
Organisatiekosten onderwijsondersteuning

Rapportage



19819
rapport

29 juli 2020

I Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Achtergrond | 3 |
| 1.2 | Probleemstelling en onderzoeksvragen | 4 |
| 1.3 | Onderzoeksmethode | 4 |
| 1.4 | Inhoud rapportage | 6 |
| 2 | Afbakening organisatiekosten | 7 |
| 2.1 | Organisaties | 7 |
| 2.2 | Organiserende taken | 7 |
| 2.3 | Typen lasten en baten | 8 |
| 2.4 | Bekostiging | 10 |
| 3 | Organisatiekosten bij samenwerkingsverbanden | 11 |
| 3.1 | Organisatievorm samenwerkingsverbanden | 11 |
| 3.2 | Uitvraag | 13 |
| 3.3 | Totale organisatiekosten | 15 |
| 3.4 | Organisatiekosten voor deeltaken | 18 |
| 3.5 | Slotbeschouwing samenwerkingsverbanden | 19 |
| 4 | Organisatiekosten bij schoolbesturen | 21 |
| 4.1 | Organisatievorm schoolbesturen passend onderwijs | 21 |
| 4.2 | Uitvraag | 22 |
| 4.3 | Totale organisatiekosten | 26 |
| 4.4 | Slotbeschouwing schoolbesturen | 28 |
| | Bijlagen | 29 |
| A | Aanvullende tabellen | 31 |
| B | Onderzoeksverantwoording | 35 |
| B.1.1 | Bruikbare respons vragenlijst en one-question survey schoolbesturen | 35 |
| B.1.2 | Bruikbare responsaantallen per deelonderwerp | 36 |

1 Inleiding

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer¹ heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in het voorjaar van 2020 een onderzoek laten uitvoeren naar de kosten die de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de schoolbesturen maken voor de organisatie van onderwijsondersteuning. De resultaten van het onderzoek worden meegenomen in de brede evaluatie van passend onderwijs en de verbeteragenda die daar mogelijk op volgt.

Het ministerie van OCW heeft R&C Beleidsondersteuning de opdracht voor de uitvoering van dit onderzoek gegeven. Cebeon en Regioplan, de beide partners binnen de holding R&C Beleidsondersteuning hebben daarvoor hun financiële kennis en kennis van het onderwijsveld gebundeld en het onderzoek gezamenlijk uitgevoerd.

1.1 Achtergrond

In 2014 is passend onderwijs ingevoerd met als doel om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plek binnen het onderwijs te bieden; regulier waar kan, speciaal waar moet. Daartoe zijn schoolbesturen verplicht deel te nemen in regionale samenwerkingsverbanden. De invoering van passend onderwijs hield ook de overgang van leerlinggebonden financiering naar budgetfinanciering in: samenwerkingsverbanden krijgen voor hun regio een budget voor ondersteuning, dat zij zelf mogen verdelen.

Zowel op het gebied van de bestuurlijke inrichting, organisatie van de ondersteuning voor leerlingen als de verdeling van de middelen binnen het samenwerkingsverband is de variatie groot. Zo richt een deel van de samenwerkingsverbanden centraal veel voorzieningen in, terwijl andere samenwerkingsverbanden een groot deel van de middelen direct doorbetalen aan schoolbesturen. Ook kunnen samenwerkingsverbanden arrangementen op aanvraag inrichten. In de meeste gevallen gebruiken samenwerkingsverbanden een mengvorm van deze drie 'modellen'. Hoewel samenwerkingsverbanden zich in hun jaarverslag en jaarrekening moeten verantwoorden over de besteding van de middelen, maakt de grote variatie in aanpak het lastig om de middeleninzet precies vast te stellen, samenwerkingsverbanden met elkaar te vergelijken en de ontwikkeling van kosten van samenwerkingsverbanden in beeld te brengen. Dit geldt te meer waar het organisatiekosten van de samenwerking betreft.

doel van de opdracht

Het doel van het onderzoek is om beter zicht te krijgen op de kosten die de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de schoolbesturen maken voor de organisatie van onderwijsondersteuning. Daarbij wordt ook inzicht verkregen in de verschillen tussen samenwerkingsverbanden die daarbij een rol spelen. De resultaten dienen ter aanvulling op de monitoring en algehele evaluatie van passend onderwijs en moeten bijdragen aan eventuele verbeterplannen voor de verdere ontwikkeling van het stelsel.

¹ KST 31 497, Nr. 318. Motie Westerveld en Van Meenen d.d. 4 juli 2019.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt als volgt:

Wat zijn de kosten (als percentage van de baten) die samenwerkingsverbanden en schoolbesturen maken voor de organisatie van onderwijsondersteuning?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende subvragen beantwoord:

1. Welke categorieën kosten zijn te onderscheiden bij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen ten aanzien van de organisatie van onderwijsondersteuning?
2. Hoeveel besteden samenwerkingsverbanden in totaal aan niet-directe ondersteuningskosten (in euro's en als percentage van de baten)?
3. Hoeveel middelen ontvangen schoolbesturen van samenwerkingsverbanden (in euro's) en hoeveel van deze middelen besteden zij aan taken met betrekking tot het organiseren van onderwijsondersteuning (ook als percentage van de baten)?
4. Welke kosten hebben de meeste samenwerkingsverbanden voor specifieke met organisatietaken verband houdende posten, zoals bezoldiging van bestuur en toezicht, personeelslasten overig personeel, TLV-commissies, huisvesting, bedrijfsvoering en eventuele andere posten? Welk percentage van de baten is daar gemiddeld mee gemoeid?
5. Welke typen samenwerkingsverbanden zijn grofweg te onderscheiden (naar typen kosten, organisatie- of verdelingsmodellen of eventuele andere kenmerken)? Wat voor kosten maken verschillende typen samenwerkingsverbanden (in percentages van de baten)?

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit verschillende stappen. In de eerste fase van het onderzoek is een afbakening gemaakt van de organisatiekosten voor de onderwijsondersteuning binnen passend onderwijs. Op basis van de uitkomsten van de afbakening is een enquête opgesteld, die is uitgezet onder samenwerkingsverbanden en schoolbesturen.

afbakening organisatiekosten

Het formuleren van een eenduidige definitie van de organisatiekosten voor onderwijsondersteuning vormt de basis van het onderzoek en is essentieel voor de uitvraag onder samenwerkingsverbanden. Hiertoe is een afbakening gemaakt van de taken, kosten en baten die onder 'organisatiekosten' worden gerekend. Om tot een dergelijke afbakening te komen zijn de volgende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd:

- *deskresearch*: van jaarstukken samenwerkingsverbanden, onderzoeks- en andere rapportages, gericht op inzicht in gebruikte kostencategorieën en formatieoverzichten;
- *eerste analyse data DUO*: randtotalen en typering samenwerkingsverbanden;
- *telefonische interviews sleutelinformanten*: vertegenwoordigers van PO-Raad, sectorraad samenwerkingsverbanden VO, netwerk van speciaal onderwijs, financieel adviseur bedrijfsvoering²;
- opstellen *overzicht* van taken, kostensoorten, baten ten behoeve van besluitvorming;

² De Onderwijsinspectie heeft schriftelijk input geleverd voor het onderzoek.

- *communicatie* opdrachtgever/begeleidingscommissie over het overzicht en *vaststellen* van de relevante organisatiekosten en baten.

enquête onder samenwerkingsverbanden en schoolbesturen

Om een totaal inzicht te krijgen in de organisatiekosten van de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn er twee aparte enquêtes uitgezet onder alle samenwerkingsverbanden (152) en schoolbesturen (1.270). De informatie dient als aanvulling (en verdieping) voor het financieel inzicht dat mogelijk is op basis van beschikbare DUO-gegevens. De *samenwerkingsverbanden* zijn de belangrijkste vindplaats van de organisatiekosten. Schoolbesturen leveren daarnaast ook inspanningen in de organisatie van onderwijsondersteuning, aanvullend op de organisatie van samenwerkingsverbanden waarin ze participeren. De verwachting was dat het voor schoolbesturen lastiger is om inzicht te verschaffen in de omvang van organisatiekosten voor onderwijsondersteuning. Het primaire doel van samenwerkingsverbanden is immers om die organisatie vorm te geven. Voor schoolbesturen is dit niet het geval. Ook oormerken zij de organisatie van onderwijsondersteuning veelal niet in hun administraties.³

Om de bruikbaarheid van de respons te optimaliseren zijn samenwerkingsverbanden en schoolbesturen per e-mail en telefonisch aanvullend bevraagd. Hoofdzakelijk is gevraagd naar een nadere toelichting van opvallende antwoorden (bijvoorbeeld proportionaliteit in de opgegeven bedragen zoals hoge personele inzet ten opzichte van relatief laag budget) of ontbrekende antwoorden. Bij de meerderheid van de samenwerkingsverbanden was deze navraag vruchtbaar. Nagenoeg alle respons van samenwerkingsverbanden is opgenomen in de verdiepende analyses. Het tegengestelde geldt voor de bruikbaarheid van de respons van schoolbesturen. De navraag heeft tot een minimale verhoging van de bruikbaarheid van de respons geleid. Veel schoolbesturen konden geen antwoord geven op de vragen over de organisatiekosten. Zoals geanticipeerd, lag dit veelal aan het ontbreken van een duidelijke administratie van de kosten voor onderwijsondersteuning (waarin een onderscheid is gemaakt in uitvoerende en organiserende taken).

Om de tegenvallende (bruikbare) respons onder besturen op te vangen is gekozen om, in plaats van een non-responsvraag (waarmee we in eerste instantie de selectiviteit van de responsgroep zouden toetsen), een aanvullende one-question survey uit te zetten onder de non-respons groep. Daarin is een inschatting gevraagd van de totale fte-inzet voor organiserende taken voor onderwijsondersteuning. Dit heeft een nader inzicht gegeven in de totale kosten van de organiserende taken voor onderwijsondersteuning.

De enquête onder samenwerkingsverbanden en schoolbesturen leverde respectievelijk het volgende resultaat:

resultaat enquête onder samenwerkingsverbanden

- eerste beeld van organisatiekosten die door de samenwerkingsverbanden zelf zijn gemaakt;
- verbijzondering van de organisatiekosten naar typen kosten (conform de vastgestelde afbakening);
- typering van samenwerkingsverbanden naar organisatievorm;
- overzicht van voornaamste niet eenduidig te interpreteren antwoorden en partiële non-respons (overgeslagen vragen).

resultaat enquête onder schoolbesturen

- eerste indicatie van organisatiekosten die door de schoolbesturen zijn gemaakt;
- overzicht omvang en selectiviteit respons versus non-respons;

³ Bepaalde onderdelen van de organisatiekosten zijn bij schoolbesturen niet uitgevraagd, omdat het niet mogelijk is om ondersteunende kosten toe te rekenen aan onderdelen van onderwijsondersteuning.

- overzicht van voornaamste niet eenduidig te interpreteren antwoorden en partiële non-respons (overgeslagen vragen).

1.4 Inhoud rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de onderzoeksuitkomsten. Eerst gaan we in op de afbakening van de organisatiekosten (hoofdstuk 2) langs een aantal aspecten (organisaties, taken en bekostiging). Vervolgens komen de uitkomsten van de organisatiekosten van onderwijsondersteuning bij samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 3) aan bod. Tenslotte wordt ingegaan op de organisatie van onderwijsondersteuning bij schoolbesturen (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 3 en 4 sluiten we af van met een slotbeschouwing met de belangrijkste bevindingen voor respectievelijk samenwerkingsverbanden en schoolbesturen.

2 Afbakening organisatiekosten

Voordat de geïnventariseerde organisatiekosten bij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen worden gepresenteerd, zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de afbakening van ‘organisatiekosten’ zoals dat in dit onderzoek is gehanteerd. Deze afbakening vindt plaats bij de organisaties die deze kosten maken (paragraaf 2.1), de taken die hiertoe worden gerekend (paragraaf 2.2), categoriën lasten en baten (paragraaf 2.3) en de bekostiging van de organisatiekosten (paragraaf 2.4). De bekostiging is daarbij relevant, omdat gevraagd is om de organisatiekosten uit te drukken als percentage van de baten.

2.1 Organisaties

In dit onderzoek zijn de organisatiekosten geïnventariseerd bij:

- samenwerkingsverbanden (SWV) waarin schoolbesturen op regionale schaal samenwerken ten behoeve van onderwijsondersteuning (passend onderwijs). Er zijn afzonderlijke samenwerkingsverbanden voor het PO als VO. In totaal zijn er 152 samenwerkingsverbanden;
- schoolbesturen. Zij kunnen zowel rechtstreeks middelen ontvangen van het ministerie als middelen ontvangen van samenwerkingsverbanden die worden ingezet voor de organisatie van onderwijsondersteuning. Naast de inzet op het niveau van het schoolbestuur is ook de inzet op scholen geïnventariseerd voor zover zij door het schoolbestuur worden bekostigd. Deskundigen die worden bekostigd door gemeenten, jeugdzorg, wijkteams of welzijnsorganisaties vallen hier dus buiten.

2.2 Organiserende taken

De organisatie van onderwijsondersteuning is in dit onderzoek enerzijds gedefinieerd als alle coördinerende activiteiten van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen om het primaire proces (ondersteuning van leerlingen) mogelijk te maken. Anderzijds gaat het om de bedrijfsvoering van de samenwerkingsverbanden zelf. Coördinerende activiteiten die plaatsvinden op het niveau van de scholen worden bij schoolbesturen geïnventariseerd.

afbakening coördinerende taken

Onder coördinerende taken worden de volgende activiteiten verstaan:

- *bestuur en toezicht*
Dit zijn de kosten voor (bezoldiging) van het bestuur van het samenwerkingsverband en toezichhoudende taken⁴;
- *indicatie en toeleiding*
Onder indicatie en toeleiding verstaan we de inzet van en kosten binnen TLV- en PCL-commissies evenals de inzet van (externe) deskundigen en personeel van scholen bij het beoordelen van aanvragen tot het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs. Andere vormen van indicatie bij het leerwegondersteunend onderwijs (Iwoo) vallen hier ook onder;
- *overige organiserende taken*
Taken zoals de coördinatie van:
 - deskundigheidsbevordering en professionalisering van schoolmedewerkers;

⁴ De bestuurlijke taken van de directeur(-bestuurder) vallen hier ook onder.

- het opstellen van handeling/-groepsplannen;
- het ontwikkelen van ontwikkelingsperspectieven en leraren hierbij betrekken.

Daarnaast vallen hieronder ook overleg met externe professionals (wijkteams, huisartsen, hulpverleners, leerplicht), contacten over zorgleerlingen (bijvoorbeeld over de overdracht van gegevens bij terug- of overplaatsingen) en het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel. Afhankelijk van de organisatie van de onderwijsondersteuning kunnen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen nog andere organiserende taken verrichten⁵. Taken die hier niet onder vallen zijn de uitvoering van boven-schoolse taken en voorzieningen en inzet van de bedrijfsvoering (zoals personeelsmanagement, informatievoorziening en communicatie) die niet aan specifieke activiteiten zijn te relateren.

bedrijfsvoering

Bedrijfsvoeringstaken zijn de PIJOFACH-taken:

- personeelsmanagement zoals arbo, werving en selectie, salarisadministratie, e.d.;
- informatievoorziening/-management;
- juridische zaken;
- organisatie zoals facilitaire diensten, inkoop, abonnementen;
- financiën zoals administratie, accountant, begroten en verantwoording;
- automatisering zoals ICT-netwerk, apparatuur, algemene licenties/software (exclusief leermiddelen);
- communicatie zoals externe en interne communicatie, website, drukwerk;
- huisvesting zoals huur, afschrijvingen, verzekeringen, schoonmaak, vergaderkosten.

onderscheid coördinerende taken en bedrijfsvoering

Het onderscheid tussen coördinerende taken en de bedrijfsvoering is gemaakt op basis van de aard van de activiteiten en niet naar de functie van het personeel. Het komt voor dat medewerkers zowel (onderdelen binnen de) coördinerende taken als bedrijfsvoeringstaken verrichten. Een voorbeeld hiervan is een directeur-bestuurder die bestuurlijke taken verricht, maar ook coördinerende taken (zoals deelnemen aan overleg) en personeelsmanagement en communicatie. De kosten van dit personeel zijn ingedeeld bij deze taken naar rato van de tijdsbesteding. Binnen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen wordt de tijdsbesteding regelmatig niet geregistreerd naar verschillende (deel)taken waardoor dan inschattingen zijn gemaakt. Van deze inschattingen zijn veel controles uitgevoerd aan de hand van de jaarrekening zodat is voorkomen dat er dubbelstellingen zijn opgenomen.

2.3 Typen lasten en baten

De organisatiekosten zijn uitgesplitst naar personeelskosten en overige kosten. Bij de personeelskosten is gevraagd naar de inzet in fte's, omdat dit voor respondenten makkelijker is in te vullen dan personeelskosten in een bedrag. Dit speelt met name als personeelsleden zijn uitgesplitst naar verschillende onderdelen van coördinerende taken of bedrijfsvoering. Bij samenwerkingsverbanden is hierbij nog gevraagd naar het deel dat wordt ingehuurd van schoolbesturen.

Bij de overige (out-of-pocket) kosten gaat het om alle overige kosten. Het gaat hier om administratie en beheerslasten (zoals huisvestingslasten, automatiseringslasten), afschrijvingen, kantoorkosten, e.d. De

⁵ Zoals melding en verwerking van klachten, organisatie van het bijhouden van dossiers van zorgleerlingen, organisatie van contacten over zorgleerlingen en inzet bij dreigende conflicten en organisatie van inhoudelijke ondersteuning en expertiseteams.

afbakening tussen personeelslasten en overige lasten is niet eenduidig, omdat bijvoorbeeld inhuur van personeel bij overige is opgegeven.

Voor dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van de financiële verantwoordingsinformatie zoals samenwerkingsverbanden en schoolbesturen die aanleveren bij de Dienst Uitvoering Onderwijs. Bij samenwerkingsverbanden zijn hier met name de doorbetalingen aan schoolbesturen relevant. Dit is het deel van het vrij besteedbare budget dat wordt doorbetaald aan schoolbesturen voor de inzet van onderwijsondersteuning. Binnen het samenwerkingsverband is het een keuze om meer of minder middelen door te betalen afhankelijk van organisatiekeuzes. Onder het vrij besteedbare budget van samenwerkingsverbanden vallen niet de verplichte afdrachten die schoolbesturen direct toegekend krijgen van het ministerie. Deze verplichte afdrachten voor (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs (overschrijding van 2%), groeibekostiging, lwoo en praktijkonderwijs lopen wel via de administratie van het samenwerkingsverband, maar hierover hebben ze verder geen bevoegdheden.

Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden soms nog beschikken over baten buiten de bekostiging vanuit het ministerie. Het gaat dan om bijdragen van gemeenten of schoolbesturen en soms vanuit andere subsidiestromen. Tezamen met de doorbetalingen en de totale lasten geeft deze informatie een indicatie over het aandeel van de doorbetalingen binnen het totale budget van samenwerkingsverbanden dat wordt doorbetaald.⁶ Dit aandeel is een belangrijke indicator voor de organisatievorm van het samenwerkingsverband, en dan met name of het samenwerkingsverband meer centraal of decentraal is georganiseerd. Bij een meer centrale organisatie van onderwijsondersteuning bekostigt het samenwerkingsverband zelf bovenschoolse taken en voorzieningen terwijl dit bij een decentrale organisatie meer door schoolbesturen wordt bekostigd. Bij een decentrale dienstverlening zal het aandeel van de doorbetalingen daarom groter zijn. In het onderzoek heeft een nadere controle plaatsgevonden van de doorbetalingen, omdat de afbakening met de verplichte afdrachten in de verantwoordingsinformatie van DUO niet altijd eenduidig is.⁷ Schoolbesturen kunnen ook middelen inzetten voor onderwijsondersteuning (passend onderwijs) vanuit de reguliere financiering (lumpsum).

kosten per fte

De fte-inzet voor organiserende taken zijn in hoofdstuk 3 en 4 vertaald in bedragen. Hiervoor is gebruik gemaakt van normbedragen die worden gehanteerd voor de bekostiging voor PO⁸ en VO⁹. In het PO is voor onderwijsondersteunend personeel (OOP) uitgegaan van de bekostiging in het speciaal onderwijs.¹⁰ In de praktijk kunnen de feitelijke kosten afwijken van deze normbedragen.

Tabel 2.1: Kosten per fte voor typen personeel in het PO en VO

| <i>Typen personeel</i> | <i>PO</i> | <i>VO</i> |
|--|------------------|------------------|
| <i>directie / schoolleiders</i> | 82.819 | 100.862 |
| <i>onderwijzend personeel (OP)</i> | 67.843 | 83.265 |
| <i>onderwijsondersteunend personeel (OOP)</i> | 40.715 | 48.495 |

⁶ Deze berekeningswijze houdt rekening met onder- of overbesteding (en de mogelijke inzet van reserves) in het onderzoeksjaar.

⁷ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de afdrachten vanwege groeibekostiging.

⁸ Staatscourant 2018-53093, Tweede Regeling bekostiging personeel PO 2018–2019 en vaststelling bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en VO 2018–2019, art.2, 24-09-2018. In deze regeling zijn normbedragen opgenomen voor directie en OP.

⁹ Staatscourant 2018-52911, Regeling vaststelling bedragen landelijke gemiddelde personeelslast vo 2018 (schoolsoort 4), art.2, 21-09-2018. Er is uitgegaan van schoolsoort 4, omdat het meeste scholen in deze categorie vallen. In deze regeling zijn normbedragen opgenomen voor directie, OP en OOP.

¹⁰ Staatscourant 2018-56487, Normbekostiging Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs 2017-2018, art 14, 24-09-2018.

2.4 Bekostiging

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen worden bekostigd¹¹ via verschillende stromen.

samenwerkingsverbanden

De middelen voor samenwerkingsverbanden bestaan uit lichte ondersteuning en zware ondersteuning:

- lichte ondersteuning is met name bedoeld voor speciaal basisonderwijs (sbo) in het PO en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in het VO. Er worden bedragen per leerling toegekend waarbij geldt dat:
 - samenwerkingsverbanden in het PO meer middelen afdragen aan schoolbesturen als het aantal sbo-leerlingen meer dan 2% bedraagt, als het aantal leerlingen gedurende het jaar toeneemt (groei-bekostiging) en als een leerling naar een sbo-school gaat uit een andere regio (grensverkeer). Hiervoor ontvangt het schoolbestuur dan geen extra middelen vanuit het Rijk;
 - in het VO bekostiging wordt ontvangen voor het lwoo/pro op basis van het percentage leerlingen per 1-10-2012. Dat percentage wordt vermenigvuldigd met het aantal reguliere VO-leerlingen en een bedrag per leerling. Samenwerkingsverbanden dienen scholen te bekostigen op basis van het feitelijke aantal leerlingen.¹²
- zware ondersteuning is met name bedoeld voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Zowel in het PO als in het VO ontvangen samenwerkingsverbanden een vast bedrag per (reguliere) leerling waaruit de bekostiging voor (V)SO-scholen dient te worden afgedragen (op basis van het aantal door het samenwerkingsverband afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) en de daaraan gekoppelde bekostigingscategorie). Daarnaast dragen samenwerkingsverbanden extra middelen af aan schoolbesturen als het aantal TLV's gedurende het jaar toeneemt (groei-bekostiging).

schoolbesturen

Schoolbesturen ontvangen rechtstreeks van OCW middelen voor (V)SO en in het VO ook voor lwoo en pro. Deze middelen worden toegekend aan schoolbesturen, maar verlopen boekhoudkundig via het samenwerkingsverband dat deze middelen afdraagt aan de schoolbesturen.¹³ Daarnaast ontvangen schoolbesturen in het speciaal basisonderwijs extra middelen als het aantal sbo-leerlingen meer dan 2% bedraagt (alleen in het PO) en als het aantal leerlingen gedurende het jaar toeneemt (groei-bekostiging). Groei-bekostiging is ook van toepassing voor (V)SO-scholen.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 kunnen schoolbesturen daarnaast middelen ontvangen van samenwerkingsverbanden vanuit de doorbetalingen. Tenslotte kunnen schoolbesturen besluiten om middelen voor onderwijs-ondersteuning in te zetten vanuit de reguliere bekostiging (lumpsum).

onderzoeksjaar

Het onderzoek richt zich op het jaar 2018. Dit was bij de start van het onderzoek het meest recente jaar waarover verantwoording was afgelegd in een jaarrekening. De bekostiging vanuit het ministerie voor PO (inclusief SO en VSO) is grotendeels gebaseerd op een schooljaar.¹⁴ De bekostigingsinformatie is naar rato gebaseerd op de schooljaren 2017-2018 (7 maanden) en 2018-2019 (5 maanden). Hierbij wordt aangetekend dat de bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen per 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het schooljaar.

¹¹ In de bekostiging vanuit het ministerie zitten componenten voor personele en materiële bekostiging.

¹² Samenwerkingsverbanden hebben wel de mogelijkheid (opting out) om af te wijken van de regels voor vaste indicatiecriteria voor lwoo-licenties.

¹³ Dit geldt niet voor enkele scholen die direct middelen ontvangen vanuit het ministerie zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband. Dit zijn de scholen uit cluster 1 en 2 voor leerlingen met audiovisuele beperkingen.

¹⁴ Met uitzondering van de materiële bekostiging in het PO. Voor VO geldt dat bekostiging op kalenderjaar is (basisbekostiging en lwoo/pro).

3 Organisatiekosten bij samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden variëren onderling in de organisatie van onderwijsondersteuning. Dit heeft invloed op de omvang van de organisatiekosten van samenwerkingsverbanden. Hieronder zullen we eerst ingaan op de organisatievorm van samenwerkingsverbanden (paragraaf 3.1). Vervolgens gaan we in op de deelname aan de uitvraag (paragraaf 3.2). Op basis hiervan komen de uitkomsten van de organisatiekosten aan bod op totaalniveau (paragraaf 3.3) en voor verschillende deeltaken (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing (paragraaf 3.5).

3.1 Organisatievorm samenwerkingsverbanden

Schoolbesturen zijn wettelijk verplicht samen te werken ten behoeve van passend onderwijs (onderwijsondersteuning) in samenwerkingsverbanden. De regio-indeling van samenwerkingsverbanden is wettelijk vastgelegd en is onder andere gebaseerd op voorkeuren van schoolbesturen, leerlingaantallen en leerlingstromen.¹⁵ Verdeeld over PO en VO zijn er 152 samenwerkingsverbanden. Per regio zijn er grote verschillen in de organisatie van die samenwerkingsverbanden:

- de organisaties variëren sterk in het aantal aangesloten schoolbesturen¹⁶:
 - in het PO loopt dit uiteen van 4 schoolbesturen tot 108 schoolbesturen.
Het samenwerkingsverband met 108 schoolbesturen is een landelijk opererend reformatorisch samenwerkingsverband. Het grootste regionaal opererend samenwerkingsverband bestaat uit 46 schoolbesturen;
 - in het VO loopt dit uiteen van 2 schoolbesturen tot 25 schoolbesturen;¹⁷
- naast een aantal wettelijke taken¹⁸ hebben samenwerkingsverbanden vrijheid in de organisatie van bovenschoolse taken en voorzieningen, zoals orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc), ambulante begeleiding en het inrichten van een expertisecentrum;
- samenwerkingsverbanden met een meer eigenstandige organisatie en samenwerkingsverbanden die meer zijn geworteld bij één of meerdere schoolbesturen. Daarbij spelen keuzes van schoolbesturen om eigen personeel in dienst te hebben of in te huren, maar ook om te beschikken over eigen huisvesting of een ruimte te huren bij een schoolbestuur.

In eerder onderzoek zijn samenwerkingsverbanden ingeschaald op basis van de gekozen organisatievorm en de mate waarin voorzieningen meer centraal (op het niveau van het samenwerkingsverband) of decentraal (op het niveau van schoolbesturen) worden georganiseerd. Elementen die hierin meewegen zijn middelenverdeling, dienstenaanbod en sturing. Uit de meeste recente meting bevindt het merendeel van de samenwerkingsverbanden zich bij de inschaling decentraal-centraal rond het midden. Ongeveer een kwart is meer centraal en minder dan 20% meer decentraal georganiseerd.¹⁹

Deze keuzes zijn van invloed op de organisatiekosten waarbij wordt verondersteld dat samenwerkingsverbanden met meer centrale dienstverlening ook hogere organisatiekosten kennen. Integrale gegevens per samenwerkingsverband over de mate van (de)centrale organisatie zijn voor dit onderzoek niet beschikbaar

¹⁵ https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/passend_onderwijs_primair_onderwijs

¹⁶ Schoolbesturen kunnen bij verschillende samenwerkingsverbanden zijn aangesloten. Deze gegevens zijn ontleend aan de database van DUO 'basisgegevens instellingen' met basisgegevens over organisaties, relaties en overgangen.

¹⁷ Het enige samenwerkingsverband met 2 schoolbesturen fuseert overigens per augustus 2020. Er zijn daarnaast 4 samenwerkingsverbanden met 3 aangesloten schoolbesturen.

¹⁸ Het opstellen van een ondersteuningsplan (eenmaal per 4 jaar), verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen voor de aangesloten scholen, beoordelen van een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs en het afgeven daarvan en het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling, op verzoek van een bevoegd gezag van een school.

¹⁹ NRO/Oberon, Monitor samenwerkingsverbanden 2018, onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

en zijn tevens aan verandering onderhevig. De organisatievorm is daarom in dit onderzoek geoperationaliseerd in het aandeel van het vrij besteedbare budget dat wordt *doorbetaald* aan schoolbesturen. Bij het vrij besteedbare budget gaat het om de middelen die samenwerkingsverbanden van het ministerie ontvangen, exclusief de verplichte afdrachten.²⁰

Tabel 3.1: Samenwerkingsverbanden ingedeeld naar het aandeel doorbetalingen uit vrij besteedbare budget in 2018 (berekend op basis van verantwoordingsinformatie DUO)

| <i>Aandeel doorbetalingen</i> | <i>PO</i> | <i>VO</i> |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| <i>Minder dan 60%</i> | 21 | 40 |
| <i>Tussen 60% en 80%</i> | 20 | 15 |
| <i>Tussen 80% en 100%</i> | 35 | 21 |
| <i>Totaal</i> | 76 | 76 |

In bovenstaande tabel is het aandeel van de doorbetalingen berekend op basis van de financiële verantwoordingsinformatie zoals samenwerkingsverbanden die aanleveren bij de Dienst Uitvoering Onderwijs.²¹ Hieruit blijkt er in het PO meer samenwerkingsverbanden zijn die een relatief groter deel van het budget aan schoolbesturen doorbetalen dan in het VO. In het PO is te zien dat samenwerkingsverbanden waarbij meer schoolbesturen zijn aangesloten een groter deel van hun budget doorbetalen, in het VO is deze relatie er niet.

Er is hierbij geen relatie waargenomen dat samenwerkingsverbanden de middelen op een andere wijze verdelen naarmate het aandeel van doorbetalingen hoger is. Hierbij speelt dat samenwerkingsverbanden vaak een combinatie van grondslagen hanteren bij de verdeling van de doorbetalingen onder de schoolbesturen, waarbij niet is uitgevraagd welk deel van de middelen met welke grondslag wordt verdeeld. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden hanteren het aantal leerlingen als grondslag. Daarnaast wordt als verdelingsgrondslag in het VO ook veel gebruik gemaakt van een vast bedrag per school en de aanwezigheid van voorzieningen op scholen. Daarnaast wordt ook veel gebruik gemaakt van andersoortige grondslagen waarbij dit in het VO meer voorkomt als er relatief meer doorbetalingen plaatsvinden uit het vrij besteedbare budget.

²⁰ Verplichte afdrachten lopen weliswaar via de administratie van samenwerkingsverbanden, maar worden direct toegekend aan schoolbesturen.

²¹ Hierbij wordt rekening gehouden met overige bijdragen van overheden (zoals gemeenten) en overige bestedingen van samenwerkingsverbanden.

Tabel 3.2: Grondslagen van de doorbetaling van middelen aan schoolbesturen uitgesplitst naar het aandeel doorbetalingen uit vrij besteedbaar budget

| Grondslagen doorbetalingen* | | Percentage doorbetalingen | | | | | |
|--|----------|---------------------------|-----|--------|-----|------|-----|
| | | 0-60% | | 60-80% | | 80%> | |
| | | PO | VO | PO | VO | PO | VO |
| Aantal leerlingen | N | 13 | 12 | 9 | 11 | 12 | 12 |
| | % | 100% | 80% | 100% | 92% | 86% | 92% |
| Vast bedrag per school | N | 2 | 7 | 3 | 6 | 2 | 6 |
| | % | 15% | 47% | 33% | 50% | 14% | 46% |
| Voorziening aanwezig op scholen | N | 3 | 8 | 3 | 5 | 5 | 4 |
| | % | 23% | 53% | 33% | 42% | 36% | 31% |
| Overig | N | 4 | 7 | 6 | 6 | 7 | 11 |
| | % | 31% | 47% | 67% | 50% | 50% | 85% |

*Samenwerkingsverbanden konden meerdere grondslagen aankruisen.

In bijlage A (tabel ba.1) is een tabellenoverzicht opgenomen van de verschillende combinaties van de grondslagen van de doorbetalingen.

3.2 Uitvraag

Alle 152 samenwerkingsverbanden hebben een vragenlijst toegestuurd gekregen om gegevens aan te leveren over de inzet voor de organisatie van onderwijsondersteuning. Gedurende ruim 3 weken in maart en april heeft ruim de helft van de samenwerkingsverbanden de vragenlijst ingevuld. Door vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn voor vrijwel alle onderdelen van de vragenlijst gegevens aangeleverd. Er heeft vervolgens een analyse plaatsgevonden van de aangeleverde gegevens (mede aan de hand van de jaarrekeningen 2018). Daarbij zijn aan een groot aantal samenwerkingsverbanden vervolgvragen gesteld over en correcties doorgevoerd van:

- bedragen en fte's die niet corresponderen met de gegevens uit de jaarrekening of niet plausibel zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als de som van de organiserende taken hoger is dan waarover in de jaarrekening is gerapporteerd (overlap tussen afbakening van de taken) of als er typerfouten zijn gemaakt. Voor sommige samenwerkingsverbanden was het lastig om fte's in te delen naar de onderscheiden organiserende taken. Met extra toelichtingen is alsnog gevraagd naar toedeling van deeltaken;
- interpretatie van de afbakening van, met name, overige organiserende taken. Ondanks de uitgebreide toelichting bleek het voor een aantal samenwerkingsverbanden lastig om de knip te leggen tussen de coördinatie bij het opstellen van ondersteuningsplannen, bovenschoolse taken en voorzieningen en inhoudelijke ondersteuning en expertiseteams en de feitelijke uitvoering daarvan. Om deze knip alsnog eenduidig te kunnen leggen zijn aanvullende specificaties opgevraagd.

De bereidheid van samenwerkingsverbanden om de aanvullende vragen te beantwoorden was groot. Ook de kwaliteit van deze informatie was voldoende om de gevraagde uitsplitsingen alsnog te kunnen maken. Dit heeft ertoe geleid dat vrijwel alle respons uiteindelijk in de analyse is betrokken. In onderstaande tabel is de bruikbare respons weergegeven.

Tabel 3.3: Bruikbare respons samenwerkingsverbanden (uitgedrukt in totaal aantal samenwerkingsverbanden)

| <i>Aandeel doorbetalingen</i> | <i>PO</i> | | | <i>VO</i> | | |
|-------------------------------|---------------|----------------|-------------|---------------|----------------|-------------|
| | <i>totaal</i> | <i>respons</i> | <i>in %</i> | <i>totaal</i> | <i>respons</i> | <i>in %</i> |
| <i>Minder dan 60%</i> | 21 | 13 | 62% | 40 | 15 | 38% |
| <i>Tussen 60% en 80%</i> | 20 | 9 | 45% | 15 | 12 | 80% |
| <i>Tussen 80% en 100%</i> | 35 | 14 | 40% | 21 | 13 | 62% |
| <i>Totaal</i> | 76 | 36 | 47% | 76 | 40 | 53% |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden bruikbare gegevens heeft aangeleverd. De respons bij samenwerkingsverbanden in het VO is iets hoger is dan in het PO. In het VO is de respons wat hoger bij samenwerkingsverbanden die relatief een groter deel van het budget doorbetalen aan schoolbesturen, terwijl dit in het PO juist andersom is. Zowel in het PO als in het VO is de respons representatief en zijn goede uitspraken over de organisatiekosten te maken.

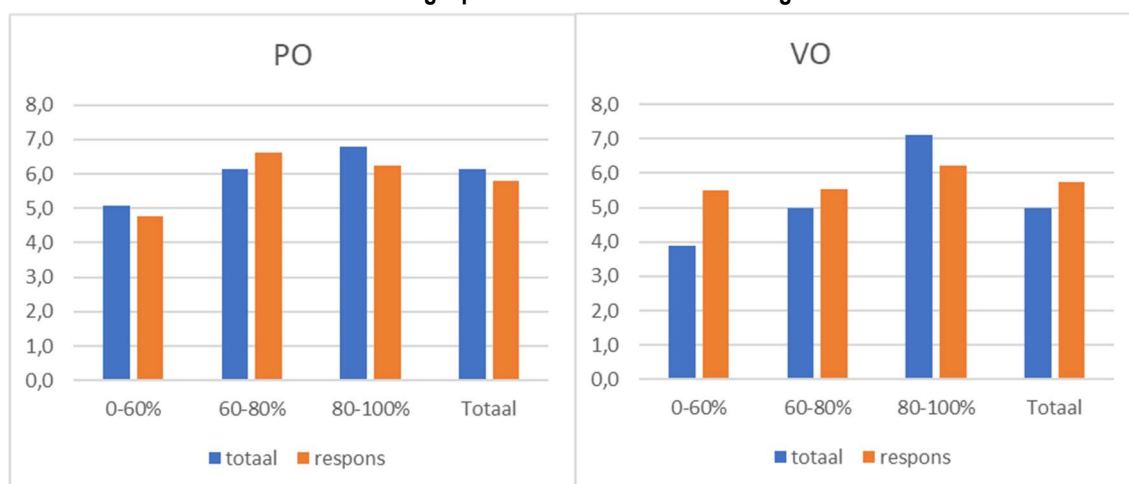
budget samenwerkingsverbanden

Bij de beoordeling van responderende samenwerkingsverbanden is ook gekeken naar het vrij besteedbare budget dat samenwerkingsverbanden ontvangen. In 2018 is het gemiddelde bedrag dat samenwerkingsverbanden ontvangen circa 5,6 mln. euro. Dit budget is voor samenwerkingsverbanden in het PO iets hoger dan in het VO. De variatie tussen samenwerkingsverbanden onderling loopt uiteen van circa 1 mln. euro²² tot meer dan 20 mln. euro. Deze variatie is mede afhankelijk van het aantal leerlingen per regio en de omvang van speciaal (basis- en voortgezet) onderwijs.

Samenwerkingsverbanden die beschikken over een hoger vrij besteedbaar budget betalen een groter aandeel van dit budget door aan schoolbesturen. Uit de analyse blijkt dat het budget van responderende samenwerkingsverbanden in het PO goed aansluit bij het gemiddelde. In het VO hebben de responderende samenwerkingsverbanden, binnen de groep die minder dan 60% van hun budget doorbetalen, gemiddeld een hoger budget. In zijn algemeenheid mag verondersteld worden dat naarmate het vrij besteedbare budget toeneemt ook de organisatiekosten in absolute zin toenemen. Een hoger vrij besteedbaar budget wordt naast aan de uitvoering van taken en voorzieningen ook gedeeltelijk uitgegeven aan de organisatie van die taken en voorzieningen. De mate waarin de organisatiekosten toenemen bij een hoger vrij besteedbaar budget brengt een bepaalde onzekerheid met zich mee. In het onderzoek zijn de organisatiekosten bij samenwerkingsverbanden uitgevraagd in absolute zin (aantallen fte's en kosten). Indien er een discrepantie aanwezig is van het vrij besteedbare budget van de responsgroep ten opzichte van het totaal (binnen de onderscheiden klassen naar het aandeel doorbetalingen) dan leidt dit mogelijk tot een onder- of overschatting van de organisatiekosten. Dit is bij de extrapolatie van de uitkomsten meegewogen (zie paragraaf 3.3). In onderstaand figuur is het verschil tussen het gemiddelde budget van de respons en het totaal van samenwerkingsverbanden (per klasse) in beeld gebracht.

²² In het VO zijn er 4 samenwerkingsverbanden met een budget van minder dan 1 miljoen euro.

Figuur 3.1: Gemiddeld vrij besteedbaar budget (in mln. euro's) voor respons en totaal samenwerkingsverbanden in het PO en VO uitgesplitst naar aandeel doorbetalingen



Uit bovenstaand figuur blijkt dat het vrij besteedbare budget binnen het PO van de responsgroep net iets lager is dan van het gemiddelde van alle samenwerkingsverbanden. Dit verschil is relatief beperkt (totaal 6%) en ook binnen de groepen naar het aandeel van de doorbetalingen wijkt dit slechts in beperkte mate af. Bij het VO is dit verschil groter (15%) waarbij met name de respons van samenwerkingsverbanden die minder dan 60% doorbetalen afwijkt van het gemiddelde van alle samenwerkingsverbanden. Responderende samenwerkingsverbanden met een laag aandeel doorbetalingen hebben gemiddeld een hoger vrij besteedbaar budget. De consequentie is dat er in het VO rekening moet worden gehouden met een ruimere onzekerheidsmarge dan in het PO.

3.3 Totale organisatiekosten

respons

De uitkomsten uit de vragenlijsten zijn geanalyseerd en doorgerekend naar de gemiddelde totale organisatiekosten van de responderende samenwerkingsverbanden. Dit is dan de som van de kosten voor bestuurlijke en toezichthoudende taken, indicatie en toeleiding, overige organiserende taken en bedrijfsvoeringstaken.

Deze uitkomst bevestigt de veronderstelling dat samenwerkingsverbanden die een *lager* aandeel doorbetalen aan schoolbesturen gemiddeld hogere organisatiekosten hebben.

Tabel 3.4: Gemiddelde organisatiekosten responderende samenwerkingsverbanden (bedragen in mln. euro)

| Aandeel doorbetalingen | PO | VO |
|---------------------------|-----|-----|
| <i>Minder dan 60%</i> | 1,0 | 0,9 |
| <i>Tussen 60% en 80%</i> | 0,8 | 0,6 |
| <i>Tussen 80% en 100%</i> | 0,4 | 0,6 |
| Totaal | 0,7 | 0,7 |

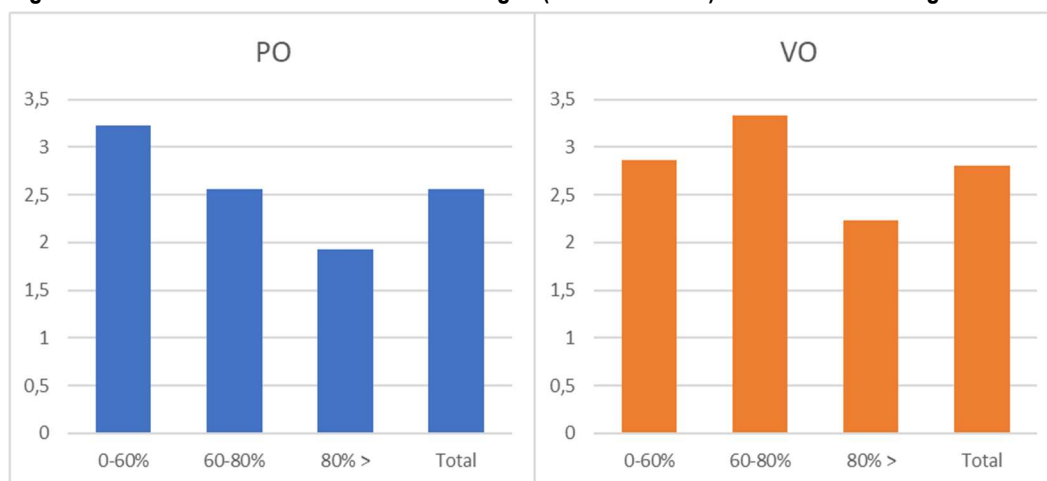
Uit bovenstaande tabel blijkt daarnaast dat bij de responderende samenwerkingsverbanden de organisatiekosten niet veel afwijken tussen PO en VO. De verschillen tussen samenwerkingsverbanden die minder dan 60% doorbetalen en samenwerkingsverbanden die meer dan 80% doorbetalen is wel groter in het PO

dan in het VO. De betrokkenheid²³ bij decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden is in het VO daarmee hoger dan in het PO. Zo is de fte-inzet van de samenwerkingsverbanden die meer dan 80% doorbetalen aan schoolbesturen ongeveer 50% hoger in het VO. Bij decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden (hoger aandeel doorbetalingen) vinden ook organiserende taken plaats bij schoolbesturen. Als er meer schoolbesturen in een samenwerkingsverband participeren is er wellicht een bredere variatie van expertise beschikbaar. In het PO zijn er gemiddeld meer schoolbesturen aangesloten bij een samenwerkingsverband dan in het VO. Daarnaast vervullen VO-scholen vaker een bredere regionale functie.

bovenschoolse taken en voorzieningen

Samenwerkingsverbanden die centraal zijn georganiseerd (kleiner aandeel doorbetalingen) bekostigen meer bovenschoolse taken en voorzieningen. Vooral in het PO is dit verschil groter en ook significant. In het VO neemt het aantal centraal bekostigde voorzieningen pas af bij de meest decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Figuur 3.2: Gemiddeld aantal centraal bekostigde (bovenschoolse) taken en voorzieningen



In de vragenlijst is ook gevraagd naar de typen centraal bekostigde voorzieningen en taken. In tabel 3.4 zijn de uitkomsten op deze vraag samengevat. In het PO gaat het vooral om het aanbieden van ambulante begeleiding (meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden). In het VO zijn er ook veel samenwerkingsverbanden die een orthopedisch-didactisch centrum (opdc) bekostigen.

Tabel 3.5 Type centraal bekostigde taken en voorzieningen door samenwerkingsverbanden

| <i>Centraal bekostigde (bovenschoolse) taken en voorzieningen</i> | <i>PO</i> | | <i>VO</i> | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | <i>N</i> | <i>%*</i> | <i>N</i> | <i>%*</i> |
| <i>Orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc)</i> | 3 | 8% | 20 | 50% |
| <i>Ambulante begeleiding</i> | 21 | 58% | 25 | 63% |
| <i>Expertisecentrum</i> | 13 | 36% | 18 | 45% |
| <i>Anders</i> | 29 | 81% | 28 | 70% |

* Percentage is berekend op het totaal aantal samenwerkingsverbanden (po, n=36; vo, n=40). De samenwerkingsverbanden konden meerdere antwoorden aankruisen.

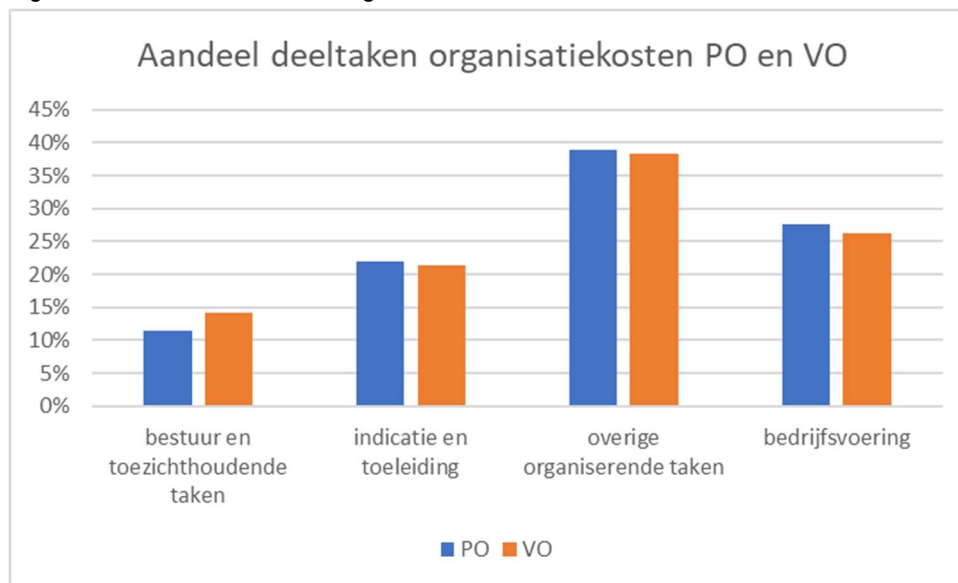
²³ Met betrokkenheid wordt hier bedoeld dat samenwerkingsverbanden (in het VO) die veel middelen doorbetalen wel relatief veel organisatiekosten maken. Ze zijn betrokken bij de uitvoering en leggen de organisatie niet alleen bij schoolbesturen neer.

schoolbesturen valt dit binnen de bandbreedte tussen 13% en 22%. In deze bandbreedte is meegewogen dat responderende samenwerkingsverbanden gemiddeld een hoger vrij besteedbaar budget ontvangen en ook een wat groter deel van dit budget doorbetalen aan schoolbesturen.²⁴ Bij samenwerkingsverbanden die meer dan 80% doorbetalen is het veel lager (9% à 10%).

3.4 Organisatiekosten voor deeltaken

In onderstaand figuur is de verhouding van de organisatiekosten voor samenwerkingsverbanden in het PO en VO weergegeven naar deeltaken van de organisatie voor ondersteuning.

Figuur 3.4: Aandeel deeltaken organisatiekosten PO en VO

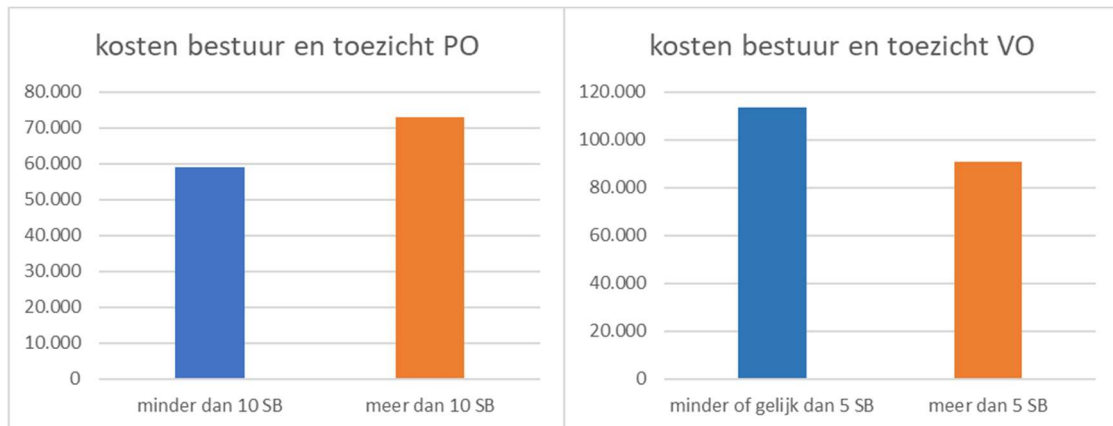


bestuur en toezichhoudende taken

Met bestuur en toezichhoudende taken is circa 11% (PO) en 14% (VO) van de totale organisatiekosten gemoeid. Er is geen duidelijk verband tussen de kosten voor bestuur en toezichhoudende taken en het aandeel van de doorbetalingen aan schoolbesturen. Wel zijn de kosten in het PO gemiddeld hoger voor samenwerkingsverbanden waar meer schoolbesturen bij zijn aangesloten. In het VO zijn de kosten voor bestuur en toezichhoudende taken juist kleiner bij samenwerkingsverbanden waarbij meer schoolbesturen zijn aangesloten.

²⁴ Daarbij veronderstelt de ondergrens van 13% een lineair verband tussen de organisatiekosten en de omvang van het budget.

Figuur 3.5: Kosten bestuur en toezicht naar het aantal schoolbesturen



indicatie en toeleiding

Met indicatie en toeleiding is ruim 20% van de totale organisatiekosten gemoeid (zowel in PO als VO). De kosten lijken nauwelijks verband te houden met de (de)centrale organisatie van het samenwerkingsverband. Het gaat hier om de uitvoering van een wettelijke taak. Kostenverschillen hangen samen met de inzet van deskundigen en de verhouding waarin kosten voor rekening van het samenwerkingsverband of schoolbesturen komen.

overige organiserende taken

Van de totale organisatiekosten heeft bijna 40% betrekking overige organiserende taken, zoals coördinatie bij deskundigheidsbevordering en het opstellen van handelings-/groepsplannen, overleg met externe professionals en het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel. In het PO hebben samenwerkingsverbanden die tot 60% van het budget doorbetalen aan schoolbesturen meer dan viermaal hogere kosten voor overige organiserende taken dan samenwerkingsverbanden die meer 80% doorbetalen. In het VO is die verhouding ongeveer anderhalf.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering neemt circa 28% (PO) en 26% (VO) van de organisatiekosten voor de rekening. Ongeveer 40% van deze bedrijfsvoeringskosten hangen samen met lasten voor huisvesting en automatisering. Dit komt neer op circa 5 mln. euro voor zowel het PO als VO. Andere bedrijfsvoeringskosten (zoals financiën, personeelsmanagement en communicatie) bedragen ongeveer 60% van de bedrijfsvoeringskosten. Samenwerkingsverbanden die tot 60% van het budget doorbetalen aan schoolbesturen hebben duidelijk hogere bedrijfsvoeringskosten dan samenwerkingsverbanden die meer dan 60% doorbetalen. Dit effect is sterker in het PO dan in het VO. De bedrijfsvoering volgt hiermee het beeld bij de overige organiserende taken.

3.5 Slotbeschouwing samenwerkingsverbanden

In dit onderzoek zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ingedeeld naar de mate van (de)centrale organisatie van taken en voorzieningen. Dit is geoperationaliseerd aan de hand van het aandeel van het vrij besteedbare budget. Naarmate er meer voorzieningen op het niveau van scholen worden georganiseerd zullen samenwerkingsverbanden meer middelen doorbetalen aan schoolbesturen. Dit beeld komt ook terug in de organisatiekosten; de meer centraal georganiseerde samenwerkingsverbanden kennen hogere organisatiekosten. Voorzieningen die vaak op het niveau van het samenwerkingsverbanden worden georganiseerd zijn ambulante begeleiding, expertisecentra of een orthopedagogisch-didactisch centrum.

In totaliteit worden de organisatiekosten in 2018 ingeschat tussen de 89 en 110 mln. euro. Dit is ongeveer gelijkelijk verdeeld tussen PO en VO. Dit komt overeen met 11 à 13% van het vrij besteedbare budget (het budget minus de bekostiging direct op basis van toelaatbaarheidsverklaringen). In het VO ligt dit percentage iets hoger dan in het PO, omdat samenwerkingsverbanden daar gemiddeld meer centraal zijn georganiseerd. Voor samenwerkingsverbanden die meer centraal zijn georganiseerd bedragen de organisatiekosten ongeveer één vijfde van het vrij besteedbare budget; voor decentrale samenwerkingsverbanden is dit 6%.

Bijna driekwart van de organisatiekosten hangt samen met de niet-directe ondersteuningskosten (bestuur en toezichthoudende taken, indicatie en toeleiding en overig). De overige organiserende taken zoals coördinatie bij deskundigheidsbevordering en het opstellen van handelings-/groepsplannen, overleg met externe professionals en het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel is daarbij de grootste post.

De bedrijfsvoering (inclusief huisvesting en automatisering) bedraagt tenslotte bijna een kwart van de organisatiekosten.

4 Organisatiekosten bij schoolbesturen

Alle schoolbesturen hebben een zorgplicht. Dit betekent dat ze verantwoordelijk zijn voor passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsvraag die op hun scholen staan ingeschreven. In de praktijk wordt de extra ondersteuning uitgevoerd door de scholen. Schoolbesturen hebben regie over de zorgplicht en leveren diverse inspanningen om onderwijsondersteuning te *organiseren*. Dit gaat zowel (aanvullend) via de organisatie van samenwerkingsverbanden waarin ze participeren alsmede via de organisatie op de individuele scholen binnen hun schoolbestuur. Naast de middelen die ze direct doorbetaald krijgen van de overheid en samenwerkingsverbanden voor onderwijsondersteuning, kunnen ze ook reguliere onderwijsmiddelen inzetten voor de bekostiging van extra onderwijsondersteuning. De manier waarop schoolbesturen onderwijsondersteuning organiseren (en daarvoor kosten maken) varieert sterk en is mede afhankelijk van hun onderwijsaanbod en de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden waarin ze participeren.

Hieronder zullen we eerst ingaan op de organisatievorm van schoolbesturen (paragraaf 4.1). Vervolgens gaan we in op de deelname van de uitvraag en de stappen die zijn gezet om de bruikbaarheid van de respons te verhogen (paragraaf 4.2). Op basis hiervan wordt een beeld gegeven van de uitkomsten van de organisatiekosten van onderwijsondersteuning voor de deelnemende schoolbesturen (paragraaf 4.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing (paragraaf 4.4).

4.1 Organisatievorm schoolbesturen passend onderwijs

middelen passend onderwijs

Schoolbesturen kunnen via twee routes middelen voor passend onderwijs ontvangen. Enerzijds krijgen ze rechtstreeks middelen toebedeeld door OCW op basis van het aantal leerlingen dat is ingeschreven op speciale scholen (speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, het leerwegondersteunende onderwijs, praktijkonderwijs). Dit worden de *verplichte afdrachten* genoemd. In het onderzoek worden daar ook de middelen voor groeibekostiging toe gerekend evenals de extra middelen als meer dan 2% van de leerlingen naar het speciaal basisonderwijs gaat. Alleen schoolbesturen die zelf speciaal onderwijs aanbieden ontvangen deze middelen (minder dan 40% van de schoolbesturen). Van de schoolbesturen die deze middelen ontvangen gaat het al snel om een belangrijke inkomstenbron. Zo ontvangt circa 20% van de schoolbesturen meer dan een miljoen euro en circa 5% zelfs meer dan 5 mln. euro. Dit zijn dan schoolbesturen met relatief veel leerlingen in het speciaal onderwijs.

Anderzijds kunnen schoolbesturen middelen ontvangen van samenwerkingsverbanden. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven maken samenwerkingsverbanden hun eigen afwegingen bij het doorbetalen en verdelen van deze middelen over schoolbesturen. Vrijwel alle schoolbesturen ontvangen middelen van samenwerkingsverbanden uit deze doorbetalingen, maar op macroniveau gaat het om minder middelen dan de verplichte afdrachten.

De som van de verplichte afdrachten en doorbetalingen zijn voor schoolbesturen de beschikbare middelen voor onderwijsondersteuning. Deze middelen zijn gewogen naast andere inkomstenstromen, met name de basisbekostiging van schoolbesturen. De veronderstelling daarbij is dat schoolbesturen met een groter aandeel van de middelen voor onderwijsondersteuning, ook meer aandacht hebben voor de ondersteuning van leerlingen en de inrichting van voorzieningen voor het passend onderwijs en dat daarmee dan ook hogere

organisatiekosten zijn gemoed. Schoolbesturen met relatief weinig middelen voor onderwijsondersteuning zullen deze ondersteuning en voorzieningen minder aanbieden.

Tabel 4.1: Schoolbesturen ingedeeld naar het aandeel middelen voor passend onderwijs in 2018 (berekend op basis van verantwoordingsinformatie DUO)

| <i>Aandeel middelen onderwijsondersteuning</i> | <i>PO</i> | <i>VO</i> | <i>Totaal</i> |
|--|-----------|-----------|---------------|
| <i>Minder dan 5%</i> | 572 | 130 | 702 |
| <i>Tussen 5% en 10%</i> | 267 | 114 | 381 |
| <i>Meer dan 10%</i> | 125 | 62 | 187 |
| Totaal | 964 | 306 | 1.270 |

Uit bovenstaande tabel blijkt ongeveer 15% van de schoolbesturen in 2018 over relatief veel middelen voor onderwijsondersteuning heeft kunnen beschikken (meer dan 10% van de totale middelen).²⁵ Bij meer dan de helft van de schoolbesturen bestaat minder dan 5% van de totale middelen uit middelen voor onderwijsondersteuning. In het VO is het belang van de middelen voor onderwijsondersteuning wat groter dan in het PO. Dit komt tot uiting in relatief meer schoolbesturen met meer dan 10% middelen voor onderwijsondersteuning (in het VO 20% en in het PO 13%), maar ook de gemiddelde bekostiging voor onderwijsondersteuning ligt hoger (in het VO gemiddeld 2,4 mln. euro en in het PO gemiddeld 1,2 mln. euro).

Het aandeel van de middelen voor onderwijsondersteuning op de totale middelen is een belangrijk onderscheidend criterium tussen schoolbesturen in de organisatie voor het passend onderwijs. Een substantieel deel van de middelen wordt immers verdeeld op basis van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De analyse van de organisatiekosten voor schoolbesturen heeft dan ook plaatsgevonden langs deze lijn.

4.2 Uitvraag

Om een verdiepend inzicht te krijgen in de organisatiekosten van onderwijsondersteuning bij schoolbesturen, is (net zoals bij samenwerkingsverbanden) een vragenlijst uitgezet onder alle schoolbesturen (1.270). Deze vragenlijst heeft gedurende de maanden maart en april uitgestaan. Vooraf was de verwachting dat het voor besturen lastiger is om inzicht te verschaffen in de omvang van organisatiekosten voor onderwijsondersteuning dan voor samenwerkingsverbanden. Immers voor schoolbesturen is het veelal een beperkt deel van hun taken waardoor het complexer is om het relevante deel van de inzet en kosten te specificeren en te onderscheiden. Daarnaast wordt een deel van de inzet en kosten gemaakt op het niveau van de scholen, bijvoorbeeld ten aanzien van de coördinatie van zorgleerlingen. Schoolbesturen hebben niet altijd een gedetailleerd inzicht in de inzet op scholen met betrekking tot onderwijsondersteuning.

De uitkomsten van de vragenlijst onder schoolbesturen dienen daarom (nog meer dan bij samenwerkingsverbanden) geïnterpreteerd te worden als inschattingen van de organisatiekosten. Daarnaast is in de vragenlijst op onderdelen beknopter uitgevraagd.²⁶ Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de vragenlijst tijdens het uitbreken van de coronacrisis heeft uitgestaan. Dit is mogelijk van invloed geweest op de respons op de vragenlijst.

²⁵ In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op schoolbesturen met speciaal onderwijs in deze indeling naar het aandeel middelen voor onderwijsondersteuning.

²⁶ Dit geldt met name voor het onderdeel bedrijfsvoering (huisvesting, automatisering en overige bedrijfsvoeringskosten), omdat deze indirecte kosten niet nader over afzonderlijke taken kunnen worden gespecificeerd.

bruikbaarheid respons

Hoewel de bereidheid om deel te nemen onder schoolbesturen groot was vonden schoolbesturen het lastig om een inschatting te geven van de *organisatiekosten* van taken die in de vragenlijst zijn voorgelegd. Hoewel er nadrukkelijk is gevraagd om een inschatting te geven van de organisatiekosten als inzicht op detailniveau ontbrak, kon een groot deel van de schoolbesturen deze inzichten niet verschaffen.

De aanvullende (mail- en telefonische) bevestigingen naar aanleiding van enquêteantwoorden vond plaats in de periode waarin de corona-maatregelen waren ingegaan en heeft daardoor een langere periode in beslag genomen. De schoolbesturen die bereid waren onze vragen te beantwoorden, bevestigden dat ze in hun administratie de organiserende taken (indicatie en toeleiding en overige organiserende taken) niet als zodanig geormerkt registreren. Tevens gaf een aantal schoolbesturen aan dat een dergelijk onderscheid in de verantwoordingsinformatie aan de samenwerkingsverbanden niet wordt gevraagd. Voor sommigen was het lastig om organiserende en uitvoerende taken van elkaar te scheiden omdat dit té verweven zou zitten in het algehele proces van de onderwijsondersteuning. Tenslotte merkten schoolbesturen op dat ze niet specifiek een budget reserveren voor onderwijsondersteuning. De middelen die worden ingezet voor leerlingen met een extra ondersteuningsvraag worden bekostigd vanuit het totale budget. Het zou voor hen lastig zijn om in de administratie te achterhalen welk deel van dit totale budget is ingezet voor onderwijsondersteuning.

Zodoende heeft de aanvullende bevestiging niet geleid tot een significante verbetering van de bruikbaarheid van de respons²⁷. De vragen waren er hoofdzakelijk op gericht meer toelichting (en correctie informatie) te krijgen bij hoge fte-opgaven en hoge kostenopgaven voor indicatie en toeleiding en overige organiserende taken. Er is specifiek gevraagd of in de hoge opgaven ook de uitvoerende taken zijn meegeteld. Dit bleek in vrijwel alle navragen het geval te zijn. De meeste schoolbesturen konden geen verdere specificering maken naar organiserende en uitvoerende taken. Voor slechts drie schoolbesturen konden we een correctie naar beneden toepassen. Het ging dan om een gemiddelde vermindering van circa 20%.

De opgegeven antwoorden in de vragenlijst zijn vervolgens per (responderend) schoolbestuur beoordeeld op betrouwbaarheid voor het totaal en voor de onderdelen waaruit de organisatiekosten zijn opgebouwd. Deze beoordeling heeft onder andere plaatsgevonden naar de volledigheid van de inzet en gemaakte kosten, maar ook de interne consistentie zoals bij de inzet van verschillende typen medewerkers. Tenslotte heeft een beoordeling plaatsgevonden naar de juiste interpretatie van de taken, vooral in het onderscheid tussen organisatie en uitvoering. Voor een deel van de schoolbesturen is de vragenlijst beoordeeld als volledig bruikbaar. De respons van deze schoolbesturen is volledig opgenomen in de analyses. Dit betrof 78 (34%) schoolbesturen. Daarnaast is van 66 (28%) schoolbesturen de opgave van het aantal fte's en kosten voor één of twee deelonderwerpen ingevuld. De bruikbare respons van deze schoolbesturen is op het niveau van het betreffende deelonderwerp meegenomen. Verder hebben 88 (38%) schoolbesturen geen van de vragen over de organisatiekosten ingevuld. De opgave van deze schoolbesturen zijn als niet bruikbaar beoordeeld en blijven buiten beschouwing.

one-question survey

Om het inzicht in de organisatiekosten bij schoolbesturen te vergroten is er ten slotte een *one-question survey* uitgezet onder de niet-responderende schoolbesturen, waarmee zij met één klik in een e-mailbericht antwoord konden geven op een essentiële vraag in het onderzoek. Er is voor deze methode gekozen, omdat de bruikbare respons uit de vragenlijst onder schoolbesturen te beperkt was en er tevens een brede variatie is in de caseload en bekostiging van onderwijsondersteuning.

²⁷ In totaal hebben we twintig schoolbesturen kunnen benaderen. Een groot deel van de schoolbesturen had niet toegezegd open te staan voor een aanvullende bevestiging. Een deel van de schoolbesturen die dat wel had gedaan, konden we na enkele pogingen niet bereiken. Mogelijke speelt de drukte die is ontstaan door het organiseren van thuisonderwijs (n.a.v. de coronamaatregelen) een rol in de beperkte bereikbaarheid van de schoolbesturen.

Aan de schoolbesturen is gevraagd een *inschatting* te geven van de totale fte-inzet voor de organisatie van onderwijsondersteuning die op de begroting van het schoolbestuur drukt. In totaal 248 schoolbesturen hebben de one-question survey ingevuld en deze vraag beantwoord.

De antwoorden zijn naar rato bijgevoegd in de bruikbare respons voor de enquêtevragen over de fte-inzet. In de onderzoeksverantwoording (bijlage B, pg.35) is terug te lezen hoe deze respons is doorberekend in het geheel.

In onderstaande tabel is de bruikbare respons per onderwijstype weergegeven. De verschillen in de totalen per deelonderwerp worden veroorzaakt door de bruikbaarheid van de respons per onderdeel en aan de aanvullende bevragingen van de *one-question survey*. Die laatste heeft alleen de bruikbare respons voor de vragen inzake de fte-inzet verhoogd.

Tabel 4.2: Bruikbare respons per onderdeel van de organisatiekosten

| <i>Onderdelen taken organisatiekosten</i> | <i>PO</i> | <i>VO</i> | <i>Totaal</i> |
|---|------------|-----------|---------------|
| Bestuur en toezichhoudende taken | | | |
| Kosten bestuurlijke en toezichhoudende taken* | 97 | 26 | 123 |
| Indicatie en toeleiding | | | |
| Fte-inzet indicatie en toeleiding** | 272 | 89 | 361 |
| Overige kosten indicatie en toeleiding* | 91 | 27 | 118 |
| Overige organiserende taken | | | |
| Fte-inzet overige organiserende taken** | 255 | 86 | 341 |
| Kosten overige organiserende taken* | 71 | 23 | 94 |
| Totaal | 299 | 93 | 392 |

* informatie over kosten uit bruikbare respons vragenlijsten

** informatie over fte-inzet uit bruikbare respons vragenlijsten en one-question survey

Uit bovenstaande tabel blijkt er via de enquête en de one-question survey in totaal van 392 schoolbesturen (bruikbare) gegevens zijn ontvangen ten behoeve van de bepaling van de organisatiekosten voor onderwijsondersteuning. Dit is ruim 30% van alle schoolbesturen. De bruikbare respons is ongeveer gelijkelijk verdeeld tussen PO en VO.

kanttekeningen respons

De verschillende inspanningen en aanvullingen om de bruikbaarheid van de respons te verhogen laten zien dat het verkrijgen van een eenduidig inzicht in de organisatiekosten van schoolbesturen een complexe opgave is. De aanvullende bevraging onder schoolbesturen, waarin we hoofdzakelijk een toelichting hebben gevraagd voor hoge opgaven (in aantal fte's of kosten), leidde vrijwel altijd tot een correctie naar beneden (of tot een besluit om de respons niet te gebruiken omdat er geen onderscheid kon worden gemaakt tussen de verschillende deeltaken of tussen de kosten voor organiserende en uitvoerende taken). Daarnaast hangen er ook onzekerheden samen met het gebruik van partiële bruikbare respons²⁸ op niet alle onderdelen van de organisatietaken en de aanvullend verkregen respons op de *one-question survey*.²⁹

²⁸ Zo kan niet volledig worden uitgesloten dat schoolbesturen inzet en/of kosten hebben samengevoegd en hebben opgegeven op één onderdeel van de organisatiekosten. Bij de beoordeling van (partiële) bruikbare respons heeft een zorgvuldige beoordeling plaatsgevonden.

²⁹ Het middel van snelle beantwoording van een enkele meerkeuzevraag in een mailbericht brengt als risico met zich mee dat er een minder uitgebreide inventarisatie aan ten grondslag ligt. Ook heeft beantwoording plaatsgevonden binnen bandbreedtes.

Op basis van deze ervaringen en bevindingen moet benadrukt worden dat de organisatiekosten van schoolbesturen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd hoofdzakelijk gebaseerd zijn op met onzekerheden omgeven *inschattingen van de schoolbesturen*. Daaropvolgende interpretaties en conclusies worden gewogen met deze kennis.

aandeel middelen voor onderwijsondersteuning

In tabel 4.3 is de totale respons (geheel en gedeeltelijk bruikbaar samen) afgezet ten opzichte van de totale populatieaantallen. Er is gekozen om de aantallen te presenteren ingedeeld naar het percentage verplichte afdrachten en doorbetalingen (uitgedrukt t.o.v. de totale baten). In de bijlage is een overzicht opgenomen van de bruikbare respons per deelonderwerp uitgesplitst naar het aandeel middelen voor onderwijsondersteuning (tabel bb.4 t/m bb.6).

Tabel 4.3: Responsaantallen afgezet naar populatieaantallen en uitgesplitst naar het percentage beschikbare middelen voor onderwijsondersteuning binnen het totale budget

| <i>Aandeel middelen onderwijsondersteuning</i> | <i>PO</i> | | | | <i>VO</i> | | | |
|---|----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| | <i>totaal</i> | <i>in %</i> | <i>respons</i> | <i>in %</i> | <i>totaal</i> | <i>in %</i> | <i>respons</i> | <i>in %</i> |
| <i>Minder dan 5%</i> | 572 | 59% | 171 | 57% | 130 | 42% | 36 | 38% |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 267 | 28% | 86 | 29% | 114 | 37% | 36 | 39% |
| <i>Meer dan 10%</i> | 125 | 13% | 42 | 14% | 62 | 20% | 21 | 23% |
| <i>Totaal</i> | 964 | 100% | 299 | 100% | 306 | 100% | 94 | 100% |

Ongeveer een derde (31%) van de schoolbesturen heeft gereageerd op de enquête. Dit geldt voor zowel PO als VO. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de respons van schoolbesturen (uitgesplitst naar het aandeel middelen voor onderwijsondersteuning) nauw aansluit op de werkelijke populatieverdeling. Dit betekent dat de schoolbesturen die hebben gerespondeerd op de enquête een goede afspiegeling zijn van de populatie.

schoolbestuur met speciaal onderwijs

Er is nagegaan of de afwijking van het gemiddeld budget voor onderwijsondersteuning tussen de responsgroep en het totaal van schoolbesturen samenhangt met de aanwezigheid van (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs.³⁰ Immers ontvangen schoolbesturen met speciaal onderwijs meer middelen voor extra onderwijsondersteuning uit de verplichte afdrachten. De indeling naar het aandeel van het budget hangt mede af van de combinatie met regulier onderwijs en het gemiddelde budget hangt samen met de omvang van de schoolbesturen.

Voor deze nadere verkenning zijn alle schoolbesturen ingedeeld in ofwel basisonderwijs (BO), voortgezet onderwijs (VO) of speciaal onderwijs (SO). Onder het SO zijn alle schoolbesturen met een component speciaal onderwijs ingedeeld. Dit wil zeggen schoolbesturen met sbo, so, vso of pro onderwijs of een combinatie van deze onderwijssoorten met het regulier onderwijs.³¹ In het BO en VO zijn dan alleen schoolbesturen opgenomen zonder vorm van (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs.

³⁰ Schoolbesturen met een component speciaal onderwijs (sbo, so, vso, pro of een combinatie met regulier po-vo onderwijs).

³¹ Schoolbesturen met een lwoo-afdeling hebben we buiten de selectie van besturen met een so-component gehouden (tenzij er onder dit bestuur ook vso of praktijkscholen vallen). Bij schoolbesturen met vestigingen waarop een lwoo-afdeling is gevestigd gaat het om een relatief klein deel van het aantal leerlingen (relatief veel leerlingen worden dan onterecht bij het so ingedeeld). Daarnaast is dit onder besturen ook niet echt een onderscheidend criterium (40% van de vo-scholen hebben lwoo-leerlingen terwijl deze leerlingen circa 4% uitmaken van totaal aantal leerlingen). Tenslotte is lwoo meer een vorm van tijdelijke ondersteuning voor leerlingen in tegenstelling tot bijvoorbeeld praktijkscholen en vso.

In het onderzoek zijn de organisatiekosten bij schoolbesturen uitgevraagd in absolute zin (aantallen fe's en kosten). Indien er een discrepantie is tussen het budget voor onderwijsondersteuning van de responsgroepen opzichte van het totaal (binnen de onderscheiden klassen naar het aandeel budget onderwijsondersteuning) dan leidt dit mogelijk tot een onder- of overschatting van de organisatiekosten. In onderstaand figuur is het verschil tussen het gemiddelde budget van de responsgroep en het totaal van schoolbesturen in beeld gebracht (linkerdeel van de tabel). In het rechterdeel van de tabel is zichtbaar gemaakt of deze verschillen samenhangen met de aanwezigheid van scholen voor speciaal onderwijs die vanwege de verplichte afdrachten over meer middelen kunnen beschikken.

Tabel 4.3: Gemiddelde afwijking gemiddeld budget onderwijsondersteuning indeling zonder en met onderscheid component speciaal onderwijs

| <i>Aandeel budget onderwijsondersteuning</i> | <i>zonder onderscheid component speciaal onderwijs</i> | | <i>met onderscheid component speciaal onderwijs</i> | | |
|--|--|-----------|---|-----------|-----------|
| | <i>PO</i> | <i>VO</i> | <i>BO</i> | <i>VO</i> | <i>SO</i> |
| <i>Minder dan 5%</i> | 15% | 58% | 20% | 62% | 5% |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 23% | -15% | 5% | -15% | -4% |
| <i>Meer dan 10%</i> | -13% | 24% | 20% | 17% | -8% |
| <i>Totaal</i> | 2% | 13% | 14% | 9% | -5% |

Uit bovenstaande tabel is enerzijds het verschil ten opzichte van het gemiddelde budget opgenomen zonder nader onderscheid met een component voor speciaal onderwijs (PO en VO) en anderzijds met een dergelijke component (BO, VO en SO). Hieruit blijkt dat responderende schoolbesturen met een component voor speciaal onderwijs een wat lager gemiddeld budget hebben dan de schoolbesturen als totaal. Voor het BO en VO (zonder component voor speciaal onderwijs) worden de gemiddelde afwijkingen niet kleiner als we besturen met een SO component apart onderscheiden. Integendeel, voor het PO en VO leidt dit zelfs tot een minder representatief beeld. Concluderend kan gesteld worden dat de aanwezigheid van SO in de respons het verschil van het gemiddeld budget tussen de responsgroep en het totaal niet bepaalt. De berekeningen van de organisatiekosten zijn om deze reden alleen opgesplitst naar PO en VO.

4.3 Totale organisatiekosten

respons

De schattingen van de schoolbesturen uit de vragenlijsten zijn geanalyseerd en doorgerekend naar de gemiddelde totale organisatiekosten van de responderende schoolbesturen. Het gaat om de som van de kosten voor bestuurlijke en toezichthoudende taken, indicatie en toeleiding en overige organiserende taken.

Tabel 4.4: Gemiddelde organisatiekosten per responderend schoolbestuur (bedragen in mln. euro)

| <i>Aandeel budget onderwijsondersteuning</i> | <i>PO</i> | <i>VO</i> |
|--|-----------|-----------|
| <i>Minder dan 5%</i> | 0,3 | 0,4 |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 0,3 | 0,6 |
| <i>Meer dan 10%</i> | 0,4 | 0,7 |
| <i>Totaal</i> | 0,3 | 0,5 |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de organisatiekosten voor onderwijsondersteuning, volgens de opgaven van de schoolbesturen gemiddeld circa 0,3 mln. euro voor PO en circa 0,5 mln. euro VO bedragen. Verder komt het beeld naar voren dat schoolbesturen waarvan een groter deel van het budget bestaat uit middelen voor onderwijsondersteuning (verplichte afdrachten en doorbetalingen van samenwerkingsverbanden) gemiddeld *hogere* organisatiekosten hebben. Overigens lijkt de relatie tussen de organisatiekosten per schoolbestuur met het aandeel van het budget voor onderwijsondersteuning minder sterk als de relatie met het gemiddelde budget. Zo zijn in het VO de opgegeven organisatiekosten gemiddeld met een factor 1,7 hoger voor schoolbesturen met een aandeel van meer dan 10% ten opzichte van die van minder dan 5%. Het gemiddelde budget is echter een factor van bijna 6 keer zo hoog. Blijkbaar is er een soort van basis benodigd voor de organisatie en wordt een hoger budget vooral besteed aan de uitvoering van onderwijsondersteuning.

Schoolbesturen in het VO geven gemiddeld hogere organisatiekosten op dan in het PO naarmate een groter deel van het budget bestaat uit middelen voor onderwijsondersteuning. Een verklaring hiervoor is dat het gemiddelde budget voor onderwijsondersteuning in het VO hoger is dan in het PO. Zo wordt de gemiddelde fte-inzet voor de organisatie van extra onderwijsondersteuning in het VO ruim 30% hoger opgegeven dan in het PO. Dit speelt tegen de achtergrond dat samenwerkingsverbanden in het VO juist gemiddeld centraler zijn georganiseerd dan in het PO; in het VO worden relatief minder middelen voor onderwijsondersteuning aan schoolbesturen doorbetaald (zie tabel 3.1). Wel zijn er in het VO gemiddeld minder schoolbesturen per samenwerkingsverband aangesloten.

Het beeld dat is geschetst van de gemiddelde organisatiekosten per schoolbestuur is een inschatting en kent een aantal onzekerheden:

- het ontbreken van een eenduidige registratie bij schoolbesturen van de kosten die worden bekostigd met de middelen voor onderwijsondersteuning;
- verschillen in definities die schoolbesturen hanteren van enerzijds de organisatie van onderwijsondersteuning en anderzijds de feitelijke uitvoering van taken en voorzieningen;
- onvolledig inzicht in de inzet en kosten die op het niveau van scholen plaatsvinden;
- de invloed van de verschillen tussen het gemiddelde budget voor onderwijsondersteuning van responderende schoolbesturen en niet-responderende schoolbesturen;
- onzekerheden die samenhangen met het gebruik maken van enerzijds partiële respons voor delen van organisatiekosten en anderzijds de aanvullend verkregen opgaven op de *one-question survey*.

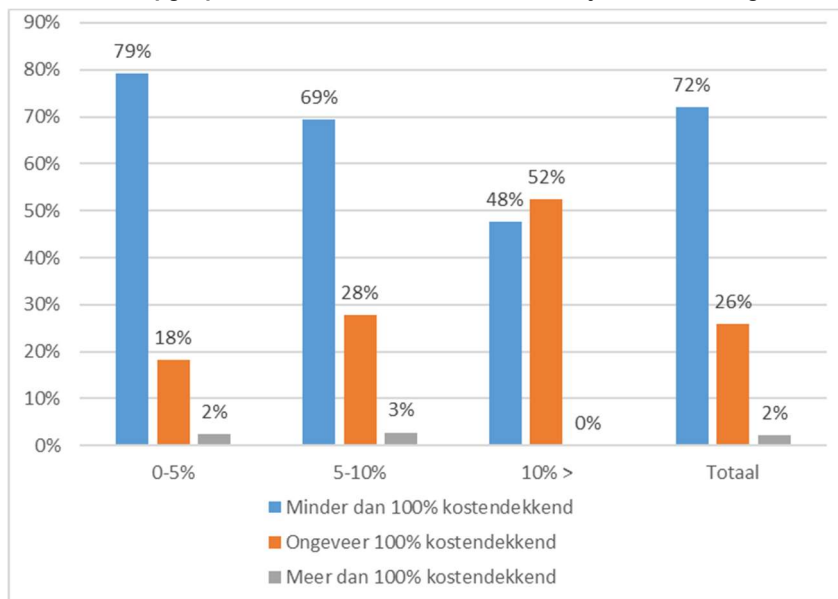
Vanwege deze onzekerheden is niet overgegaan tot het extrapoleren van de uitkomsten van de organisatiekosten van schoolbesturen naar een landelijk beeld. Om tot een sluitend beeld te komen is nader onderzoek nodig met gedetailleerde analyses aan de hand van financiële administratie, formatie-overzichten en toelichtende gesprekken voor een aantal cases.

toereikende middelen

Aan schoolbesturen is tevens gevraagd of de middelen bestaande uit de som van verplichte afdrachten en doorbetalingen toereikend zijn voor de kosten die gemoeid gaan met het uitvoeren en organiseren van de extra onderwijsondersteuning. Bijna driekwart (72%) van de responderende schoolbesturen (n=145) zegt dat er ook andere middelen worden ingezet. Overigens kan dit mogelijk verband houden met het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning dat door elkaar loopt.

Schoolbesturen waarvan de afdrachten en doorbetalingen minder dan 5% van hun budget beslaan zeggen dit relatief vaker (79%) dan schoolbesturen met een aandeel tussen de 5 en 10% en meer dan 10% (resp. 69% en 48%). Echter, als we de antwoorden opsplitsen naar onderwijssector dan zien we dat dit verband alleen geldt voor het PO.

Figuur 4.2: Aandeel schoolbesturen dat zegt dat de middelen voor onderwijsondersteuning toereikend zijn, opgesplitst naar aandeel middelen onderwijsondersteuning



Aan de schoolbesturen die hebben aangegeven dat de ook andere middelen voor de extra onderwijsondersteuning worden ingezet, is vervolgens gevraagd welk deel van de basisbekostiging of andere middelen is ingezet om de extra onderwijsondersteuning te bekostigen. Ongeveer de helft van deze besturen (49%) zegt dat ze tussen de 5 à 15% van de reguliere middelen inzetten om de extra onderwijsondersteuning te bekostigen. Schoolbesturen met een kleiner aandeel middelen voor onderwijsondersteuning (<5%) zetten relatief vaker meer dan 25% van de basisbekostiging in voor onderwijsondersteuning.

Daarmee worden de totale kosten voor onderwijsondersteuning wel gedekt met de beschikbare bekostigingsstromen. Dit sluit ook aan op recent onderzoek waarin wordt gesteld dat het huidige uitgavenniveau toereikend is voor scholen om aan de basiskwaliteitseisen te voldoen.³² In het onderhavige onderzoek is niet gekeken of er (grote) verschillen bestaan tussen schoolbesturen in het kwaliteitsniveau van onderwijsondersteuning.

4.4 Slotbeschouwing schoolbesturen

In het onderzoek bij schoolbesturen is gebleken dat inzicht in de organisatiekosten van onderwijsondersteuning beperkt is. Vanwege het ontbreken van registraties en inzicht in het onderscheid tussen uitvoering en organisatie hebben de uitkomsten een zeer globaal karakter. Daarnaast nemen schoolbesturen deel in verschillende typen samenwerkingsverbanden en verschilt de mate van ondersteuning in de aangesloten scholen onderling.

De organisatiekosten voor onderwijsondersteuning bij schoolbesturen, bestaande uit bestuur en toezichthoudende taken, indicatie en toeleiding en overige organiserende taken, worden bij de onderzochte schoolbesturen ingeschat op circa 0,3 mln. in het PO en circa 0,5 mln. in het VO. Scholen die beschikken over relatief meer middelen voor onderwijsondersteuning kennen ook hogere organisatiekosten. Dit verschil is echter kleiner dan het verschil in budget, bestaande uit doorbetalingen van samenwerkingsverbanden en verplichte afdrachten.

³² McKinsey & Company, Een verstevigd fundament voor iedereen, april 2020.

Bijlagen

A Aanvullende tabellen

Tabel ba.1: *Op welke grondslagen zijn middelen doorbetaald aan schoolbesturen in po en vo?*

| <i>Grondslagen doorbetalingen</i> | <i>PO</i> | | <i>VO</i> | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | <i>N</i> | <i>%*</i> | <i>N</i> | <i>%*</i> |
| Alleen aantal leerlingen | 15 | 42% | 4 | 10% |
| Aantal leerlingen + Vast bedrag per school | 1 | 3% | 4 | 10% |
| Aantal leerlingen + Voorzieningen aanwezig op school | 2 | 6% | 3 | 8% |
| Aantal leerlingen + Overig | 7 | 19% | 7 | 18% |
| Aantal leerlingen + Vast bedrag per school+ Voorzieningen | 1 | 3% | 4 | 10% |
| Aantal leerlingen + Voorzieningen + Overig | 3 | 8% | 3 | 8% |
| Aantal leerlingen + Vast bedrag per school + Overig | 1 | 3% | 5 | 13% |
| Aantal leerlingen + Vast bedrag per school + Voorzieningen + Overig | 4 | 11% | 5 | 13% |
| Vast bedrag per school + Voorzieningen + Overig | 0 | 0% | 1 | 3% |
| Voorzieningen + Overig | 1 | 3% | 0 | 0% |
| Alleen voorzieningen aanwezig op school | 0 | 0% | 1 | 3% |
| Alleen overig | 1 | 3% | 3 | 8% |

Tabel ba.2: *Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen door samenwerkingsverbanden in het PO*

| <i>Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen</i> |
|---|
| 1 leerling onderwijsarrangement buiten SWV |
| Arrangementen |
| Cedin / paramedici |
| Commissie 10-14 |
| Coördinatoren passend onderwijs |
| CTO en OTG |
| Deskundigenadvies |
| Deskundigheidsbevordering |
| Educatieve ondersteuning KDC |
| Expertise speciaal onderwijs |
| Expertise vanuit het so (begeleiders passend onderwijs) |
| Gedragwetenschapper per school, totaal 3,5 FTE |
| Inhoudelijke steunpunten |
| Kosten psychologen/orthopedagogen die ingezet worden in de ondersteuningsteams van de basisscholen; |
| Kosten voor onderzoek |
| Management/secretariaat/organisatie (12% v.h. Budget) |
| Onderwijsondersteuning |
| Onderwijszorg arrangementen op leerling en groepsniveau |

Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen

| |
|--|
| Onderwijszorg groepen |
| Onderwijszorgarrangementen |
| Opvang kleuters in SO/SBO |
| Preventieve begeleiding van leerlingen, leerkrachten en ivers, ouderfunctionarissen, logopedisten, leesbehandelaren etc. |
| Steunpunten |
| Taalklas anderstalige kinderen |
| Toeleiding |
| Trajectbegeleiding |
| Voorzieningen |
| Advisering deskundigen aan swv i.v.m. Tlv-aanvragen. |
| Arrangementen/expertise bekostiging SBO en SO |
| Deskundigenadvies |
| Innovatie lezingen en themasessies |
| Instapklas |
| Inzet trajectbegeleiders die betrokken zijn bij de 2e deskundigenverklaring en de plaatsingsroute van leerlingen |
| Onderwijs toevoegen aan zorg |
| Onderwijsspecialisten |
| Overhead bureau SWV. |
| Samen naar school klassen |
| Schoolmaatschappelijk werk |
| Specifieke deskundigen |
| Steunpunt HB |
| Steunpunt HB, innovatiemiddelen |
| Structuurgroepen |
| Trajectbegeleiding |
| 40.000 terugplaatsingsarrangementen, indiv. 40.000 aanvullende ondersteuning. |
| BOSK, zware arrangementen, voorzieningen Jonge kind |
| Consulenten passend onderwijs en extra ondersteuning op reguliere scholen - gezamenlijk budget scholengroep van een |
| Inrichten dekkend netwerk |
| Onderwijs en zorg arrangementen |
| Onderwijszorggroepen |
| Pilots en projecten |
| Scholing en netwerk coördinatie |
| Schoolmaatschappelijk werk |
| Taal- en rekgroepen |
| Time outgroep Trampoline |

Tabel ba.3: Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen door samenwerkingsverbanden in het VO

| Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen |
|---|
| Administratiekosten, accountantskosten, bestuurssecretariaat, directeur sw-delen van commissie van toewijzing |
| Begeleiding zieke leerlingen |
| Bijdrage aan OPDC uit 'buur-SWV' |
| Bovenschoolse voorziening |
| Bovenschoolse voorziening vmbo+ en opus |
| Bsv |
| Commissie toewijzing TLV |
| Commissie van advies en opr |
| Flex-voorzieningen |
| Individuele trajecten VSO |
| Inzet coaches |
| Koersconsulenten die zorgcoördinatoren ondersteunen tbv leerlingen zorg |
| Maatwerkarrangemente |
| Nascholingsaanbod |
| Netwerken, professionalisering |
| Ondersteuningspunten |
| Overgang PO/VO |
| Overheadkosten |
| Pilots samenwerking VO-VSO |
| Rebound |
| Secretariaat en managementen administratie |
| Structuurklassen |
| Thuiszitters |
| Uitsluitend Ambulante Begeleiding voor LZ en LB |
| Verschillende commissies |
| Arrangement plusvoorziening, arrangement extratoegang, arrangement Ambulante ondersteuning, arrangement autismesteun- |
| Commissie toewijzing |
| Docentenondersteuning |
| Expertisecentrum arbeid |
| Innovatieve projecten |
| Kwaliteitszorg |
| Onderwijs-zorgarrangementen |
| Onderzoeken, diagnostiek |
| Onderzoekskosten IQ, advisering orthopedagogen en gz-psycholoog |
| Po-vo en vo-mbo overstap |
| Talentklassen |
| Thuiszittersaanpak-VSV en overstappen po-vo, vo-vo, vso-vo, vo-mbo |

Andere centraal bekostigde taken en voorzieningen

Trajectklas voor Thuiszitters

Arangement preportaal, arrangement Vmbo-special, arrangement Syntheseklas, arrangement intgratieklas, arrangement

Bovenschools zorgplatform / casuïstiekoverleg

Experts in dienst van het swv die op/voor scholen werken

Hoogbegaafdheid

Knelpunten

Knelpuntenpot leerlingen

Lwoo + voorziening

Specifieke zwaardere ondersteuningsarrangementen

Trajectvoorzieningen in het regulier

B Onderzoeksverantwoording

B.1.1 Bruikbare respons vragenlijst en one-question survey schoolbesturen

Ten behoeve van een verdiepend inzicht in de organisatiekosten van onderwijsondersteuning bij schoolbesturen, is er een online enquête uitgezet onder alle schoolbesturen in het PO en VO (1.270). Aanvullend is er een one-question survey uitgezet onder schoolbesturen die niet hebben gerepondeerd op de eerste enquête (1.037). Hieronder volgt een overzicht van de responsaantallen per deelonderwerp. Om te beginnen wordt uiteengelegd hoe de antwoorden van de one-question survey zijn geïntegreerd in de enquête-uitkomsten. Vervolgens worden de uiteindelijke (bruikbare) responsaantallen gepresenteerd.

imputeren uitkomsten one-question survey

Om het inzicht in de organisatiekosten bij schoolbesturen te vergroten is er een *one-question survey* uitgezet onder de niet-responderende schoolbesturen (1.037). Een *one-question survey* is een zeer laagdrempelige wijze van bevragen waarbij respondenten met één klik in een e-mailbericht antwoord kunnen geven op een essentiële vraag in het onderzoek. Er is voor deze methode gekozen, omdat de bruikbare respons uit de vragenlijst onder schoolbesturen beperkt was en er tevens een brede variatie is in de caseload en bekostiging van onderwijsondersteuning.

Aan de schoolbesturen is gevraagd een inschatting te maken van de fte-inzet van de organisatie van onderwijsondersteuning die op de begroting van het schoolbestuur drukt. In de toelichting is beknopt uiteengelegd welke taken er worden verstaan onder de organisatie van onderwijsondersteuning (bestuurlijke en toezichthoudende taken voor het samenwerkingsverband, indicatie en toeleiding extra ondersteuning, coördinatie van handelingsplannen e.d., overige organiserende taken). De schoolbesturen hebben geantwoord door te klikken op één van de vier antwoordopties in de mail (a. Minder dan 1 fte, b. Tussen de 1 en 3 fte, c. Tussen de 3 en 7 fte; d. Meer dan 7 fte). De vooraf gedefinieerde antwoordopties zijn gebaseerd op het inzicht over de gemiddelde fte-inzet dat is verkregen van de eerste enquête bevraging onder schoolbesturen.

Ongeveer een kwart (n=248; 24%) van de schoolbesturen heeft de one-question survey ingevuld. De uitkomsten zijn bijgevoegd in de analyses om de totale organisatiekosten van schoolbesturen in te schatten. Dit is gedaan door de vier antwoordcategorieën om te rekenen naar een gemiddeld fte-inzet voor indicatie en toeleiding en overige organiserende taken per functiecategorie³³. De referentie voor deze verdeling betrof de gemiddelde (procentuele) verdeling van de fte-inzet van de deeltaken die op basis van de eerste enquête is verkregen. Aan de vier antwoordcategorieën in de one-question survey zijn fte-aantallen toegekend (tabel bb.1). Vervolgens zijn deze aantallen verdeeld over de deeltaken en functiecategorieën naar gelang de procentuele verdeling die op basis van de eerste enquête is verkregen. Deze aantallen zijn vervolgens toegekend aan de schoolbesturen die de one-question survey hebben ingevuld (corresponderend met de betreffende antwoordcategorie die ze hebben aangeklikt) en opgenomen in de analyses.

³³ In de one-question survey is alleen de totale fte-inzet voor de organisatie van onderwijsondersteuning uitgevraagd, zonder een uitsplitsing naar indicatie en toeleiding en overige organiserende taken.

Tabel bb.1: Toegekende fte-aantallen aan de antwoordcategorieën van de one-question survey

| <i>Antwoordcategorie</i> | <i>Fte- indeling</i> |
|--------------------------|----------------------|
| Minder dan 1 fte | 0,5 |
| Tussen de 1 en 3 fte | 2 |
| Tussen de 3 en 7 fte | 5 |
| Meer dan 7 fte | 10 |

B.1.2 Bruikbare responsaantallen per deelonderwerp

In de onderstaande tabellen is de bruikbare respons (verkregen van de enquête en one-question survey) per deelonderwerp uitgesplitst naar het aandeel beschikbare middelen voor onderwijsondersteuning weergegeven.

Tabel bb.2: Responsaantallen enquête en one-question survey voor deelonderwerp bestuurlijke en toezichhoudende taken, opgesplitst naar aandeel middelen onderwijsondersteuning

| <i>Aandeel middelen voor onderwijsondersteuning</i> | <i>Bestuurlijke en toezichhoudende taken</i> | | | | |
|---|--|---------------------|----------------|------------------|--------------------|
| | <i>Populatie</i> | <i>Responsgroep</i> | <i>Respons</i> | <i>Respons %</i> | <i>Populatie %</i> |
| <i>Minder dan 5%</i> | 702 | 207 | 70 | 34% | 10% |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 381 | 122 | 32 | 26% | 8% |
| <i>Meer dan 10%</i> | 187 | 63 | 21 | 33% | 11% |
| <i>Totaal</i> | 1.270 | 392 | 123 | 31% | 10% |

Tabel bb.3: Responsaantallen enquête en one-question survey voor deelonderwerp indicatie en toeleiding, opgesplitst naar aandeel middelen onderwijsondersteuning

| <i>Aandeel middelen voor onderwijsondersteuning</i> | <i>Indicatie en toeleiding</i> | | | | | | | |
|---|--------------------------------|---------------------|------------------|------------------|--------------------|---------------|------------------|--------------------|
| | | | <i>Fte-inzet</i> | | | <i>Kosten</i> | | |
| | <i>Populatie</i> | <i>Responsgroep</i> | <i>N</i> | <i>Respons %</i> | <i>Populatie %</i> | <i>N</i> | <i>Respons %</i> | <i>Populatie %</i> |
| <i>Minder dan 5%</i> | 702 | 207 | 188 | 91% | 27% | 68 | 33% | 10% |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 381 | 122 | 117 | 96% | 31% | 32 | 26% | 8% |
| <i>Meer dan 10%</i> | 187 | 63 | 56 | 89% | 30% | 18 | 29% | 10% |
| <i>Totaal</i> | 1.270 | 392 | 361 | 92% | 28% | 118 | 30% | 9% |

Tabel bb.4: Responsaantallen enquête en one-question survey voor deelonderwerp overige organiserende taken, opgesplitst naar aandeel middelen onderwijsondersteuning

| <i>Aandeel middelen voor onderwijsondersteuning</i> | <i>Overige organiserende taken</i> | | | | | | | |
|---|------------------------------------|---------------------|------------------|------------------|--------------------|---------------|------------------|--------------------|
| | | | <i>Fte-inzet</i> | | | <i>Kosten</i> | | |
| | <i>Populatie</i> | <i>Responsgroep</i> | <i>N</i> | <i>Respons %</i> | <i>Populatie %</i> | <i>N</i> | <i>Respons %</i> | <i>Populatie %</i> |
| <i>Minder dan 5%</i> | 702 | 207 | 178 | 86% | 25% | 57 | 28% | 8% |
| <i>Tussen de 5 en 10%</i> | 381 | 122 | 109 | 89% | 29% | 22 | 18% | 6% |
| <i>Meer dan 10%</i> | 187 | 63 | 54 | 86% | 29% | 15 | 24% | 8% |
| <i>Totaal</i> | 1.270 | 392 | 341 | 87% | 27% | 94 | 24% | 7% |

