

*Toezicht en samenwerking in het passend onderwijs*

# Hoe samenwerking tot afschuiven leidt

In 2014 werd een nieuwe bestuurlijke entiteit in het leven geroepen: de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Passend onderwijs moet ervoor zorgen dat kinderen met een ondersteuningsvraag zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs een plek krijgen. Dit pakt echter vaak niet goed uit: steeds meer leerlingen komen thuis te zitten.

**Andrea Frankowski** en **Henk den Uijl** betogen dat dit voor een belangrijk deel te wijten is aan de wijze waarop scholen met elkaar samenwerken, en hoe dat qua *checks & balances* is georganiseerd. ‘Samenwerken’ functioneert in dit domein dikwijls als een eufemisme voor afschuiven van verantwoordelijkheid. En toezichthouders hebben nauwelijks iets in handen om dat te keren.



**Andrea Frankowski** is bestuurskundige en onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens promoveert zij aan de Universiteit van Tilburg. Voorheen was zij toezichhouder in het onderwijs.



**Henk den Uijl** is filosoof en onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is toezichhouder in de zorg en lid van de Wetenschappelijke Adviesraad van de NVTZ.

Om gedeeld eigenaarschap te creëren en een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, werd in 2014 een nieuwe bestuurlijke entiteit in het leven geroepen: de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Hierin werken schoolbesturen onderling en met andere onderwijspartners samen. Hoofddoelstelling is om voor ieder kind een passende onderwijsvoorziening te realiseren, ongeacht ondersteuningsbehoefte – bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, een beperking, leer- en gedragsproblemen of hoogbegaafdheid. De overtuiging is dat de extra zorg en aandacht die leerlingen nodig hebben het beste geboden kan worden binnen reguliere scholen (voor basis- en voortgezet onderwijs), in het belang van een optimale ontwikkeling. Alleen leerlingen die dusdanig specialistische en intensieve begeleiding nodig hebben waarin een reguliere schoolomgeving niet kan voorzien, worden

doorverwezen naar het (tevens kostbaardere) speciaal onderwijs, zo is de gedachte.

## Het ideaal – en hoe het uitpakt

De governance van het stelsel van ongeveer 150 samenwerkingsverbanden is buitengewoon ingewikkeld. Zo zijn meerdere gremia verantwoordelijk voor bestuur en toezicht en gelden er wettelijk verankerde plichten op verschillende niveaus: op instellingsniveau en op het niveau van het samenwerkingsverband. Hoewel er ook dubbele toezichhoudende organen betrokken zijn, zijn geen van beide goed gepositioneerd om hun toezichtfunctie effectief uit te voeren. Ondertussen worden doelstellingen stevast niet gehaald. Zo is het aantal langdurig thuiszitters – kinderen die langer dan drie maanden ongeoorloofd niet naar school gaan – de afgelopen jaren tegen alle ambities in toegenomen<sup>1,2</sup>. Vanuit de onderwijspraktijk wordt de

omgang met leerlingen met ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld gedragsproblemen, als moeilijk ervaren en in verband gebracht met deze cijfers (Binsbergen e.a., 2019). Ook is het aantal doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs tegen de ambities in opgelopen (na een korte dalende trend direct na invoering van het passend onderwijs)<sup>3</sup>. Tegelijkertijd is er recent een (nog) grotere ambitie bijgekomen, namelijk die van inclusief onderwijs: het uitgangspunt dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben en kinderen die dat niet nodig hebben principieel samen onderwijs krijgen (Frankowski, 2021). Dat de doelen van het passend onderwijs niet worden gehaald is niet alleen pijnlijk voor de betreffende leerlingen en hun ouders, maar werpt ook de vraag op wat dit betekent voor toezicht en samenwerking. Hoe komt het dat toezichthouders zo weinig vat krijgen op de realisatie van het passend onderwijs? Wat gebeurt er precies in deze samenwerkingsverbanden, en is daar enig zicht op? Of is er hier juist te veel toezicht, een overdaad aan governance? Onder de zogenaamde *Verbeteraanpak passend onderwijs 2022* (Ministerie van OCW e.a., 2022) vinden er momenteel aanscherpingen plaats die tot *meer* en *beter* bestuur en toezicht oproepen. Maar de vraag is of het passend onderwijs niet eerder gebaat is bij *minder* of *ander* bestuur en toezicht.

## Eigenaarschap van schoolbesturen

Het passend onderwijs vergt een commitment van schoolbesturen die te typeren valt met de term eigenaarschap: een verantwoordelijkheidsgevoel van waaruit betrokkenen daadwerkelijk belang hechten aan het vinden van passende oplossingen voor de doelgroep, het vraagstuk als 'hun' (in plaats van ander-

## 'De vele plichten die het passend onderwijs rijk is, doen vermoeden dat deze het toezicht hierop vergemakkelijken. Niets is echter minder waar'

mans) opgave zien en bovendien gemotiveerd zijn om over te gaan tot actie (Frankowski e.a., 2020). In het huidige onderwijsstelsel blijken de belangen van de kwetsbare en ook kleine groep leerlingen die het betreft al gauw het onderspit te delven tegenover andere belangen en kwesties die tegelijkertijd ook spelen. Denk aan leraren die geen extra 'zorgleerlingen' in de klas zeggen aan te kunnen; ouders van andere leerlingen die bij aanpassing van de lessen direct hun zorgen komen uiten over de verondersteld teruglopende kwaliteit; schoolleiders die vanwege het nijpende lerarentekort al onvoldoende onderwijspersoneel voor de klas kunnen krijgen, laat staan extra ondersteuning; en schoolbesturen die teruglopende inschrijvingen vrezen als scholen bekend komen te staan als 'zorgschool' en bovendien door de Onderwijsinspectie en onderlinge concurrentie tussen scholen afgerekend worden op de prestaties van leerlingen.

Eigenaarschap van ambities voor passend onderwijs is bij schoolbesturen dan ook niet vanzelfsprekend aanwezig. De vanuit Den Haag opgelegde en opgetuigde governancestructuur is er nu juist gekomen bij gebrek aan dit eigenaarschap. De Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, veelal stichtingen of verenigingen<sup>4</sup>, zijn eigenstandige organisaties met eigen besturen, toezichtorganen en een eigen medezegen-

schapsstructuur. Eigenaarschap krijgt daarin een formele invulling door wettelijke plichten. Schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij de regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden – elke regio kent er twee: één voor het basisonderwijs en één voor het voortgezet onderwijs<sup>5</sup> – en moeten daarbinnen onderling en met andere onderwijspartners samenwerken, ongeacht denominatie, levensbeschouwelijke onderwijsopvatting of pedagogische visie<sup>6</sup>. Verantwoordelijkheden zijn expliciet belegd op meerdere niveaus: zo geldt er een zorgplicht voor individuele schoolbesturen om voor iedere leerling die zich meldt een passende plek te realiseren – binnen de eigen scholen of elders – en voor het samenwerkingsverband een collectieve zorgplicht voor een dekkend aanbod in de regio. Eigenaarschap is hiermee als het ware dubbel belegd.

## Gebrek aan onafhankelijkheid van toezicht

De vele plichten die het passend onderwijs rijk is, doen vermoeden dat deze het toezicht hierop vergemakkelijken. Niets is echter minder waar. Hoewel er op twee niveaus toezichtsorganen betrokken zijn, op instellingsniveau en op het niveau van het samenwerkingsverband, blijkt het voor beide lastig om impact te hebben. Beide lijken weinig zicht te hebben op resultaten – of het uitblijven ervan. Op het niveau van het samenwerkingsverband hangt dit onder andere samen met ingewikkelde dubbelrollen, terwijl de passend onderwijsambities op instellingsniveau op gespannen voet staan met andere doelstellingen. Binnen de samenwerkingsverbanden is er een algemeen bestuur (stichtingsmodel) of een algemene ledenvergadering (vereni-

gingsmodel) waartoe alle aangesloten schoolbesturen of een afvaardiging hiervan behoren – beide modellen zijn in omloop. De besturen van de samenwerkingsverbanden zijn als bevoegd gezag gezamenlijk verantwoordelijk voor het passend onderwijs en ontvangen hiervoor financiering van het Rijk: een gezamenlijke lumpsum. Zij stellen ook het dagelijks bestuur aan: dit kan een directeur, directeur-bestuurder of coördinator zijn (of meerdere) die verantwoordelijk is (of zijn) voor de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. Vanwege de wettelijke eis van scheiding tussen bestuur en toezicht hebben sommige samenwerkingsverbanden de toezichthoudende taak belegd bij een raad van toezicht (two-tier-model); op andere plekken is er een onderscheid tussen bestuur en directie (one tier-model) of fungeert het algemeen bestuur als een toezichthoudend bestuur ten opzichte van het uitvoerend (dagelijks) bestuur (one-and-a-half-tier).

In alle gangbare varianten hebben schoolbesturen meerdere rollen die met elkaar op gespannen voet staan. Een grote kwestie hierbij is een gebrek aan onafhankelijkheid. Hoewel de PO-raad en VO-raad sinds 2019 aansturen op ten minste één onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan – dat wil zeggen: niet afkomstig van een van de aangesloten onderwijsinstellingen – zijn schoolbesturen, bijvoorbeeld als lid van het algemeen bestuur, veelal zélf toezichthouders. Dit terwijl zij tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor de realisatie van passend onderwijsvoorzieningen op de eigen scholen. Het blijkt hierdoor lastig om schoolbesturen aan te spreken bij het uitblijven van resultaten. Schoolbestuurders zouden dan immers vanuit een toezichthoudende rol ook zichzelf én bestuurders van andere scholen de maat moeten nemen.

## Een bestuurlijk gedrocht?

De samenwerkingsverbanden zijn verlamde organisaties. Door de verwevenheid van rollen en verantwoordelijkheden is er geen doorzettingsmacht. Los van de kwestie van onafhankelijkheid, blijft het toezicht namelijk nog altijd van beperkt toegevoegde waarde, ook als het voltallige toezichtsorgaan uit onafhankelijke leden bestaat. Het toezicht beperkt zich namelijk tot het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband en daarmee vooral op de coördinerende activiteiten van de uitvoerend directeur en diens staf; het richt zich daarmee niet op de daadwerkelijke realisatie van passend onderwijsvoorzieningen in de scholen. Vanwege hun werkgeversrol is het aanspreken van schoolbestuurders door de directie van het samenwerkingsverband daarnaast ook lastig: zij moeten schoolbestuurders de maat nemen terwijl diezelfde bestuurders hun werkgevers zijn. Toezichthouders zijn bovendien terughoudend in zicht verkrijgen op wat er op scholen gebeurt; zij vinden het bijvoorbeeld ongepast om schoolbezoeken af te leggen. Binnen de onderwijsinstellingen zijn namelijk ook toezichthoudende organen actief; zij zijn op hun beurt echter handelingsverlegen omdat zij geen zicht hebben op en ook niet gaan over de passend onderwijsdoelstellingen. Deze zijn immers belegd op een ander bestuurlijk niveau. Het stelsel is daarmee een bestuurlijk gedrocht, zich tonend in thuiszitters en verhoogde instroom in het speciaal onderwijs. Er is bij de introductie van het passend onderwijs bewust gekozen voor een stelsel van nieuwe, zelfstandige organisaties met een eigen taak én bewust voor samenwerking. Er is hiermee volop ingezet op gedeeld eigenaarschap. Ondanks de wettelijk verankerde plichten, zien schoolbesturen

echter niet altijd een eigen rol wanneer ondersteuning behoevende leerlingen zich bij hen melden, ze hebben niet altijd mogelijkheden om met een oplossing te komen of geloven überhaupt niet in het nut van samenwerking. Het probleem is dat een school gemakkelijk aan al zijn plichten kan voldoen en toch nog steeds niets hoeft bij te dragen aan passend onderwijsdoelstellingen, juist omdat je niet alles zelf hoeft te doen. Omdat er collectieve verantwoordelijkheden zijn, kun je 'afschuiven' op de rest en meeliften. Hier geldt een klassiek collectief actieprobleem (Frankowski e.a., 2020). De wijze waarop we scholen beoordelen en met elkaar vergelijken om de vrije schoolkeuze van ouders te ondersteunen, heeft bovendien een pervers effect op het samenwerken: hoe minder kinderen met een ondersteuningsbehoefte, zo is de aanname en vaak ook de praktijk, hoe beter je scoort op de 'ranglijsten'.

## Bredere lessen voor toezien op samenwerking

Of het stelsel van passend onderwijs als zodanig houdbaar is, is dus op zijn zachtst gezegd discutabel. Maar er zijn daarnaast ook bredere lessen te trekken voor toezichthouders in andere maatschappelijke sectoren, waar eveneens heil gezien wordt in samenwerking. We bespreken er hier drie.

### 1. Kloof tussen ambities en hoe het uitpakt

Samenwerking tussen organisaties gaat vaak gepaard met grote ambities, inhoudelijk dan wel organisatorisch. Er worden grote woorden in de mond genomen, zoals: gedeeld eigenaarschap, integraal besturen en inclusiviteit. Maar ook samenwerken is mensenwerk. Juist in samenwerking worden

factoren van macht en belangen heel belangrijk, maar we neigen dat te overschreeuwen met ideologisch gedreven ambities (mooie waarden en mooie woorden). Die ‘waardenpraat’ ontnemt ons het zicht op dat wat er werkelijk gebeurt (Den Uijl, 2022). Als toezichthouder is het daarom belangrijker om te kijken hoe beleid uitpakt dan naar de ambities of goedbedoelde en mooi bedachte waarden en woorden. Als een samenwerkingsverband juist dit bemoeilijkt (in dit geval door dubbelrollen) is het tijd om terug naar de tekentafel te keren. Toezichthouders kunnen niet accepteren dat zij door de machtsverhoudingen niet kunnen kijken naar hoe beleid uitpakt.

## **2. Samenwerken als eufemisme voor concurreren**

In vrijwel alle maatschappelijke sectoren is er een oproep om meer samen te werken. Dat is zichtbaar in het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook in de zorg (RVS, 2023; WAR NVTZ, 2023). Er is een brede wens om afscheid te nemen van het maatschappelijk middenveld dat vooral onderling concurreert (op de arbeidsmarkt, op de beste leerlingen, op de hoogste kwaliteit, grootste omvang, et cetera). De lonkende en ronkende taal van ‘samenwerking’ dient als een alternatief met hoge verwachtingen. Er moet echter niet aan worden voorbijgegaan dat het marktdenken nog diep verankerd zit in beleid en praktijk. Bestuurders richten zich, uit gewoonte, overtuiging of door stelselprikkels, vooral op het belang van de individuele organisatie. Dat gaat niet ineens weg als je samen gaat werken – en zeker niet als die samenwerking van bovenaf wordt opgelegd. Het lokt strategisch gedrag uit. Paradoxaal genoeg is het in het passend onderwijs zo dat de overheid uitgaat van een gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef bij schoolbestuurders,

en dat zij niet uit zichzelf tot goede samenwerking komen, en het hen vervolgens daarom verplicht. Maar als het samenwerkingsverband er eenmaal is, wordt er uitgegaan van louter goede bedoelingen. Het laat zien hoe idealistisch geladen het samenwerkingsbegrip is. Hoe meer idealisme, hoe beter een raad van toezicht op moet letten wat er feitelijk gebeurt.

## **3. Aansturen op een maatschappelijke verantwoordelijkheid**

Wanneer toezicht, zoals in het passend onderwijs, van beperkt toegevoegde waarde blijkt en de formele inrichting van de governance – bijvoorbeeld middels dubbel belegde zorgplichten – daarin niet helpend is (of: juist in de weg zit), is het zeer de vraag of méér formele verankering een verschil zal maken. Zo wordt er momenteel gewerkt aan een initiatiefwet die het leerrecht van leerlingen moet verankeren. De logica hiervan is dat het recht van de een (de leerling) tot de plicht van de ander (de school) noopt. Er zijn echter al diverse (zorg)plichten in omloop, tot dusverre met bijzonder weinig effect. Mogelijk biedt aansturing via een andere route, namelijk die van maatschappelijke verantwoordelijkheid, meer perspectief. Vanuit het maatschappelijke belang van passend onderwijs bezien, is het namelijk niet zozeer relevant of samenwerkingsverbanden strikt genomen wel voldoen aan hun

**‘De directie van het samenwerkingsverband moet schoolbestuurders de maat nemen, terwijl diezelfde bestuurders hun werkgevers zijn’**


wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld of er wel een ondersteuningsplan met instemming van de ondersteuningsplanraad (medezeggenschapsorgaan) is en of zij uitgegeven middelen wel tot in detail kunnen verantwoorden – in veel gevallen lukt dat namelijk ook met minimale inspanningen. Veel relevanter is de vraag of scholen erin slagen om voor de doelgroep een betekenisvol verschil te maken en wat ervoor nodig is om meer te bereiken. Verantwoording zou om die reden veel meer hierover moeten gaan (Frankowski, 2021). Van bestuurders en raden van toezicht van maatschappelijke organisaties mag verwacht worden dat zij zich in hun zorg en dienstverlening niet sec laten leiden door hoe zij worden afgerekend (Van der Kolk, 2021).

## Hoe verder?

Terwijl de huidige ambities van het passend onderwijs allerminst behaald worden, worden de ambities vanuit Den Haag almaar groter: de ‘Route naar inclusief onderwijs in 2035’ met bijbehorend ‘droombeeld’ werd onlangs door verschillende partijen onder leiding van het ministerie van OCW gelanceerd. Het ideaal tekent zich hierin al af: inclusief onderwijs waarin alle leerlingen welkom zijn op alle scholen, in de nabijheid van waar zij wonen en waarin ouders maximale keuzevrijheid hebben. Dit strekt vele malen verder dan passend onderwijs omdat het vereist dat álle scholen klaarstaan voor alle typen leerlingen, terwijl het huidige stelsel leerlingen die in het regulier onderwijs niet terecht kunnen doorverwijst. Om de droom niet in een utopie te zien stranden, wordt het tijd dat de samenwerkingsverbanden écht aansturen op samen-

## ‘Terwijl de huidige ambities van het passend onderwijs allerminst behaald worden, worden de ambities vanuit Den Haag almaar groter’

werking, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk. En dat scholen zich daadwerkelijk gaan inzetten voor passend onderwijsdoelstellingen, omdat zij graag willen bijdragen aan een inclusieve samenleving, waaraan iedereen actief en gelijkaardig kan deelnemen, ongeacht ondersteuningsbehoeften of problematiek. Ook als schoolbesturen het verplichtende karakter van het samenwerkingsverband als knellend ervaren en ervan af willen, zullen zij moeten aantonen dat ze het zelf beter kunnen, door zélf verantwoordelijkheid te nemen voor kwetsbare kinderen.

Als de samenwerkingsverbanden in stand blijven zoals ze zijn – al dan niet opgeleukt met (nog meer) formaliteiten – is het op zijn minst nodig dat de toezichthoudende leden volledig van buiten de betrokken onderwijsorganisaties worden geworven. Maar zelfs dan blijven de samenwerkingsverbanden vermoedelijk nog verlamd; ook een onafhankelijk toezichthoudend orgaan heeft nog geen werkgeversrol ten aanzien van schoolbesturen, en beschikt dus niet over een ultimatum remedium om een schoolbestuur dat willens en wetens niets bijdraagt aan het passend onderwijs te ontslaan. Het is daarom zaak voor toezichthouders om, voorbij de formele instrumenten en governance, het maatschappelijk bewustzijn van schoolbesturen te vergroten. 

## Bronnen

Binsbergen, M.H. van, Pronk, S., Schooten, E. van, Heurter, A. & Verbeek, F. (2019). *Niet thuisgeven: schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Frankowski, A. (2021). Het belang van toezien op maatschappelijk eigenaarschap. In: Leeuwen, W. van. (Red.). *Toezien op passend onderwijs*. Ede: VTOI-NVTK, 14-16.

Frankowski, A., Schulz, M., Huiting, M. & Steen, M. van der (2020). *Eigenaarschap in het passend onderwijs: reflecties op passend onderwijs als common*. Den Haag: NSOB.

Kolk, B. van der (2021) *De meetmaatschappij*. Amsterdam: Atlas Contact.

Ministerie van OCW (2022). *Droombeeld inclusief onderwijs*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van OCW, Steunpunt Passend Onderwijs, Netwerk LPO & Sectorraad Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (2022). *Maatregelen verbeteraanpak passend onderwijs*.

Nederlands Jeugd Instituut (2022). *Cijfers over schoolverzuim (laatste actualisatie 15 september 2022)*. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

RVS, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2023). *Met de stroom mee*. Den Haag: RVS.

Uijl, H., den. (2022). *Practical Wisdom in Governance*. Den Haag: NSOB.

WAR NVTZ, Wetenschappelijke Adviesraad NVTZ (red.). (2023) *Toezien op samenwerken: naar een verantwoord samenspel*. Amsterdam: Mediawerf.

## Noten

1. Het aantal langdurig thuiszittende leerlingen is volgens het Nederlands Jeugd Instituut drastisch toegenomen van 3.254 leerlingen (2013-2014) naar

4.921 leerlingen (2019-2020). Recente cijfers laten weliswaar voor het eerst een daling zien, maar worden onbetrouwbaar geacht vanwege de versturende effecten van de coronapandemie en de hiertegen genomen maatregelen.

2. Zowel de registratie alsook gehanteerde definities van het begrip ‘thuiszitters’ zijn echter omstreden. Volgens Suzanne Boomsma, directeur van Oudervereniging Balans en tevens auteur van het rapport *Thuiszitters Tellen* (2020), is vanwege een groep ‘onzichtbare’ leerlingen die niet geregistreerd staat tot op de dag van vandaag onbekend hoeveel thuiszitters Nederland daadwerkelijk telt. Ook worden er in de praktijk verschillende definities gehanteerd, hetgeen een eenduidige registratie in de weg staat. Haar schatting komt eerder neer op een aantal van 15.000 leerlingen. Om deze registratie beter op orde te krijgen, wordt er momenteel gewerkt aan een wettelijke definitie.
3. Zie: Website OCW in cijfers, *Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*, geraadpleegd in juni 2023 via: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen#:~:text=Er%20gaan%20nu%20in%20totaal,leerlingen%20ten%20opzichte%20van%202021>.
4. Naast stichtingen en verenigingen zijn sommige samenwerkingsverbanden ook vormgegeven als coöperaties.
5. Op sommige plekken is sprake van één gezamenlijk samenwerkingsverband voor beide niveaus.
6. Dit is op zichzelf al opmerkelijk, want wat betekent dan nog de vrije schoolkeuze van ouders, als zij vervolgens worden doorverwezen?