



Vanaf 1 augustus 2014 is Passend Onderwijs van kracht. Kern van dit stelsel is dat schoolbesturen zorgplicht hebben voor de leerlingen die zich aanmelden of zijn ingeschreven bij hun school of scholen. Tevens is bepaald dat alle schoolbesturen verplicht deel uitmaken van regionale samenwerkingsverbanden. Binnen dit stelsel vormen de schoolbesturen een cruciale schakel op twee verschillende niveaus:

- Schoolbesturen vormen gezamenlijk de verschillende samenwerkingsverbanden en beslissen daarmee over de inzet en verdeling van middelen van het samenwerkingsverband, de opstelling van een ondersteuningsplan en de realisatie van een dekkend aanbod van voorzieningen in het samenwerkingsverband.
- Schoolbesturen beslissen zelf ook over de allocatie van middelen over hun school of scholen. Afhankelijk van hun context en visie spelen ze vervolgens ook een (grote) rol in de feitelijke vormgeving van passend onderwijs binnen hun school of scholen.

Binnen het landelijke Evaluatieprogramma Passend Onderwijs hebben we op een aantal momenten en op een aantal manieren inzicht gegeven in de positie van schoolbesturen. Een landelijk representatief en breed beeld van de rol binnen en opvattingen over passend onderwijs vanuit het perspectief van schoolbesturen ontbrak echter. Het onderzoek “Schoolbesturen en passend onderwijs” voorziet hierin. We gaan we in op de volgende onderwerpen:

- 1) de rol van besturen bij de realisatie van passend onderwijs op hun scholen;
- 2) de visie van besturen op de samenwerking binnen het samenwerkingsverband;
- 3) de visie van besturen op het stelsel van passend onderwijs.

In afstemming met betrokkenen van het Ministerie van OCW, de PO-Raad en VO-Raad en de Inspectie van het onderwijs, en binnen het consortium dat het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs uitvoert, hebben we een vragenlijst opgesteld en getest onder enkele besturen. In het najaar van 2019 hebben we de vragenlijst als web-enquête uitgezet onder alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Uiteindelijk heeft 24% van de besturen deelgenomen. Omdat besturen met slechts één school (eenpitters) ondervertegenwoordigd waren in de respons, hebben we hier in de analyses voor gecorrigeerd. In de analysefase hebben we enkele opvallende bevindingen in twee reflectiebijeenkomsten voorgelegd aan een groep schoolbesturen en experts. Hieronder presenteren we de hoofdconclusies van het onderzoek.

De rol van schoolbesturen in passend onderwijs

Hoewel schoolbesturen als bevoegd gezag formeel verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van ondersteuning en zij beslissingen kunnen nemen voor hun scholen, laten ze in de praktijk veel zaken over aan de scholen zelf. Op bijna elk van de bevraagde aspecten ligt de sturing vaker decentraal bij de scholen dan centraal bij het bestuur. Kleine schoolbesturen verschillen in dit opzicht niet van grote schoolbesturen. Tegelijkertijd zien we dat schoolbesturen wel vaak een rol spelen in de organisatie van overleg, eigen bovenschoolse voorzieningen of bijvoorbeeld de mogelijkheid om arrangementen aan te vragen bij het bestuur. Hier zien we wél verschillen tussen groepen besturen; grotere besturen hebben vaker een beleidsmedewerker(s) voor passend onderwijs en een eigen bovenschoolse voorziening(en) dan kleinere besturen. Dit verschil in bestuursomvang zien we dan weer niet terug in de verdeling over begrotingsposten; grote besturen maken zo bezien geen andere keuzes, maar hun schaalgrootte stelt hen in staat om mensen en voorzieningen beschikbaar te stellen. Al met al zetten schoolbesturen gemiddeld iets meer dan de helft van de middelen die ze van het samenwerkingsverband ontvangen direct door naar hun scholen. De rest van de middelen komen via arrangementen, speciale voorzieningen, of meer indirect via dienstverlening aan scholen en professionalisering van medewerkers ten gunste van de leerlingen. De meeste schoolbesturen reserveren zelf geen middelen voor passend onderwijs, slechts 8% van de besturen reserveert zelf een (klein deel) van de middelen.

Schoolbesturen over het samenwerkingsverband

Over het geheel gezien (gemiddeld) zijn schoolbesturen overwegend tevreden over de samenwerking binnen het samenwerkingsverband:

- besturen vinden het toezicht op het samenwerkingsverband voldoende onafhankelijk (64%);
- verschillende groepen besturen hebben voldoende invloed op het beleid van het samenwerkingsverband (afhankelijk van de bestuursomvang 66% tot 71% tevreden);
- besturen oordelen overwegend positief over de mate van consensus en wat neutraler over de mate van onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen;
- besturen zijn overwegend positief over de duidelijkheid van het financieel beleid van het samenwerkingsverband en een meerderheid (59%) vindt dat zij als bestuur voldoende invloed hebben op de verdeling van de middelen. Waar besturen vinden dat ze te weinig middelen ontvangen lijkt dit veelal een gevolg te zijn van de ervaren financiële positie van het samenwerkingsverband en minder een intern verdeelvraagstuk;
- besturen oordelen positief over de werking van de zorgplicht.

Tegelijkertijd kunnen we hier wat kanttekeningen bij plaatsen:

- Een kwart van de besturen vindt dat grote besturen te veel invloed hebben op de besluitvorming in het samenwerkingsverband, ten nadele van eenpitters en kleine besturen.
- Bijna de helft van de besturen vindt dat hun samenwerkingsverband te weinig middelen ontvangt; niet verrassend zijn dit vaker besturen in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening.

Schoolbesturen over het stelsel van passend onderwijs

Na vijf jaar passend onderwijs vindt iets meer dan de helft van de schoolbesturen dat de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor het realiseren van passend onderwijs; 18% ziet helemaal/overwegend geen meerwaarde. Deelnemers aan de reflectiebijeenkomsten ervaren dat de meerwaarde met de jaren groter is geworden, maar we hebben geen betrouwbare gegevens om deze ervaring te staven. Als we kijken naar de wensen van de besturen, zien we een aanzienlijke behoefte om meer te kunnen sturen op de aansluiting met jeugdhulp. Enerzijds willen relatief veel besturen dat de regio van het samenwerkingsverband samenvalt met de jeugdhulpregio, maar anderzijds is er weinig animo voor aanpassing van de schaal van het eigen samenwerkingsverband. Tenslotte leeft de wens onder een grote groep schoolbesturen om zelf direct te beschikken over de middelen voor passend onderwijs (dus zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband), maar is ook een grote minderheid hier juist tegen. Al met al is een flinke groep besturen huiverig voor grote ingrepen in het stelsel.

Meer informatie

Het onderzoek maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020. Bezoek onze website voor meer onderzoeksresultaten: www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Bron: Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Heijsters, L. (2020). Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs. Utrecht: Oberon.