

## PO VO

### SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

# Klaar voor de start?!

Over ruim een half jaar moeten de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs volledig operationeel zijn. Enkele verbanden hebben hun Ondersteuningsplan en meerjarenbegroting inmiddels vrijwel gereed en zetten nu vol in op de communicatie met werkers in de scholen en ouders. Andere verbanden voelen 1 mei 2014 (de datum waarop het eerste Ondersteuningsplan bij de inspectie moet zijn ingediend) als een hete adem in de nek. Is dat vreemd? En hoe ga je ermee om?

DOOR RICK DE WIT



**O**p 1 augustus 2014 starten de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Een start die eerder al augustus jongstleden plaats zou vinden. Toen in mei 2012 de invoering van de stelselwijziging passend onderwijs een jaar werd uitgesteld, was er op de meeste plaatsen opluchting. Nu was er voldoende tijd om de invoering van het nieuwe stelsel goed voor te bereiden in de regio. Inmiddels ervaren veel samenwerkingsverbanden toch weer een flinke tijdsdruk. Hiervoor zijn minstens zes oorzaken te noemen: 'complexiteit', 'besluiteloosheid', 'aanpassing van de regels', 'veelheid', 'ingewikkeld als het simpel kan' en 'verschillen van inzicht'. Sommige oorzaken komen van buiten, andere doet het samenwerkingsverband zichzelf aan.

#### COMPLEXITEIT

Een interessant en uitdagend aspect van het nieuwe stelsel is dat het de samenwerkingsverbanden veel vrijheid biedt. Passend onderwijs kan grotendeels naar eigen inzicht in de regio georganiseerd worden. Veel regio's hebben in 2011 en 2012 richtinggevende uitspraken op dit punt geformuleerd. Niet zelden moest bij de nadere uitwerking van deze uitspraken in 2013 teruggekomen worden op eerder gedane uitspraken. Nader inzicht over de feitelijke werking van het nieuwe stelsel maakte dit noodzakelijk. Zo blijkt thuisnabijheid z'n financiële grenzen te kennen en blijkt dat het werken in autonome 'kamers' op gespannen voet kan staan met de overall bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuursleden van het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld richting Onderwijsinspectie.

Ook ontstaat het inzicht dat werken in vrijwel volledig autonome subverbanden (ook in financieel opzicht) tot forse risico's voor individuele schoolbesturen kan leiden, omdat subverbanden van enkele duizenden leerlingen niet de schaalgroottes hebben die de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) noodzakelijk achtte voor het doorvoeren van de verevening.

Ook zijn er verbanden die het gesprek over de inhoudelijke invulling van voren af aan zijn gestart, nadat een financiële doorrekening was gemaakt van eerdere geformuleerde beleidsuitgangspunten. Omdat deze doorrekening de financiële onhaalbaarheid of inconsistentie van de eerdere uitspraken blootlegde

#### BESLUITELOOSHEID

Sommige verbanden dreigen in tijdnood te raken, omdat steeds wel globaal werd vastgesteld dat men het met elkaar eens was, maar dit niet bleek te gelden voor de details. Een aantal verbanden heeft dit ervaren bij het vaststellen van de statuten. Meerdere conceptversies konden in de vergaderingen op instemming rekenen. Op het moment dat de definitieve versie moest worden vastgesteld, had iedereen "er nog eens goed naar gekeken", met als gevolg fundamentele voorstellen tot wijziging en extra vergaderingen. Als hier lering uit wordt getrokken voor toekomstige besluitvormingsprocessen is dat in elk geval winst. Verdeling van de middelen is een heikel punt. Het vooruitschrijven van beslissingen hierover heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld besluitvorming over de vorm en inhoud van arrangementen onmogelijk wordt. Zo komt het bestuur in een vicieuze cirkel terecht. Besluiteloosheid verdwijnt ook naarmate er concrete voorstellen ter tafel komen. In een verband kabbelde de discussie maandenlang voort, totdat er een eerste conceptversie van Ondersteuningsplan en meerjarenbegroting ter tafel kwamen. Toen werden effecten en gevolgen van principe-uitspraken

helder en werden discussies aan de bestuurstafel concreet. Het is dus belangrijk deze stukken zo snel mogelijk ter tafel te krijgen.

#### AANPASSING VAN DE REGELS

Niet prettig is dat de nieuwe samenwerkingsverbanden in de afgelopen maanden op enkele punten geconfronteerd werden met aanpassing van de regelgeving.

Zo ligt er nu een wetsvoorstel dat alsnog wettelijk vastlegt welke peildatum gehanteerd moet worden in verband met het bekostigen door het samenwerkingsverband van tussentijdse groei in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In de vorig jaar gepubliceerde Wet passend onderwijs werd het bepalen van de peildatum aan de samenwerkingsverbanden gelaten (ergens tussen 2 oktober en einde schooljaar). Nu wordt 1 februari alsnog de wettelijk verplichte datum. Verbanden die tijd hadden geïnvesteerd in het ontwikkelen van eigen beleid met betrekking tot de peildatum, hadden dat beter niet kunnen doen. Overigens resten er met betrekking tot tussentijdse groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs nog wel dilemma's waarover het samenwerkingsverband beleid kan of moet maken: de eventuele groei ná de peildatum, de vraag of het samenwerkingsverband op basis van de peildatum ook de basisbekostiging aan het (voortgezet) speciaal onderwijs moet overdragen en de vraag hoe gehandeld moet worden als er na de teldatum substantiële krimp in het (voortgezet) speciaal onderwijs is.

## Inmiddels ervaren veel samenwerkingsverbanden toch weer een flinke tijdsdruk

Een ander punt van alsnog veranderende regelgeving is de bekostiging van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO. Voor de zomervakantie van 2013 werden zij geconfronteerd met een bezuiniging van 48 euro per leerling op het toekomstige budget lichte ondersteuning en 4 euro op het toekomstige budget zware ondersteuning. Want de geplande bezuinigingen op LWOO en PRO vonden geen doorgang en werden (onder andere) verplaatst naar de samenwerkingsverbanden VO. Bovendien wordt de wijze van berekening van het budget lichte ondersteuning in de VO verbanden alsnog gewijzigd. Dit budget (in het huidige stelsel het regionaal zorgbudget en de Reboundmiddelen) wordt thans toegekend op basis van het aantal VMBO leerjaar 3 en 4 leerlingen. Vanaf 1 augustus 2014 wordt het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband de verdeelsleutel. Verbanden met een onder-gemiddeld aantal leerlingen in VMBO 3 en 4 hebben hier financieel voordeel van en omgekeerd. Hoe hoog het bedrag per leerling exact wordt, is begin oktober 2013 nog niet bekend. Het is ook nog niet bekend of er een overgangsregeling komt om de financiële effecten van deze verandering van de bekostigingsgrondslag over enkele jaren te spreiden. Desamenwerkingsverbanden VO hebben dus als handicap dat najaar 2013 hun bekostiging per 1 augustus 2014 nog niet helemaal duidelijk is. Dit vraagt om denken in scenario's.

#### VEELHEID

De regionale vrijheid die kenmerkend is voor het nieuwe stelsel, heeft als gevolg dat er door het samenwerkingsverband veel procedures en reglementen moeten worden opgesteld, bijvoorbeeld voor het OOGO, de Ondersteuningsplanraad, voor diverse vormen van geschillen, ter nadere uitwerking van de statuten, de criteria en de procedures voor het arrangeren en indiceren van leerlingen. Gelukkig zijn er in veel gevallen landelijke modellen, maar ze moeten allemaal wel bestudeerd en doorgesproken worden en naar de eigen regionale situatie gemodelleerd worden. De veelheid van onderwerpen die geregeld moeten worden blijkt ook wel uit de omvang van de model-Ondersteuningsplannen die door de steunpunten passend onderwijs van de PO-Raad en VO-raad zijn ontwikkeld. De modellen hebben een omvang van tientallen pagina's en doen niets anders dan het (uitstekend) opsommen waarover verbanden in hun Ondersteuningsplan beleid moeten formuleren.

## Het managen van een samenwerkingsverband is geen sinecure

#### INGEWIKKELD ALS HET SIMPEL KAN

Sommige verbanden hebben de neiging in alles zelf het wiel uit te vinden. Of procedures en reglementen op te stellen in een mate van gedetailleerdheid waar 'Den Haag' jaloers op kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld voor zowel de PO als de VO verbanden modellen beschikbaar om de meerjarenbegroting op te stellen. Toch kiezen sommige verbanden er voor om eigen modellen te bouwen. Die blijken lang niet altijd foutloos te zijn. Met alle gevolgen van dien. Als maatwerk nodig is, is het beter dit als detaillering van één van de landelijke modellen te maken en het landelijke model op z'n minst als controle instrument te gebruiken.

#### VERSCHILLEN VAN INZICHT

Ernstige vertraging in het op- en vaststellen van het Ondersteuningsplan kan ook optreden als er sprake is van ernstige meningsverschillen over het in de toekomst te voeren beleid, gekoppeld aan de besteding van de middelen. Het is in deze situaties raakzaam onder leiding van bijvoorbeeld een onafhankelijk voorzitter of een mediator te bespreken welke (tussen)oplossing voor alle betrokkenen (voorlopig) aanvaardbaar is.

#### PRAGMATISCH

Omdat er nu nog maar een beperkt aantal maanden rest voordat er met de gemeente(n) OOGO gevoerd moeten worden over het eerste Ondersteuningsplan en de Ondersteuningsplanraad zich moet buigen over het plan, kiezen samenwerkingsverbanden er voor een plan voor één of twee jaar (in plaats van vier jaar) te presenteren en/of een globaal op te stellen. Een kortere planperiode lijkt een goede oplossing, mits het gevolg niet is dat de eerste twee jaar tot een beleidsarme overgangperiode wordt gebombardeerd. Dat is een gemiste kans. Bovendien kunnen sommige verbanden zich helemaal geen twee jaar durende status quo veroorloven. De kunst is overgangsmaatregelen te formu-

leren die bijdragen aan stappen in de richting van de stip op de horizon. En niet tot stappen de verkeerde kant op of stilstand. Een overgangsregeling voor de LGF bekostiging kan zeer zinvol en noodzakelijk zijn, maar niet als een automatisme zonder een analyse van de huidige verdeling van de rugzakken over de scholen.

#### LERAREN EN OUDERS

Uit het voorgaande is wel duidelijk geworden dat de samenwerkingsverbanden een grote klus te klaren hebben. Er moet enorm veel doordacht, uitgewerkt en besloten worden. Dit leidt helaas, maar onvermijdelijk in deze fase van het voorbereidingsproces, tot een grote interne gerichtheid. En tot de klacht van leraren en ouders dat men "nog steeds niet weet hoe het nu vanaf 1 augustus 2014 verder zal gaan". Laat staan dat men zich geïnspireerd voelt door de nieuwe mogelijkheden. Om draagvlak en ambitie te creëren is het wel van groot belang dat de communicatie richting ouders en leraren zo snel en zo concreet mogelijk start. Niet in de laatste plaats omdat er onder ouders en leraren nog steeds spookbeelden blijken te leven over de gevolgen van de stelselwijziging. Bijvoorbeeld dat er geen leerlingen meer geplaatst kunnen worden in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Of dat elke docent of leraar straks meerdere leerlingen in de groep heeft die voorheen naar school gingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Samenwerkingsverbanden die hun plannen en begrotingen inmiddels vrijwel klaar hebben, laten zien dat dit beslist niet aan de orde is.

#### HET GEBEURT NIET VANZELF

Er wordt veel van de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs verwacht in beleidsontwikkeling, monitoring, administratie, evaluatie en verantwoording. Zo werkt het nieuwe stelsel. Dit gaat niet vanzelf. De door veel verbanden gedane uitspraak "zo min mogelijk overhead", moet, zo dringt tot steeds meer verbanden door, genuanceerd worden. Het managen van een samenwerkingsverband is geen sinecure. Het vraagt om een directeur die van vele markten thuis is. Overhead is een essentieel onderdeel in het succesvol functioneren van samenwerkingsverbanden. Geen sluitpost.

RICK DE WIT IS ALS PROCESBEGELEIDER OF FINANCIËEL ADVISEUR BETROKKEN BIJ TIENTALLEN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN WERKZAAM ALS SENIOR ADVISEUR BIJ INFINITE FINANCIËEL B.V. INFINITE IS GESPECIALISEERD IN HET ADVISEREN OVER FINANCIËLE EN BEDRIJFSVOERINGSVRAAGSTUKKEN IN HET ONDERWIJS; WWW.INFINITEBV.NL

VERDER LEZEN OP WWW.SCHOOLMANAGEMENTTOTAAL:  
- PASSEND ONDERWIJS ([HTTP://BIT.LY/1889XWX](http://bit.ly/1889XWX))  
- MEDEZEGGENSCHAPSSTATUUT EN - REGLEMENT VAN DE ONDERSTEUNINGSPLANRAAD ([HTTP://BIT.LY/174D5EJ](http://bit.ly/174D5EJ))