholen ingevulde spreadsheet worden gevoerd. Een groot deel van de vragen in het spreadsheet kunnen namelijk subjectief worden ingevuld. Tijdens een gesprek worden de onzuiverheden uit de resultaten gehaald die bijvoorbeeld door verkeerde interpretatie zouden kunnen zijn ontstaan. Het samenwerkingsverband wil zichzelf en de scholen in de gesprekken afvragen of de verrichte handelingen in relatie staan tot de visie en het ondersteuningsplan. Hierbij staat centraal hoe de middelen ten dienste hebben gestaan aan de gestelde doelen. Omdat de doelen nog te weinig expliciet zijn geformuleerd is dat op dit moment lastig. De aanvragen voor expertise gebeuren via een systeem bij de regionale loketten. Deze systemen kunnen op eenvoudige wijze kengetallen en informatie genereren over een bepaalde periode. Bij een gesprek met een schoolbestuur besteden de regiomanagers altijd aandacht aan een drietal zaken, namelijk;

- Financiële verantwoording
- Deelnamepercentages in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs
- Het gebruik van arrangementen

De gesprekken met schooldirecties zien de regiomanagers als sturend en richtinggevend en niet als bekritiserend. Hiervoor is soms wel wijsheid nodig om op de juiste wijze mee om te gaan. Na afloop van een gesprek wordt er een verslag opgesteld.

Het invullen van de spreadsheet maakt de directeuren/intern begeleiders bewust van de inkomsten en de uitgaven.

Vraag 4: Op welke wijze monitort u hoe de middelen worden verdeeld over de scholen?

Monitoren is nu erg nog lastig, maar het samenwerkingsverband gaat hier mee door. Uiteindelijk wil het samenwerkingsverband een meerjarenoverzicht kunnen opstellen aangaande de verdeling van middelen over de scholen en op basis daarvan monitoren wat er uit gekomen is.

Vraag 5: Op welke wijze geeft u invulling aan de taak zoals geformuleerd door de sectorraden, waaronder de PO-raad: "Het bestuur van het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat de aangesloten scholen verantwoording afleggen over de resultaten die met de toegekende ondersteuningsmiddelen zijn behaald en voorziet in een systematische monitoring hiervan (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband)"?

Het systematische monitoren begint langzaam maar zeker vorm te krijgen. Een koppeling tussen behaalde resultaten en ontvangen middelen is er echter nog niet. De regiomanager vindt het echt een manco dat er in het ondersteuningsplan nog geen kwalitatieve en kwantitatieve resultaten staan geformuleerd. Dit is zeker een verbeterpunt voor het samenwerkingsverband.

De regiomanager is van mening dat in sommige gevallen een financiële prikkel nodig is om dingen voor elkaar te krijgen. Soms helpt het alleen als scholen het 'in hun portemonnee' voelen. In sommige gevallen kan dit helpen om onderwijsontwikkeling op gang te helpen.

PO-raden en sectorraden vragen soms diverse zaken van de samenwerkingsverbanden of scholen, maar er moet een wettelijke grondslag aan liggen om het te kunnen verplichten. In de wet staat nergens vermeldt dat de scholen direct verantwoording moeten afleggen over de besteding van middelen.

Vraag 6: Ziet u verschillen tussen aanvragen/resultaten en besteding van middelen tussen scholen/schoolbesturen? Zo ja wordt hier ook beleid op geformuleerd?

Ja, er zijn met name tussen de verschillende regio's duidelijke verschillen te zien. De oorzaken die aan deze verschillen ten grondslag liggen worden nog geanalyseerd door gesprekken te voeren met scholen en in gesprekken tussen de verschillende regiomanagers.. Met name zijn er verschillen te constateren wat betreft de besteding van de middelen. Ook zijn er veel verschillen te zien tussen aanvragen van expertise en toelaatbaarheidsverklaringen. Sommige scholen vragen een toelaatbaarheidsverklaring aan terwijl er voor de betreffende leerling niet eerst een ambulant begeleider, ofwel expertise, is ingehuurd. Terwijl het inzetten van expertise een leerkracht steviger en meer capabel kan maken om met de leerling om te gaan, waardoor een toelaatbaarheidsverklaring misschien niet eens aangevraagd had hoeven worden.

De regiomanager is echter wel van mening dat een tijdsperiode van een jaar te kort is om conclusies te trekken. Resultaten over een tijdsperiode van ongeveer vier jaar geven een beter beeld over het werkelijk functioneren van een school omdat pieken en dalen dan in perspectief geplaatst kunnen worden.

Vraag 7: Voldoet de huidige informatie aan uw behoeften?

Dat vindt de regiomanager lastig te zeggen, er is dit jaar voor het eerst informatie opgevraagd en het samenwerkingsverband is nog druk bezig met de analyses. De regiomanagers zijn wel van plan deze lijn voort te zetten. De kans is echter groot dat er in de toekomst nog wel wat kleine aanpassingen zullen worden gedaan aan het model.

Gewenste situatie

Vraag 8: Welke additionele informatie van de scholen zou u willen ontvangen betreffende de besteding van middelen?

Dat weet de regiomanager nu nog niet precies. Met de huidige informatie kan het samenwerkingsverband redelijk goed in kaart brengen waaraan de gelden zijn besteed. Wel willen de regiomanagers in de toekomst meer kwalitatieve informatie ontvangen. Deze informatie moet dan gekoppeld zijn aan de doelen die in het bestedingsplan geformuleerd staan. Kwalitatieve resultaten zijn erg lastig om te meten, maar wel erg belangrijk, hier willen de regiomanagers zich in de toekomst dan ook mee bezig gaan houden. Daarnaast is het lastig om concrete normen voor scholen te formuleren omdat ze onderling erg verschillen.

Vraag 9: Is het opleveren van deze additionele informatie ook haalbaar en realistisch voor de scholen?

De scholen zijn niet altijd even bereidwillig om de spreadsheets in te vullen, maar over het algemeen levert het weinig tot geen problemen op. Sommige schooldirecteuren hebben moeite met het

invullen van sommige, met name financiële, vragen. De regiomanagers proberen dan ook zo veel mogelijk gegevens al voor de scholen in te vullen. Directeuren vragen zich soms af wat het invullen van de spreadsheets hen oplevert. Door de gesprekken die worden gevoerd met de schoolbesturen, proberen de regiomanagers hen het nut ervan in te laten inzien. De vergelijking die door de resultaten tussen scholen gemaakt kan worden, kan van nut groot nut zijn.

Vraag 10: Over welke informatie dienen de volgende organen van het samenwerkingsverband volgens u te beschikken?

c. Toezichthoudend orgaan

De regiomanager is van mening dat de toezichthouders vooral informatie op hoofdlijnen dienen te ontvangen. Dit betreft met name kwartaalrapportages en zeker jaarverslagen. De auditcommissie bespreekt de kwartaalrapportage uitgebreid. Vooral de grote lijn wordt in de gaten gehouden. Hierbij zullen afwijkingen snel opvallen en kan hier op ingezoomd worden.

d. Regiomanager

Drie maal in het jaar vinden er gesprekken tussen de regiomanagers en de directeur van het samenwerkingsverband plaats. Deelnamepercentages, financiële cijfers en arrangementen hebben hierin een grote plaats. De regiomanager heeft de verantwoordelijkheid om de uitgaven binnen de begroting te houden. De regiomanagers gaan ook in gesprek met de scholen inzake het totaaloverzicht van de scholen.

Vraag 11: Aan welke informatie heeft u geen behoefte als het gaat om de besteding van middelen die u nu wel krijgt?

De huidige informatie die het samenwerkingsverband ontvangt is voldoende.

Vraag 12: Zou de overheid een rol moeten spelen bij het zorgen voor managementinformatie door wetten en regels op te stellen om scholen te verplichten verantwoordelijkheid af te leggen over de besteding van middelen?

De overheid zou scholen wettelijk moeten verplichten om verantwoording af te leggen over de besteding van middelen. Dit niet omdat scholen niet bereid zijn tot aanleveren van informatie, maar ter verduidelijking tegenover de onderwijsinspectie.

Vraag 13: Welke rol zou de accountant kunnen/moeten spelen in dit proces?

De accountant moet controleren op rechtmatigheid van de besteding van de middelen. Als verantwoording van scholen volgens de wet moet worden afgelegd, moet de accountant hierop toetsen. Daarnaast zou de accountant een adviserende rol kunnen vervullen. Dit moet dan wel op initiatief van het samenwerkingsverband zijn.

8.7b Model verantwoording samenwerkingsverband D

Model verantwoording samenwerkingsverband D		Verantwoording inzet middelen Passend Onderwijs 2015																			
		A: Schoolgegevens: Naam school Plaats Bestuursnummer brin nr. Aantal schoolweken																			
B: Normbedragen loonkosten per klokuur: Directie € - Onderwijzend Personeel € - Onderwijs Ondersteunend Personeel € -		C: Berekening van de overdracht voor bekostiging basisondersteuning <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2014/2015</th> <th>2015/2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aantal leerlingen o.b.v. 1-10 vorig jaar</td> <td> </td> <td> </td> </tr> <tr> <td>Bedrag per leerling</td> <td>€ -</td> <td>€ -</td> </tr> <tr> <td>Vast bedrag per school</td> <td>€ -</td> <td>€ -</td> </tr> </tbody> </table>			2014/2015	2015/2016	Aantal leerlingen o.b.v. 1-10 vorig jaar			Bedrag per leerling	€ -	€ -	Vast bedrag per school	€ -	€ -						
	2014/2015	2015/2016																			
Aantal leerlingen o.b.v. 1-10 vorig jaar																					
Bedrag per leerling	€ -	€ -																			
Vast bedrag per school	€ -	€ -																			
D: Aantallen arrangementen ambulante begeleiding Gedrag JRK (alleen in regio Zeeland) Cluster 3 (ZML / LZK / LG) Cluster 2 (taal / spraak) Cluster 1 (blind / slechtziend) Totaal <u>0</u> Indicatie ondersteuningsbudget Lumpsum € -		E: Opbouw budget Passend Onderwijs / arrangementen in geld: <table border="1"> <tbody> <tr> <td>1. Standaard budget 2015 basisondersteuning</td> <td>€ -</td> </tr> <tr> <td>2. Cluster 4 overgangsregeling (tot 31-7-2015)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>3. Overgangsregeling licht ondersteuning (tot 31-7-2016)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>4. Cluster 3 arrangementen in geld (ZML / LZK / LG)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>5. JRK arrangementen in geld (alleen in regio Zeeland)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>6. Overige</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>7. Cluster 2 arrangementen in geld (taal / spraak)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>8. Cluster 1 arrangementen in geld (blind / slechtziend)</td> <td> </td> </tr> <tr> <td>Totaal budget Passend Onderwijs SWV's</td> <td>€ -</td> </tr> </tbody> </table>		1. Standaard budget 2015 basisondersteuning	€ -	2. Cluster 4 overgangsregeling (tot 31-7-2015)		3. Overgangsregeling licht ondersteuning (tot 31-7-2016)		4. Cluster 3 arrangementen in geld (ZML / LZK / LG)		5. JRK arrangementen in geld (alleen in regio Zeeland)		6. Overige		7. Cluster 2 arrangementen in geld (taal / spraak)		8. Cluster 1 arrangementen in geld (blind / slechtziend)		Totaal budget Passend Onderwijs SWV's	€ -
1. Standaard budget 2015 basisondersteuning	€ -																				
2. Cluster 4 overgangsregeling (tot 31-7-2015)																					
3. Overgangsregeling licht ondersteuning (tot 31-7-2016)																					
4. Cluster 3 arrangementen in geld (ZML / LZK / LG)																					
5. JRK arrangementen in geld (alleen in regio Zeeland)																					
6. Overige																					
7. Cluster 2 arrangementen in geld (taal / spraak)																					
8. Cluster 1 arrangementen in geld (blind / slechtziend)																					
Totaal budget Passend Onderwijs SWV's	€ -																				
F: Specificatie bestedingen:																					
		gemiddeld aantal uren per week	bedrag																		
I.B.	Directie		€ -																		
	OP		€ -																		
	OOP		€ -																		
R.T. / meer handen in de klas	Directie		€ -																		
	OP		€ -																		
	OOP		€ -																		
SOVA / BOF en andere trainingen	Directie		€ -																		
	OP		€ -																		
	OOP		€ -																		
Klassen formatie	Directie		€ -																		
	OP		€ -																		
	OOP		€ -																		
Zorg of plusklas	Directie		€ -																		
	OP		€ -																		
	OOP		€ -																		
Externe kosten leerlingen onderzoeken			€ -																		
Materiele kosten			€ -																		
Professionalisering (bv. lichte arrangementen ambulante begeleiding)			€ -																		
TOTAAL			<u>€ -</u>																		
G: Totalen budget en bestedingen:																					
Totaal budget Passend Onderwijs SWV 's	€ -	Onderbesteding ondersteuningsbudget SWV's	€ -																		
Totaal bestedingen Passend Onderwijs	€ -	Bestedingen ten laste van Lumpsum	€ -																		