



Workshop Passend Onderwijs

NVOR

29 maart 2018

Harry Nijkamp



Inhoud workshop

- Passend Onderwijs bestuurlijk/juridisch
bezien:
 - 2 complexe opgaven:
 - Hoe gaat het met governance passend onderwijs?
 - Hoe gaat het met verevening?



Governance

- SWV moet rechtspersoon zijn
- Schoolbesturen zijn aangesloten bij SWV en werken verplicht samen
- SWV ontvangt rechtstreeks van Rijk bekostiging
- SWV is vrij in verdeelmodel (leerlingmodel, schoolmodel, expertisemodel)
- SWV stelt ondersteuningsplan vast (beleidsplan)
- SWV heeft medezeggenschap: Ondersteuningsplanraad (OPR)
- Er moet 'deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht' zijn ("bepalingen voor schoolbesturen zijn van overeenkomstige toepassing op SWV")



Governance passend onderwijs

- Complex en hybride
- Complex:
 - Grote belangen (denk aan so/vso, omvang middelen, middelenverdeling, werkgelegenheid)
 - Veel stakeholders (intern, extern), complexe belangenafweging
 - Thuiszitters/negatieve verevening (geen simpele oplossingen)
 - Complexe regelgeving (bekostiging)
- Rollen schoolbesturen:
 - Eigenaar
 - Klant
 - (mede)bestuurder
 - Toezichthouder
 - Belanghebbende



9 mogelijke bestuursmodellen uitgewerkt in handreiking

	Vereniging	Stichting	Coöperatieve vereniging
Bestuur-directiemodel	X	X	X
DB/AB model	X	X	X
Raad van Toezichtmodel	X	X	X



Governance praktijk

- 2/3 is stichting, 1/3 is vereniging
 - Bestuur/directiemodel komt meest voor
 - Daarna one tier model (AB/DB)
 - Ca 10% heeft Raad van Toezicht model
-
- Meestal toezichtrol door vertegenwoordigers schoolbesturen



Governance

- Tweede Kamer (aangenomen moties)

- Motie Ypma (dec 2016)

verzoekt de regering, een code voor goed bestuur te ontwikkelen voor de samenwerkingsverbanden en daarnaast te onderzoeken op welke wijze onafhankelijk toezicht vormgegeven kan worden

- Motie Becker (juni 2017)

Overwegende dat het toezicht op de samenwerkingsverbanden vaak plaats vindt door bestuurders van scholen die onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband én daardoor een dubbele pet op hebben, Verzoekt de regering te zorgen dat er onafhankelijk toezicht komt bij ieder samenwerkingsverband zodat het belang van de leerling in Passend onderwijs overal centraal komt te staan’.

- Motie Rog (juli 2017)

verzoekt de regering, ervoor zorg te dragen dat het onafhankelijke toezicht op de samenwerkingsverbanden niet gepaard gaat met extra geld voor overhead en dus geen extra middelen onttrokken worden aan de ondersteuning of zorg aan leerlingen



Actuele ontwikkelingen

- **Rapport rekenkamer (mei 2017):**
 - Er is onvoldoende zicht op waar het geld voor passend onderwijs aan wordt besteed. Dat concludeert de Rekenkamer in haar onderzoek naar het jaarverslag 2016 van het ministerie van Onderwijs.
 - **In 2016 was er 2,4 miljard euro te besteden voor passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Hoe dat geld wordt besteed is volgens de Rekenkamer niet transparant en het toezicht is niet onafhankelijk geregeld.**
 - "Er zijn namelijk signalen dat de leerlingenondersteuning nog niet overal goed loopt", schrijft de Rekenkamer. "Juist daarom is het nodig dat duidelijk is waaraan het geld voor leerling ondersteuning wordt uitgegeven."
 - "De stapeling van financiële problemen bij samenwerkingsverbanden kan het risico met zich meebrengen dat zij in strijd met de doelstellingen van passend onderwijs handelen door bij besluiten over de extra ondersteuning aan leerlingen, financiële overwegingen zwaar te laten meewegen"



Regeerakkoord

- “Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, komt er **onafhankelijk toezicht** op de samenwerkingsverbanden”
- “Om te voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen, willen we het aantal thuiszitters fors beperken en verzuim eerder signaleren en aanpakken. Alle samenwerkingsverbanden zullen daartoe een wettelijk verplichte **doorzettingsmacht** beleggen”



Evaluatie rapport passend onderwijs

- Feb 2018, Governance passend onderwijs (Kohnstamm/Oberon)
- *“Het grootste risico is het gebrek aan tegenspraak. In veel samenwerkingsverbanden is nog onvoldoende sprake van een heldere rolverdeling, is het toezicht niet onafhankelijk, en biedt de ondersteuningsplanraad nauwelijks weerwerk. Hierdoor zijn er in de driehoek tussen bestuur, toezicht en medezeggenschap onvoldoende checks and balances. Dit maakt de governance van samenwerkingsverbanden kwetsbaar”*
- **Adviezen:**
 - *Verantwoording besteding middelen moet beter. Schoolbesturen moeten verplicht in jaarverslag verantwoording afleggen over besteding middelen passend onderwijs*
 - *Geen verplichting van overheidswege opleggen over intern toezicht of doorzettingsmacht. Verbanden ruimte geven om het op eigen manier te doen. Voldoende zelfreinigend vermogen.*



Evaluatie rapport passend onderwijs

- 2 schurende perspectieven/visies:
- SWV als netwerk:
SWV is vooral netwerk van en voor schoolbesturen (schoolbesturen hebben zorgplicht, SWV ondersteunt schoolbesturen hierbij, schoolbesturen moeten het samen regelen)
- SWV als zelfstandige entiteit
(eigen maatschappelijke opdracht, overstijgt eigen belang schoolbestuur, thuiszitters, dekkend aanbod, moet kunnen ingrijpen in belang leerling)



Evaluatie rapport passend onderwijs

- *Observaties:*
Bestuurders van SWV-en met negatieve verevening willen eerder naar onafhankelijk RvT-model dan SWV met positieve verevening en zijn minder tevreden over huidig bestuursmodel
- *Adviezen:*
 - *Verantwoording besteding middelen moet beter. Schoolbesturen moeten verplicht in jaarverslag verantwoording afleggen over besteding middelen passend onderwijs*
 - *Geen verplichting van overheidswege opleggen over intern toezicht of doorzettingsmacht. Verbanden ruimte geven om het op eigen manier te doen. Voldoende zelfreinigend vermogen.*



Rapport Juridisch perspectief governance passend onderwijs

- Februari 2018, Huisman/Reijken (onderdeel van NRO-rapportage)
- Overwegingen/observaties:
 - Verschillende rollen schoolbesturen: opdrachtgever, opdrachtnemer, toezichthouder
 - Is huidige toezichthouder voldoende onafhankelijk (bv kan toezichthouder bestuur naar huis sturen: lees collega-schoolbestuur?)
 - Advies: Versterk intern toezicht aan materiële kant en niet wettelijk (vergroten interventiekracht toezichthouders, aanspreken van schoolbesturen onderling, toetsingskader)
 - Er is nog onvoldoende tegenkracht bij medezeggenschap: OPR is nog duidelijk in ontwikkeling
 - Sectorraden moeten nadenken over aanpassing Codes Goed Bestuur tav passend onderwijs



Rapport Monitorcommissie Goed Bestuur PO-Raad

- Perspectief: SWV is aparte entiteit met eigen maatschappelijke opdracht
- Toezicht moet niet gehinderd worden door schoolbestuurlijke belangen
- Meerderheid toezichthouders moet onafhankelijk zijn (geen schoolbesturen, publiek geworven op basis van profiel)
- Schoolbesturen moeten eigenaarsrol in kunnen vullen (instemming begroting/ondersteuningsplan)
- Geen aparte Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden. Bekijken in hoeverre huidige Code aanvulling behoeft.



Standpunt bestuur PO-Raad

- Neemt advies commissie over
- Wordt voorstel naar ALV in juni 2018
- Groeipad: uiterlijk in 2020 moet governance passend onderwijs geregeld zijn
- Tevens in 2020 (brede) aanpassing Code Goed Bestuur

- Standpunt VO-Raad
- Standpunt OCW

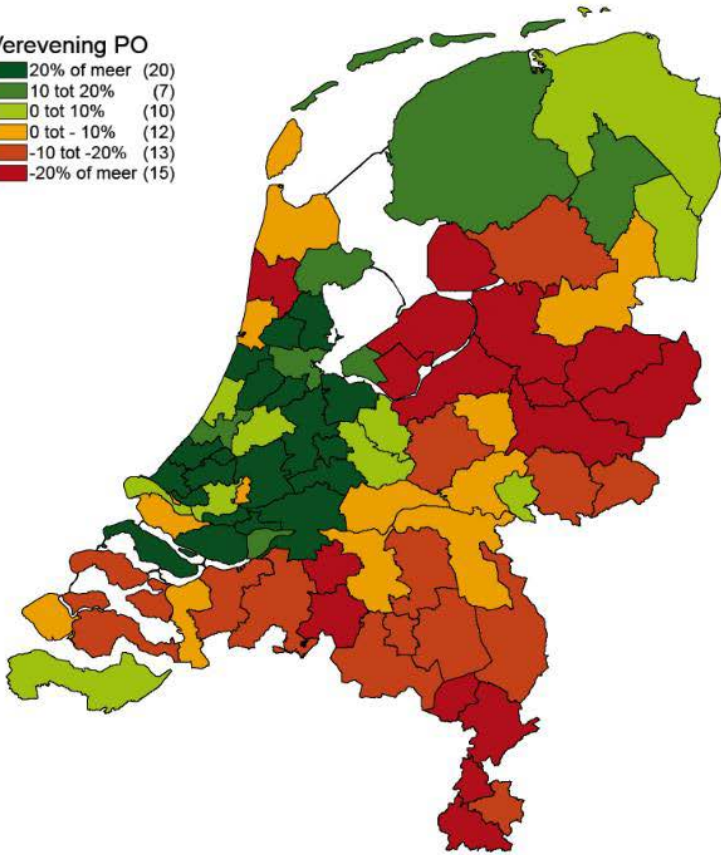
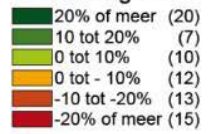


Vereveningsvraagstuk

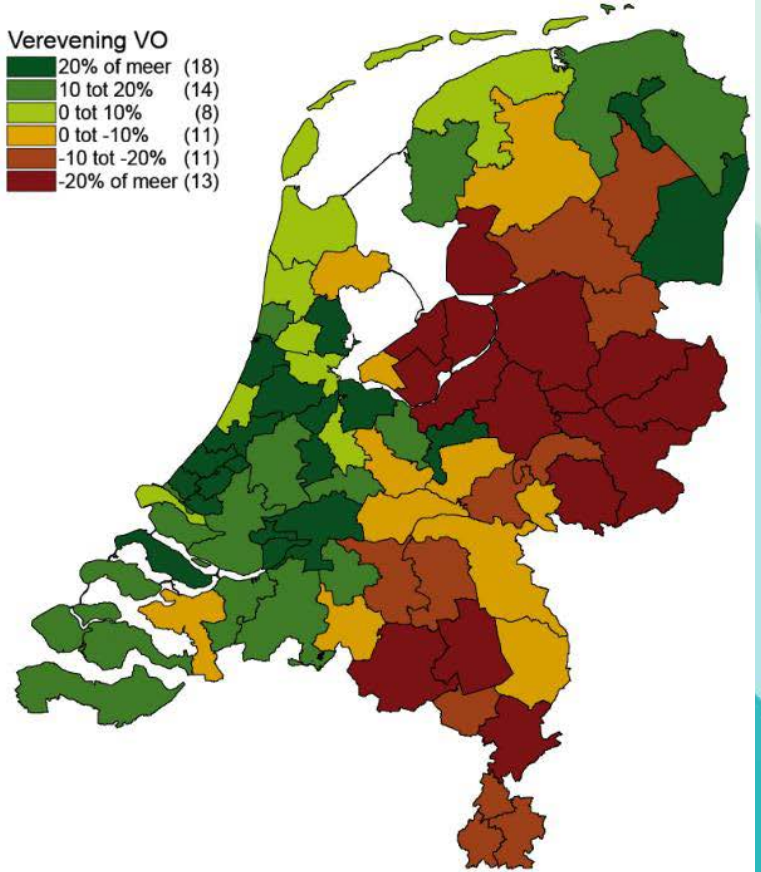
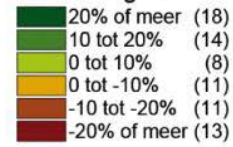
- Aanwezigheid SO/VSO regionaal erg verschillend
- Geen wetenschappelijke verklaring voor
- Dus: elk SWV krijgt gelijk bedrag per leerling
- Overgangperiode: 2015 – 2020
- SWV in de plus en SWV in de min
- Negatieve verevening: forse opdracht: aantal SO/VSO moet dalen.
- Zo niet: dan bijplussen vanuit lumpsum



Verevening PO

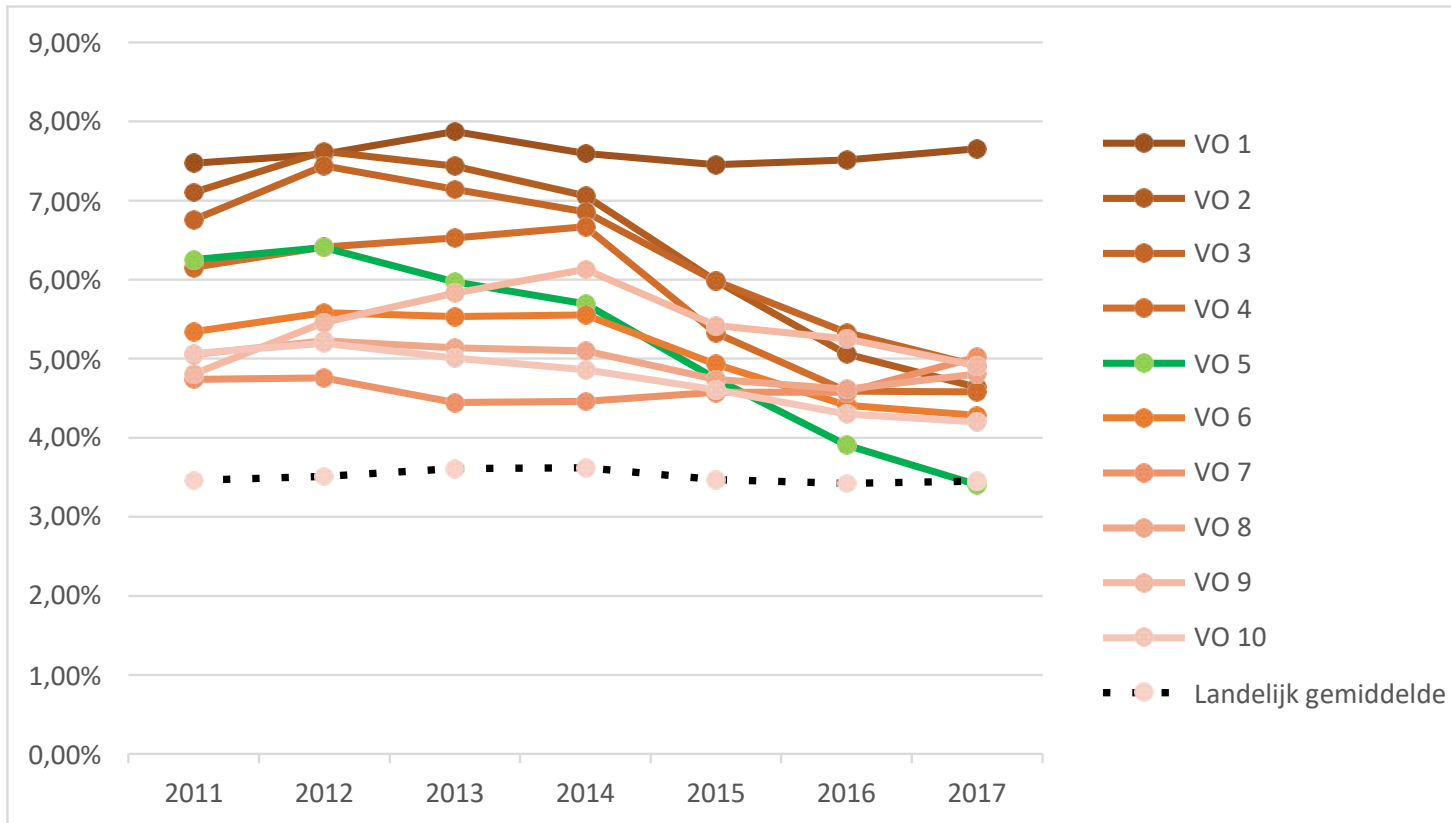


Verevening VO



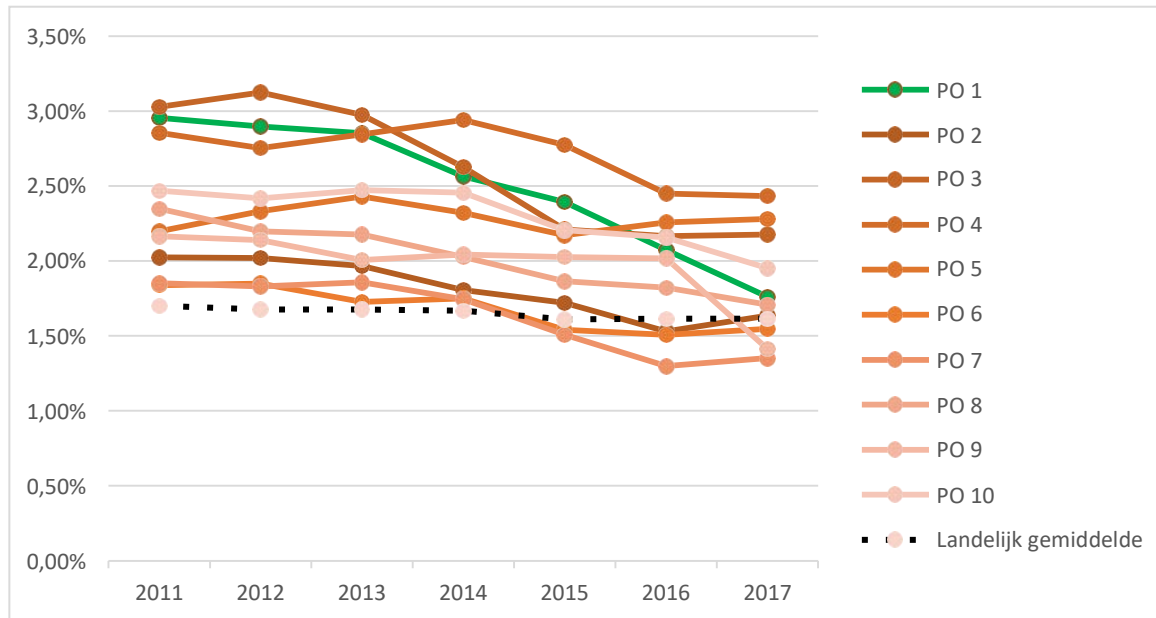


Verloop verevening in het VO





Verloop verevening in het PO





Oorzaken negatieve verevening

- PO: oorzaak ligt relatief vaak in hoog percentage rugzakleerlingen (2011 peiljaar)
- VO: oorzaak bij aantal VSO-indicaties (2011)



Mogelijke verklaringen voor verschillen

- Omvang SWV maakt niet uit (groot SWV heeft niet meer problemen met verevening dan klein SWV)
- Demografische krimp maakt ook niet uit.
- Geen 'harde' verklaringen voor verschil in succes-aanpak
- Blijft over: 'zachte aspecten': beleid SWV (mate van samenwerking, gedeelde visie, commitment etc.)



Verevening LWOO/PRO ?

- Sinds 2016 valt bekostiging LWOO/Pro ook onder SWV
- Huidige criteria blijven tot 2019 nog van toepassing
- Opting-out mogelijk
- Onderzoek: geen landelijke verevening toepassen (dus geen gelijk bedrag per leerling) Regionale verschillen doen ertoe
- Wetsvoorstel in voorbereiding



Risico's bestuurlijke samenwerking

- Verevening SO/VSO: kans op meer conflicten.
Mediation/arbitragecommissie passend onderwijs
- LWOO/Pro: opting-out. Scholen met LWOO-licentie verliezen middelen (spreiding over alle scholen)
- Toekomst LWOO/Pro:?



Slot

- Evaluatie-rapporten (tussenstand):
 - Over algemeen is er tevredenheid over samenwerking.
 - Bereidheid om over eigen schoolbelang heen te kijken groeit
 - Draagvlak groeit door schooldirecteuren te betrekken bij beleidsvoorbereiding
 - Arbitragecommissie heeft het niet druk (2 uitspraken)
 - Spanning in aantal verbanden neemt wel toe.
 - Is governance 'slechtweer-bestendig'?



NijkampConsult

- | www.nijkampconsult.nl
- | info@nijkampconsult.nl
- | T. 06 55 26 22 12