



Eigenaarschap in het passend onderwijs

**Reflecties op passend onderwijs
als 'common'**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Andrea Frankowski
Martin Schulz
Marije Huiting
Martijn van der Steen**

A.F.S. (Andrea) Frankowski MSc

Andrea Frankowski is als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Tevens is zij verbonden aan de Universiteit van Tilburg waar zij promoveert op een proefschrift over partnerships in de zorg: netwerken waarin het ministerie van VWS, instellingen en andere betrokkenen met elkaar samenwerken om de zorg te verbeteren.

Dr. J.M. (Martin) Schulz

Martin Schulz is als co-decaan van de NSOB verantwoordelijk voor het Promotieprogramma. Daarnaast is hij als adjunct-directeur van de NSOB Denktank verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten. Schulz promoveerde in 2010 aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift 'De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim'. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid van het snijvlak van politiek en bestuur.

M.J. (Marije) Huiting MSc

Marije Huiting is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Ze studeerde Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en deed daar ook de Bestuurskundige onderzoeksmaster. Ze studeerde af met een onderzoek naar schuldhulpverlening en de rol van stress door schulden. Bij de invoering van de Wet passend onderwijs onderzocht ze hoe dit landde binnen een samenwerkingsverband.

Prof.dr. M.A. (Martijn) van der Steen

Martijn van der Steen is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast verschillende opleidingen is hij bij de NSOB Denktank verantwoordelijk voor onderzoekstrajecten en onderzoeksprogramma's. Naast zijn functie bij de NSOB is Martijn van der Steen bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*De auteurs danken **Daniëlle van Hal** voor haar ondersteuning bij dit onderzoek.*

Inhoudsopgave

- 1. Samenwerking versterken → 4**
 - 1.1 Een passende onderwijsplek voor ieder kind → 4
 - 1.2 Dit rapport: reflecties op eigenaarschap in een ‘common’ → 6

- 2. Eigenaarschap in een ‘common’ → 8**
 - 2.1 ‘Common’ voorzieningen → 8
 - 2.2 Passend onderwijs als ‘common’ → 9
 - 2.3 Sturing: eigenaarschap voor de common georganiseerd op twee niveaus → 12
 - 2.4 Sturing van eigenaarschap door het Rijk → 13
 - 2.5 Sturing van eigenaarschap tussen schoolbestuur en samenwerkingsverband → 15
 - 2.6 Ge(s)laagde sturing → 17

- 3. De praktijk van stimulering door het Rijk → 18**
 - 3.1 Eigenaarschap als een juridisch toebedeelde taak → 18
 - 3.2 Eigenaarschap in opdracht → 21
 - 3.3 Eigenaarschap vanuit de maatschappelijke opgave → 24
 - 3.4 Conclusies: de praktijk van stimulering door het Rijk → 27

- 4. De praktijk van het ontwikkelen en verdelen van de common → 28**
 - 4.1 Juridisch belegd eigenaarschap in de praktijk → 28
 - 4.2 Economisch eigenaarschap in de praktijk → 34
 - 4.3 Sociaal-maatschappelijk eigenaarschap in de praktijk → 37
 - 4.4 Conclusies: de praktijk van het ontwikkelen en verdelen van de common → 43

- 5. Conclusies → 44**
Onderzoeksverantwoording → 51

1. Samenwerking versterken

‘Geen kind het eiland af’

De Hoeksche Waard is een gebied ten zuiden van Rotterdam. Sinds 2019 is het een gemeente bestaande uit Oud-Beijerland, Cromstrijen, Strijen en Korendijk. De gemeente wordt aan de zuidkant begrensd door het Haringvliet en aan de noordkant door de Oude Maas. Als het ministerie van OCW voorstelt dat de beide bestaande samenwerkingsverbanden, een Christelijke en een openbare, in de Hoeksche Waard zich bij een groot samenwerkingsverband in Rotterdam zouden kunnen voegen, besluiten ze om in plaats daarvan te fuseren: Passend Primair Onderwijs Hoeksche Waard dankt hieraan zijn ontstaan. In de visie van het nieuwe samenwerkingsverband wordt de natuurlijke ligging tussen het Haringvliet en de Oude Maas gebruikt om gezamenlijkheid te maken ten behoeve van het passend onderwijs. De Hoeksche Waard wordt daarin gezien als eiland, omdat het feitelijk is omgeven door water. Dat werkt verbindend en in het nieuwe samenwerkingsverband voor passend onderwijs staat de idee of zelfs de waarde centraal dat kinderen horen bij de dorpen waar ze wonen: ze moeten ook daar hun onderwijs kunnen genieten. En als dat dan echt niet kan, dan moeten ze in ieder geval ‘op het eiland’ blijven. Zo ontstaat het uitgangspunt voor het passend onderwijs in de Hoeksche Waard: ‘geen kind het eiland af’.

1.1 Een passende onderwijsplek voor ieder kind

In de Hoeksche Waard vinden de betrokkenen bij het passend onderwijs elkaar. Ze voelen zich samen verantwoordelijk voor alle kinderen in de Hoeksche Waard. De idee van *passend onderwijs* krijgt hier een dubbele invulling. Ten eerste gaat het erom voor leerlingen een plek te creëren die aansluit bij hun eigen kwaliteiten en mogelijkheden. Ten tweede veronderstelt gezamenlijkheid die wordt gecreëerd met ‘geen kind het eiland af’ dat alle kinderen ook daadwerkelijk passen – ze horen erbij. Het zijn ‘onze kinderen’. Dat is niet iets waarover moet worden nagedacht; het is het uitgangspunt. Ze zijn van ons, ze horen hier, allemaal, zonder uitzondering.

Met de invoering van wetgeving op 1 augustus 2014 introduceert het ministerie van OCW het *passend onderwijs*: beleid dat erop is gericht om voor ieder kind met een ondersteuningsbehoefte een passende plek in het onderwijs te creëren, aansluitend bij de eigen kwaliteiten en mogelijkheden. Beleidsdocumenten omschrijven de doelstelling van het *passend onderwijs* als het

realiseren van een dekkend onderwijsaanbod, waarin ieder kind zich optimaal kan ontwikkelen, aansluitend bij de eigen talenten en behoeften.¹ Dat ieder kind, inclusief de ondersteuning behoevende leerling, de kans wordt geboden om het beste uit zichzelf naar boven te halen en daarmee gelijkere kansen heeft in de samenleving, is daarin de centraal staande waarde. Het ministerie van OCW doet met het passend onderwijs een poging om de verantwoordelijkheid voor deze specifieke kwetsbare categorie leerlingen in het onderwijsveld te beleggen.

Het passend onderwijs bestaat uit een aantal uiteenlopende doelstellingen, waaronder: budgettaire beheersbaarheid en transparantie van ondersteuningsaanbod, geen thuiszitters, minder bureaucratie, geen prikkel in het stelsel die diagnosestelling aanmoedigt, handelingsbekwame leerkrachten en betere afstemming met andere sectoren.² Scholen zijn als gevolg van dit beleid verplicht om zich op regionale schaal te organiseren in *samenwerkingsverbanden passend onderwijs*.³ In deze samenwerkingsverbanden komen verschillende schoolbesturen uit een regio samen om af te stemmen over de inrichting van voorzieningen en het plaatsen van leerlingen. Er zijn aparte samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs en voor het voortgezet onderwijs. De 152 samenwerkingsverbanden⁴ richten zich specifiek op onderwijs bedoeld voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, zowel in het regulier onderwijs als in speciale voorzieningen (zowel in het basis-onderwijs als het voortgezet onderwijs).⁵

Bij de introductie van het nieuwe stelsel heeft het ministerie van OCW er nadrukkelijk voor gekozen om samenwerking tussen schoolbesturen verplicht te stellen. Vanuit de overtuiging dat er meer mogelijk is voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften als scholen met elkaar afstemmen en gezamenlijk aan oplossingen werken, is volop ingezet op samenwerking in regionale verbanden. Uitgangspunt van het regionaal inrichten van voorzieningen is dat er aangesloten kan worden op de behoeften die leven in lokale leerlingpopulaties. Daarnaast is het de bedoeling om het sterk toegenomen aantal leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs, dat relatief kostbaar is, terug te brengen. In het nieuwe stelsel is ook een ander financieringsmodel in gebruik genomen: de leerlinggebonden financiering (ook wel bekend als 'het rugzakje') is vervangen voor een lumpsumbekostiging uitgekeerd aan de samenwerkingsverbanden, naast enkele aparte financieringsarrangementen (bijvoorbeeld de bekostiging aan speciale scholen en middelen voor leerwegondersteunend onderwijs). De keuzes en afspraken die samenwerkingsverbanden maken over de voorzieningen en arrangementen voor kwetsbare leerlingen brengen dus ook een herverdeling van gelden met zich mee.

Uit signalen van de inspectie, in de politiek en media blijkt dat de samenwerking op veel plekken goed verloopt, maar dat deze niet overal even goed tot stand komt.⁶ Soms heeft dat tot gevolg dat niet voor alle leerlingen passende oplossingen gevonden worden, dat leerlingen nergens terecht kunnen, thuis komen te zitten en zo tussen wal en schip belanden. In mei 2020 is de eindevaluatie van het passend onderwijsbeleid verschenen, uitgevoerd door een consortium van onderzoeksinstituten die het passend onderwijs sinds 2015 uitvoerig heeft gemonitord.⁷ Hoewel de slotsom van de evaluatie is dat het passend onderwijs op stelselniveau heeft geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning, en dat de lumpsum financiering tot budgettaire beheersbaarheid heeft geleid, erkent de evaluatie ook dat doelstellingen maar deels zijn gehaald en dat het stelsel ook knelpunten kent.⁸ Zo is een belangrijke doelstelling ten aanzien van thuiszitters, om geen kind langer dan drie maanden thuis te laten zitten, bijvoorbeeld niet gehaald. Het aantal thuiszitters is de afgelopen jaren juist gestegen.⁹ De monitor en bijbehorende tussenrapportages laten zien dat de samenwerking tussen schoolbesturen onderling en met andere betrokken partijen op veel plekken goed verloopt.¹⁰ Bij sommige samenwerkingsverbanden worden echter ook problemen geconstateerd, zoals: de samenwerking komt niet voldoende tot stand; er wordt onvoldoende passend ondersteuningsaanbod ontwikkeld; met gezamenlijk geld ontwikkelde ondersteuning is slechts ten dele toegankelijk voor alle leerlingen van de betrokken scholen; er vindt soms afwenteling van verantwoordelijkheden plaats; resultaten zijn niet voldoende inzichtelijk en er is soms beperkt zicht op de verdeling van financiële middelen.¹¹

1.2 Dit rapport: reflecties op eigenaarschap in een ‘common’

In de Hoeksche Waard voelen betrokkenen zich ‘eigenaar’ van het passend onderwijs, net zo goed als ze zich ‘eigenaar’ voelen van de kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Het zijn ‘onze kinderen’. Die idee van eigenaarschap is in het passend onderwijs interessant; hoe meer eigenaarschap betrokkenen voelen, hoe meer zij zich inzetten voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. In deze bijdrage bezien we op verzoek van het ministerie van OCW de vraag hoe het departement kan bijdragen aan een versterking van dat eigenaarschap in het passend onderwijs. We reflecteren op deze vraag door het passend onderwijs te bezien vanuit het perspectief van een ‘common’. We maken daarbij gebruik van de wetenschappelijke literatuur over ‘common pool resources’, kortweg ‘commons’. Van een ‘common’ is sprake als het gebruik van een voorziening voor iedereen (binnen de betreffende doelgroep) toegankelijk is, en er tegelijkertijd sprake is van

rivaliserend gebruik. Met andere woorden: als een kind een bepaalde aanspraak doet op passend onderwijs, dan beperkt dat mogelijkheden voor andere kinderen. Door toepassing van het perspectief van een 'common', door passend onderwijs te zien als een gezamenlijke, te delen voorziening, ontstaat een nieuw perspectief om de rol van schoolbesturen in het verdelen van de 'common' te duiden. Ten tweede bezien we de rol van het ministerie hierbinnen. Dit is een sturingsvraagstuk: hoe kan het ministerie van OCW sturen op meer eigenaarschap in het passend onderwijs?

2. Eigenaarschap in een ‘common’

Visquota

De Noordzee wordt al jaren zwaar bevestigd. In het verleden kwam daarbij veel overbevissing voor. Dat heeft grote consequenties voor de visstanden en brengt zelfs een uitstervingsrisico van verschillende soorten met zich mee. In de jaren '70 van de vorige eeuw dreigde de Noordzee letterlijk te worden leeggevestigd. Vissers visten zoveel als ze wilden en konden. In 1975 zijn in Europees verband visquota ingesteld. Hoeveel schol, haring, tong en andere vis gevangen mag worden per land wordt vanaf dan jaarlijks vastgesteld.

In de beginjaren leidden de quota tot veel protest. Op enig moment werd er zelfs een inspecteur van een boot af in het water gegooid. In de loop van de jaren zijn de quota meer geaccepteerd, maar het vaststellen ervan aan de onderhandelingstafel blijft een jaarlijks terugkerend gevecht van belangen. Met de natuurorganisaties en het belang van een gezonde visstand aan de ene kant en de vissers en het belang van een economisch gezonde visserijsector aan de andere.

2.1 ‘Common’ voorzieningen

Visbestanden worden in de literatuur vrij algemeen gezien als ‘common pool resource’ of simpelweg als een ‘common’ (Hardin, 1968¹²). Deze *commons*, een economische term, zijn goederen of voorzieningen die niet uitsluitbaar, maar wel rivaliserend in gebruik zijn. Dit betekent dat iedereen binnen een populatie er toegang toe heeft en er gebruik van kan maken en dat het gebruik door de een ten koste gaat van het gebruik van de ander. Iedere vis die de ene visser vangt, is een vis die niet door andere vissers gevangen kan worden. Als de een veel vangt, kan de ander minder vangen, tenzij daarover afspraken worden gemaakt. De gemaakte afspraken, bijvoorbeeld quota, verdelen dan de *common*. Andere bekende voorbeelden zijn gemeenschappelijke weidegronden en bossen. De afgelopen jaren is er in de media steeds meer aandacht voor een specifieke andere *common*: *water*. Vooral in de Achterhoek hebben de twee voorbije, extreem droge zomers het karakter van het beschikbare water zichtbaar gemaakt. Boeren hebben het nodig om hun akkers mee te besproeien, het drinkwaterbedrijf heeft het nodig voor drinkwaterwinning en natuurorganisaties claimen het water voor het behoud van de natuur. Naarmate er minder water beschikbaar is, wordt duidelijk dat water een *common* is: als een van de actoren het gebruikt,

kunnen anderen het niet (meer) gebruiken. De afgelopen jaren hebben actoren elkaar in dat licht veelvuldig verweten te veel water te onttrekken aan het gebied.

Een *common* is iets anders dan een publiek goed. Publieke goederen zijn namelijk eveneens niet uitsluitbaar (iedereen kan ze gebruiken); ze zijn echter niet rivaliserend in gebruik (als de een er gebruik van maakt, kan de ander er gewoon evenveel gebruik van maken). Het bekendste voorbeeld hiervan zijn de dijken. Iedereen maakt tegelijkertijd gebruik van de bescherming die de dijken bieden zonder dat de bescherming van de een ten koste gaat van die van de ander.

2.2 Passend onderwijs als ‘common’

Het perspectief van de *common* (Hardin, 1968¹³) is interessant als invalshoek voor een analyse van het passend onderwijs. Denken over passend onderwijs als een *common* brengt specifieke aspecten ervan voor het voetlicht. Het passend onderwijsbeleid is gericht op een specifieke doelgroep, namelijk de zorgbehoevende leerling. In brede zin en betekenis gaat het beleid over het totale bestand van leerlingen waarvoor passend onderwijs georganiseerd dient te worden. Alle leerlingen uit deze ‘populatie’ kunnen een beroep doen op passend onderwijsvoorzieningen. Zij kunnen passend onderwijsvoorzieningen als het ware voor zich opeisen; ze hebben er recht op als doelgroep van het beleid. Dat maakt het aanbod van passend onderwijs, de voorzieningen die worden getroffen, tot de *common*. Naarmate de ene leerling daarop meer beroep doet, blijft er minder over voor de andere leerling.

Passend onderwijs is niet zomaar voorhanden, maar het aanbod wordt ontwikkeld en ontworpen voor de doelgroep. Dit is fundamenteel anders dan typische andere *commons* zoals het visbestand of de weidegrond. Passend onderwijs wordt juist in specifieke vorm gemaakt. Het kan niet zomaar ‘in gebruik’ worden genomen; gebruikers zijn afhankelijk van wat door aanbieders wordt ontwikkeld. Dit betekent dat ‘de aanbieders’ bepalen hoe de *common* van passend onderwijs eruit ziet, in plaats van ‘de gebruikers’. Het is dus geen ‘natuurlijke’ *common*, maar een geconstrueerde *common* en de constructie wordt niet gemaakt door de gebruikers, maar door de aanbieders. Bovendien bepalen de gebruikers niet de verdeling van de *common*. Dat doen de aanbieders. Wat en hoeveel ervan door wie wordt gebruikt, wordt bepaald door de aanbieders: de samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen die in die verbanden samenwerken. De *common* van passend onderwijs is daarmee al ingedeeld en in zekere zin zelfs verdeeld voordat die bij de gebruikers terechtkomt. Dat is anders dan bijvoorbeeld

bij visbestanden, waar quota aan de gebruikers worden opgelegd om hun gebruik te beteugelen. Daarmee wordt ook direct het gebruik van natuurliefhebbers beperkt: hun genot van omvangrijke visstanden wordt door de quota eveneens ingeperkt. Of in het geval van water: dat er afspraken gemaakt zullen moeten worden tussen wateronttrekkers (de gebruikers) onderling over hoeveelheden en volgordes van onttrekking, om droogte tegen te gaan.

In de verdeling van de common dienen de gepercipieerde belangen van de gebruikers centraal gesteld te worden. En die belangen komen niet altijd met elkaar overeen, zoals bij de visstanden waar natuurliefhebbers en vissers lijnrecht tegenover elkaar zijn komen te staan. In het passend onderwijs dienen de aanbieders een ander belang dan het eigen, namelijk dat van de gebruikers, centraal te stellen in hun handelen. In de praktijk gebeurt het ook dat aanbieders andere dan het gebruikersbelang centraal stellen in hun afwegingen. Om onderwijsvoorzieningen te realiseren voor ondersteuning behoevende leerlingen, zijn collectieve middelen beschikbaar: door het Rijk beschikbaar gestelde middelen uitgekeerd aan samenwerkingsverbanden. De verdeling van die collectieve middelen (de zogenaamde lumpsum) kent een vergelijkbare rivaliteit. Het verdelen van de 'lasten' (de benodigde inzet voor een dekkend aanbod van passend onderwijsvoorzieningen) en 'lusten' (de door het Rijk hiervoor beschikbaar gestelde middelen) kan op problemen stuiten, omdat het 'gebruik' van de een direct gevolgen heeft voor dat van de ander(en) en doordat de verdeling van de common niet door de gebruikers gebeurt. Of beter gezegd: als de verdeling van de middelen als common wordt gezien dan zijn de schoolbesturen en niet de ondersteuning behoevende kinderen de gebruikers. Dan worden de 'verkeerde belangen' centraal gesteld in de afweging omtrent de verdeling.

Zo gezien kan er in het passend onderwijs sprake zijn van een zogenaamde *tragedy of the commons*. Dit begrip van Hardin (1968¹⁴) dat later verder is uitgewerkt door Ostrom (1990¹⁵), verwijst naar problemen (*tragedies*) die kunnen ontstaan wanneer verschillende partijen hun gebruik van (schaarse) *commons* gezamenlijk moeten afstemmen. Daarbij gaat het gebruik van de een onontkoombaar ten koste van dat van de ander.

Tragedy of the commons

Om het principe achter een tragedy of the commons uit te leggen, verwijst Ostrom (1990) naar het voorbeeld van twee herders die gebruik maken van eenzelfde veld om hun vee te laten grazen. De beschikbare middelen (gras) zijn in het voorbeeld beperkt, en tegelijkertijd publiek toegankelijk. Het gebruik van de ene herder heeft daarbij direct invloed op de beschikbaarheid van middelen voor de andere herder. Hypothetisch gezien resulteert dit in twee verschillende handelingsstrategieën bij iedere individuele herder:

1. Coöperatieve strategie: iedere herder stemt het gebruik onderling af met de ander, bijvoorbeeld in een evenredige verdeling, zodat iedereen er wat op vooruit gaat;
2. Non-coöperatieve strategie: iedere herder laat, eventueel zelfs ondanks onderlinge afspraken (bijvoorbeeld bij afwezigheid van een bindend contract) zoveel mogelijk grazers grazen op het veld en gaat voor het eigen belang.

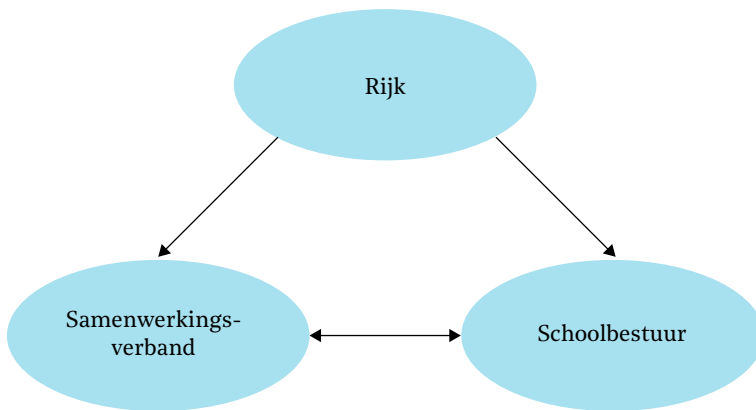
Ingewikkeld bij een dergelijk tragedy of the commons is dat het voor iedere herder individueel vrijwel altijd opportuener is om de strategie van non-coöperatie te hanteren, en voor eigen gewin te gaan. Dit geldt zowel wanneer andere betrokkenen dat ook doen, als wanneer anderen kiezen voor collectieve actie. Het geldt zelfs wanneer bekend is dat ieders individuele gedrag bij elkaar opgeteld tot 'overbegrazing' zal leiden en op termijn zelfs tot ieders ondergang leidt. Economische theorieën (bijvoorbeeld rondom het zogenaamde 'prisoner's dilemma'¹⁶) leren ons dat in een meerderheid van situaties individueel handelen en kiezen voor het eigen voordeel in termen van nut en monetair voordeel meestal de meest lonende strategieën zijn.

Om dit te voorkomen is *sturing* nodig, die het creëren en het gebruik van de common 'reguleert'. Bezien vanuit de idee van eigenaarschap (van schoolbesturen en passend onderwijsverbanden voor de specifieke onderwijsbehoeften van kinderen) neemt de vraag wat wordt gezien als de common (het onderwijsaanbod of de rijksmiddelen) en wie wordt gezien als de gebruiker (de kinderen of de verbanden en besturen) een belangrijke plaats in. Die afweging gaat nog vooraf aan de vraag welke sturingsinstrumentarium passend is en wat daarmee kan worden bereikt. Doelstelling van dergelijke sturing is om strategisch gedrag zoveel mogelijk te voorkomen, en gewenst gedrag te belonen. Centraal in dergelijke sturing staat een vraag naar 'eigenaarschap': wie voelt zich werkelijk verantwoordelijk voor passend onderwijs voor ondersteuning behoevende leerlingen en is in staat om vanuit het belang van de gebruikers, de leerlingen, te handelen in het verdelen van de common?

2.3 Sturing: eigenaarschap voor de common georganiseerd op twee niveaus

Hoe en door wie eigenaarschap gevoeld wordt voor een common is zowel een beleids- als een uitvoeringskeuze: het is bij een actor belegd of het wordt door een actor opgenomen. In het passend onderwijsbeleid komt eigenaarschap in drievoud terug: 1) bij de Rijksoverheid, 2) bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs en 3) bij individuele schoolbesturen. De Rijksoverheid, in dit geval het ministerie van OCW, is 'systeemverantwoordelijk' voor het inrichten van goed onderwijs dat toegankelijk is voor iedereen. Dat wil zeggen dat het departement een verantwoordelijkheid draagt voor prestaties geleverd door het onderwijsstelsel als geheel. Het departement stelt randvoorwaarden en kaders en ontwerpt en expliciteert doelstellingen. Het ministerie van OCW heeft door middel van beleid taken en verantwoordelijkheden expliciet toebedeeld aan twee verschillende niveaus: die van de samenwerkingsverbanden en die van schoolbesturen. Schoolbesturen bestaan op hun beurt weer uit verzamelingen scholen, elk met hun eigen denominatie of onderwijsfilosofie, een eigen identiteit en profiel.

Figuur 1. Sturing van eigenaarschap in het passend onderwijs



Tussen de drie actoren die zich formeel bezighouden met de common van goed onderwijs voor iedere leerling, namelijk het Rijk, de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, zijn twee niveaus van sturing op eigenaarschap te onderscheiden; hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in:

1. het Rijk stuurt zowel de samenwerkingsverbanden als individuele schoolbesturen;
2. de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen sturen elkaar.

2.4 Sturing van eigenaarschap door het Rijk

Om samenwerking op gang te brengen tussen schoolbesturen in samenwerkingsverbanden, stuurt het ministerie van OCW aan op eigenaarschap. De hier benodigde sturing die erop gericht is om een *tragedy of the commons* te voorkomen kan drie verschillende grondvormen aannemen: het opstellen van regels, het creëren van economische prikkels, of een moreel appel op ieders verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijke belang. Eigenaarschap ziet er in elk van de drie vormen anders uit en krijgt ook op andere wijze invulling.

- eigenaarschap vanuit een *juridisch perspectief*;
- eigenaarschap vanuit een *economisch perspectief*;
- eigenaarschap vanuit een *sociaal-maatschappelijk perspectief*.

Binnen de drie perspectieven krijgt eigenaarschap telkens een andere invulling. Nadruk en accenten zijn net even iets anders ingestoken.

Eigenaarschap vanuit een juridisch perspectief

Invulling geven aan en het verankeren van eigenaarschap door middel van overheidssturing, is vanuit een juridisch perspectief gezien primair een zaak van het toedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Goed bestuur gaat daarbij in essentie om het opstellen van heldere, eenduidige regels die expliciet maken wie verantwoordelijk is voor welke taak. Zuivere procedures verankerd in wet- en regelgeving schrijven voor hoe iedere betrokkene geacht wordt te handelen, en hoe tot gelegitimeerde besluiten te komen. Beleid wordt 'gemaakt' en vertaald in regels en procedures die de inzet van middelen legitimeren. Dit moet vervolgens zorgen voor een maatschappelijk effect. Doelstelling van de opgestelde procedures, regels en protocollen is om af te dwingen dat iedereen uitvoert wat wet- en regelgeving voorschrijft. Indien regels en procedures niet voldoende worden nageleefd, vastgelegde doelen niet behaald worden of middelen onrechtmatig worden besteed, kunnen de opgestelde regels worden gehandhaafd en kan er worden gesanctioneerd. Het juridisch kader geldt daarbij als waarborg.

Eigenaarschap vanuit een economisch perspectief

Vanuit een economisch perspectief gezien gaat eigenaarschap veel meer over het oppakken en uitvoeren van een overeengekomen opdracht. Het gaat dus niet primair om het adequaat volgen van regels, maar om het leveren van output, waar vooraf afspraken over zijn gemaakt. Dergelijke afspraken zijn eerder vergelijkbaar met een zakelijk 'contract', hoewel hier niet per se concreet sprake van hoeft te zijn; dit kan ook impliciet blijven. Om dit voor

elkaar te krijgen, worden economische prikkels ingebouwd die inzet ‘belonen’. Betrokkenen worden daarmee gestimuleerd om bepaalde activiteiten op te pakken. Overheidssturing neemt in dit perspectief ook veel meer de vorm aan van het sturen op prestaties. In het verlengde daarvan worden processen en instrumenten ingericht die geleverde outputs ‘meten’. Dit perspectief kenmerkt zich daarom door een oriëntatie op het maken van zakelijke afspraken over ‘deliverables’: betrokken partijen worden geacht te leveren wat overeengekomen is. In ruil voor het geleverde krijgen betrokkenen middelen. Zij worden hierbij afgerekend op de prestatieafspraken die vooraf zijn gemaakt.

Eigenaarschap vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief

Vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief gezien ligt eigenaarschap in de kern veel meer besloten in de samenleving, en is dit niet zozeer de uitkomst van overheidssturing die dit ‘belegt’. Maatschappelijk betrokken partijen zetten zich in voor bepaalde maatschappelijke taken omdat zij dit zelf belangrijk vinden en er vanuit een intrinsieke motivatie inzet op willen plegen. Overheidssturing zoekt hierop aansluiting en krijgt daarom vorm in het op productieve wijze aanhaken bij initiatieven, activiteiten en inzet die van onderop in de samenleving opkomen. Overheidssturing vindt daarom plaats in verwevenheid met de activiteiten die opgepakt zijn door anderen. Middels beleid kan de overheid bepaalde zaken stimuleren, ondersteunen, faciliteren of afremmen indien noodzakelijk. Het beleid schept daarmee condities waarmee anderen aan de slag kunnen om maatschappelijke waarde te creëren. Het creëren van maatschappelijke waarde is minder een zaak van de overheid en meer van publieke organisaties en maatschappelijk betrokken partijen die zich inzetten voor de publieke zaak.

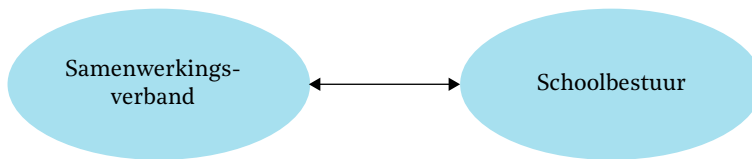
Tabel 1. Overheidsstimulansen voor eigenaarschap

| ASPECTEN | JURIDISCH | ECONOMISCH | SOCIAAL- MAATSCHAPPELIJK |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Eigenaarschap | Toebedeeld eigenaarschap | Overeengekomen eigenaarschap | Toegeëigend eigenaarschap |
| Sturing | Regulerend | Stimulerend | Faciliterend |
| Instrumentarium | Regels en kaders | Prikkels | Ondersteuning |
| Relatie | Principaal en agent(en) | Opdrachtgever en opdrachtnemer(s) | Partners |

2.5 Sturing van eigenaarschap tussen schoolbestuur en samenwerkingsverband

Omdat eigenaarschap voor het passend onderwijs buiten het Rijk om op twee niveaus is belegd (bij de samenwerkingsverbanden en individuele schoolbesturen), vindt er een wisselwerking tussen beide betrokken niveaus plaats. Vragen ten aanzien van eigenaarschap kunnen daarmee heen en weer schuiven en over en weer gesteld worden: wie gaat erover, wie is verantwoordelijk, wie bepaalt wat er gedaan moet worden en wie financiert het? Deze vragen kunnen als het ware 'heen en weer geslingerd' worden. Er wordt telkens een afweging gemaakt tussen of eigenaarschap op individueel niveau (het schoolbestuur) of op collectief niveau (het samenwerkingsverband) wordt opgepakt, waarbij het samenwerkingsverband zélf bestaat uit samenwerkende schoolbesturen. Uitkomsten zijn sterk afhankelijk van onderhandelingen tussen deze beide niveaus.

Figuur 2. Eigenaarschap in wisselwerking tussen schoolbestuur en verband



Om te voorkomen dat verantwoordelijkheden van het ene niveau op het andere worden afgeschoven, is sturing nodig. Sturing op eigenaarschap kan verschillende gedaanten aannemen, afhankelijk van het sturingsperspectief waarvoor men kiest. Of er vanuit een *juridisch*, *economisch* of *sociaal-maatschappelijk* perspectief gestuurd wordt, beïnvloedt de dynamiek die daarbij teweeg komt in de praktijk van het realiseren van aanbod voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Elk perspectief brengt namelijk een andere opvatting van eigenaarschap voort, die doorwerkt in de werkpraktijk van schoolbesturen en de daartoe behorende individuele scholen, alsook binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Tabel 2. Eigenaarschap in wisselwerking tussen schoolbestuur en samenwerkingsverband

| PERSPECTIEF OP EIGENAARSCHAP | JURIDISCH | ECONOMISCH | SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJK |
|--------------------------------------|------------|----------------|---------------------------|
| Passend onderwijs als... | Taak | Opdracht | Opgave |
| Verantwoordelijkheden | Opgelegd | Overeengekomen | Opgemaakt |
| Positie van het samenwerkingsverband | Uitvoerder | Opdrachtgever | Vehikel voor samenwerking |
| Positie van het schoolbestuur | Eigenaar | Opdrachtnemer | Partner |

Bezien als juridisch eigenaarschap is passend onderwijs voor besturen en samenwerkingsverbanden een *taak*. Het is iets dat ze zichzelf opleggen in hun onderlinge relatie. Het voelt ook als een taak, als iets dat verplicht is en dat moet. Binnen het samenwerkingsverband worden dan *afspraken* gemaakt over wie wat doet en welke verdeling van middelen daarbij hoort.

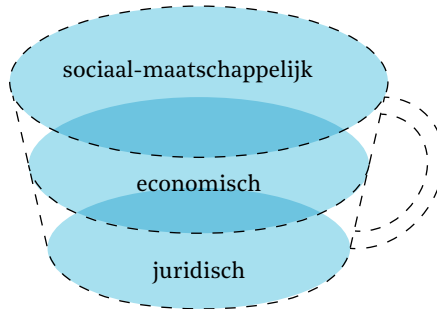
Meer gezien als economisch eigenaarschap is er sprake van een overeenkomst: passend onderwijs is dan een *opdracht*. Besturen of scholen – afhankelijk van de afspraak daarover – kunnen opdrachten van het samenwerkingsverband verwerven. Tegenover een financiële bijdrage staat een overeengekomen *prestatie*. Er zijn afspraken over wie eigenaar wordt van de resultaten en hoe ook anderen in het samenwerkingsverband daarvan kunnen profiteren. Het samenwerkingsverband creëert daarbij een prikkelstructuur die aanzet tot handelen. Dit roept in bepaalde opzichten een tegengesteld beeld op vergeleken met het juridische perspectief: het samenwerkingsverband formuleert de opdracht en beheert de financiën; schoolbesturen (of scholen) pakken de opdracht op in ruil voor financiering.

Bezien vanuit het sociaal-maatschappelijke perspectief op eigenaarschap is passend onderwijs een *opgave*: een maatschappelijke opgave en iets dat besturen of scholen uit eigen beweging en intrinsieke motivatie oppakken. Het samenwerkingsverband bestaat dan om de motivaties van de scholen en besturen aan te wakkeren en de daaruit voortkomende initiatieven te *ondersteunen*.

2.6 Ge(s)laagde sturing

Of er vanuit een *juridisch*, *economisch* of *sociaal-maatschappelijk* perspectief gestuurd wordt, bepaalt in grote mate de dynamiek die daarbij op gang komt. Elk perspectief brengt namelijk een andere opvatting van eigenaarschap voort. Vanuit welk perspectief je stuurt, heeft vanzelfsprekend gevolgen voor hoe eigenaarschap in de praktijk uitpakt. In beleid is altijd sprake van een combinatie van perspectieven.

Figuur 3. ‘Cappuccino-model’ bestaande uit de drie sturingsperspectieven op eigenaarschap



Zoals cappuccino bestaat uit drie gelijke delen (espresso, melk en melk-schuim), bestaat beleid om eigenaarschap te stimuleren ook uit alle drie de perspectieven: *juridisch*, *economisch* én *sociaal-maatschappelijk*. Deze zijn elk tegelijkertijd aanwezig in een gelaagd, gestapeld model en beïnvloeden elkaar ook. Zo kan een sterk ontwikkeld juridisch beleidsperspectief bijvoorbeeld een stevige basis vormen voor economisch of sociaal-maatschappelijk ingestoken beleid. Wel kunnen bepaalde accenten dominanter aanwezig zijn dan andere. Ze kunnen daarmee in de dagelijkse werkpraktijk een uitvergroete werking hebben. Als een van de perspectieven dominanter aanwezig is, kan dat ten koste gaan van een ander perspectief dat dan minder ruimte krijgt en als het ware kan worden ‘weggedrukt’. Zo bezien is sturing op eigenaarschap in het passend onderwijs geslaagd als daarin een *passende* verhouding wordt gevonden van sturingsperspectieven, zowel vanuit het ministerie als tussen besturen en samenwerkingsverbanden.

3. De praktijk van stimulering door het Rijk

Sturing heeft tot doel om het passend onderwijs op zodanige wijze te ‘reguleren’, dat aanbieders in het belang van de doelgroep handelen – dat ze passend onderwijs als common zien en in de verdeling daarvan het belang van gebruikers voorop stellen. Sturing is altijd een combinatie van *eigenaarschap beleggen* en *eigenaarschap oppakken*; uitkomsten zijn niet alleen afhankelijk van de sturingskeuzes die het ministerie van OCW maakt om eigenaarschap toe te bedelen, maar ook van de wijze waarop betrokkenen eigenaarschap oppakken. Om gewenste effecten voor elkaar te krijgen, heeft het ministerie van OCW een aantal *juridische, economische* en *sociaal-maatschappelijke* sturingskeuzes gemaakt. Hiermee heeft eigenaarschap in het passend onderwijs op meervoudige wijze invulling gekregen. Dit illustreren we in de volgende paragrafen.

3.1 Eigenaarschap als een juridisch toebedeelde taak

Het ministerie van OCW heeft een aantal taken en verantwoordelijkheden in het passend onderwijs *juridisch* toebedeeld aan zowel schoolbesturen als samenwerkingsverbanden (samenwerkende schoolbesturen). Deze verantwoordelijkheden vloeien voort uit de formele inrichting van het passend onderwijsstelsel. Het ministerie van OCW stelt door middel van wet- en regelgeving randvoorwaarden en kaders en ontwerpt en expliciteert doelstellingen. Op welke wijze het departement dat doet en wat daarvan de implicaties zijn, beschrijven we hieronder.

Gedeeld eigenaarschap belegd in (zorg)plichten

De nieuwe wet- en regelgeving die met de introductie van het passend onderwijs gepaard gaat schrijft voor dat scholen een zorgplicht hebben om voor ieder kind een passende plek in het onderwijs te organiseren. Dit betekent dat de school deze expliciete verantwoordelijkheid heeft, wanneer ouders zich met hun kind met een extra ondersteuningsbehoefte aanmelden bij een school. Als de school zelf niet kan voorzien in de extra ondersteuningsbehoefte, dan is deze verplicht om een andere school te vinden waar het kind wel de benodigde ondersteuning kan krijgen.¹⁷ Op hun beurt hebben samenwerkingsverbanden de plicht om in een dekkend aanbod van passend onderwijsvoorzieningen in de regio te voorzien. Het samenwerkingsverband, bestaande uit de daarbij aangesloten schoolbesturen, moet een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen

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”.¹⁸ Beide niveaus zijn middels deze plichten expliciet eigenaar gemaakt van het passend onderwijs. Het ministerie poogt hiermee om *gedeeld eigenaarschap* te organiseren en te bewerkstelligen.

Gedeeld eigenaarschap als resultante van verplichte samenwerking

De samenwerking tussen schoolbesturen is door het ministerie van OCW verplicht gesteld, en wel in samenwerkingsverbanden die de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen hebben.¹⁹ In totaal zijn er 152 samenwerkingsverbanden, 76 voor primair onderwijs en 76 voor voortgezet onderwijs, die op een uitzondering na regionaal zijn georganiseerd.²⁰ Samenwerkingsverbanden worden opgericht door de schoolbesturen, ofwel de bevoegde gezagsorganen, die gezamenlijk het bestuur van het samenwerkingsverband vormen en verantwoordelijk zijn voor het functioneren ervan.²¹ In de samenwerkingsverbanden werken schoolbesturen uit het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs (zowel basis- als voortgezet onderwijs) samen.²² De samenwerkingsverbanden zijn door het ministerie van OCW geografisch ingedeeld (het reformatorisch onderwijs daargelaten) en vastgesteld. Als gevolg hiervan zijn schoolbesturen ‘ingedeeld’ in verbanden waaruit zij niet verwijderd kunnen worden indien zij bijvoorbeeld onvoldoende in het collectieve belang handelen, of vertrekken als ze vinden dat de andere betrokkenen onvoldoende kwaliteit leveren. In het geval van onoverkomelijke meningsverschillen kan er echter onder bepaalde voorwaarden wel overgestapt worden naar een aangrenzend samenwerkingsverband of bestaat een mogelijkheid om af te splitsen.

De geografische indeling in regio's, met het verplichte lidmaatschap en de beperkte mogelijkheid om uit te stappen, is er niet alleen voor de besturen, maar kan ook voor leerlingen met zorgbehoeften gelden. Hier is sprake van als zij niet zomaar in een andere regio (andere ‘visgronden’) kunnen gaan ‘vissen’, bijvoorbeeld vanwege financiële of praktische beperkingen (zoals bereikbaarheid). Een expliciet idee van passend onderwijs is dat dit thuisnabij wordt aangeboden; in iedere regio moet sprake zijn van een dekkend aanbod aan passend onderwijsvoorzieningen. Daarmee heeft de overheid de ‘gronden’ van de common als het ware verdeeld. Niet iedere visser (niet ieder kind met zorgbehoefte) kan overal zomaar gaan vissen, maar zit in zeker opzicht vast aan de verdeling. Dat is vanzelfsprekend ook nodig om scheefgroei in de verdeling van leerlingen over het land te voorkomen. Tegelijkertijd is het ook nuttig om te bezien wat de indeling betekent voor de ontwikkeling van de common. In het nadenken daarover zou het ministerie zich kunnen afvragen of de common in de ene regio groter is of beter wordt beheerd dan

in de andere en wat dat betekent voor de sturingsmogelijkheden van de overheid om over- of onderbenutting te voorkomen.

Een gedeelde verantwoordelijkheid

Omdat eigenaarschap gedeeld is belegd, zowel bij schoolbesturen als bij samenwerkingsverbanden, spreekt het ministerie van OCW de samenwerkingsverbanden ook aan als zelfstandige organen om niet ‘tussen besturen’ terecht te komen. De facto veronderstelt de huidige vormgeving van samenwerking dat schoolbesturen niet alleen verantwoordelijk zijn voor wat ze zelf doen, maar ook voor dat wat de andere besturen doen in hun eigen instellingen. Dat is immers wat het aanspreken als één organisatie veronderstelt: de gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat verder dan het maken van afspraken over plaatsing, het gaat ook over de vraag in hoeverre besturen zich verantwoordelijk voelen (eigenaarschap voelen voor) hoe het ook na plaatsing met het betreffende kind gaat – ook als het is geplaatst op de school van een ander bestuur in het samenwerkingsverband. Misschien is na verloop van tijd een ander arrangement voor het kind ‘passender’ en dat is dan een gezamenlijke, geen individuele, verantwoordelijkheid. Of beter gezegd: het is ook de individuele verantwoordelijkheid van besturen waar het kind niet op school zit. Door niet de individuele schoolbesturen aan te spreken, maar het collectief, benadrukt het ministerie dat het de bedoeling is dat besturen samenwerken om ervoor te zorgen dat kwetsbare leerlingen niet tussen wal en schip terecht komen, niet worden doorgegeven van de ene aan de andere school en er uiteindelijk misschien wel geen passende plek voor hen wordt gevonden.

Gedeeld eigenaarschap: een ongebruikelijke strategie

Met de verplicht gestelde samenwerking tussen schoolbesturen bewandelt het ministerie van OCW een in het onderwijsveld ongebruikelijke route. In het onderwijsveld zijn rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen diverse betrokkenen doorgaans namelijk op andere wijze ingevuld; deels is dat historisch zo gegroeid en gestold en deels is het ook de resultante van overheidssturing. Schoolbesturen zijn in het onderwijsveld verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Zij zijn bovendien de hoeders van de onderwijsvrijheid, door wetgeving toegekend aan het bestuur als bevoegd gezag. Dat geeft schoolbesturen de vrijheid en autonomie om naar eigen inzicht invulling te geven aan onderwijsdoelstellingen. Met de invoering van het passend onderwijs gaan schoolbesturen niet meer volledig zelf over de eigen opdracht: voor zorgbehoevende leerlingen worden zij voortaan geacht om af te stemmen met anderen.

3.2 Eigenaarschap in opdracht

Wanneer we het passend onderwijs vanuit het economische perspectief op sturing beschouwen, valt het te bezien als een overeengekomen opdracht tussen het ministerie als opdrachtgever en de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen als opdrachtnemers. In ruil voor hun inspanningen ontvangen schoolbesturen financiële middelen van het ministerie. Hoe die opdrachtverhouding eruit ziet en welke aspecten deze beslaat bespreken we in de volgende (sub)paragrafen.

Een dubbele opdracht: individuele én collectieve voorzieningen treffen

De wijze waarop taken en verantwoordelijkheden door het ministerie van OCW zijn belegd middels de twee zorgplichten, brengt een dubbele opdracht voort. Er is door het ministerie uitdrukkelijk gekozen voor een tweeledige doelstelling en een strategie van *gedeeld eigenaarschap*. Zodoende zijn bepaalde verantwoordelijkheden op het niveau van het samenwerkingsverband belegd en andere op het niveau van het schoolbestuur. Toch zijn de twee niveaus niet verantwoordelijk gesteld voor *dezelfde* opdracht. Op het niveau van het individuele schoolbestuur geldt namelijk de plicht om voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod te realiseren, terwijl er op het niveau van het samenwerkingsverband een dekkend aanbod in de regio gerealiseerd moet worden. Hiermee moeten schoolbesturen vooral zorgdragen voor de individuele gebruikers die zich bij hen melden, terwijl samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor het collectief van voorzieningen in een bepaald gebied. Daarbij dienen samenwerkingsverbanden de belangen van de populatie van gebruikers als geheel als uitgangspunt te nemen.

Dit kan het leveren van maatwerk ook in de weg staan, juist omdat middelen en expertise schaars zijn en er sprake is van rivaliteit in gebruik. Maatwerk kost geld en dat kan dan niet voor andere doeleinden of andere leerlingen worden gebruikt. En elke voorziening waar de ene gebruiker gebruik van maakt, kan niet door de andere gebruiker benut worden. Een terugkerend discussiepunt tussen de ‘vragers’ en de ‘aanbieders’ van de common van passend onderwijs is daarom de vraag wanneer het aanbod ‘passend’ genoeg is. Is het verzoek tot het bouwen van een lift in een monumentaal schoolgebouw vanuit de zijde van de ‘vragers’ bijvoorbeeld redelijk, en moeten aanbieders hieraan voldoen vanuit hun opdracht om voor iedere zorgbehovende leerling passende voorzieningen te bieden? Voor veel scholen is het bieden van individueel maatwerk niet realistisch. Het is dan ook zeer de vraag of een dergelijke verwachting aan de zijde van sommige gebruikers wel als een opdracht van het passend onderwijs op te vatten is.

Gedeeld eigenaarschap in de middelen voor de common

De praktijk van het verdelen van de 'common' blijkt een sterke financiële component te hebben. Sterker nog: een financiële koerswijziging in het beleid heeft het passend onderwijs rivaliserend, en daarmee tot een common, gemaakt. Doordat het passend onderwijs een eind heeft gemaakt aan open einde financiering (geen budgetplafond) als onderdeel van de leerlinggebonden financiering (het 'rugzakje'), is er nu sprake van rivaliteit. Doordat middelen zijn begrensd, gaat het gebruik van de een ten koste van het gebruik van de ander. Daarnaast zijn middelen met het beëindigen van de leerlinggebonden financiering, die voorheen per zorgbehoevende leerling werd uitgekeerd, verschoven van het schoolniveau (ouders 'kochten' zorg in bij de school) naar het collectieve niveau van de verbanden. Middelen zijn daarmee ook verder af komen te staan van de gebruiker, en juist bij de aanbieders komen te liggen; zij verdelen hiermee expliciet de common.

De verdeling van financiële middelen ten behoeve van het realiseren van ondersteuning geschiedt via een *lumpsumbekostiging*.²³ Met de lumpsumfinanciering geeft het ministerie op economische wijze invulling aan *gedeeld eigenaarschap*: schoolbesturen gaan niet zélf over de middelen, maar moeten daarover afstemmen met de andere schoolbesturen in het samenwerkingsverband.²⁴ Hoe deze middelen binnen het verband worden verdeeld, is aan de bevoegde gezagsorganen (schoolbesturen) van het samenwerkingsverband, zo staat in de Wet passend onderwijs.²⁵ Dit is een prikkel voor schoolbesturen om voorbij de eigen deelbelangen in het belang van de gebruikers te handelen. Dat het verband op collectief niveau betaalt voor de inspanningen van individuele schoolbesturen, brengt ook *checks and balances* met zich mee: schoolbesturen zullen moeten aantonen dat zij inzet hebben geleverd; hiermee maken zij aanspraak op de middelen uit de collectief beheerde 'pot'. Met de lumpsum financiering laat het departement expliciet ruimte aan samenwerkingsverbanden om de samenwerking naar eigen wens en inzicht vorm te geven. Het is dus aan de samenwerkingsverbanden om te bepalen hoe zij omgaan met de financiële verdeling die de common van passend onderwijs met zich meebrengt. Deze wijze van financiering brengt echter ook de complicatie met zich mee dat schoolbesturen voor hun eigen (verplicht gestelde) opdracht afhankelijk zijn van middelen die zij zelf niet kunnen beheren. Omdat het zonder middelen niet mogelijk is om inzet te realiseren, kan dit voor schoolbesturen een (extra) drempel opwerpen om aanbod te ontwikkelen.

Financiële verevening: naar een 'level playing field'

Daarnaast creëert het ministerie een 'level playing field' door middel van financiële verevening. Onderdeel van het passend onderwijsbeleid is namelijk ook om de verdeling van middelen over het hele land gelijkjer te trekken, naar verhouding van het aantal leerlingen aangesloten bij (de scholen die onderdeel uitmaken van) de samenwerkingsverbanden. Dat wil zeggen dat er een nieuwe, gelijkere, verdeling moet ontstaan over de regio's in termen van financiële middelen die beschikbaar zijn voor zware ondersteuning (deelname aan het speciaal onderwijs). Doel hiervan is het verkleinen van onverklaarbare lokale en regionale verschillen. In sommige regio's vonden veel meer verwijzingen plaats naar het speciaal onderwijs dat relatief kostbaar is dan in andere regio's en was er sprake van veel meer 'rugzakjes' (leerlinggebonden financiering), zonder dat daarvoor aantoonbare en aanwijsbare redenen waren (verschillen in populatiekenmerken bijvoorbeeld).

Regio's die van oudsher veel leerlingen in het relatief kostbare speciaal onderwijs hadden en voorheen veel 'rugzakjes' (leerlinggebonden financiering) toegekend hebben, worden door de verevening nu relatief meer gekort op hun bekostiging. Zij moeten als het ware meer en beter gaan leveren met minder middelen. Dat is als zodanig een ingewikkeld vraagstuk. Een aantal samenwerkingsverbanden met zware negatieve verevening kan hierdoor in de problemen komen met het voorzien in een passend ondersteuningsaanbod. Het is mogelijk dat leerlingen die tot deze regio's behoren er mogelijk op termijn minder goed vanaf komen. Om deze samenwerkingsverbanden tegemoet te komen is er tot 1 augustus 2020 sprake van een zogenaamde vereveningsperiode, waarbij samenwerkingsverbanden toegroeien naar het nieuwe, lagere ondersteuningsbudget.²⁶ Er is dan sprake van negatieve verevening. Er zijn echter ook scholen die meer geld krijgen dan voorheen; hier is sprake van positieve verevening.²⁷ Overigens kan er ook evengoed sprake zijn van onderbenutting van de beschikbare 'common': als er tegelijkertijd leerlingen zijn met een ongeadresseerde ondersteuningsbehoefte, is er evengoed sprake van een mismatch. Door eenvormige voorwaarden voor 'deliverables' te definiëren in de verantwoording en financieel gezien zoveel mogelijk een level playing field te creëren, wordt gepoogd om alle commons – want iedere regio heeft in feite een eigen common – in de formele vormgeving zoveel mogelijk gelijk vorm te geven. De idee is dat door deze gelijke vormgeving een zoveel mogelijk gelijke verdeling van de common tot stand komt. Binnen dezelfde randvoorwaarden voor iedere regio, kunnen samenwerkingsverbanden dan zelf de verdeling van de common inrichten en uitvoeren.

Prestaties verantwoord

Het *economische* perspectief is ook aanwezig in de wijze waarop verantwoording is vormgegeven. Belangrijker nog dan de vraag of de regels en procedures accuraat worden opgevolgd (vanuit het *juridische* perspectief gezien), is hier de vraag of er wel output wordt geleverd. De inspectie van het onderwijs ziet erop toe dat alle samenwerkingsverbanden de ‘deliverables’ leveren die overeengekomen zijn en die van hen verwacht worden én dat ze bovendien vergelijkbare prestaties leveren; voor alle verbanden geldt namelijk dat zij moeten voldoen aan één en hetzelfde toezichtkader. Het kader waarmee de inspectie toeziet op de samenwerkingsverbanden is behalve de focus op onderwijsresultaten (doorstroomcijfers, examenresultaten etc.) niet sterk output-gedreven, maar ziet eerder toe op randvoorwaarden en de inrichting van processen. Zo ziet de inspectie naast de focus op de onderwijsresultaten vooral toe op een goede scheiding tussen bestuur en toezicht, op processen van kwaliteitszorg, financieel beheer en of er een ondersteuningsplan aanwezig is.

3.3 Eigenaarschap vanuit de maatschappelijke opgave

Hoe en door wie eigenaarschap gevoeld wordt voor de common van passend onderwijs is zowel een beleids- als een uitvoeringskeuze: het is bij een actor belegd of het wordt door een actor opgenomen. Van dit laatste is idealiter sprake in het *sociaal-maatschappelijke sturingsperspectief*. Vanuit dit perspectief gezien ligt eigenaarschap in de kern veel meer besloten in de maatschappij, en is dit niet zozeer de uitkomst van overheidssturing die dit ‘belegt’. Het is eerder het startpunt van overheidssturing, die het kan stimuleren, ondersteunen, faciliteren, coördineren of juist afremmen. Het beleid schept de condities waarmee anderen aan de slag kunnen, maar de inhoudelijke opdracht en doelstellingen komt voort uit partijen zélf. Het creëren van maatschappelijke waarde, zoals het realiseren van een passend onderwijsaanbod voor ondersteuning behoevende kinderen, is dan juist iets dat voortkomt uit maatschappelijke partijen die zich inzetten voor iets waar zij intrinsiek belang aan hechten. Hoe het sociaal-maatschappelijk perspectief terugkomt in de common van het passend onderwijs, bespreken we hieronder.

Eigenaarschap ‘van bovenaf’ of ‘van onderop’?

Het is vanuit dit perspectief gezien opvallend dat het passend onderwijsbeleid sterk ‘van bovenaf’ lijkt ingestoken met relatief dwingende sturingsinstrumenten zoals zorgplichten en verplichte samenwerking. En daarnaast dat het passend onderwijsbeleid is vormgegeven middels een centrale aanpak: een centraal georganiseerde indeling in regio’s en eenvormigheid

in het externe toezicht uitgevoerd door de inspectie. Sociaal-maatschappelijke betrokkenheid en inzet die daaruit voortvloeit komt idealiter ‘van onderop’ tot stand, van waaruit initiatieven zich ontplooiën en ontwikkelen. Kenmerken daarvan zijn juist een decentrale aanpak en ruimte voor verschil en verscheidenheid. Opvallend daarbij is wel dat aan de introductie van de WSNS-verbanden (de voorloper van de huidige samenwerkingsverbanden) experimenten en pilots vooraf gingen van dergelijke initiatieven. Echter wel alleen binnen het primair onderwijs en gericht op lichte ondersteuning. Deze initiatieven werden door het Rijk (het ministerie van OCW) ondersteund en gestimuleerd door middel van subsidies.²⁸ Om de vrijblijvendheid van deze vormen van samenwerking weg te nemen, de schaal en reikwijdte te vergroten en tot versnelling te komen, heeft het ministerie echter besloten om over te gaan tot een minder vrijblijvende aanpak. Hiermee werden de WSNS-verbanden in het leven geroepen, juist doordat het initiatief van onderop in het onderwijsveld niet voldoende, niet tijdig genoeg of niet op de juiste schaal tot stand kwam. Een volgende stelselwijziging volgde in 2014: de WSNS-verbanden werden afgeschaft en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs kwamen tot stand.²⁹

Eigenaarschap vanuit de eigen identiteit of vanuit de opgave?

Met een stelselwijziging heeft het departement ingegrepen, deels voortbouwend op de ideeën over samenwerking die voorafgaand aan en in de WSNS-verbanden al postgevat hadden, maar wel op geheel andere wijze. De WSNS-verbanden waren namelijk veelal langs – in het onderwijs zeer gebruikelijke – denominatieve lijnen georganiseerd.³⁰ Het passend onderwijs introduceerde een nieuwe, tot dan toe ongebruikelijke, geografische ‘indeling’. Samenwerking in het onderwijsveld, dat sterk verzuild was (en is), werd hiermee ten behoeve van het passend onderwijs gereorganiseerd. De tot stand gekomen samenwerkingen tussen scholen met een vergelijkbare identiteit en profiel (in de WSNS-verbanden), namelijk scholen met eenzelfde denominatie, werden hiermee ook opgeheven. Er wordt in het passend onderwijs niet meer samengewerkt vanuit de eigen identiteit, maar vanuit geografische ligging. Anderzijds kan in het kiezen voor een nieuwe, geografische indeling in plaats van een op denominatie gebaseerde indeling, juist een poging gezien worden van het ministerie om de *sociaal-maatschappelijke opgave* (het zorgdragen voor passend onderwijs voor kwetsbare leerlingen) centraal te stellen. Niet de onderwijsvrijheid, autonomie en eigen identiteit van scholen staat centraal, maar juist de problematiek van de leerlingen die anders in de verdrukking kunnen komen. En met het centraal stellen van die problematiek, van die opgave, wordt vervolgens zoveel mogelijk rekening gehouden met andere hier belangrijke aspecten, zoals de onderwijsvrijheid van het bevoegd gezag.

Het ondersteuningsplan: ruimte voor een gezamenlijk verhaal?

In termen van *sociaal-maatschappelijke* sturing, is ook het zogenoemde ondersteuningsplan dat samenwerkingsverbanden dienen op te stellen in dit licht interessant. Samenwerkingsverbanden moeten in een ondersteuningsplan expliciteren welk niveau van ondersteuning afzonderlijke scholen bieden, hoe middelen onderling worden verdeeld en gebruikt, hoe verwijzingen naar het speciaal onderwijs geschieden en hoe ouders worden geïnformeerd over het proces.³¹ Het plan beoogt daarmee meer transparantie en duidelijkheid te creëren over de gang van zaken in de verbanden. Het plan kan schoolbesturen tegelijkertijd echter ook de mogelijkheid bieden om een gezamenlijke visie te ontwerpen, met eigen doelstellingen en acties. Dat scholen niet ieder zélf een plan van aanpak ontwerpen en deze vastleggen in de eigen schoolplannen, past in die zin goed bij het sociaal-maatschappelijke perspectief op sturing en het gedeeld eigenaarschap waar het ministerie op inzet. In de praktijk is de aard en inhoud van het ondersteuningsplan echter sterk juridisch gereguleerd. De inspectie ziet erop toe dat alle samenwerkingsverbanden een ondersteuningsplan hebben, en ook dat deze bestaat uit door OCW voorgeschreven onderdelen. Deze onderdelen zijn sterk procedureel van aard. Het zijn bijvoorbeeld beschrijvingen van de wijze waarop aanbod tot stand komt, criteria ten aanzien van de verdeling van middelen, procedures voor plaatsing en terugplaatsing van leerlingen op en van speciale scholen en beoogde en bereikte resultaten. Volgens het ministerie van OCW is het de bedoeling dat het ondersteuningsplan voldoende ruimte laat voor het eigen verhaal van de samenwerkingsverbanden. In de basis is het gekozen instrumentarium vooral juridisch, maar volgens de bedoelingen van OCW in elk geval ‘minimaal op de inhoud’, met de expliciete bedoeling om juist ruimte te laten voor eigen visie en invulling van samenwerkingsverbanden.

Met het oog op nieuwe generaties passend onderwijsbeleid is het interessant om hier stil te staan bij de verhouding tussen kader en ruimte. De door het ministerie gekozen verhouding is hier dat er binnen de grenzen van het kader ruimte is. Het kader laat letterlijk ruimte. Dat is een andere verhouding dan dat er alle ruimte is om een eigen ondersteuningsplan op te stellen, en daarnaast nog even stil te staan bij een paar aspecten die het ministerie ook belangrijk vindt. Dan is slechts een klein deel van de ruimte gekaderd. Er zijn hier vele andere verhoudingen denkbaar. Ter inspiratie verwijzen we hier naar het essay ‘Disciplinerende kaders en professionele ruimte’.³² Het gaat er niet zozeer om hoe die ruimte in de praktijk wordt ervaren (ook een beetje ruimte binnen hele strakke kaders kan als weldadige afwisseling worden ervaren), eerder gaat het om de afwegingen in de ontwerpkeuzes en de vraag – ook voor de toekomst – of het ministerie bewust het kader of de ruimte centraal stelt en in welke verhouding.

3.4 Conclusies: de praktijk van stimulering door het Rijk

Als we kijken naar de verhouding van de drie sturingsperspectieven vanuit het Rijk, dan valt ons op dat ze alle drie aanwezig zijn: alle lagen van de cappuccino (zie figuur 3 in hoofdstuk 2) zitten in het kopje. Tegelijkertijd is het juridische perspectief het best ontwikkeld; het is de sterkste laag. *Gedeeld eigenaarschap* is stevig en formeel belegd middels zorgplichten en schoolbesturen zijn ingedeeld in samenwerkingsverbanden waarin zij onderling verplicht moeten samenwerken. In het gekozen juridische instrumentarium zit doorgaans weinig ruimte voor vrijheid en eigenheid. Tegelijkertijd bieden zowel het economische alsook het sociaal-maatschappelijke perspectief meer ruimte aan samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen die daartoe behoren om te komen tot eigen invullingen. Samenwerkingsverbanden kunnen naar eigen inzicht middelen verdelen en zijn ook vrij om een eigen aanpak en ondersteuningsaanbod te ontwikkelen. Toch werkt het juridische perspectief ook ten dele door in de andere perspectieven: de twee melklagen (hier: het *economische* en het *sociaal-maatschappelijke* perspectief) in de cappuccino bevatten met andere woorden ook wat van de espresso (het *juridische*). Het ondersteuningsplan dat geldt als ‘plan van aanpak’ van de samenwerkingsverbanden is een verplichting en moet voldoen aan voorwaarden gesteld door het Rijk. De onderwijsinspectie ziet erop toe dat iedereen aan – dezelfde – voorwaarden voldoet. Daar waar de overige perspectieven ruimte laten voor eigenheid en verscheidenheid, damt het juridische perspectief, inclusief juridische elementen die in de overige perspectieven terugkomen, deze ruimte juist in. Op welke wijze dit uitwerkt in de praktijk, is niet alleen het resultaat van hoe het Rijk de cappuccino serveert, maar moet eerst en vooral ook blijken uit de wijze waarop de aanbieders van het passend onderwijs deze met elkaar consumeren. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in.

4. De praktijk van het ontwikkelen en verdelen van de common

Samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen die er deel van uitmaken gaan op uiteenlopende wijzen om met het organiseren en verdelen van de 'common' van passend onderwijs. Ze geven elk op hun eigen manier invulling aan datgene wat voortvloeit uit het beleid van OCW. Zodoende zien we dat de samenwerkingsverbanden en de verzamelingen schoolbesturen waaruit deze bestaan verschillende accenten geven aan eigenaarschap. Eigenaarschap krijgt daarmee invulling en inkleuring langs de door OCW in het beleid uitgezette lijnen.

4.1 Juridisch belegd eigenaarschap in de praktijk

Gedeeld eigenaarschap als governance-vraagstuk

Er is met de introductie van het passend onderwijs bewust gekozen voor een stelsel van nieuwe, zelfstandige organisaties met een eigen taak. Niet alleen schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor voorzieningen, maar daarnaast ook samenwerkingsverbanden als apart gecreëerde organisatievorm. Gedeeld eigenaarschap is om die reden in de samenwerkingsverbanden allereerst opgepakt als een governance-vraagstuk: hoe organiseren we de samenwerking en wie gaat er over wat? Het ministerie van OCW heeft bewust ruimte gelaten voor schoolbesturen om dit naar eigen wens en inzicht vorm te geven. In de praktijk zien we dat samenwerkingsverbanden, en de schoolbesturen die daartoe behoren, dit dan ook op uiteenlopende wijzen doen. Soms ligt daarbij meer nadruk op de autonomie en positie van individuele schoolbesturen (of scholen), en soms meer op het collectieve niveau van het samenwerkingsverband. Verschillen die we in de praktijk zien hebben allereerst betrekking op de gekozen *organisatievorm*.

Verschillende organisatievormen in de samenwerkingsverbanden

Er zijn hoofdzakelijk twee organisatievormen in de samenwerkingsverbanden in omloop, hoewel er in de praktijk allerlei mengvormen en hybride typen zijn ontstaan. Dit zijn het stichtingsmodel en het verenigingsmodel. Sommige verbanden hebben voor een specifieke verenigingsvorm gekozen, namelijk de coöperatie. De gekozen organisatievorm beïnvloedt op welke wijze bestuurlijke taken in het samenwerkingsverband zijn verdeeld. →



Een vereniging kent altijd twee organen: een algemene ledenvergadering (met de aangesloten schoolbesturen als de leden) en het (dagelijks) bestuur van de vereniging. Een stichting hoeft maar één bestuursorgaan te hebben, maar twee zijn ook mogelijk: sommige stichtingen bestaan behalve uit het algemeen bestuur ook nog uit een dagelijks bestuur. De samenstelling van beide organen varieert per samenwerkingsverband. In sommige verbanden bestaat het algemeen bestuur (stichting) of de algemene ledenvergadering (vereniging) uit alle aangesloten schoolbesturen. Op andere plekken is gekozen voor een vertegenwoordiging. Sommige samenwerkingsverbanden stellen in het verlengde hiervan een directeur-bestuurder of meerdere bestuurders aan als dagelijks bestuur, of een directeur of coördinator die verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband.

Voor de mate waarin eigenaarschap gevoeld wordt voor het passend onderwijs is de gekozen organisatievorm relevant, maar zeker niet als enige of meest bepalende factor. In het verenigingsmodel is de algemene ledenvergadering (bestaande uit schoolbesturen) de 'eigenaar' van het samenwerkingsverband: de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor bestuur én toezicht ligt in essentie hier. De leden zijn hierin ultiem verantwoordelijk voor de organisatieopdracht. Interessant aan de idee van de vereniging in relatie tot eigenaarschap is dat verenigingen vaak principieel de gebruiker in staat stellen om mee te denken, mee te praten en mee te beslissen: in de zorg is dat de patiënt, in de woonsector de bewoner en in het onderwijs de leerling en diens ouders. Binnen de samenwerkingsverbanden zien we dit echter niet terug. Het zijn de schoolbesturen, de aanbieders, die als leden aan tafel zitten; voor ouders en leerlingen is er geen ruimte voor direct lidmaatschap. Wel worden samenwerkingsverbanden geacht om structuren voor medezeggenschap in te richten; dit laat ruimte voor het belang van gebruikers, zij het indirect. De stichting is als organisatievorm in het onderwijs (en overigens ook in andere maatschappelijke sectoren zoals zorg en wonen) uit een relatief recente professionaliseringsontwikkeling van bestuur en toezicht tevoorschijn gekomen. Waar in het verenigingsmodel inspraak van de leden voorop staat, wordt dat in het stichtingsmodel soms juist eerder lastig dan behulpzaam gevonden. De ideaaltypische stichting staat voor een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht.³³ De keuze voor een directeur-bestuurder in plaats van een directeur is op sommige plekken ingegeven vanuit het principiële idee van scheiding tussen bestuur en toezicht: het algemeen bestuur (de schoolbesturen) functioneert dan als een toezichthoudend bestuur, terwijl de directeur-bestuurder als het uitvoerend bestuur fungeert, die de organisatie leidt.

Alleen als er bepaalde uitgesproken ideeën schuilgaan achter de keuze en schoolbesturen vervolgens ook handelen naar die keuze, lijkt de gekozen organisatievorm er echt toe te doen voor gevoeld eigenaarschap. Sommige verbanden spreken uit dat zij er heel bewust voor hebben gekozen om voor de verenigingsvorm te gaan, omdat een vereniging echt 'van de leden' is. In de algemene ledenvergadering heeft iedereen dan ook één stem, en iedere stem weegt even zwaar. Dat is een principiële keuze. Deze keuze kan bijdragen aan een gevoel van eigenaarschap: als één van de dragers van de organisatie, of beter nog: één van de eigenaren van de organisatie, voelen bestuurders zich wellicht verantwoordelijker voor de gezamenlijke taak van het passend onderwijs. Deze keuze heeft dan echter niet zozeer betrekking op de *vereniging als structuur*, als wel om *verenigen als praktijk*.³⁴

Intern toezicht

Daarnaast variëren de samenwerkingsverbanden in de keuzes die zij hebben gemaakt ten aanzien van intern toezicht. Middels regulering heeft het ministerie van OCW het hebben van een intern toezichtsorgaan verplicht gesteld. Hoe verbanden dit invullen is echter aan henzelf.

Intern toezicht in de samenwerkingsverbanden

Het interne toezicht is in samenwerkingsverbanden ook op uiteenlopende wijzen vormgegeven. Sommige verbanden hebben gekozen voor een functionele scheiding van bestuur en toezicht, waar anderen voor een organieke scheiding zijn gegaan. Er is sprake van een functionele scheiding wanneer binnen het bestuur een of enkele bestuursleden verantwoordelijk zijn voor het toezicht, doordat dit bij hen in portefeuilles is belegd. In dat geval houden een of enkele bestuursleden toezicht op (de rest van) het (uitvoerende) bestuur. Er is sprake van een organieke scheiding wanneer toezichthoudende taken in een apart orgaan zijn ondergebracht. Bij de samenwerkingsverbanden varieert het interne toezicht niet alleen qua vorm (organieke of functionele scheiding), maar ook qua samenstelling. Sommige samenwerkingsverbanden hebben ervoor gekozen om uitsluitend schoolbesturen uit het samenwerkingsverband (alle of een vertegenwoordiging) als interne toezichthouders aan te stellen, terwijl andere verbanden deels of uitsluitend onafhankelijke externe leden hebben belast met het toezicht. Zo werken sommige samenwerkingsverbanden met een volledig onafhankelijke Raad van Toezicht en andere met een toezichthoudende commissie of raad van toezichthoudende schoolbestuurders, waarvan één (bijvoorbeeld een onafhankelijk voorzitter), enkele of meerdere onafhankelijke externe leden. Daarnaast wordt ten aanzien van de financiën ook wel gebruik gemaakt van auditcommissies, bestaande uit een of enkele bestuurders uit het verband.

De wijze waarop het toezicht intern is vormgegeven in de samenwerkingsverbanden staat volop in de aandacht.³⁵ De inspectie van het onderwijs is uitgesproken voorstander van onafhankelijk intern toezicht, dat wil zeggen toezicht dat niet wordt uitgevoerd door schoolbestuurders zelf. De inspectie is met name kritisch op samenwerkingsverbanden die uitsluitend schoolbestuurders als toezichthouders hebben aangesteld, vanwege de dubbele pet die schoolbestuurders daarmee opzetten. Hierin schuilt het gevaar van ‘de slager keurt zijn eigen vlees’. Volgens de inspectie van het onderwijs moet het bestuur van een samenwerkingsverband deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht hebben om toe te zien op de doelmatige en rechtmatige besteding van rijksmiddelen.³⁶ Er is volgens de inspectie weliswaar ruimte voor ‘bestuurlijk maatwerk’, maar de dubbelrol van zowel bestuurders als toezichthouders die schoolbesturen in de governance nu op veel plekken hebben, is wat de inspectie betreft problematisch. Doordat interne toezichthouders zich bovendien veelal als bestuurders opstellen, vindt het stellen van kritische vragen nauwelijks plaats, aldus de inspectie.³⁷ In samenwerking met de PO-raad en VO-raad is inmiddels ingezet op het komen tot een toezichthoudend orgaan met tenminste één onafhankelijk lid dat niet verbonden is aan een deelnemend schoolbestuur.³⁸ Voor sommige schoolbesturen voelt dit aan als een versmalling van hun keuzevrijheid om de governance van het samenwerkingsverband naar eigen voorkeur vorm te geven.

Beperkingen van intern toezicht

Intern toezicht blijkt in samenwerkingsverbanden om verschillende redenen ingewikkeld te zijn, ongeacht of er sprake is van een organieke scheiding tussen bestuur en toezicht of niet. Dit heeft er mee te maken dat schoolbesturen vanuit een juridische lens bezien zelf als ‘eigenaren’ van de samenwerkingsverbanden zijn aangemerkt. Hoe het passend onderwijs wordt vormgegeven, en hoe middelen binnen het verband worden verdeeld, is namelijk aan de bevoegde gezagsorganen (schoolbesturen) van het samenwerkingsverband gelaten, zo staat in de Wet passend onderwijs.³⁹ Hierdoor hebben schoolbesturen zélf een werkgeversrol ten aanzien van de directeur (of: directeur-bestuurder, coördinator of anderszins) en het stafbureau. Omdat zij zelf (of anderen in hun opdracht) toezicht houden op het functioneren van de door hen aangestelde directeur (of directeur-bestuurder of coördinator) en het stafbureau, kunnen zij zelf geen onderwerp van (het eigen) toezicht zijn; dit zou namelijk een oneigenlijke dubbelrol opleveren. Sommige verbanden merken daarom dat zij hoe dan ook te maken hebben met schoolbestuurders die met een dubbele pet op in het samenwerkingsverband zitten, ook als zij hebben gekozen voor een (organieke) scheiding tussen bestuur en toezicht. Ook als er een aparte uitvoerend directeur-bestuurder is aangesteld, en de schoolbestuurders een toezichthoudend bestuur vormen, blijft overeind dat de schoolbestuurders het beleid van

het samenwerkingsverband beoordelen, terwijl zij als schoolbestuurders tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan op hun eigen scholen. Het toezicht in het passend onderwijs richt zich vanwege deze constructie hoofdzakelijk tot de activiteiten van de directeur (of directeur-bestuurder of coördinator), in plaats van de wijze waarop ondersteuning wordt vormgegeven op scholen. Dat is een beperking.

Een onafhankelijk toezichtsorgaan zou in dezen helpen, maar blijkt ook geen heilige graal. Toezichtsorganen (onafhankelijk of niet) vervullen in samenwerkingsverbanden namelijk geen werkgeversrol ten aanzien van de schoolbestuurders, anders dan in de raden van toezicht van de schoolbesturen zelf. Het werkgeverschap reikt in de samenwerkingsverbanden namelijk niet tot het aanstellen of functioneren van de schoolbestuurders, maar blijft beperkt tot het aanstellen van de directeur (of directeur-bestuurder of coördinator) en het staffbureau. Deze werkgeversrol geeft raden van toezicht, althans op het niveau van schoolbesturen, een ultieme sanctioneringsmogelijkheid bij wanbeleid of wanprestaties. Deze is afwezig bij samenwerkingsverbanden omdat toezichthouders daar niet de mogelijkheid hebben om schoolbesturen te ontslaan. Bovendien moeten schoolbesturen verplicht bij samenwerkingsverbanden aangesloten zijn; hierdoor kunnen zij niet 'verwijderd' worden uit het samenwerkingsverband als zij bijvoorbeeld teveel in hun (deel)belang handelen en te weinig in het collectieve belang, of opstappen indien zij vinden dat het samenwerkingsverband onvoldoende levert. Hierdoor missen (ook onafhankelijke) toezichthouders slagkracht om op te treden. Bijkomend probleem is ook nog dat bestuurders door hun eigen raden van toezicht kunnen worden afgerekend als zij in het verband niet genoeg op het eigen deelbelang, namelijk het belang van de eigen scholen, sturen. Juridisch belegd eigenaarschap bij schoolbesturen blijkt hier opvallend genoeg dus (onafhankelijk) toezicht in de weg te kunnen zitten, en heft daarmee een belangrijk middel om te sturen op prestaties op. Sommige verbanden geven in verband met deze beperkingen aan andere rollen voor schoolbestuurders in het samenwerkingsverband in overweging te nemen, bijvoorbeeld een bestuursraad of adviesraad die noch een toezichthoudende noch een bestuurlijke taak heeft, maar op die wijze wel invloed kan uitoefenen.

Checks and balances

Een vraagstuk waar samenwerkingsverbanden mee worstelen blijft mede door de beperkingen van intern toezicht het verkrijgen van inzicht in hoe schoolbesturen de aan hen toegewezen middelen besteden. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2016 dat het zicht op de besteding van de voor het passend onderwijs bestemde middelen ten opzichte van de periode vóór passend onderwijs niet is verbeterd.⁴⁰ Intern toezicht en *checks and balances* waren destijds volgens de Algemene Rekenkamer niet op orde, met als mogelijk gevolg dat de gezamenlijke opdracht van het samenwerkingsverband ondersneeuwt onder de belangen van individuele schoolbesturen. In 2017 drongen meerdere fracties in de Tweede Kamer daarom aan op betere verantwoording, maar uit de sector klonk de roep om meer tijd om dit zelf vorm te geven.⁴¹ Intussen lijkt er op dit vlak veel verbeterd te zijn; samenwerkingsverbanden hebben in elk geval enorme ontwikkelingen doorgemaakt met het professioneel inrichten van de eigen governance en de daaruit voortvloeiende checks and balances. Toch zijn discussies hierover deels overeind gebleven. Het onderwijsveld ervaart deze discussies daarentegen als een gebrek aan vertrouwen.⁴² Hierin spelen autonomie en de vrijheid van onderwijs die scholen gewend zijn te genieten een belangrijke rol.

De onderwijsinspectie heeft recentelijk gekeken naar de verantwoording van middelen en is tot de conclusie gekomen dat het onduidelijk blijft welke resultaten behaald worden. Volgens de inspectie zijn doelen niet altijd concreet en meetbaar geformuleerd en niet vertaald naar een bestuurs- of schoolniveau. De inspectie ziet ook dat minder dan de helft van de scholen zich verantwoordt over de resultaten die met de middelen voor passend onderwijs worden bereikt.⁴³ Het blijft volgens de inspectie onduidelijk of beoogde resultaten worden gerealiseerd.⁴⁴ Daarnaast ontbreken betrouwbare registraties van leerlingen met extra ondersteuning, volgens evaluatoren van het passend onderwijsbeleid die hier recent (in mei 2020) uitgebreid over hebben gerapporteerd.⁴⁵ Mede hierdoor is het, ook nadat het passend onderwijsbeleid vijf jaar lang uitvoerig is geëvalueerd, niet goed vast te stellen of geboden ondersteuning voor leerlingen op maat is. De inzichten die de afgelopen jaren wel zijn verzameld, laten een genuanceerd beeld zien: scholen zijn over het algemeen in staat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften adequaat onderwijs te bieden, ouders zijn overwegend tevreden en directeuren van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van samenwerkingsverbanden.⁴⁶ Eenduidige criteria voor wanneer passend onderwijs 'goed' is, ontbreken echter.

Momenteel klinkt er vanuit de politiek een roep om meer en betere verantwoordingsmechanismen bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het is zeer de vraag of dwingendere toezicht- en verantwoordingsmechanismen gaan leiden tot een sterker ontwikkeld gevoel van eigenaarschap. Of beter gezegd, die verantwoording zal rekening moeten houden met de verschillende sturingsperspectieven. Als verantwoording alleen wordt gevraagd vanuit het juridische en economische perspectief zonder dat er aandacht bestaat voor het sociaal-maatschappelijke perspectief, dan zal die verantwoording als sturingsinstrument gebrekkig blijven. Los van de vraag wat voor verschillende betrokkenen wenselijk is, is voor eigenaarschap een relevantere vraag wat echt zou helpen om een sterker verantwoordelijkheidsgevoel te creëren bij schoolbesturen.

4.2 Economisch eigenaarschap in de praktijk

Gedeeld eigenaarschap: eigenaarschap bij beide ‘delen’?

Het gevoel verantwoordelijk te zijn voor de opdracht om voor iedere ondersteuning behoevende leerling een passende onderwijsvoorziening te realiseren kan voortkomen uit gedeeld eigenaarschap dat door beide ‘delen’ (samenwerkingsverband én schoolbesturen) gevoeld wordt. Volgens sommigen is de grootste toegevoegde waarde van de samenwerkingsverbanden dat er een organisatie is die overzicht houdt over het geheel aan voorzieningen. Deze organisatie kan een structuur bieden, een solide basis, waarbinnen kinderen geholpen worden en kan kinderen ‘volgen’ om te kijken wat ze nodig hebben en hoe het ze vergaat. Anderzijds kan het echter ook betekenen dat schoolbesturen minder verantwoordelijkheid nemen voor leerlingen omdat het samenwerkingsverband hier al naar kijkt. Als scholen geen voorzieningen treffen, doet het samenwerkingsverband het wel. Met het inrichten van een extra organisatie (het samenwerkingsverband) die zich buiten de schoolbesturen om bezig houdt met het passend onderwijs, is eigenaarschap daarom ten dele ook ‘weggenomen’ bij schoolbesturen. Sommige samenwerkingsverbanden merken dat bepaalde scholen leerlingen snel doorverwijzen naar het samenwerkingsverband, met de claim dat zij zelf niet in staat zijn een passend aanbod te realiseren. Voor sommige schoolbesturen is het passend onderwijs slechts ‘een van de vijftig’ onderwerpen waar zij zich mee bezighouden, naast andere eveneens belangrijke taken. Het samenwerkingsverband kan doorverwijzingen van schoolbesturen echter ook weigeren. Hierover merkt een gesprekspartner (directeur van een samenwerkingsverband) op dat het ontzorgen en helpen van scholen een reflex is en dat voor sommige scholen een verzakelijking in de houding noodzakelijk is, om afwenteling en gebrek aan eigenaarschap tegen te gaan.

De common als verdeelvraagstuk

We zien ook dat verschillende samenwerkingsverbanden het verdelen van de 'common' van passend onderwijs sterk oppakken als een verdeelvraagstuk. Deze gaat behalve over de vraag wie een passend aanbod realiseert ook over de vraag wie welke middelen krijgt, op welke wijze de middelen verdeeld worden en wat daarbij als passend of rechtvaardig gezien wordt. Op basis van welke verdeelsleutel verdeelt men de middelen om de common mee vorm te geven? Krijgt iedereen hetzelfde bedrag of 'beloont' men degenen die zich meer inzetten voor de realisatie van onderwijsondersteuning? Hierin speelt rivaliteit ook een grote rol. De wijze waarop financiële middelen verdeeld worden in het samenwerkingsverband blijkt in zekere zin bepalend voor de mate waarin en wijze waarop er wordt samengewerkt, omdat uit deze middelen voorzieningen voortvloeien die in mindere of meerdere mate collectief georganiseerd zijn, of juist op bestuurs- of schoolniveau.

Financieringsmodellen in het passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden werken met uiteenlopende financieringsmodellen waarmee zij ondersteuning bekostigen. In het onderwijsveld zijn twee ideaaltypische modellen van elkaar te onderscheiden: het zogenaamde expertisemodel en het schoolmodel. In het expertisemodel worden middelen collectief beheerd door het samenwerkingsverband dat deze verdeelt over wie het nodig heeft of inzet pleegt. Degene die 'levert', krijgt daarbij de middelen. In het schoolmodel wordt de lumpsum die samenwerkingsverbanden binnenkrijgen direct en evenredig verdeeld over alle aangesloten schoolbesturen, bijvoorbeeld op basis van leerlingenaantal. Iedere schoolbestuurder krijgt hiermee een (naar evenredigheid) vergelijkbaar bedrag en draagt een eigen verantwoordelijkheid voor wat er met het bedrag gebeurt. De meeste samenwerkingsverbanden werken met een hybride financieringsmodel dat elementen van beide bovengenoemde modellen bevat. In aanvulling hierop werken sommige samenwerkingsverbanden met een zogenoemd leerlingmodel, ook wel arrangementenmodel genoemd, bijvoorbeeld voor specifieke ondersteuningsvragen. Hierbij wordt geld van het samenwerkingsverband verdeeld per individuele leerling en/of individuele zorgvraag. Samenwerkingsverbanden die dit model hanteren werken bijvoorbeeld met een systeem van 'arrangementen' die moeten worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband. Deze verschaft dan als het ware een trekkingsrecht per aanvraag. Dit model is in feite op te vatten als een vertaling van het oude model van leerlinggebonden financiering (het 'rugzakjesmodel').

Of schoolbesturen op collectief niveau in samenwerkingsverbanden nadenken over de voorzieningen die zij treffen, kan nauw samenhangen met voor welk financieringsmodel gekozen is. Sommige samenwerkingsverbanden

hebben slechts weinig collectieve voorzieningen die op het niveau van het samenwerkingsverband of met subgroepen van scholen daarbinnen gedeeld worden. Het hebben van een 'bureau' waar de directeur en het stafbureau onder vallen is in dat opzicht een minimale variant van samenwerking. Andere samenwerkingsverbanden hebben gezamenlijke pedagogische centra ingericht, of een gedeelde poule schoolpsychologen in dienst genomen die alle scholen bezoeken en aan wie onbepaald hulpvragen kunnen worden gesteld ongeacht hulpvraag en omvang. En er zijn ook samengestelde 'werkorganisaties' van twee samenwerkingsverbanden (PO en VO samen) voor een optimale aansluiting en doorstroom.

Hoewel het voor de hand ligt te denken dat samenwerkingsverbanden met een expertisemodel als financieringsvorm meer en beter samenwerken, omdat dit de meeste 'solidariteit' vraagt van schoolbestuurders, hoeft dit allerminst het geval te zijn. We zien dat de keuze voor financieringsvorm lang niet zoveel zegt over de mate van samenwerking. Het is namelijk mogelijk om met verdeelde middelen (schoolmodel) alsnog gezamenlijke voorzieningen te treffen. Het omgekeerde geldt ook: het is mogelijk om collectieve ondersteuning in te kopen of zelfs in dienst te hebben van het samenwerkingsverband, maar dat wil nog niet zeggen dat iedere school er een beroep op doet of kan doen. Daarmee is de financiële structuur niet zozeer leidend, maar uiteraard wel wat er uiteindelijk gerealiseerd wordt in termen van ondersteuning en in hoeverre daarbij sprake is van collectiviteit.

Middelen als startpunt van inzet?

De opdracht van samenwerkingsverbanden komt er op neer dat een balans gevonden moet worden tussen recht doen aan de behoefte van het ondersteuning behoevende kind en die ondersteuning financieel haalbaar organiseren. Een risico van de vrijheid die aan schoolbesturen is gelaten om middelen naar eigen inzicht te verdelen, is dat die middelen als startpunt van de inzet gaan fungeren. Er wordt dan niet vanuit de behoefte van leerlingen geredeneerd, maar vanuit de vraag: hoeveel middelen krijgen we ervoor of wat levert het ons op? En wat mag het maximaal kosten? De vraag zou moeten zijn: hoe kunnen we een passend aanbod realiseren voor ondersteuning behoevende leerlingen, en wat is daarin haalbaar en betaalbaar? Het denken 'vanuit de middelen' zet volgens een gesprekspartner (directeur samenwerkingsverband) 'creativiteit op slot'. Als je denkt vanuit de beperking van middelen, is er geen ruimte meer voor vrij denken en vrij handelen. Goede ondersteuning bereik je volgens deze gesprekspartner niet met 'sturen op budgetten', maar door de behoefte van het kind centraal te stellen. Juist omdat passende ondersteuning vaak heel kostbaar is, is het lastig om dit voor elkaar te krijgen. Zeker als schoolbesturen 'de hand op de knip' houden en redeneren vanuit de vraag wat ze ervoor krijgen.

Eigenaarschap oppakken op basis van prikkels

Financiële prikkels kunnen een krachtig middel zijn om te sturen voorbij de verschillende deelbelangen. Door het inbouwen van slimme stimulansen, kan het lonend zijn om inspanningen te verrichten. Hiermee kunnen schoolbesturen in beweging worden gebracht. Verschillende samenwerkingsverbanden hebben bedrijfsmatige prikkels ingebouwd om eigenaarschap bij individuele schoolbesturen te creëren. Zij doen dit op uiteenlopende wijzen. Sommige samenwerkingsverbanden hebben, bovenop de hierboven genoemde gebruikelijke financiële kaders, een financieringsmodel weten in te bouwen waardoor de scholen die meer doen meer financiering ontvangen. Een voorbeeld van een dergelijke financiële prikkel is een waarderingssysteem waarbij scholen die zich meer inzetten daar een extra vergoeding voor krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door leerlingen aan te nemen vanuit het speciaal onderwijs of een voormalig thuiszitter wat langer de kans te geven in het regulier onderwijs. Wie meer zijn nek uitsteekt, krijgt dan ook meer middelen en wordt zo financieel beloond. Een interessant voorbeeld van een prikkel om scholen zover te krijgen dat zij zich meer openstellen voor kinderen die anders richting het speciaal onderwijs zouden gaan, is het idee van de ‘fictieve toelatingsverklaring’ waar het samenwerkingsverband PO IJmond mee werkt. Voor bepaalde categorieën kinderen die zeer moeilijk leren maar waarvan de ouders de wens hebben dat het kind op een reguliere school start, geeft het samenwerkingsverband een zogenaamde ‘fictieve’ toelatingsverklaring af voor het speciaal onderwijs. Het kind gaat daarmee niet daadwerkelijk naar het speciaal onderwijs, vandaar ‘fictief’, maar de reguliere school doet wel een aanvraag bij het verband waarmee de toelatingsaanvraagprocedure wordt doorlopen alsof deze wel echt is. Als het de reguliere school lukt om het kind binnenboord te houden, dan krijgt de school 75 procent van het bedrag dat het zou hebben gekost wanneer het kind wel naar het speciaal onderwijs was gegaan.

4.3 Sociaal-maatschappelijk eigenaarschap in de praktijk

Een gezamenlijk verhaal

Het sociaal-maatschappelijke perspectief op eigenaarschap benadrukt het belang van het hebben van een gezamenlijk verhaal als startpunt van inzet, zoals dat ook blijkt uit het eerder genoemde voorbeeld over de Hoeksche Waard. Samenwerkingsverbanden geven stevast aan dat dit inderdaad een enorm cruciaal punt is voor een goede samenwerking. Wat je volgens hen ook afsprekt aan structuren of hoe je de governance ook inricht, het gaat uiteindelijk om cultuur: ben je bereid samen te werken en heb je een gezamenlijk doel of ben je elkaar vooral aan het tegenwerken? Het hebben van een gedeelde visie en missie en gedeelde opvattingen van waaruit een

passend ondersteuningsaanbod wordt ontwikkeld blijkt zo een belangrijke drijfveer te zijn waarmee de handelingsbereidheid van schoolbesturen groter kan zijn. Dit perspectief is anders dan het juridische perspectief en het economische perspectief, in die zin dat er niet gehandeld wordt vanuit een verplichting of vanuit financiële prikkels die tot inzet stimuleren, maar vanuit de overtuiging dat de maatschappelijke opdracht belangrijk is en dat daar graag een bijdrage aan geleverd wordt. Daarbij moet voldoende sprake zijn van solidariteit: niet ieder individueel schoolbestuur komt er misschien altijd het beste vanaf in termen van toegeëigende middelen, maar vanuit de sociaal-maatschappelijke opgave gedacht kan dat wel volkomen acceptabel zijn. Immers: met die middelen wordt wel bijgedragen aan de belangrijke doelstelling waar men achterstaat, of beter nog: de éigen opdracht. Ruimte die de regelingen omtrent het passend onderwijs gelaten hebben voor de ontwikkeling van een eigen verhaal bij samenwerkingsverbanden dragen hieraan bij. Schoolbesturen hechten enorm veel waarde aan het kunnen bepalen van de eigen koers. Dat maakt ook dat schoolbesturen het wat moeilijker hebben met het, wellicht onbedoeld, dominant geworden juridische sturingsperspectief dat deels ook dwingende elementen voort heeft gebracht.

Een afgestemd aanbod

Uit de inrichting van het passend onderwijs is volgens sommige samenwerkingsverbanden onbedoeld ook bureaucratie voortgekomen. Een voorbeeld hiervan is een ervaren gebrek aan stroomlijning met de context waarin het passend onderwijsstelsel is ingebed. Dit kan het hebben van één visie van waaruit iedereen handelt en een afgestemd aanbod realiseert in de weg staan. Het passend onderwijs is weliswaar regionaal vormgegeven; binnen deze regio's hebben gemeenten allemaal hun eigen en dus verschillend (jeugd)beleid. Sommige gemeenten investeren extra middelen, waar anderen dit niet of in veel mindere mate doen. Het ene schoolbestuur moet zich, afhankelijk van de ligging van de betreffende scholen, zodoende verhouden tot ander gemeentelijk beleid dan het andere schoolbestuur. Dit terwijl schoolbesturen in het samenwerkingsverband onderling wel gezamenlijk moeten en willen optrekken. Ondersteuning behoevende kinderen kunnen in de ene gemeente zodoende ook andere rechten hebben dan in de andere. Dit verhoudt zich lastig tot de praktijk van het verdelen van de common en de rivaliteit tussen gebruikers die dit met zich meebrengt. Als gevolg hiervan krijgen kinderen in de ene gemeente meer ondersteuning dan in de andere, bijvoorbeeld omdat die gemeente toevallig een groter budget uitkeert vanuit het jeugdbeleid. Schoolbesturen zitten bovendien vanwege de ligging van de scholen waaruit ze bestaan vaak in meerdere samenwerkingsverbanden tegelijkertijd. Hiermee omgaan in de praktijk blijkt soms lastig. Voor ieder lid in het samenwerkingsverband afzonderlijk gelden zodoende uiteenlopende voorwaarden en omstandigheden.

Samenwerken als impliciete ‘opdracht’ binnen het passend onderwijs

Behalve de zorgplichten die gelden (voor zowel schoolbesturen als voor samenwerkingsverbanden) is ook de verplicht gestelde samenwerking bepalend voor ‘de opdracht’ van het passend onderwijs. In feite is dit een derde ‘plicht’. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat er betere resultaten bereikt zullen worden, als schoolbesturen met elkaar samenwerken. Hierover zijn de meningen in het veld verdeeld. Er zijn in het onderwijsveld ook schoolbesturen die ten volle overtuigd zijn dat zij het beste en meest passende ondersteuningsaanbod kunnen realiseren wanneer zij daar zelf een zo groot mogelijke autonome zeggenschap over hebben. Deze schoolbesturen zien individuele ruimte om naar eigen inzicht te kunnen handelen als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het passend onderwijs, juist omdat dit naar hun idee de meest optimale situatie voor leerlingen oplevert. Hierbij hoort ook dat zij het liefst beschikken over zoveel mogelijk eigen middelen, om hun eigen aanbod op maat te kunnen realiseren. Om deze reden zijn er verschillende samenwerkingsverbanden die van een expertisemodel terug zijn gekomen om vervolgens in volle overtuiging voor een uitgesproken schoolmodel te gaan.

Samenwerking als opgave: voorbij de verschillen en autonome posities

De verplicht gestelde samenwerking in geografisch ingedeelde regio’s brengt voor schoolbesturen met zich mee dat zij moeten samenwerken met niet-uitgekozen partners, waar zij voorheen niet of nauwelijks mee samenwerkten. De gekozen lijn van het ministerie van OCW om niet met indelingen langs denominatieve lijnen te werken (zoals in het voorgaande WSNS-stelsel) brengt daarmee onder andere teweeg dat scholen moeten samenwerken met scholen die een heel andere identiteit en profiel hebben. Openbare scholen werken in de samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld samen met Christelijke scholen. Vanwege de zeer uiteenlopende visies en voorkeuren op het gebied van waarden en identiteit, pedagogiek en didactiek die onder scholen leven, onder andere voortkomend uit het sterk verzuilde onderwijsveld, is onderlinge samenwerking niet altijd een makkelijke opgave. Wat voor de één een passend aanbod is, is dat voor de ander misschien helemaal niet, afhankelijk van de denkbeelden over wat goed onderwijs überhaupt inhoudt. Sommige schoolbesturen zitten er daardoor helemaal niet op te wachten om samen te werken met anderen. Zij zijn alleen aangesloten bij het samenwerkingsverband omdat ‘het moet’. Het blijkt voor directeuren (of directeur-bestuurders of coördinatoren) lastig om dergelijke bestuurders echt te betrekken en voorbij ‘de hakken in het zand’ te komen.

De individuele voorkeuren en wensen van schoolbesturen, en dan met name de vraag waaraan zij de middelen vooral willen besteden en op welke wijze, zijn niet altijd goed te verenigen met de wensen van andere schoolbesturen

binnen het samenwerkingsverband. Een vergaande samenwerking brengt onvermijdelijk met zich mee dat schoolbesturen soms gebonden zijn aan beleid van het samenwerkingsverband, waar zij individueel niet of slechts ten dele achter staan. Keuzes ten aanzien van het aanbod waarin men investeert, bijvoorbeeld of er meer ingezet wordt ‘aan de bovenkant’ ten behoeve van hoogbegaafde leerlingen, of juist ‘aan de onderkant’ ten behoeve van leerlingen die moeilijk leren en niet goed mee kunnen komen, betekenen daarom impliciet dat schoolbesturen ook autonomie inleveren. Een andere complicatie die optreedt bij samenwerking is de enorme schaal waarop sommige verbanden georganiseerd zijn. Voor directeuren van samenwerkingsverbanden komt de opgave er soms op neer dat er zestig verschillende organisaties, met zestig verschillende profielen en strategische visies, allemaal met de neuzen één kant op moeten. Dat is in zichzelf een complexe opdracht. Vanuit de (soms zeer) beperkte aantallen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geredeneerd is het echter niet vreemd dat bij sommige verbanden zeer grote aantallen schoolbesturen zijn aangesloten. Om hiermee om te gaan kiezen verschillende samenwerkingsverbanden ervoor om zich in subregio’s onder te verdelen, om de samenwerking werkbaarder te maken.

Verskillende deelbelangen aan tafel

Samenwerking vereist eerst en vooral dat schoolbesturen voorbij hun deelbelangen zien te komen, omwille van het slagen van de opdracht van het passend onderwijs. Sommige verbanden geven aan dat dit niet altijd gemakkelijk is. De ‘twee petten’ die schoolbesturen op hebben kunnen in de weg zitten: zij zijn verantwoordelijk voor de eigen school en diens belangen en tegelijkertijd vormen zij ook (gedeeltelijk) het bestuur van het samenwerkingsverband. Om voorbij de deelbelangen te komen, is het belangrijk dat schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband het gevoel kunnen loslaten dat zij de belangen van de eigen school moeten waarborgen. Dat lukt beter wanneer de doelstelling van het samenwerkingsverband als ‘eigen’ voelt. Het helpt dus wanneer schoolbesturen gezamenlijk een missie, doelen en waarden ontwerpen en hier ook achter staan. Eigenaarschap gedijt vooral goed wanneer schoolbesturen ‘inspraak’ hebben en wanneer het collectief komt tot één gedragen boodschap waar het gehele verband zich in herkent en achter schaaft.

Sommige deelbelangen blijken lastiger te overwinnen dan andere. Dit geldt bijvoorbeeld voor de, eveneens bij het samenwerkingsverband, aangesloten speciaal onderwijs scholen. Hun opdracht komt er, althans ten dele, op neer om de eigen instroom van leerlingen te beperken. Hoewel er expliciet ruimte is gelaten voor het speciaal (basis)onderwijs onder het mom van ‘regulier waar kan, speciaal waar moet’ beoogt het passend onderwijsbeleid dat er

meer ondersteuning behoevende leerlingen in het regulier onderwijs worden ondersteund. Hieruit vloeit automatisch een kleinere rol voor het speciaal onderwijs voort. Hierin speelt rivaliteit in de common een rol. Hoe meer kinderen met een ondersteuningsbehoefte er naar het relatief kostbare speciaal onderwijs gaan, hoe minder middelen er in het verband overblijven voor andere kinderen die ondersteuning krijgen op de reguliere scholen die aangesloten zijn bij het verband. Daarin speelt niet alleen mee dat ondersteuningsmiddelen schaars zijn, maar soms ook expertise, onder andere tegen de achtergrond van het nijpende lerarentekort. Overigens is hier volgens het ministerie deels ook sprake van een andere rol voor het speciaal onderwijs: de doelstelling is namelijk ook dat er meer expertise uit het speciaal onderwijs ingezet zou kunnen worden binnen het regulier onderwijs. In relatie tot het verdelen van 'de common', de beperkte middelen waar verschillende partijen tegelijkertijd aanspraak op proberen te maken, is dit desalniettemin een heel ingewikkeld belang, dat wel aangesloten zit bij het samenwerkingsverband en net als alle andere aangeslotenen ook een stem heeft over de inrichting van ondersteuning en het verdelen van middelen. Speciaal onderwijs scholen kunnen deels ook de eigen organisatie in stand proberen te houden, door bijvoorbeeld niet actief mee te werken aan het terugdringen van hun aantallen leerlingen. Samenwerkingsverbanden kunnen dit echter voorkomen door erop te sturen.

Overigens is een ander 'deelbelang' dat ondersteuning soms in de weg staat en door aanbieders overwonnen moet worden verrassend genoeg juist de wens van de *gebruiker*. Sommige ouders houden hun kinderen met een ondersteuningsbehoefte namelijk zélf liever thuis. Samenwerkingsverbanden geven aan moeite te hebben met deze ouders: een expliciet doel van passend onderwijs is om het aantal thuiszitters te verlagen (het liefst naar nul). Het recht om naar school te gaan moet dan door het samenwerkingsverband paradoxaal genoeg juist beschermd worden tégen de wensen van de gebruiker (ouders van ondersteuning behoevende kinderen) in. Dit voorbeeld illustreert dat de samenwerkingsopdracht van samenwerkingsverbanden verder strekt dan dat scholen onderling goed met elkaar afstemmen. Een passend onderwijsaanbod komt alleen tot stand wanneer alle betrokkenen, waaronder scholen, ouders en schoolbesturen in het samenwerkingsverband goed met elkaar samenwerken.

Groeien naar gedeeld eigenaarschap: een kwestie van tijd?

In zeker opzicht is het ook ten dele een kwestie van tijd voordat samenwerkingsverbanden een gezamenlijk verhaal weten te ontwikkelen, dat als vertrekpunt fungeert voor een stevige samenwerking. Schoolbesturen zijn immers van hoger hand bij elkaar ingedeeld om vervolgens 'verplicht' met elkaar samen te werken, zonder dat ze dit gewend waren te doen. Gewenning

aan de nieuwe situatie en het onderlinge vertrouwen tussen schoolbesturen moet op sommige plekken daarom nog groeien. Daar waar sommige schoolbesturen gewend waren passend onderwijsvoorzieningen voorheen in grotere mate zelf te organiseren, moeten zij dit nu afstemmen met anderen. Bovendien zijn zij wat betreft de middelen afhankelijk geworden van wat de anderen in het samenwerkingsverband hen gunnen. Het vergt tijd om de nieuwe verhoudingen te laten stollen.

Toch blijkt dat het verlopen van tijd niet vanzelfsprekend en automatisch leidt tot meer of beter gedeeld eigenaarschap. Op sommige plekken zien we juist een omgekeerde beweging. Daar waar voorheen meer werd samengewerkt en meer werd afgestemd, wordt dit op sommige plekken juist afgebouwd, bijvoorbeeld omdat schoolbesturen zelf meer willen oppakken, en minder gezamenlijke contact- en overlegmomenten willen hebben. We zien dit ook terug in de gekozen structuren: daar waar voorheen met een directeur-bestuurder gewerkt werd, wordt op sommige plekken nu een directeur aangesteld, zodat schoolbestuurders zelf meer grip hebben en meer 'in the lead' zijn. Hetzelfde geldt ook voor financieringsmodellen: op verschillende plekken laten samenwerkingsverbanden het zogenaamde 'expertise-model' omzetten in het 'schoolmodel', zodat iedere school zoveel mogelijk over zijn eigen middelen beschikt en eigen voorzieningen kan treffen naar believen in plaats van afhankelijk is van gezamenlijk getroffen collectieve voorzieningen.

Eigenaarschap strekt verder dan structuur: het belang van mensen

In de gesprekken die wij gevoerd hebben merken onze gesprekspartners steevast op dat andere zaken soms veel meer bepalend zijn voor de totstandkoming van samenwerking en eigenaarschap dan voor welke organisatievorm is gekozen, hoe bestuur en toezicht zijn ingeregeld en hoe de financiering is vormgegeven. Eén van de dingen die volgens onze gesprekspartners zeer belangrijk en bepalend is, is de persoon van de directeur, directeur-bestuurder of coördinator van het samenwerkingsverband. Het hebben van een bepaald type directeur die 'verbindend' is, een 'spin in het web' of 'olliemannetje', kan volgens sommige samenwerkingsverbanden heel behulpzaam zijn om te komen tot een gezamenlijke visie. Een directeur moet voor zichzelf een onafhankelijke positie verwerven en veel vertrouwen genieten om een groot mandaat toevertrouwd te krijgen van de verschillende schoolbesturen waaruit het verband bestaat. (Inter)persoonlijk contact en leiderschap worden daarom genoemd als cruciale factoren.

4.4 Conclusies: de praktijk van het ontwikkelen en verdelen van de common

Uit de praktijk van het ontwikkelen en verdelen van de common wordt duidelijk wat de uitwerking van het passend onderwijsbeleid is in het onderwijsveld. We zien wederom de uitwerking van alle drie de sturingsperspectieven terug. Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen werken hard aan het vormgeven en realiseren van een passend en dekkend onderwijsaanbod. We zien daarin nog wel ruimte voor de verdere ontwikkeling van met name *sociaal-maatschappelijk* eigenaarschap. De wijze waarop de cappuccino in de werkpraktijk van passend onderwijsverbanden lijkt opgebouwd, vertoont daarmee sterke overeenkomsten met de wijze waarop het Rijk deze serveert (zie het vorige hoofdstuk). Samenwerkingsverbanden richten zich sterk op het *governance-vraagstuk* dat het passend onderwijsbeleid ook met zich meebrengt: hoe organiseren we het passend onderwijs in termen van structuren, verantwoording en *checks and balances*? In het *governance-vraagstuk* staat echter niet de vraag centraal wie zich verantwoordelijk voelt voor de realisatie van een passend ondersteuningsaanbod, maar in plaats daarvan wie formeel wat bepaalt en in het verlengde daarvan ook wie aansprakelijk is. We zien ook een *economische* opvatting van eigenaarschap terug in de praktijk, bijvoorbeeld bij samenwerkingsverbanden die economische prikkels hebben ingebouwd om inzet te belonen en een gebrek aan inzet juist te ontmoedigen. Dit brengt echter ook met zich mee dat middelen als startpunt van ondersteuning kunnen gaan fungeren, in plaats van andersom: de leerling en diens ondersteuningsbehoefte als centraal uitgangspunt, en dan bezien wat er financieel haalbaar en betaalbaar is. *Sociaal-maatschappelijk* eigenaarschap brengt juist de mogelijkheid voor schoolbesturen mee om tot een sterk ontwikkeld gezamenlijk verhaal te komen, die als startpunt van inzet kan fungeren. Voor het ministerie van OCW ligt hier een kans om na te denken over de vraag wat het departement kan doen om samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen die daartoe behoren te helpen om zélf te komen tot een gezamenlijke en gedragen visie.

5. Conclusies

In het passend onderwijs wordt goed zichtbaar welke spanningen er kunnen leven ten aanzien van *commons*: publieke diensten of goederen die zich kenmerken door gezamenlijk gebruik én rivaliteit, waarbij het gebruik van de een ten koste gaat van dat van de ander. Voor het passend onderwijs geldt ook nog specifiek dat ‘het aanbod’ niet zomaar voorhanden is, maar wordt ontwikkeld en ontworpen voor de doelgroep: ondersteuning behoevende leerlingen. Dit betekent dat ‘de aanbieders’, namelijk schoolbesturen, bepalen hoe de common van het passend onderwijs eruit ziet en verdeeld wordt, in plaats van ‘de gebruikers’. Om het passend onderwijs te laten slagen, dienen aanbieders een ander belang dan het eigen, namelijk dat van de gebruikers, centraal te stellen in het realiseren van een passend en dekkend aanbod van voorzieningen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Sturing komt daarmee neer op het organiseren van eigenaarschap: wie voelt zich werkelijk verantwoordelijk voor passend onderwijs voor iedere leerling en is in staat om vanuit het belang van de gebruikers, de leerlingen, te handelen in het verdelen van de common? Wie voorkomt dat er ‘overbevissing’ van de common – het onvoldoende ontwikkelen en delen van passend onderwijsvoorzieningen – plaatsvindt? En hoe voorkom je ongewenste scheve verdelingen, partners die te veel uit de ruif eten en te weinig aanbod terug leveren en andere problemen die zich kunnen voordoen? Een scheve verdeling hoeft niet altijd ongewenst te zijn, indien er legitieme redenen voor zijn. Een cruciaal probleem ontstaat echter wel, als zorg-behoevende leerlingen last hebben van ‘overbevissing’ door anderen, bijvoorbeeld als zij door (bepaalde) scholen worden geweigerd vanwege hun extra ondersteuningsbehoefte.

Het ministerie van OCW heeft met een mix van sturingsinstrumenten de afgelopen vijf jaar gepoogd om een stelsel in te richten dat in staat is een passend en dekkend onderwijsaanbod voor ondersteuning behoevende kinderen te ontwikkelen, waarin door schoolbesturen én samenwerkingsverbanden (verzamelingen schoolbesturen) voldoende eigenaarschap gevoeld wordt voor deze opdracht. Wij hebben in deze bijdrage drie perspectieven op sturing centraal gesteld, namelijk een *juridisch*, *economisch* en een *sociaal-maatschappelijk* perspectief. De toepassing van deze perspectieven op het passend onderwijs heeft geresulteerd in reflecties, die een aantal implicaties voortbrengen.

Sturing van eigenaarschap door het Rijk

Vanuit het *juridisch* perspectief bezien valt op dat het ministerie van OCW *gedeeld eigenaarschap* stevig en formeel heeft belegd. Zowel schoolbesturen als samenwerkingsverbanden (verzamelingen van schoolbesturen) hebben

taken en verantwoordelijkheden voor het passend onderwijs toebedeeld gekregen middels zorgplichten voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Ook de samenwerking van schoolbesturen in samenwerkingsverbanden is verplicht gesteld. De facto stuurt het ministerie daarmee op een goed beheer van de common, omdat een common alleen in gezamenlijkheid – door allen – goed beheerd kan worden. Het beleggen van verantwoordelijkheden bij twee actoren tegelijkertijd kan een productieve uitwerking hebben in termen van risicobeheersing. Als iets dubbel is belegd, zijn er twee verantwoordelijken en is er dus een vangnet: er is altijd nog een tweede optie indien iemand het eigenaarschap niet oppakt. Er kan echter ook sprake zijn van een tegengesteld en ongewenst effect waarin verschillende ‘eigenaren’ problemen afschuiven. Als alle betrokkenen dat doen, pakt uiteindelijk niemand het eigenaarschap op en blijven problemen liggen. Er geldt dan: als iedereen verantwoordelijk is, is uiteindelijk niemand het. Het formeel beleggen van plichten leidt daarbij ook niet vanzelfsprekend tot een sterk gevoel van eigenaarschap bij schoolbesturen. Een gevolg hiervan kan zijn dat schoolbesturen in samenwerkingsverbanden het gevoel krijgen dat de samenwerking aan hen is opgelegd in plaats van dat zij dit doen vanuit waarden die zij zelf belangrijk vinden.

Vanuit het *economische* perspectief gezien, dat de doelstelling van het passend onderwijs als een overeengekomen opdracht beschrijft in plaats van als een belegde taak, valt op dat er sprake is van een tweeledige opdracht: voor schoolbesturen geldt dat zij passende onderwijsvoorzieningen moeten realiseren voor iedere leerling die ondersteuning behoeft (individueel niveau) en tegelijkertijd dienen ze in hun rol in de samenwerkingsverbanden een dekkend aanbod te realiseren in de regio (collectief niveau). Inherent aan de rivaliteit binnen een *common* is echter dat gebruik van de een ten koste gaat van dat van de ander. Voor scholen (of schoolbesturen) blijkt de verwachting dat zij ‘maatwerk’ kunnen leveren voor iedere individuele gebruiker in dat opzicht soms lastig te combineren met de verwachting dat zij alle benodigde voorzieningen kunnen realiseren voor de populatie van gebruikers als geheel. Het organiseren van een dekkend aanbod van maatwerk betekent dan zoiets als het organiseren van ‘generiek maatwerk’. Uit toepassing van het *economische* perspectief blijkt ook dat het departement bewust ruimte heeft gelaten aan schoolbesturen om financiële middelen naar eigen wens en inzicht te verdelen. Door de lumpsumfinanciering genieten samenwerkingsverbanden deze vrijheid. Dit levert echter wel het risico op dat schoolbesturen andere belangen dan die van de gebruikers van het passend onderwijs (ondersteuning behoevende leerlingen) centraal kunnen stellen. Middels deze financiële vrijheid, poogt het ministerie echter om ruimte te creëren voor de ontwikkeling van een eigen aanpak bij de samenwerkingsverbanden.

Het *sociaal-maatschappelijke* perspectief toont in het verlengde hiervan ook aan dat het departement er expliciet voor heeft gekozen om niet sterk te sturen op de inhoud. Samenwerkingsverbanden zijn wel verplicht om een ondersteuningsplan te overleggen, maar dat richt zich behalve op resultaten vooral op randvoorwaarden. Daarmee heeft het ministerie bewust ruimte gelaten voor een eigen insteek op de inhoud. De wijze waarop de verantwoording is vormgegeven, namelijk ingestoken als een vorm van prestatie-sturing van bovenaf die gericht is op resultaten, kan deze vrijheid echter ook weer inperken. Zo kunnen het ondersteuningsplan en het toezicht door de onderwijsinspectie onbedoeld ook de vrijheid van de samenwerkingsverbanden om met een eigen verhaal te komen inperken.

Eigenaarschap in de praktijk

Vanuit het *juridische perspectief* bezien brengt het passend onderwijs op het niveau van het samenwerkingsverband allereerst een governance-vraagstuk voort, omdat schoolbesturen vrij zijn gelaten in hoe zij de samenwerking willen vormgeven. Uiteenlopende keuzes die samenwerkingsverbanden maken in relatie tot organisatievorm, type bestuur en intern toezicht roepen een aantal vragen op over eigenaarschap. Bijvoorbeeld wat de rol is van schoolbesturen in het samenwerkingsverband: zijn het inderdaad de 'eigenaren' van het verband, zoals de uitwerking is van juridische sturingskeuzes? Zijn het opdrachtgevers of juist opdrachtnemers van taken die middels beleid op het niveau van het samenwerkingsverband belegd zijn? En zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor 'de uitvoering' of houden zij hier nu juist toezicht op? In de praktijk van de samenwerkingsverbanden blijken verschillende rollen door elkaar te lopen. Bepalend voor het slagen van het passend onderwijs is echter niet zozeer hoe de samenwerkingsverbanden de samenwerking hebben georganiseerd of zelfs juridisch-bestuurlijk hebben 'ingeregeld', maar door wie er werkelijk eigenaarschap voor wordt gevoeld. De grote nadruk op structuur – hoe is de organisatie geregeld? – lijkt eigenaarschap voor de common in het governance-vraagstuk gereduceerd te hebben tot een vraag over *zeggenschap* in plaats van *eigenaarschap*. Wie heeft het voor het zeggen? Wie heeft 'de lead'? Wie bepaalt er? Zeggenschap gaat – anders dan eigenaarschap – over de vraag wie er formeel verantwoordelijk is. Deze vraag is vooral van belang wanneer er dingen mislopen: indien er bijvoorbeeld conflicten of tegengestelde belangen zijn, is het belangrijk om te weten wie er in het uiterste geval mag 'bepalen'. Het is echter niet het startpunt van samenwerking, maar eerder juist het eindpunt: als al het andere niet werkt, valt men terug op 'het formele'.

Toepassing van het *economische perspectief* werpt de vraag op of *gedeeld eigenaarschap* (door het ministerie dubbel belegd: bij schoolbesturen en bij samenwerkingsverbanden) er in resulteert dat er door beide 'delen'

eigenaarschap gevoeld wordt. Het is ook mogelijk dat dit in de praktijk juist tot het afschuiven van verantwoordelijkheden leidt: als scholen geen voorziening treffen, doet het samenwerkingsverband het wel. Met het inrichten van samenwerkingsverbanden is in die zin ook deels eigenaarschap bij schoolbesturen 'weggenomen'. We zien ook dat verschillende samenwerkingsverbanden het verdelen van de common van passend onderwijs sterk oppakken als een verdeelvraagstuk. Een risico van de vrijheid die aan schoolbesturen is gelaten om middelen naar eigen inzicht te verdelen, is dat die middelen als startpunt van de inzet gaan fungeren. Er wordt dan niet vanuit de behoefte van leerlingen geredeneerd, maar vanuit de vraag: hoeveel middelen krijgen we ervoor of wat levert het ons op? De vraag zou echter juist andersom moeten worden gesteld: hoe kunnen we een passend aanbod realiseren voor ondersteuning behoevende leerlingen, en wat is daarin haalbaar en betaalbaar?

Vanuit het *sociaal-maatschappelijke perspectief* bezien blijkt het hebben van een gedeelde visie en missie en gedeelde opvattingen van waaruit een passend ondersteuningsaanbod wordt ontwikkeld een belangrijke drijfveer voor het ontwikkelen van ondersteuningsaanbod. Wanneer schoolbesturen belang hechten aan de gezamenlijke opdracht van het passend onderwijs, en dit opvatten als een maatschappelijke verantwoordelijkheid, kan hun handelingsbereidheid groter zijn. Er wordt dan niet vanwege een verplichtstelling of vanuit financiële prikkels die tot inzet stimuleren gehandeld, maar juist vanuit de overtuiging dat de grotere opdracht belangrijk is en dat daar graag een bijdrage aan geleverd wordt. Dit kan schoolbesturen helpen om voorbij de deelbelangen te komen bij het verdelen van de common. Ruimte die de regelingen van het ministerie laten draagt hieraan bij: de vrijheid om de samenwerking naar eigen voorkeur in te richten, brengt ook ruimte voort voor een eigen verhaal. Schoolbesturen hechten enorm veel waarde aan het kunnen bepalen van de eigen koers; om die reden zijn vrijheid, ruimte en autonomie heel belangrijk. Samenwerking vraagt om die reden überhaupt veel van schoolbesturen; zij leveren bij het afstemmen met anderen automatisch ook autonomie in. Dat de samenwerking verplicht is gesteld en ook op basis van geografisch ingedeelde regio's, is voor schoolbesturen dan ook een opgave. Vanwege de zeer uiteenlopende visies en voorkeuren op het gebied van waarden en identiteit, pedagogiek en didactiek die onder scholen leven, is onderlinge samenwerking niet altijd makkelijk. Wat voor de één een passend aanbod is, is dat voor de ander misschien helemaal niet. Samenwerking vereist daarom eerst en vooral dat schoolbesturen voorbij hun deelbelangen zien te komen, omwille van het slagen van de opdracht van het passend onderwijs. Om voorbij de deelbelangen te komen, is het belangrijk dat schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband het gevoel kunnen loslaten dat zij de belangen van de eigen school moeten waarborgen. Dat lukt beter

wanneer de doelstelling van het samenwerkingsverband (ook) als ‘eigen’ voelt. Het helpt dus wanneer schoolbesturen gezamenlijk een missie, doelen en waarden ontwerpen en hier ook achter staan.

Implicaties

Hoewel de sturing in het passend onderwijs elementen bevat van alle drie de perspectieven van eigenaarschap – *juridisch*, *economisch* en *sociaal-maatschappelijk* – zien we dat vooral het sociaal-maatschappelijke perspectief het minst aanwezig en daarmee het minst ontwikkeld is. Het juridische perspectief komt daarentegen het sterkst terug, het komt namelijk ook in de verschijningsvormen van de beide andere perspectieven voor. Met het gekozen juridische instrumentarium heeft het ministerie van OCW *gedeelde eigenaarschap* stevig en formeel belegd en met economische elementen probeert het ministerie schoolbesturen in beweging te krijgen, en daar bovendien ook onderling over af te stemmen. Hoewel het departement ook expliciet ruimte laat aan de samenwerkingsverbanden voor een eigen invulling door minimaal te sturen op de inhoud, zijn er wel een aantal expliciete verplichtingen die dus ook als verplichting gevoeld kunnen worden door schoolbesturen. Het risico van een sterk ontwikkeld juridisch instrumentarium is dat het het passend onderwijs onbedoeld tot een verplicht uit te voeren ‘taak’ kan reduceren in plaats van een maatschappelijke opdracht die schoolbesturen oppakken omdat ze dit zelf belangrijk vinden.

Uiteindelijk is de belangrijkste kwestie in het passend onderwijs wie zich daadwerkelijk verantwoordelijk voelt om zich in te spannen en inzet te plegen voor de kwetsbare doelgroep van kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Het is de bedoeling dat schoolbesturen (aanbieders) voorbij hun deelbelangen samenwerken in het belang van ondersteuning behoevende leerlingen (gebruikers). Afstemming, onderhandeling en het sluiten van compromissen zijn onderdeel van dat onderlinge samenwerken. Dat leidt tot de vraag hoe verschillende schoolbesturen die elk verantwoordelijk zijn voor hun eigen instellingen en eigen resultaten, tegelijkertijd voldoende eigenaarschap ontwikkelen voor en aanspreekbaar zijn op de resultaten in de samenwerkingsverbanden, waaronder ook de uitvoering bij andere instellingen. Dit is behalve een juridisch vraagstuk, zeker ook een *sociaal-maatschappelijk* vraagstuk. Juist omdat eigenaarschap een sterke *sociaal-maatschappelijke* kant kent, zit hier ontwikkelruimte voor het ministerie van OCW.

Het ontwikkelen van het sociaal-maatschappelijke sturingsperspectief biedt schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ruimte om de common naar eigen inzicht te vormen en te verdelen. De common wordt begrensd door het financiële en het juridische, maar in het sociaal-maatschappelijke perspectief zit de ruimte voor eigenheid. ‘Gewilde’ in plaats van ‘verplichte’

samenwerking kan daarbij een krachtige drijfveer zijn om in actie te komen. Samenwerking komt dan voort uit de wens van betrokken partijen zelf; deelnemende partners werken in beginsel samen omdat zij waarden delen, opvattingen delen of een gedeelde missie of visie hebben van waaruit de samenwerking tot stand is gekomen. Partners werken samen omdat ze dit willen, omdat ze erin geloven en omdat ze er zelf waarde aan hechten. Er wordt bovendien gewerkt aan gezamenlijk bepaalde doelstellingen die intrinsiek gevoeld worden; ze komen voort uit de betrokken organisaties zelf. Het startpunt van de samenwerking is daarom wezenlijk anders.

Sociaal-maatschappelijk eigenaarschap is in wezen anders dan juridisch belegd of economisch gestimuleerd eigenaarschap. Om die reden zullen juridische sturing en het creëren van economische prikkels beperkt bijdragen aan de ontwikkeling ervan, zelfs als ze feitelijk meer autonomie creëren voor de betrokken partijen. *Zeggenschap* is nog geen *eigenaarschap*. Naar ons idee zit het creëren van ruimte voor eigenheid in het zelf oppakken en ontwikkelen van eigenaarschap door schoolbesturen. Vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief bezien is dit de meest intrinsieke en daarmee sterkste vorm om eigenaarschap vorm te geven. Juist omdat dynamieken uit de praktijk van samenwerkingsverbanden aantonen dat eigenaarschap door de sterke juridische en economische insteek soms onbedoeld gereduceerd is tot zeggenschap in plaats van eigenaarschap, zijn wij ervan overtuigd dat het sociaal-maatschappelijke perspectief meer aandacht verdient. Inzetten op de ontwikkeling van een sterker sociaal-maatschappelijk gevoel van eigenaarschap kan de juridische en economische perspectieven die al wel (in verschillende mate) aanwezig zijn versterken en verrijken. Niet door ervoor in de plaats te komen, maar juist door ernaast geplaatst te worden. Meer investeren in de ontwikkeling van sociaal-maatschappelijk eigenaarschap is dan ook niet vanzelfsprekend een pleidooi voor de afschaffing van de zorgplichten en de verplichte samenwerking. Alle drie de lagen van de cappuccino zijn belangrijk: ieder van de drie perspectieven dient aanwezig te zijn in beleid en heeft zijn eigen functie. Het is eerder een kwestie van het vinden van de optimale balans en bijsturing daar waar een of enkele perspectieven onbedoeld dominantier zijn geworden.

Om voorbij de beperkingen die het juridische en economische perspectief op eigenaarschap voor het voetlicht brengen te komen, kan bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in randvoorwaarden die de ontwikkeling van een gezamenlijke en gedragen visie, die bovenal éigen is, binnen samenwerkingsverbanden versterken. Om dit te faciliteren zou het ministerie van OCW kunnen overwegen om de zoektocht naar ruimte en eigenheid te ondersteunen, door daarvoor tools te helpen ontwikkelen die samenwerkingsverbanden kunnen gebruiken. Het departement kan ook ontmoetingen

faciliteren tussen samenwerkingsverbanden om éígen praktijken met elkaar uit te wisselen en ruimte maken voor uitzonderingen. Dit kan door te bezien welke ruimte er in en om de kaders zit en hoe die ruimte vergroot kan worden voor experimenteren en opschalen. Niet om de inhoud te bepalen, maar om bewust de grenzen van de ruimte te bepalen. Kortom: sturen met randvoorwaarden, door randvoorwaarden te scheppen die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden wijzen op nog onontgonnen ruimte voor het ontwikkelen van eigenheid.

Onderzoeksverantwoording

Dit rapport is gebaseerd op een analyse van het passend onderwijsbeleid (analyse van 32 beleidsdocumenten en -rapporten) en een reeks verdiepende gesprekken met betrokkenen uit het onderwijs (16 interviews met 21 gesprekspartners), waaronder beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, directeuren en directeur-bestuurders van passend onderwijsverbanden, experts en onderzoekers betrokken bij het passend onderwijs. Wij spraken met de volgende gesprekspartners.

| NAAM | ORGANISATIE |
|------------------------------|---|
| 1 Femke Bink | Senior beleidsmedewerker, directie Voortgezet Onderwijs, Ministerie van OCW |
| 2 Inge van der Heul | Senior beleidsmedewerker, directie Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning, Ministerie van OCW |
| 3 Dominique van der Elst | Programmamanager aanpak lerarentekort, Ministerie van OCW |
| 4 Simone La Roi-Kramer | Beleidsmedewerker passend onderwijs, Ministerie van OCW |
| 5 Caroline Kuiper-Timmermans | Beleidsmedewerker passend onderwijs, Ministerie van OCW |
| 6 Steven de Vries | Domeinregisseur school en omgeving, PO-raad |
| 7 Dennis van Velzen | Senior beleidsadviseur, VO-raad |
| 8 Guuske Ledoux | Wetenschappelijk directeur/onderzoeker, Kohnstamm Instituut |
| 9 Eelco van Aarsen | Projectleider/onderzoeker, Oberon |
| 10 Bart van Kessel | Directeur/projectleider Stichting Gedragswerk |
| 11 Pierre den Hartog | Directeur SWV PO De Hoeksche Waard |
| 12 Marijke van der Meer | Directeur SWV VO De Langstraat |
| 13 Theo van Bokkem | Directeur SWV VO Oosterschelderegio |
| 14 Leon 't Hart | Directeur SWV PO 2203 Hoogeveen, Meppel, Steenwijk |
| 15 Rob van Haren | Directeur SWV VO Zuid-Holland West |

| | | |
|----|---------------------|---|
| 16 | Harry Emmerzaal | Directeur-bestuurder SWV VO Zuidoost Utrecht |
| 17 | Yvette van Hoof | Bestuurder SWV PO én SWV VO / directeur werkorganisatie Passend Onderwijs Dordrecht |
| 18 | Jaap van der Have & | Voorzitter CvB & |
| 19 | Marieke Dekkers | lid CvB SWV Koers VO |
| 20 | Peter Truijens | Directeur SWV PO Passend Onderwijs IJmond |
| 21 | Johan Vroegindeweyj | Directeur SWV PO Unita |

Eindnoten

- 1 Steunpunt Passend Onderwijs PO-VO (2016). Verrassend passend: passend onderwijs in de praktijk.
- 2 Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr.3
- 3 Met uitzondering van zogenaamde cluster 1 scholen (voor leerlingen met een visuele beperking) en cluster 2 scholen (voor slechthorende leerlingen).
- 4 Nederland telt 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarvan 76 in het primair onderwijs en 76 in het voortgezet onderwijs.
- 5 Hieronder vallen zowel leerlingen met lichte als zware ondersteuningsbehoeften, waaronder moeilijk lerende kinderen (mlk), kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), kinderen met psychische stoornissen of gedragsproblemen en langdurig zieke, lichamelijk of verstandelijk beperkte leerlingen. Het passend onderwijs is in feite een herinrichting van voorzieningen voor leerlingen met deze speciale leerbehoeften. Ondersteuning aan twee specifieke groepen leerlingen die deelnemen aan het speciaal onderwijs, namelijk blinde of slechthorende kinderen (zogenaamde 'cluster 1' leerlingen) en dove of slechthorende kinderen en kinderen met een spraakontwikkelingsstoornis (zogenaamde 'cluster 2' leerlingen) maakt geen onderdeel uit van de opdracht van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.
- 6 Zie bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs (2020), Staat van het Onderwijs, 22 april 2020.
- 7 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). Samenvatting Evaluatie Passend Onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/samenvatting-evaluatie-passend-onderwijs/>
- 8 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). Samenvatting Evaluatie Passend Onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/samenvatting-evaluatie-passend-onderwijs/>
- 9 Slob, De Jonge & Dekker (2020). Thuiszitters in het funderend onderwijs [Kamerbrief]. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z01665&did=2020_D03501
- 10 Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijer, S. & Walraven, M. (2018). Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/monitor-samenwerkingsverbanden-2018/>
- 11 Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijer, S. & Walraven, M. (2018). Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/monitor-samenwerkingsverbanden-2018/>
- 12 Hardin. G. (1968). The tragedy of the commons, Science, 162, pp. 1243-1248.
- 13 Hardin. G. (1968). The tragedy of the commons, Science, 162, pp. 1243-1248.
- 14 Hardin. G. (1968). The tragedy of the commons, Science, 162, pp. 1243-1248.
- 15 Ostrom, O. (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.
- 16 Het prisoner's dilemma (gevangenendilemma) is een gedachte-experiment uit de speltheorie (game theory) die laat zien waarom volledig rationele individuen (niet) met elkaar samenwerken en welke belangenafwegingen zij daarbij maken.
- 17 VNG (z.d.). Wetgeving Passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://vng.nl/artikelen/wetgeving-passend-onderwijs>
- 18 Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Staatsblad, 2012(533), 1-74. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-533.html#d16e4742>
- 19 Huisman, P. & Reijken, B. (2018). Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/juridisch-perspectief-governance/>
- 20 Alleen reformatorische scholen hebben samenwerkingsverbanden die landelijk zijn georganiseerd: één voor het primair onderwijs en één voor het voortgezet onderwijs.

- 21 Ledoux, G. & Waslander, S. (2018). Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/stand-van-zaken-deel-4/>
- 22 Omdat ondersteuning aan twee specifieke groepen leerlingen die deelnemen aan het speciaal onderwijs, namelijk blinde of slechtziende kinderen (zogenaamde 'cluster 1' leerlingen) en dove of slechthorende kinderen en kinderen met een spraakontwikkelingsstoornis (zogenaamde 'cluster 2' leerlingen) geen onderdeel uitmaakt van de opdracht van het passend onderwijs, zijn deze twee typen scholen niet aangesloten bij de samenwerkingsverbanden (cluster 3 en 4 scholen maken er wel onderdeel van uit).
- 23 naast enkele andere vormen van bekostiging (zoals middelen bedoeld voor het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs).
- 24 Ledoux, G. & Smeets, E. (2020). Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/artikelenbundel-2/>
- 25 Ledoux, G. & Smeets, E. (2020). Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/artikelenbundel-2/>
- 26 Veeneman, A. & De Wit, R. (2018). Verevening zware ondersteuning, een tussen balans. Geraadpleegd op <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2018/04/Hand-out-presentatie-verevening-definitief-6-4-18.pdf>
- 27 Ledoux, G. (2016). Passend onderwijs: aanleiding, totstandkoming en beoogde doelen. *De Nieuwe Meso*, 3, 56-61.
- 28 Kamerstukken II, 2005-2006, 27728, nr.85.
- 29 Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & De Wit, B. (2011). Passend onderwijs- Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs. Geraadpleegd op <http://dSPACE.library.uu.nl/handle/1874/237034>
- 30 Smeets, E.F.L. & Rispens, J. (2008). Op zoek naar passend onderwijs. Geraadpleegd op <http://www.nro.nl/wp-content/uploads/2014/11/Op-zoek-naar-passend-onderwijs.pdf>.
- 31 VNG (z.d.). Wetgeving Passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://vng.nl/artikelen/wetgeving-passend-onderwijs>
- 32 Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Schulz, M. van Twist (2015), *Disciplinerende kaders en professionele ruimte*, Den Haag: NSOB.
- 33 Zie hierover ook de bijdrage: Den Uijl, H., Van Delden, M., Ophoff, P. & Van Twist, M. (2020). De vereniging is zo gek nog niet, Goed bestuur en toezicht (2), 42-48.
- 34 Zie hierover ook de bijdrage: Den Uijl, H., Van Delden, M., Ophoff, P. & Van Twist, M. (2020). De vereniging is zo gek nog niet, Goed bestuur en toezicht (2), 42-48.
- 35 Inspectie van het Onderwijs (2020). Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2020/03/13/governance-bij-svv-passend-onderwijs>
- 36 Inspectie van het Onderwijs (2018). Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/zicht-op-de-besteding-van-de-middelen-voor-passend-onderwijs>
- 37 Inspectie van het Onderwijs (2018). Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/zicht-op-de-besteding-van-de-middelen-voor-passend-onderwijs>
- 38 Kamerstukken II, 2018-2019, 31497, nr. 310; Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A. & Heijsters, L. (2020). Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassend-onderwijs.nl/publicaties/monitor-besturen/>

- 39 Ledoux, G. & Smeets, E. (2020). Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/artikelenbundel-2/>
- 40 Algemene Rekenkamer (2016). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Geraadpleegd op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2016-bij-het-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap>
- 41 Steunpunt Passend Onderwijs (2017, 26 juni). Kamer wil verbetering governance en verantwoording passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.steunpuntpassen-donderwijs-povo.nl/kamer-wil-verbetering-governance-en-verantwoording-passend-onderwijs/>
- 42 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). Evaluatie passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>
- 43 Inspectie van het Onderwijs (2020). Staat van het Onderwijs 2020. Geraadpleegd op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/staat-van-het-onderwijs-2020>
- 44 Inspectie van het Onderwijs (2018). Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/zicht-op-de-besteding-van-de-middelen-voor-passend-onderwijs>
- 45 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). Samenvatting Evaluatie Passend Onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/samenvatting-evaluatie-passend-onderwijs/>
- 46 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). Evaluatie passend onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>; Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Geraadpleegd op <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/monitor-scholen-po-vo-speciaal-onderwijs/>

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-4-6

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.