



HANDREIKING DOELMATIGHEID

STEUNPUNT PASSEND ONDERWIJS

Opgesteld door Infinite Financieel, Utrecht, op verzoek van het Steunpunt Passend Onderwijs

HANDREIKING DOELMATIGHEID

STEUNPUNT PASSEND ONDERWIJS

Opgesteld door Infinite Financieel, Utrecht, op verzoek van het Steunpunt Passend Onderwijs

November 2025



INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	9
Leeswijzer	9
2 Doelmatigheid – een boeiend, uitdagend en interessant begrip	10
Inleiding	10
2.1 Onderzoeken	11
2.1.1 Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs	11
2.1.2 Handreiking toetsing doelmatige besteding van middelen in het onderwijs	12
2.1.3 Rapport Algemene Rekenkamer	13
2.1.4 Weblog Jos Verkoost	14
2.2 Kernthema's bezien vanuit doelmatigheidsoogpunt	16
2.2.1 Definitie doelmatigheid	16
2.2.2 Ondersteuningsbehoefte van leerlingen	17
2.2.3 Cyclische kwaliteitsmanagement	17
2.2.4 Betrekken, stimuleren en het activeren van betrokkenen	18
2.2.5 Cultuur van vertrouwen en transparantie	18
2.3 Doelmatigheid is op vele niveaus aan de orde	19
3 Doelmatig handelen in beeld	21
3.1 Samenwerkingsverband VO Zaanstreek – Werken met het RASCI-Model verduidelijkt verantwoordelijkheden	21
3.1.1 Typering van de organisatie	21
3.1.2 Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden bevordert doelmatig werken	22
3.1.3 Opbrengsten en verwachtingen RASCI-aanpak	25
3.1.4 Leerpunten en tips	26
3.2 Koers VO – Eerst denken dan doen als mindset	27
3.2.1 Typering van de organisatie	27
3.2.2 Verantwoorden: een leerproces	27
3.2.3 Leerpunten en tips	30
3.3 Samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht – Een vragenlijst als basis voor het gesprek over doelmatigheid	33
3.3.1 Typering van de organisatie	33
3.3.2 Opbouw vragenlijsten	33
3.3.3 Proces	36
3.3.4 Ervaringen en conclusies	37
3.3.5 Leerpunten en tips	38
3.4 Onderwijsgroep Oost-Brabant – Een schoolbestuur op zoek naar succesfactoren	39
3.4.1 Typering van de organisatie	39
3.4.2 De tien leidende principes - Onderwijsgroep Oost-Brabant	39
3.4.3 Aanleiding	40

3.4.4 Rapport 'Open doel'	41
3.4.5 Bevindingen	42
3.4.6 Aanbevelingen en vervolgvragen	42
3.4.7 Leerpunten en tips	43
3.5 Werken met kwantitatieve en kwalitatieve data – Samenwerkingsverband VO Delflanden	44
3.5.1 Typering van de organisatie	44
3.5.2 De 'Staat van de Delftse jeugdige'	45
3.5.3 Succesvolle aanpakken	46
3.5.4 Leerpunten en tips	47
3.6 Doelmatig werken – Passend Onderwijs Almere	48
3.6.1 Typering van de organisatie	48
3.6.2 Inwerkprogramma	48
3.6.3 Stedelijke voorzieningen overleg po & vo	49
3.6.4 Oplossingsroutes	49
3.6.5 Integrale tafel Almere	50
3.6.6 Doelmatigheid aan de hand van data	50
3.6.7 In gesprek met Nadiëh Ottink en Noor van Lonkhuyzen over wat echt werkt: leerpunten en tips	51
4 Aan de slag!	52
4.1 Inspiratie uit het werkveld	52
4.2 Social Profit Canvas	55
Bijlagen	59
Bijlage 1 - Lijst van bestudeerde documenten	59
Bijlage 2 - Lijst van geïnterviewden	61





1 INLEIDING

De doelmatige besteding van middelen bestemd voor passend onderwijs krijgt steeds meer aandacht. Daarom heeft het Steunpunt Passend Onderwijs deze handreiking op laten stellen.

Deze handreiking richt zich op de wijze waarop actoren binnen het onderwijsveld, waaronder leraren, medewerkers van het samenwerkingsverband, schoolleiders, bestuurders en andere betrokkenen, kunnen worden geactiveerd om de dialoog over doelmatige besteding aan te gaan. De bestuurlijke inrichting en cultuur spelen hierbij een rol, evenals het stelsel van kwaliteitszorg binnen de organisatie. Door deze dialoog aan te gaan, kunnen interne toezichthouders een verwachtingskader opstellen en de actoren binnen de scholen, schoolbesturen en het samenwerkingsverband en haar samenwerkingspartners gericht aan de slag gaan.

Deze handreiking beschrijft concrete praktijksituaties. Voorbeelden van doelmatig werken worden beschreven en geanalyseerd. Door deze praktijkvoorbeelden te bestuderen, wordt duidelijk hoe middelen effectief worden ingezet en welke uitdagingen zich daarbij voordoen.

Leeswijzer

De handreiking opent met een samenvatting van enkele theoretische publicaties over doelmatigheid. In hoofdstuk drie worden de zes praktijkvoorbeelden beschreven. In hoofdstuk vier worden de rode draden en leerpunten uit de zes praktijkvoorbeelden samengevat in een vorm die je helpt zelf aan de slag te gaan.

Dankwoord

Het Steunpunt Passend Onderwijs is de zes organisaties die meewerkten aan de totstandkoming van deze bundel hier zeer erkentelijk voor. Hun bereidwilligheid openheid te geven en ervaringen te delen is van grote waarde. Onze grote dank hiervoor!



2 DOELMATIGHEID – EEN BOEIEND, UITDAGEND EN INTERESSANT BEGRIP

Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk verkennen we het begrip doelmatigheid vanuit de theoretische invalshoek. We vatten diverse (recente) onderzoeken samen en komen van daaruit tot een beschouwing over wat doelmatigheid is, wat het niet is en hoe organisaties het begrip in hun werkzaamheden kunnen integreren.

Vervolgens wordt ingegaan op de definitie van doelmatigheid. Wat is doelmatigheid, bijvoorbeeld ten opzichte van doeltreffendheid en hoe kunnen verschillende partijen zicht krijgen en houden op doelmatigheid. Er worden verschillende thema's besproken die een beeld schetsen van het begrip doelmatigheid. In het tweede deel van dit hoofdstuk vertalen we de algemene informatie over doelmatigheid naar thema's die relevant zijn binnen passend onderwijs, zoals het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen, cyclisch kwaliteitsmanagement, betrekken, stimuleren, activeren, cultuur en tot slot vertrouwen en transparantie binnen een organisatie.

2.1 ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk worden vier relevante publicaties kort samengevat, waaronder drie landelijke rapporten en een reflectie van oud inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs, Jos Verkroost. Deze samenvattingen vormen de basis voor de verdere verdieping op enkele thema's uit deze handreiking. We verkennen daarbij hoe de inzichten uit deze publicaties richting kunnen geven aan doelmatig werken binnen passend onderwijs.

2.1.1 Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs

Dit onderzoeksrapport van de Inspectie van het Onderwijs¹ onderzoekt hoe samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs omgaan met de besteding van middelen voor passend onderwijs, ter waarde van ongeveer twee miljard euro per jaar. In dit rapport staat de vraag centraal of samenwerkingsverbanden voldoende zicht hebben op de besteding, hierop sturen en daarover transparant verantwoording afleggen. In de praktijk blijkt dat er veel verbeterpotentieel is, mede doordat een wettelijke definitie van doelmatige besteding ontbreekt.

De Onderwijsinspectie stelde een theoretisch kader op met vier pijlers voor goed zicht en sturing:

1. Een heldere focus op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen.
2. Cyclisch kwaliteitsmanagement met duidelijke koppeling tussen beleid, doelen en financiën.
3. Actieve betrokkenheid van relevante actoren (zoals schoolleiders, docenten, ouders en leerlingen).
4. Een governance-structuur met transparantie, eigenaarschap en onafhankelijk intern toezicht.

Uit het onderzoek is gebleken dat veel samenwerkingsverbanden middelen verdelen op basis van leerlingenaantallen, zonder structureel te kijken naar inhoudelijke ondersteuningsbehoeften. Daardoor ontbreekt vaak de onderbouwing of het geld doelmatig is ingezet. Daarnaast ontbreekt bij een groot deel van de samenwerkingsverbanden een beleidsrijke begroting en worden doelen en middelen zelden expliciet aan elkaar gekoppeld. Hoewel het besef groeit, is er nog te weinig focus op meetbare effecten en data gestuurd werken.

Tevens is er vaak sprake van onduidelijkheid of belangenverstrengeling bij intern toezicht, bijvoorbeeld wanneer schoolbestuurders ook toezichhoudende rollen vervullen binnen het samenwerkingsverband. Dit belemmert onafhankelijke verantwoording over de besteding van middelen².

¹ Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs, OCW, juli 2023.

² Governance passend onderwijs 2015, NRO.

De Onderwijsinspectie roept het onderwijsveld op om intern toezicht te professionaliseren, transparanter te werken en actoren beter te betrekken. Ook wordt de wetgever geadviseerd om een eenduidige wettelijke definitie van ‘doelmatige besteding’ vast te leggen en een landelijke norm voor basisondersteuning te formuleren. Zo kan de effectiviteit van de ingezette middelen worden vergroot, wat uiteindelijk moet leiden tot beter passend onderwijs voor alle leerlingen.

2.1.2 Handreiking toetsing doelmatige besteding van middelen in het onderwijs

De handreiking van VTOI-NVTK³ in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs, ondersteunt raden van toezicht in het onderwijs bij hun wettelijke taak om toezicht te houden op de doelmatige besteding van publieke middelen door het bestuur.

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt tijdens vierjaarlijkse bestuursbezoeken onder meer of de raad van toezicht verantwoording aflegt over haar toezicht op doelmatige besteding⁴. Hierbij beoordeelt de Inspectie onder andere de samenhang tussen doelen, begroting en gerealiseerde effecten. In de praktijk blijkt dat er veel raden van toezicht nog moeite hebben om dit toezicht concreet vorm te geven en hierover helder te rapporteren. De handreiking stimuleert daarom verdere professionalisering en bewustwording binnen toezichthoudende gremia.

Doelmatigheid verwijst naar het efficiënt en effectief inzetten van financiële middelen in relatie tot de inhoudelijke onderwijsdoelen. De handreiking benadrukt dat dit toezicht een belangrijke bijdrage levert aan het versterken van de onderwijskwaliteit, het legitimeren van investeringen, en het vergroten van maatschappelijke verantwoording.

De handreiking gaat in op twee hoofdvragen, één, hoe kan de raad van toezicht toetsen of middelen doelmatig worden besteed, en twee, op welke momenten in het bestuurlijke proces kan dit toezicht effectief plaatsvinden. Daarbij wordt het belang benadrukt van het stellen van duidelijke en meetbare doelen, het koppelen van middelen aan deze doelen, en het regelmatig monitoren en evalueren van de voortgang en effectiviteit van de ingezette middelen. Ook wordt van belang geacht dat alternatieve toepassingen van middelen worden overwogen, zeker bij grote beleidskeuzes.

De raad van toezicht kan zijn toezicht organiseren aan de hand van de PDCA-cyclus en benutten bij het maken van instrumenten als een toezichtvisie, toezichtkader, informatieprotocollen en het jaarplan.

3 Handreiking toetsing doelmatige besteding van middelen in het onderwijs, VTOI-NVTK, november 2023.
4 Inspectie van het Onderwijs, Vierjaarlijks onderzoek: Toezicht op scholen (z.d.).

Belangrijke toetsmomenten zijn het vaststellen van het strategisch beleidsplan, de (meerjaren)begroting, en het jaarverslag, inclusief het eigen verslag van de raad van toezicht. Steeds meer raden maken daarnaast gebruik van een toezichtkader om het proces te structureren.

2.1.3 Rapport Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (ARK) onderzocht in 2016⁵ onder meer hoe effectief en doelmatig de middelen voor passend onderwijs worden besteed. In dat jaar ging € 2,40 miljard naar passend onderwijs, waarvan het grootste deel (€ 2,15 miljard) via samenwerkingsverbanden werd ingezet. De belangrijkste conclusie is dat het inzicht in de besteding van deze middelen nog altijd beperkt is, ondanks eerdere beleidsdoelen die juist transparantie en beheersbaarheid nastreefden. In de volgende paragrafen vatten we de voornaamste conclusies uit het rapport samen.

2.1.3.1 Gebrekkige verantwoording en zicht op resultaten

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de inzet van ondersteuningsmiddelen, maar in hun jaarverslagen ontbreekt vaak specifieke informatie over waar het geld aan wordt besteed en wat het oplevert voor leerlingen. Zowel de verantwoording aan het ministerie als de horizontale verantwoording binnen de samenwerkingsverbanden en aan hun stakeholders schiet tekort. De hoop dat ‘horizontale checks and balances’ tot meer transparantie zouden leiden, blijkt in de praktijk ongegrond. Interne toezichthouders zijn vaak niet onafhankelijk, en medezeggenschapsorganen missen slagkracht.

2.1.3.2 Inzicht in leerling ondersteuning onvoldoende

Ook de registratie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte, onder andere via het ‘zorgvinkje’ in BRON (Basisregister Onderwijs), is onvoldoende betrouwbaar⁶. Hierdoor ontbreekt een helder beeld welke leerlingen ondersteuning krijgen en welke leerlingen daar eigenlijk recht op zouden moeten hebben. Dit gebrek aan inzicht belemmert ook het signaleren van mogelijke knelpunten of ondoelmatige uitgaven.

2.1.3.3 Financiële risico’s en negatieve effecten

De Rekenkamer waarschuwt voor financiële druk bij samenwerkingsverbanden, mede veroorzaakt door de herverdeling van middelen (verevening) en krimp in leerlingenaantallen. Deze stapeling van problemen kan ertoe leiden dat financiële overwegingen zwaarder gaan wegen dan de onderwijsbehoefte van leerlingen, in strijd met de doelen van passend onderwijs.

5 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016, Algemene Rekenkamer, 2017.
6 VO-raad, “Rekenkamer,” 2017.

2.1.3.4 Aanbevelingen

Uit het rapport blijkt dat de Algemene Rekenkamer het Ministerie van OCW oproept om de verantwoording te verbeteren, men doet hiervoor de volgende aanbevelingen. Ten eerste zal er verduidelijking van verantwoordingseisen voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen moeten komen. Ten tweede zal er moeten worden gezorgd voor een uniforme en toegankelijke rapportage over bestedingen én opbrengsten. Ten derde wordt er gevraagd om een betere monitoring op het niveau van de leerling. In het rapport wordt geadviseerd om bijvoorbeeld door helderdere regels rond ontwikkelingsperspectieven op te stellen. Tot slot wordt er gevraagd om meer transparantie voor ouders, leerlingen en andere betrokkenen.

2.1.3.5 Relevantie voor doelmatigheid

Dit rapport benadrukt het belang van doelmatigheid als werkproces waarin bewuste keuzes, effect, en verantwoording samenkomen. De vijf reflectieve vragen van de oud onderwijsinspecteur Verkroost, die later in dit theoretisch kader aanbod komen, zoals "Zijn de uitgaven proportioneel in relatie tot de activiteiten?", krijgen hier praktische lading. Zonder goed zicht op de inzet van middelen en de effecten ervan, is doelmatigheid moeilijk aan te tonen.

2.1.4 Weblog Jos Verkroost

Doelmatigheid is een belangrijk, maar vaak ook lastig begrip, zeker in het onderwijs. Want wat bedoelen we er precies mee? En hoe weet je of je als school of samenwerkingsverband doelmatig werkt? In een weblog, gepubliceerd op 8 november 2018⁷, van de Inspectie van het Onderwijs legt oud-inspecteur Jos Verkroost uit dat doelmatigheid bewust een open norm is. Geen keiharde meetlat, maar een leidraad die vraagt om reflectie en professionele afweging.

2.1.4.1 Reflectie

Verkroost betoogt dat de term 'doelmatig' in beeld kwam toen scholen meer vrijheid kregen in besluitvorming over de inzet van hun middelen, bijvoorbeeld met de invoering van lumpsumbekostiging. Vanaf dat moment moesten instellingen een eigen keuze maken over hoe ze hun geld inzetten, en daarmee ook zelf kunnen uitleggen waarom bepaalde keuzes verstandig en verantwoord zijn.

Maar doelmatigheid laat zich niet makkelijk vangen in cijfers of standaardnormen. Zodra je het te precies probeert te definiëren, wordt het al snel een nieuwe regel. Daarom wordt er niet voor nieuwe voorschriften gepleit, maar voor een praktische manier van kijken en denken.

⁷ Weblog gepubliceerd op 8 november 2018, op website Onderwijsinspectie.



2.1.4.2 Identificeren als ondoelmatig

Om doelmatigheid in beeld te brengen, stelt Jos Verkroost vijf vragen die het schoolteam, het bestuur of het samenwerkingsverband kunnen gebruiken als richtlijn:

- Passen de uitgaven binnen het onderwijsdoel?
- Is er een zakelijk belang?
- Is er gepaste soberheid?
- Zijn er voor kosten gemotiveerde keuzes gemaakt?
- Zijn de kosten proportioneel in relatie tot de activiteiten?

Deze vragen zijn niet bedoeld om te toetsen, maar om het gesprek op gang te brengen. Ze helpen om keuzes te onderbouwen en bewust stil te staan bij de verhouding tussen investering en opbrengst, iets wat juist in het passend onderwijs belangrijk is.

2.1.4.3 Leerrendement als basis voor doelmatigheid

In het kader van doelmatigheid is leerrendement een cruciaal aandachtspunt, zo stelt Verkroost. Het gaat hierbij niet alleen om cognitieve opbrengsten zoals behaalde cijfers of diplomaresultaten, maar ook om bredere ontwikkelingsdoelen zoals zelfredzaamheid, sociaal-emotionele groei en participatie in de school-gemeenschap. Binnen het passend onderwijs betekent dit: draagt de extra ondersteuning bij aan het leerproces van de leerling, en zijn deze inspanningen ook op langere termijn zichtbaar en houdbaar?

Doelmatigheid vraagt dus om een voortdurende afweging: levert een bepaalde inzet van middelen of mensen ook daadwerkelijk een toegevoegde waarde op voor het kind? Deze opbrengst kan kwantitatief of kwalitatief zijn, maar moet altijd te relateren zijn aan het onderwijsdoel. Daarbij hoort ook de vraag: hadden we met minder inspanning of een andere aanpak hetzelfde of zelfs beter resultaat kunnen bereiken?

Door systematisch stil te staan bij het leerrendement van interventies, bijvoorbeeld via evaluaties, observaties of het betrekken van leerling, ouders en docenten, ontstaat een meer lerende en bewuste cultuur. Het gaat hierbij niet om het afrekenen van keuzes achteraf, maar om het versterken van het professionele gesprek over wat werkt, voor wie, en onder welke omstandigheden.

Doelmatigheid vraagt daarom om meer dan alleen efficiëntie; het gaat ook over bewustwording, samenwerking en het durven stellen van kritische vragen. Niet om af te rekenen, maar om samen sterker te worden in het maken van onderbouwde keuzes.

2.2 KERNTHEMA'S BEZIEN VANUIT DOELMATIGHEIDSOOGPUNT

In dit deel van de handreiking koppelen we de theorie uit paragraaf 2.1. aan begrippen die relevant zijn bij de realisatie van passend onderwijs.

2.2.1 Definitie doelmatigheid

De definitie van doelmatigheid wordt in het Van Dale woordenboek als volgt omschreven: *efficiënt: doelmatig werken steeds met het doel voor ogen, zodat geen tijd en middelen worden verspild aan bijzaken*. Doelmatigheid in het onderwijs verwijst naar de mate waarin middelen op een efficiënte manier worden ingezet om vooraf bepaalde doelen te behalen⁸.

Door het Steunpunt Passend Onderwijs, en meerdere samenwerkingsverbanden, wordt de volgende definitie van het begrip doelmatigheid gehanteerd: *Maximale inzet van de middelen ten behoeve van de in het ondersteuningsplan opgenomen thema's, middels de (financiële) uitgangspunten en waarden zoals deze eveneens in het ondersteuningsplan zijn gedefinieerd*⁹. Hierbij wordt de algemene betekenis van doelmatigheid zo verwoord dat het betrekking heeft op het maken en realiseren van een ondersteuningsplan.

In de context van passend onderwijs gaat doelmatigheid niet alleen over het behalen van onderwijsresultaten, maar ook over de mate waarin onderwijsinstellingen de middelen (tijd, personeel, financiën) inzetten om het leren van leerlingen te optimaliseren. Het meten van doelmatigheid gebeurt vaak door het vergelijken van de ingezette middelen met de behaalde resultaten, of bijvoorbeeld KPI's. Hierbij wordt niet alleen het eindresultaat, maar ook de processen en de besluitvorming in de organisatie in beschouwing genomen.

In het kader van passend onderwijs, waarbij het bieden van maatwerk aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften centraal staat, is het onderscheid tussen doeltreffendheid en doelmatigheid relevant. Doeltreffendheid betekent dat de ondersteuning daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van ontwikkelingsdoelen van de leerling. Maar doelmatigheid vraagt om een kritische blik op de inzet van mensen, middelen en tijd: wordt de ondersteuning zo ingezet dat het effect in verhouding staat tot de inspanning?

Een interventie kan bijvoorbeeld succesvol zijn in het verbeteren van het gedrag of leerprestaties van een leerling met extra ondersteuningsbehoeften, maar als daarvoor langdurig en intensief externe begeleiding nodig is, rijst de vraag of deze aanpak ook doelmatig is. Is de inzet proportioneel, herhaalbaar en betaalbaar binnen het grotere geheel van het ondersteuningsaanbod?

⁸ Doelmatigheidsbesef in het onderwijs, 2012.

⁹ Jolink, M. (z.d.). *Doelmatigheid verantwoording*.

Binnen passend onderwijs is het daarom essentieel om niet alleen te kijken of de ondersteuning werkt, maar ook hoe die ondersteuning georganiseerd wordt. Alleen wanneer doelmatigheid en doeltreffendheid hand in hand gaan, kunnen we duurzame en eerlijke ondersteuning realiseren voor alle leerlingen die dit nodig hebben.

2.2.2 Ondersteuningsbehoefte van leerlingen

De ondersteuningsbehoefte van leerlingen verwijst naar de behoeften die leerlingen hebben om te kunnen leren, ongeacht hun achtergrond, vaardigheden of eventuele beperkingen. In het kader van passend onderwijs is het belangrijk dat scholen de diverse ondersteuningsbehoeften van hun leerlingen herkennen en daarop inspelen.

De meeste scholen in het regulier onderwijs hebben of werken aan een scala aan ondersteuning (interventies) dat kan worden geboden, van pedagogische begeleiding tot specialistische zorg. Door het realiseren van passend onderwijs wordt geprobeerd zo veel mogelijk leerlingen binnen het regulier onderwijs te houden. Met passend onderwijs wil de overheid bereiken dat alle kinderen een plek krijgen die past bij de ondersteuningsbehoefte en naar een gewone school gaan als dat mogelijk is.

Volgens de overheid zouden kinderen alleen naar het speciaal onderwijs hoeven als er intensieve begeleiding nodig is. Ook wil de overheid dat gerealiseerd wordt dat de kwaliteiten en de onderwijsbehoefte van het kind bepalend zijn en niet de beperkingen. Tot slot wil de overheid dat kinderen niet meer langdurig thuis komen te zitten, omdat er geen passende plek is om onderwijs te volgen.

Het is belangrijk dat scholen hun ondersteuningsaanbod afstemmen op de behoeften van de leerlingen, zodat zij zich kunnen ontwikkelen ongeacht de omstandigheden. Dit vraagt om flexibele en soms op maat gemaakte onderwijsarrangementen, waarbij intensieve samenwerking tussen leraren, zorgprofessionals en ouders centraal staat. Bij het bekostigen van dit type arrangementen is het goed om rekening te houden met de haalbaarheid van de interventie, om zo rekening te houden met de doelmatige inzet van middelen.

2.2.3 Cyclisch kwaliteitsmanagement

Cyclisch kwaliteitsmanagement is een proces waarbij scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden periodiek reflecteren op hun onderwijspraktijken en verbeteringen of interventies doorvoeren op basis van verzamelde data en evaluaties. Een getoetste methode die veel gebruikt wordt bij cyclisch kwaliteitsmanagement in het onderwijs is door gebruik te maken van de PDCA-cyclus.

Met deze cyclus wordt de kwaliteitszorg in het onderwijs bekeken in een cyclisch proces, waarbij de plan- en do-fase wordt gevolgd door een check- en act-fase¹⁰.

De PDCA-cyclus zorgt ervoor dat onderwijsorganisaties kunnen bijsturen en verbeteren tijdens of na periodieke evaluatie. Door structureel de praktijken en werkwijzen te evalueren en de resultaten te meten, kunnen scholen doelmatiger en doeltreffender omgaan met hun middelen en de leeromstandigheden voor hun leerlingen blijven verbeteren of aan te passen. Het proces van cyclisch kwaliteitsmanagement is van belang voor het waarborgen van de passende ondersteuning voor alle leerlingen en te bepalen of de middelen doelmatig of doeltreffend worden besteed.

2.2.4 Betrekken, stimuleren en het activeren van betrokkenen

Het betrekken van alle betrokkenen bij het proces van onderwijs en ondersteuning is van belang bij het maken van beleid, ook voor passend onderwijs. Dit houdt in dat leerlingen, ouders, leerkrachten, en andere zorgprofessionals actief betrokken worden bij het proces van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en evaluatie. We zien dat samenwerking en goede communicatie tussen alle betrokkenen vaak leidt tot betere onderwijskwaliteit en een grotere kans biedt voor leerlingen met diverse ondersteuningsbehoeften.

Het stimuleren van betrokkenen wordt gezien als een methode om een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit te creëren, waarbij iedereen zich verantwoordelijk voelt voor het leerproces van de leerling. Hierbij wordt ook gekeken naar hoe doelen worden bereikt en hoe dit wordt bekostigd.

Activering kan bereikt worden door een duidelijke communicatiestructuur binnen de organisatie en het bieden van ontwikkeling voor leerkrachten en ondersteunend zorgpersoneel. Kijkende naar begrippen die gaan over het betrekken, stimuleren en activeren van medewerkers en stakeholders wordt daarbij een cultuur van openheid en samenwerking aangemoedigd.

Passende voorbeelden van activeren en betrekken zijn deelnemersraden, de medezeggenschapsraad, het inzetten van thema-avonden of het rondsturen van nieuwsbrieven. Zo worden belangrijke thema's binnen een organisatie relevant en actueel gehouden.

2.2.5 Cultuur van vertrouwen en transparantie

Een cultuur van vertrouwen en transparantie heeft effect op het implementeren van passend onderwijs. Dit houdt in dat het wenselijk is dat scholen open communiceren over hun onderwijspraktijken, besluitvormingsprocessen en de inzet van middelen.

¹⁰ Meester in leren, PDCA-Cyclus, (z.d.).

De frequentie en toon waarop wordt gecommuniceerd heeft ook betrekking op het voorgaande thema over betrekken, stimuleren en activeren van belanghebbenden.

Vertrouwen tussen alle betrokkenen, docenten, ondersteunend personeel, zorgverleners, stakeholders, ouders en andere professionals, vormt de basis voor effectieve samenwerking. Transparantie in het onderwijs heeft niet alleen betrekking op het delen van informatie, maar ook op het bieden van verantwoording over onderwijs- en ondersteuningsresultaten en de inzet van middelen. Het creëren van een cultuur van vertrouwen vraagt om consistent gedrag, eerlijkheid en het respecteren van de deskundigheid van anderen, wat bijdraagt aan een positieve en ondersteunende leeromgeving voor leerlingen.

Het thema verantwoording heeft ook betrekking op het doelmatig inzetten van middelen. De structuur van een organisatie kan effect hebben op hoe deze verantwoording wordt afgelegd. Het stimuleren van een open en ondersteunende organisatie moedigt constructieve discussies aan¹¹. Door het voeren van deze gesprekken kan er worden bepaald of het gevormde beleid doelmatig en doeltreffend is.

2.3 DOELMATIGHEID IS OP VELE NIVEAUS AAN DE ORDE

De doelmatigheidsvraag is op veel niveaus en plaatsen aan de orde. Natuurlijk op het niveau waar het in passend onderwijs vooral om draait: het bieden van extra ondersteuning aan (groepen) leerlingen die dit nodig hebben. De kernvraag hierbij is of de extra ondersteuning doelmatig wordt toegekend en uitgevoerd. Daarbij spelen monitoring en evaluatie een belangrijk rol. Doelmatigheidsvragen zijn makkelijker gesteld dan beantwoord.

Vanuit individuele interventies, kunnen meer algemene vragen geagendeerd worden. Bijvoorbeeld het vraagstuk van curatieve of preventieve interventies. Een conclusie kan zijn dat een curatieve interventie zeer doelmatig is uitgevoerd. Maar meer algemeen kan de vraag gesteld worden of preventieve interventies in de kern niet doelmatiger zijn dan curatieve interventies.

Daarom ligt de doelmatigheidsvraag overal op tafel. Van de intern begeleider of zorgcoördinator die een individueel arrangement overweegt tot en met de toezichthouder

Zicht op doelmatigheid betekent het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de ingezette middelen en de impact daarvan op de onderwijskwaliteit. Dit kan door middel van data-analyse, feedback van docenten en leerlingen, en het monitoren van de voortgang en de resultaten van leerlingen.

¹¹ Tick those boxes, Verantwoording, (z.d.).

Voor scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is het van belang dat scholen systematisch en transparant rapporteren over het gebruik van middelen en de behaalde resultaten, zodat ze continu kunnen verbeteren, aansturen en verantwoording kunnen afleggen aan stakeholders.

Het zichtbaar maken van doelmatigheid biedt scholen en beleidsmakers de mogelijkheid om tijdig in te grijpen wanneer processen of middelen niet effectief of efficiënt blijken te zijn. Periodieke rapportage op basis van KPI's, en cyclisch kwaliteitsmanagement, kunnen houvast bieden aan het bepalen van doelmatigheid van interventies en bekostiging van programma's.

Doelmatigheid in passend onderwijs is een complex, maar belangrijk begrip dat op meerdere niveaus speelt, van klaslokaal tot samenwerkingsverband, van beleidsstrategie tot praktische interventie. De verschillende publicaties en handreikingen laten zien dat doelmatigheid méér is dan efficiënt omgaan met middelen: het is een professionele manier van werken waarin keuzes transparant, onderbouwd en afgestemd zijn op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Uit de bestudeerde onderzoeken en documenten blijkt dat doelmatigheid pas echt vorm krijgt als organisaties beschikken over:

- Zicht op middelen en effecten (ARK, Inspectie van het Onderwijs).
- Heldere koppelingen tussen doelen, beleid en financiën (Handreiking raad van toezicht, Inspectie van het Onderwijs).
- Een cyclische aanpak van kwaliteitszorg, zoals de PDCA-cyclus.
- Een cultuur van vertrouwen en transparantie, waarin verantwoording en dialoog centraal staan.

Doelmatigheid is niet hetzelfde als doeltreffendheid: het gaat niet alleen om het bereiken van een doel, maar om de verhouding tussen inzet en resultaat. Daarbij is proportionaliteit een sleutelbegrip: is de ondersteuning in verhouding tot de benodigde middelen én het effect dat ermee wordt bereikt? Dit vraagt om voortdurende reflectie op de vragen die Jos Verkroost formuleert, zoals: zijn de kosten proportioneel? Zijn er bewuste keuzes gemaakt?

Deze dwarsdoorsnede laat ook zien dat doelmatigheid nauw verbonden is met onderwijscultuur. Het betrekken, stimuleren en activeren van belanghebbenden (leerlingen, ouders, personeel) vergroot de legitimiteit en het draagvlak voor keuzes. Een doelmatige aanpak is dan ook niet alleen planmatig, maar ook relationeel en contextgevoelig.

Doelmatigheid in het passend onderwijs ontstaat in de balans tussen verantwoording, betrokkenheid en de wil om te blijven verbeteren. Het is geen vaste meetlat, maar een gezamenlijke zoektocht naar rechtvaardige, effectieve én haalbare ondersteuning voor elke leerling.

3 DOELMATIG HANDELEN IN BEELD

In het hart van deze handreiking presenteren we zes praktijkvoorbeelden. Manieren waarop onderwijsorganisaties op uiteenlopende wijze handen en voeten geven aan doelmatig denken en werken. Elke casusbeschrijving is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een korte typering van de organisatie gegeven. Hierna wordt het praktijkvoorbeeld beschreven en besproken. De beschrijving eindigt met enkele leerpunten en tips die uit de casus naar voren komen en waar veel organisaties waarschijnlijk hun voordeel mee kunnen doen. Ten slotte wordt aangegeven bij wie en via welke weg nadere informatie over de casus beschikbaar is. Na het beschrijven van elke casus worden de belangrijkste tips op een rijtje gezet.

3.1 SAMENWERKINGSVERBAND VO ZAANSTREEK – WERKEN MET HET RASCI-MODEL VERDUIDELIJKT VERANTWOORDELIJKHEDEN

Van vage afspraken naar heldere rollen: RASCI in actie bij Samenwerkingsverband VO Zaanstreek

3.1.1 Typering van de organisatie

Het Samenwerkingsverband VO Zaanstreek (SVZ) bestaat uit zes samenwerkende schoolbesturen. Zij zijn vertegenwoordigd in de deelnemersraad van SVZ. Samen zetten zij zich in voor goed voortgezet onderwijs en passende ondersteuning voor ruim 9000 leerlingen in de Zaanstreek; voor inclusief onderwijs, zo dicht mogelijk bij huis, met ondersteuning die aansluit bij wat leerlingen nodig hebben. SVZ is meer dan alleen een overlegorgaan. Het is ook een netwerkorganisatie die samenwerking en kennisdeling stimuleert — tussen de scholen en ook tussen scholen, gemeenten, jeugdhulp, GGD, leerplicht, ouders, leerlingen en anderen. Daarnaast is SVZ een organisatie met een eigen bureau en vaste onderdelen zoals de Commissie Toewijzing en Advies en de ondersteuningsplanraad. De organisatie wordt onafhankelijk gecontroleerd door een raad van toezicht.

Als de basis- en extra ondersteuning in het reguliere onderwijs onvoldoende blijken, biedt het orthopedagogisch didactisch centrum van SVZ (OPDC) diverse bovenschoolse regionale voorzieningen voor leerlingen, zoals het Time Out Project, Begeleiding Beroepsvoorbereiding Zaanstreek en Maatwerktrajecten. Het doel is altijd terugkeer naar het regulier onderwijs. Daarnaast fungeert het Kennis- en Expertisecentrum voor inclusief en passend onderwijs (KEC) van SVZ ter ondersteuning voor de aangesloten scholen om de ambities beschreven in het Ondersteuningsplan, dat met input van alle betrokken partijen gedragen tot stand is gekomen, waar te maken. Ook maken drie scholen voor gespecialiseerd onderwijs onderdeel uit van het dekkend netwerk van voorzieningen van SVZ.

3.1.2 Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden bevordert doelmatig werken

In april 2024 presenteerde SVZ het Ondersteuningsplan 2024–2028, waarin acht doelstellingen zijn geformuleerd om inclusief onderwijs met daarbinnen passend onderwijs verder te versterken. De focus van het samenwerkingsverband ligt sindsdien op het aantoonbaar effectief inzetten van middelen en het zichtbaar maken van resultaat. Waar eerder cyclisch verantwoording minimaal was, is nu een meer gestructureerde aanpak ingevoerd op basis van bekende PDCA-cycli en het voor SVZ nieuwe RASCI-model. Deze aanpassing en verandering hebben al gezorgd voor meer transparantie, meer eigenaarschap binnen het netwerk en een beter functionerende samenwerking tussen partners. Voorheen ontbraken zowel een duidelijke structuur als een methodiek om doelstellingen uit het ondersteuningsplan, die nu geplot zijn in een meerjarenplan en in jaarplannen, daadwerkelijk te bewaken. Hierdoor werd onvoldoende en vaak (te) laat (bij)gestuurd op resultaten en was het voor betrokken partijen onduidelijk wat hun precieze rol en (deel)verantwoordelijkheid was. Immers: als je samen verantwoordelijk bent, wie doet dan eigenlijk wat, waar kun je elkaar dan op aanspreken en hoe ga ermee om als het niet loopt zoals je wenste of verwachtte?

De inzet van het RASCI-model helpt om rollen, taken en verwachtingen scherp te definiëren en regelmatig de stand van zaken en ontwikkelingen te bespreken. Ook relateert het de acties aan meetbare doelstellingen aan de hand van concrete indicatoren zoals overeengekomen in het Ondersteuningsplan.

RASCI is een Engels acroniem, een model om verantwoordelijkheden te duiden vanuit vijf rollen:

- Responsible: degene die het werk uitvoert of ervoor zorgt dat het wordt gedaan.
- Accountable: de eindverantwoordelijke die toeziet op de uitvoering en beslissingen neemt.
- Supportive: de persoon of groep die ondersteuning biedt aan de uitvoerende partij.
- Consulted: betrokken partijen die vooraf geraadpleegd worden.
- Informed: personen of instanties die op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen en beslissingen.

Onderstaand twee voorbeelden hoe SVZ werkt met het RASCI-model in het jaarplan 2024-2025. De voorbeelden zijn gebaseerd op een momentopname van maart 2025. Het jaarplan van SVZ, waar deze voorbeeld onderdeel van zijn, is een levend document dat geactualiseerd wordt als nieuwe inzichten of ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

3.1.2.1 Aanpak schoolaanwezigheid – gedeelde verantwoordelijkheid in actie

SVZ heeft verschillende initiatieven gelieerd aan de eerste doelstelling uit het Ondersteuningsplan ‘Al onze leerlingen volgen onderwijs’ ingericht op basis van het RASCI-model.

Bijvoorbeeld bij subactiviteit 1 (bovenste witte rij) in onderstaand overzicht: bij het mede-opstellen van het nieuwe regionaal VSV-plan (Voortijdig Schoolverlaten) is de directeur-bestuurder zowel verantwoordelijk voor uitvoering als eindverantwoordelijk voor besluitvorming m.b.t. het onderwijsdeel. De directeur-bestuurder heeft hierbij ondersteuning van een beleidsmedewerker, teamleider van het OPDC en de voorzitter van de regionale thuiszitterstafel vo. Decanen en Coördinatoren Ondersteuning en Begeleiding (COB) van de vo-scholen worden vooraf geconsulteerd, terwijl de deelnemersraad en raad van toezicht geïnformeerd worden over inhoud en proces. (De deelnemersraad moet daarnaast eerst akkoord geven voordat besluiten worden genomen, vanwege haar belangrijke statutair vastgestelde rol bij de voorbereiding en vaststelling van het strategisch beleid van SVZ.)

Speerpunt 1: De leerlingen						
Verbetermaatregelen		Zie bijlage 3 van het SVZ Ondersteuningsplan 24-28				
Proces		Alles wat SVZ doet, heeft als doel al onze leerlingen passend en inclusief onderwijs te bieden. Niet voor niets gaan onze drie leidende principes over onze leerlingen. Drie doelstellingen die hen direct ten goede komen, vallen onder dit speerpunt. Voor alle drie de doelstellingen binnen dit speerpunt is het ondersteuningsteam op school van groot belang. De samenwerking in het netwerk met leerplecht, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening, maar vooral ook met ouders en leerlingen is een voorwaarde om succesvol te zijn.				
Doelstelling 1 Al onze leerlingen volgen onderwijs		Indicator: 1. Aantal thuiszittende leerlingen langer dan drie maanden zonder onderwijs. 2. Aantal leerlingen dat meer dan 80 uren per jaar verzuimt. Deze indicator volgt in jaarplan 2.		Waardering: Lagere score is beter		
Startwaarde 1-8-2024: Aantal thuiszittende (lg.) langer dan 3 maanden = 55 (30 geaccrediteerd, 17 ongeaccrediteerd) Januari 2025 bekend startwaarde >80 uren verzuim/jaar		Streefwaarde in 4 jaar: 1. Aantal thuiszittende (lg.) langer dan 3 (mjd) = ½ startwaarde. 2. Aantal (lg.) langer meer dan 80 uren per jaar verzuimt = ½ startwaarde.		Waarde na jaar 1: 1. 40 Startwaarde en waarde na 1 jaar per school bekend januari 2025		
Hoofdactiviteit: Inventariseren ondersteuningsbehoeften van thuiszittende leerlingen						
Wat willen we bereiken?		Verantw.	Responsible	Accountable	Supportive	Informed
1. Mede-opstellen van nieuw regionaal VSV-plan 2025-2028.		Maart 2025: Beleidsmedewerker SVZ (aangesloten bij beleidsgroepen, in 80 wordt door SVZ benadrukt dat er geen besluiten kunnen worden genomen zonder eerst akkoord DNR).	Directeur-bestuurder SVZ	Directeur-bestuurder SVZ	Beleidsmedewerker SVZ, Voorzitter Thuiszitters-stafel en CTA, Teamleider OPDC	DNR, RvT
2. (Afhouden onderzoek naar thuiszittende leerlingen en) inkomsonderzoek van de resultaten.		Maart 2025: Conferentie is georganiseerd voor presentatie onderzoeksresultaten en kick-off implementatie.	Directeuren/of-toren VO-scholen	DNR	Voorzitter Thuiszitterstafel en CTA, KEC SVZ, COB VO-scholen	RvT
3. (in COBG) Vaststellen nieuwe Samen Thuiszitterspect en -aanpak.		Maart 2025: Aanpak en gaat zijn goedkeuring door de DNR.	Directeur-bestuurder SVZ (onderwijsdeel), Wetshouders (gemeentelijke deel), Organisatie per werkdag SVZ en Samenst.	Directeur-bestuurder SVZ (onderwijs deel), Wetshouders (gemeentelijke deel)	Beleidsmedewerker gemeenten, GGD, Leerplecht, Jeugdteam, Beleidsmedewerker SVZ, Coördinatoren SWV PO	Voorzitter Thuiszitterstafel, Beleidsadviseur SWV PO
4. De scholen en besturen werken gezamenlijk aan schoolaanwezigheid door de Samen Thuiszitterspect op te nemen in het verzuimbeleid en de school te voeren (volgende kwaliteitscyclus).		Maart 2025: Na de conferentie wordt een implementatieplan en met de school gemaakt, waarschijnlijk o.l.v. ingedeeld.	Directeuren/of-toren VO-scholen	DNR	Beleidsmedewerker SVZ	KEC SVZ, Voorzitter Thuiszitters-stafel
5. Inzicht verkrijgen in aantal leerlingen met vrijstelling 5 onder a.		Maart 2025: De partij voor opnieuw achteraan, komt SVZ terug op DNR-juni 2025.	Directeur-bestuurder SVZ	Directeur-bestuurder SVZ	Beleidsmedewerker SVZ, Teamleider Leerplecht	DNR, RvT

Afbeelding 1: Voorbeeld doelstelling ‘Al onze leerlingen volgen onderwijs’ RASCI-model

3.1.2.2 Thuisnabij passend onderwijs

In het eerste jaar van het huidige Ondersteuningsplan wordt met betrekking tot de doelstelling ‘we hebben thuisnabij passend onderwijs’ onder meer gewerkt aan het inzichtelijk maken van het aanbod van vso-profielen in de regio. Om vervolgens gevonden hiaten in het dekkend netwerk te vullen. Ook wordt met medewerking van het KEC geïnventariseerd welke scholen voldoen aan de norm die men samen heeft afgesproken voor de basisondersteuning en wat er regionaal nog nodig zou kunnen zijn om die norm overal te bereiken. Bij subactiviteit 4 staat de deelnemersraad als eindverantwoordelijke benoemd. De directeuren en rectoren van de vo-scholen zijn als verantwoordelijke (responsible) aangewezen binnen het RASCI-model. (De basisondersteuning zelf is uiteraard de verantwoordelijkheid van de scholen en schoolbesturen.)

Directeuren, rectoren en overlegpartners, zoals de ondersteuningsplanraad of het regionale kernteamoverleg met jeugdhulp, GGD, leerplicht en de beleidsmedewerker van SVZ worden actief geconsulteerd bij het vormgeven van beleid en de inzet van ondersteuning. Afhankelijk van de (sub)activiteit kunnen de directeuren, rectoren of andere overlegpartners verantwoordelijk zijn voor uitvoering, eindverantwoordelijkheid dragen, ondersteuning bieden of op de hoogte worden gehouden. Zij leveren inhoudelijke input op basis van hun expertise en praktijkervaring. Bij een aantal subactiviteiten vervult de deelnemersraad de rol van eindverantwoordelijke en ziet toe op de uitvoering en besluitvorming. Bij subactiviteit 4 vallen directeuren, rectoren, CTA, OPR en OJSP onder de categorie ‘Informed’, waarmee wordt bedoeld dat zij op de hoogte worden gehouden van de voortgang en besluiten. De deelnemersraad is bij subactiviteit 3, 4 en 5 betrokken als eindverantwoordelijke.

Doelstelling 2: We hebben thuisnabij passend onderwijs	Indicator: 1. Aantal VSO leerlingen buiten de regio 2. Aantal thuiszittende leerlingen langer dan drie maanden zonder onderwijs 3. Inzichtelijk wat de ondersteuningsbehoeften zijn van Iln die langer dan drie maanden zonder onderwijs thuiszitten 4. Percentage scholen dat voldoet aan de afspraken over de basisondersteuning	Waardering: 1. Lagere score is beter (lagere score is beter 2. lagere score is beter 3. hogere score is beter 4. hogere score is beter
Startwaarde 1-8-2024: 1. 29% VSO Iln geen thuisnabij onderwijs 2. Aantal thuiszittende Iln langer dan 3 mnd = 55 (38 goorloofd, 17 ongoorloofd) 3. Volgt uit onderzoek Radar Advies 4. 0-meting checklist levert startwaarde	Streefwaarde in 4 jaar: 1. Iln geen thuisnabij onderwijs = 10% 2. Aantal thuiszittende Iln langer dan 3 mnd = 1% startwaarde. 3. 100% inzichtelijk 4. 100% van de scholen	Waarde na jaar 1: 1. 25% 2. 48 3. - 4. Checklist af en opdracht gedeeld met alle scholen
Hoofdfunctie: De schoolondersteuningsprofielen, het VSO-scholen en regionale bovenscholse voorzieningen van het OPDC SVZ zorgen voor een dekkend netwerk		

Wat willen we bereiken? Subactiviteiten	Voortgang	Responsable	Accountable	Supportive	Consulted	Informed
1. Starten symbioseproject voor Iln van PRO de Faam en GVO Dynamica.	Maart 2025: Iln instellinggroep, taakgroep en stuurgroep zijn opgericht. Voortopige planning start leerjaar 2 in schooljaar 25-26.	Directie de Faam en GVO Dynamica	Bestuur Zaam en bestuur Zaam Primair	Projectgroep	KEC SVZ	DNR
2. Besluiten over besogde partner (ert, analyseren mogelijheden nieuwe partner) onderwijszorgsamenwerk voor leerlingen die beperkt of geen onderwijs volgen.	Maart 2025: Gemeente kon niet voor 2 jaar financieren. Soortgelijke benodigt aanbod leer wijk 7 moet terugkomen in CIA. Komt terug op DNR juni 25	Directeur-bestuurder SVZ (onderwijsdied), Wechouders (gemeentelijke deel)	Directeur-bestuurder SVZ (onderwijsdied), Wechouders (gemeentelijke deel)	Beleidsadviseurs gemeenten, Jeugdteam, Beleidsmedewerkers SVZ	Voorzitter Thuiszitter-toel & Beleidsadviseur SWV PO	DNR
3. Starten van een VSO-havo en vwo-onderbouw in het VSO die voortbrekt op reguliere bovenbouw.	Maart 2025: Deze groep is nu kleine groep, wa zomervakantie 25 moet leerlingen.	Stuurgroep (OVS-lid GVO, Directeur-bestuurder SVZ, Regiodirecteur (HUB Onderwijs Noord, Rector-bestuurder St. Michael College)	DNR	Projectleider	Expertisegroep	
4. Inventariseren aantal scholen dat voldoet aan de afspraken basisondersteuning (a.d.h.v. checklist basisondersteuning) inclusief een trajectvoorziening die leerlingen zoveel mogelijk in de klas ondersteunt.	Maart 2025: KEC is bezig met deze inventarisatie. Nog niet af, maar loopt goed.	Directeur-bestuurder SVZ	DNR	KEC SVZ	Ondersteuningsplan, ms scholen	Directeuren, Rectoren, CTA, OPR, OJSP
5. Inventariseren van huidige aanbod VSO-profielen en niveaus (inclusief PTA).	Maart 2025: Is sinds eind schooljaar 24-25 bekend in de regio.	Directeur-bestuurder SVZ	DNR	KEC SVZ	Ondersteuningsplan, ms VSO-scholen	Directeuren, Rectoren, CTA, OJSP

Afbeelding 2: Voorbeeld ‘doelstelling We hebben thuisnabij passend onderwijs’

3.1.3 Opbrengsten en verwachtingen RASCI-aanpak

Door bij de start van elk traject expliciet het RASCI-model na te gaan en vast te leggen wie de inhoudelijke regie voert (bijvoorbeeld een stuurgroep), wie verantwoordelijk is voor de uitvoering (bijvoorbeeld de scholen of externe partners), en wie eindverantwoordelijk is voor besluitvorming en verantwoording (bijvoorbeeld de deelnemersraad), ontstaat meer helderheid. Dit vergroot de transparantie, versterkt het eigenaarschap van alle betrokken partijen en draagt bij aan een betere kwaliteit van uitvoering. Om de inhoudelijke betrokkenheid verder te versterken en eigenaarschap te delen op de gezamenlijk vastgestelde ambities in het Ondersteuningsplan, is besloten het jaarplan structureel te agenderen in de bestuurlijke overleggen van de deelnemersraad. Voorafgaand aan deze bijeenkomsten wordt gerichte input verzameld, zodat tijdens de vergaderingen meer tijd is voor verdieping en inhoudelijke reflectie. De eerste keer is in maart 2025 geweest. De deelnemersraad overlegt zo’n vijf keer per jaar. Jaarlijks wordt het plan ook tijdens de SVZ-dag in april geëvalueerd en er wordt dan vooruitgekeken naar het nieuwe jaarplan. Dat gebeurt met een grote, brede groep van betrokkenen uit de regio: beleidsmedewerkers van de gemeenten, met docenten, met gedragswetenschappers, met leerlingen, met bestuurders, met jeugdhulp, met leerplicht, met ouders, met directeuren en rectoren, met coördinatoren ondersteuning en begeleiding, etc. Ook dat gebeurde recent voor het eerst, namelijk in april 2025.



Inmiddels worden de eerste positieve resultaten zichtbaar. De duidelijke toewijzing van een 'hoofdverantwoordelijke' per onderdeel zorgt, zo werd tijdens de eerste evaluaties aangegeven, voor meer helderheid, eigenaarschap en aanspreekbaarheid van o.a. bestuurders. Een van de kritische noten was het gemis van docenten als belangrijke partij bij een aantal activiteiten. Positieve feedback wordt daarnaast gegeven over de structuur die deze manier van werken brengt, ook al is soms nog even wennen.

3.1.4 Leerpunten en tips

- Probeer, bijvoorbeeld met het RASCI-model, (deel)verantwoordelijkheden scherp(er) af te spreken met je samenwerkingspartners.
- Gebruik een model, cycli, data en indicatoren alleen als aanleiding en in combinatie met duiding om met elkaar het goede gesprek te voeren; het werk van samenwerkingsverbanden is te complex en gelaagd om (alleen) op papier te vangen.
- Gun elkaar en jezelf ruimte, tijd en structuur om te spelen en oefenen met een model, zodat het je echt verder kan brengen en het je helpt samen het beste te doen voor alle leerlingen.

Wie vertelt mij meer?

Lydie van de Laar, directeur-bestuurder SVZ
l.vandelaar@swvvozaanstreek.nl
+31621155811

3.2 KOERS VO – EERST DENKEN DAN DOEN ALS MINDSET

Doelgericht denken = doelmatig doen: de Koers VO-aanpak uitgelegd

3.2.1 Typering van de organisatie

Koers VO is een samenwerkingsverband passend onderwijs vo dat gevormd wordt door 18 schoolbesturen met ca. 112 schoollocaties, die gezamenlijk onderwijs verzorgen voor bijna 55.000 leerlingen in de regio Rotterdam. Het samenwerkingsverband richt zich op het bieden van passend onderwijs dat aansluit bij de talenten en mogelijkheden van elke leerling. In samenwerking met gemeenten en onderwijspartners wordt gewerkt aan een geïntegreerd ondersteuningsaanbod.

In oktober 2022 is het ondersteuningsplan *Op koers naar een perspectiefrijke toekomst voor elke jongere (2022–2026)* geïntroduceerd, waarin de gezamenlijke visie en strategieën zijn vastgelegd. Dit ondersteuningsplan benoemt het belang van het meten van opbrengsten, het cyclisch evalueren van de inzet en het versterken van de impact van ingezette interventies. Dit vergt expliciete aandacht voor de werkzame elementen van ondersteuning, en daarmee een herziening van hoe doelmatigheid wordt ingevuld en verantwoord. Daarbij is een concrete, resultaatgerichte aanpak belangrijk, gericht op zicht en sturing van de effectiviteit van de ondersteuning.

3.2.2 Verantwoorden: een leerproces

Binnen Koers VO was er in de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs in 2014 geen sprake van verantwoording door scholen richting het samenwerkingsverband. Rond 2016-2017 kwam de eerste aanzet om verantwoording vorm te geven via formats, in eerste instantie op basis de *vijf IVO-velden*¹². Deze vijf punten richten zich op extra handen in de klas/ de hoeveelheid aandacht in de klas, aanpassingen in onderwijsmaterialen, aanpassingen in de ruimtelijke omgeving, de inzet van expertise en samenwerking met externe organisaties. In de praktijk leidde dit vooral tot een administratief proces zonder dat het duidelijk maakte hoe passend onderwijs op scholen tot stand kwam of zich ontwikkelde. Het verantwoorden met formats en bonnetjes hielp niet om de impact van interventies zichtbaar te maken. De formats gaven onvoldoende inzicht in de onderwijskundige kant van de ondersteuning. Dit leidde ertoe dat samen met scholen werd gezocht naar een meer zinvolle manier van verantwoorden.

¹² Indicatiestelling vanuit onderwijsbehoeften (Miedema, 2012).

In een daaropvolgend jaar werd geëxperimenteerd met verhalende verantwoording, wat door scholen positief werd ervaren vanwege de inhoudelijke verdieping en meer onderlinge uitwisseling. In de jaren daarna is in samenwerking met scholen en met ondersteuning van Wouter Hart¹³ toegewerkt naar *‘anders verantwoorden’*, waarbij scholen op eigen wijze reflecteren op hun ondersteuning en er minder nadruk ligt op de euro's. Deze verandering werd ervaren als een verbetering.

Maar na enige tijd constateerden zowel de schoolbesturen als het samenwerkingsverband dat in het proces te veel nadruk lag op het sluitstuk van de cyclus, namelijk het verantwoorden. Ook werd gezien dat het gesprek nog steeds te veel werd bepaald door geld. Het samenwerkingsverband heeft daarom bewust gekozen voor een koerswijziging.

Recent is daarom besloten om de nadruk in het proces te verplaatsen naar 'de voorkant'. Daarbij wordt ook het financiële aspect minder dominant gemaakt. Sinds eind vorig jaar is binnen Koers VO het besef gegroeid dat de echte winst zit in het verschuiven van aandacht naar de voorkant van het proces. Vooral in de organisatie zelf en tussen bestuur en intern toezicht kreeg deze benadering sindsdien al vorm. Men is ervan overtuigd dat deze benadering meer zicht geeft op de doelmatigheid van de activiteiten.

Dit wil men de komende jaren verbreden. Bijvoorbeeld door voor nieuwe projecten, zoals een trajectklas of innovatieklas, een gedegen plan te vragen vóórdat middelen beschikbaar worden gesteld. Deze werkwijze vraagt om verdere doorontwikkeling en bredere toepassing, zodat steeds meer scholen vooraf alternatieven afwegen en beter zicht krijgen op de aannames en succesvoorwaarden van hun interventies.

Dit betekent dat veel denkkracht gevraagd wordt aan het begin van het proces. Daarbij wordt nagedacht over de vraag hoe een proces of interventie moet lopen om tot het beoogde resultaat te komen. Welke aannames, stappen en activiteiten nodig zijn om het specifieke doel te bereiken? Pas als dat inhoudelijke plan klaar is, worden er middelen aan gekoppeld. Het is de bedoeling dat scholen leren alternatieven af te wegen en vooraf de voorwaarden voor effectiviteit in kaart te brengen. Deze werkwijze is de gewenste toekomstige ontwikkeling binnen Koers VO, en draagt bij aan onderbouwde en meer impactgerichte keuzes. Daarbij erkennen de schoolbesturen en het samenwerkingsverband dat veel variabelen de effectiviteit van een interventie kunnen beïnvloeden.

¹³ O.a. auteur van Verdraaide organisaties (2011).

Er ontstaat door deze werkwijze naar verwachting ruimte voor proportionele en goed onderbouwde beslissingen vanuit het besef dat het om schaarse gemeenschapsmiddelen gaat. Het helpt scholen, schoolbesturen en het samenwerkingsverband te voorkomen dat middelen worden ingezet zonder vooraf helder te maken wat het beoogde effect is. Denkmodellen als *Theory of Change en Impact gestuurd werken*¹⁴ vormen daarbij het uitgangspunt. Koers VO ziet deze andere manier van denken en werken nadrukkelijk als een gezamenlijk veranderproces.

De ontwikkeling van een administratieve verantwoordingscultuur naar doelgericht en opbrengstgericht handelen vraagt om een andere manier van denken en werken van scholen en besturen. Het gaat steeds nadrukkelijker om bewust kiezen voor wat werkt en het onderbouwen van interventies die aantoonbaar bijdragen aan het leren van leerlingen.

Ook nu de aandacht verschuift naar de planfase blijft veranderwoorden wel een essentieel onderdeel van het proces. Met de focus op de vraag welke resultaten met de inzet van middelen worden bereikt. Door vooraf te formuleren wat het doel is, welke activiteiten worden uitgevoerd en wie daarbij betrokken zijn, ontstaat verantwoording die zich niet beperkt tot controle achteraf, maar die juist draait om het evalueren van de opbrengsten voor leerlingen.

Deze omslag leidt tot een andere cultuur van verantwoorden, minder gericht op verantwoording als sluitstuk, en meer als een uitnodiging tot reflectie en dialoog. Het jaarlijkse gezamenlijke verantwoordingsmoment van en tussen schoolleiders, dat enkele jaren geleden werd geïntroduceerd, blijft hierin belangrijk.

Horizontale verantwoording bevordert een open dialoog zonder dat het proces verzandt in bureaucratie. In plaats van gestandaardiseerde formats krijgen scholen nu de ruimte om in eigen woorden te reflecteren op hun keuzes, de inzet van middelen en de (eerste) opbrengsten. Schriftelijke verslaglegging blijft onderdeel van het proces, maar zonder dwingende structuur of sjabloon.

Dit nodigt uit tot reflectie en vragen vanuit andere scholen en het samenwerkingsverband, maar altijd vanuit een houding van nieuwsgierigheid en gezamenlijke verbetering. De laagdrempelige sfeer maakt het mogelijk om open te zijn over wat werkt en wat niet, en stimuleert het leren van elkaars praktijken. Juist deze open en persoonlijke benadering draagt bij aan een cultuur van transparante verantwoording en onderlinge inspiratie.

¹⁴ United Nations Development Group. *Theory of Change: Companion guidance to the UNDAF*. United Nations Sustainable Development Group, 2017.

Het optimaliseren van het dekkend netwerk en de route naar inclusiever onderwijs



Afbeelding 3: Afbeelding uit Ondersteuningsplan Koers VO (2022-2026)

3.2.3 Na aandacht voor verantwoord en nu ook aandacht voor verdelen

De verschuiving van verantwoord naar denkkracht vooraf kan ook consequenties hebben voor het verdelen van de beschikbare middelen.

Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 wordt bij Koers VO gewerkt met het zogenaamde waarderingsstelsel. Dit wordt gebruikt voor toekenning van budget aan reguliere vo-scholen. Dit waarderingsstelsel bestaat uit:

1. een vaste voet;
2. een bedrag per leerling;
3. een waardering voor instroom van leerlingen uit so, sbo en vso.

Hieraan is enkele jaren geleden een aanvullende waardering toegevoegd voor leerlingen van buiten de regio. Deze verdeelsystematiek is periodiek licht bijgesteld, maar wordt in de kern al jaren zo gehanteerd.

Inmiddels zijn er meerdere redenen om deze verdeelsystematiek fundamenteel te evalueren. Middelen worden schaarser, bijvoorbeeld omdat de deelname aan het vso toeneemt en omdat het oplossen van nieuwe knelpunten geld vraagt. En ontwikkelingen richting inclusiever onderwijs vragen om heroverwegingen. Hoe waardeer je bijvoorbeeld de vo locatie die leerlingen met forse ondersteuningsbehoeften opneemt vanuit een inclusieve basisschool?

Het ontwikkelen van het ondersteuningsplan 2026-2030 biedt de kans de verdeelsystematiek grondig tegen het licht te houden. Met het herijken van de verdeelsystematiek in aanloop naar het nieuwe ondersteuningsplan ontstaat de kans om niet alleen scherp te kijken naar de financiële verdeling, maar deze ook nadrukkelijker te verbinden aan inhoudelijke doelen. Dit sluit aan bij de bredere beweging waarbij verantwoording niet langer primair draait om euro's, maar om de vraag wat investeringen daadwerkelijk opleveren voor leerlingen. Juist door deze koppeling tussen verdeling en opbrengst kan een cultuur ontstaan waarin scholen van elkaar leren, elkaar uitdagen en gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor betekenisvolle resultaten.

3.2.4 Onderdeel van een breder proces

De hierboven beschreven verandering is onderdeel van een breder proces. Kenmerken van dit proces zijn onder meer de aandacht voor good governance en aandacht voor goede samenwerkingsrelaties met partners.

Good governance

Koers VO werkt structureel aan versterking van good governance. Transparantie, strategisch beleid en ruimte voor maatwerk zijn hierbij de kern. In het voorjaar van 2024 is een traject gestart om de definitie van doelmatigheid beter te verankeren in beleid en uitvoering. De raad van toezicht heeft inmiddels een definitie van doelmatigheid vastgesteld. Deze luidt als volgt:

Koers VO toetst bij al haar — zowel nieuwe als bestaande — activiteiten de koppeling tussen de inzet van (beschikbare) middelen en het te bereiken resultaat. Er worden bewuste keuzes gemaakt, waarbij steeds wordt gestreefd naar de meest efficiënte optie om het gewenste doel te behalen. Na het behalen van het doel, of de afronding van de activiteit, is het evalueren van de gemaakte keuzes structureel onderdeel van het proces.

De raad van toezicht gebruikt de vastgestelde definitie van doelmatigheid actief als toetssteen. Binnen het managementteam en bij nieuwe beleidsinitiatieven geldt deze definitie als uitgangspunt. De inzet van middelen is daarbij steeds gekoppeld aan het bereiken van concrete effecten.

Nu deze definitie is vastgesteld doemen nieuwe vragen op. Namelijk hoe de scholen mee te nemen in deze manier van denken en werken. Ligt dat op de weg van het samenwerkingsverband, of ligt dat op de weg van de schoolbesturen? Blijft het samenwerkingsverband bij faciliteren en stimuleren, of neemt Koers VO een meer sturende rol aan? Dit is een vraag die in de komende periode beantwoord moet worden.

Samenwerking

De beweging naar nog beter passend en inclusiever onderwijs leidt tot andere vormen van ondersteuning binnen scholen en netwerken rondom scholen. Om passend onderwijs voor zoveel mogelijk leerlingen binnen het reguliere onderwijs mogelijk te maken, is een intensieve samenwerking nodig tussen onderwijs, jeugdhulp en andere partners. In de praktijk blijkt dat verschillen in regelgeving, financiering en afwijkende (verantwoordings)kaders tussen onderwijs en jeugdhulp deze samenwerking kunnen bemoeilijken of vertragen.

Dit maakt het noodzakelijk om vooraf duidelijke afspraken te maken met gemeenten en zorgpartners over hoe de bekostiging wordt geregeld en hoe verantwoord wordt over activiteiten, arrangementen, voorzieningen en/of interventies die een combinatie van onderwijs en jeugdhulp vragen. Door hier vroegtijdig op af te stemmen wordt voorkomen dat leerlingen onnodig tussen wal en schip vallen en kan ondersteuning sneller en effectiever worden ingezet.



3.2.5 Leerpunten en tips

- Omschrijf concreet vanuit welke definitie van doelmatigheid je werkt.
- Verplaats het denkwerk naar 'de voorkant', maak verantwoorden tot een logisch sluitstuk.
- Denk verder dan geld: koppel middelen aan beoogde effecten.
- Betrek partners actief.

Wie vertel mij meer?

Samenwerkingsverband Koers VO Rotterdam
info@koersvo.nl
010-484 25 76

3.3 SAMENWERKINGSVERBAND VO ZUIDOOST UTRECHT – EEN VRAGENLIJST ALS BASIS VOOR HET GESPREK OVER DOELMATIGHEID

Vragen die verschil maken: zo voert SWV Zuidoost Utrecht het gesprek over doelmatigheid

3.3.1 Typering van de organisatie

Het Samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht bestaat uit 12 schoolbesturen, 22 scholen, 5 gemeenten. Samen verzorgen zij passend onderwijs voor ruim 13.000 leerlingen in de gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist. Het samenwerkingsverband ondersteunt scholen bij het bieden van onderwijs dat aansluit bij de behoeften van elke leerling. Daarbij werkt het samenwerkingsverband samen met Bureau Invista, een organisatie actief binnen samenwerkingsverbanden op het gebied van kwaliteitszorg en monitoring.

3.3.2 Opbouw vragenlijsten

Binnen het Samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht is een stap gezet in het doelmatiger inzetten van middelen. Beleidsmedewerker Tessa Hultink werkte samen met (oud)collega's van het samenwerkingsverband en extern adviseur Mik Ploemacher aan een Excel-instrument dat scholen helpt om op structurele wijze inzicht te krijgen in de besteding van middelen.

De kracht van dit instrument ligt niet alleen in het verantwoordingsaspect, maar vooral in het stimuleren van een gezamenlijke leer- en reflectiecultuur. Jaarlijkse actualisering houdt de tool relevant. De vragenlijst bestaat uit meerdere tabbladen, elk gericht op een specifiek aspect van de ondersteuning. Aan de ontwikkeling en doorontwikkeling hebben verschillende schoolbestuurders (oud) medewerkers, waaronder Vera Janssen, en externe adviseurs bijgedragen.

Het Excel-document behandelt verschillende onderwerpen die samen een compleet beeld geven van hoe middelen worden ingezet en verantwoord. Zo biedt het tabblad 'Schoolgegevens' een overzicht van de toegewezen middelen, ingevuld door schoolleiders of zorgcoördinatoren. In 'Zorginfrastructuur' wordt inzicht geboden in de inrichting en bekostiging van zorgstructuren. Het tabblad 'Zorginzet' brengt stromen naar het voortgezet speciaal onderwijs en bijbehorende ondersteuningsbehoeften in beeld, aangevuld met uitsplitsing naar leerlingenzorg, personele inzet en materiaal.

Schoolgegevens

schooljaar 2023-2024



Ingevuld voor school	
ingevuld door	

Te verantwoorden bedragen voor schooljaar 2023-2024		
middelen passend onderwijs (dit bedrag is inclusief de vaste voet voor zorginfrastructuur van het swv)	€ 0	+
indexatie	€ 0	+
kosten in euro VSO verwijzingen die afgelopen schooljaar zijn ingehouden	€ 0	-
TOTAAL nog te verantwoorden aan het samenwerkingsverband	€ 0	=

Afbeelding 4: Invullen formulier 'schoolgegevens'

Ook actuele thema's zoals thuiszitters worden specifiek uitgelicht. Het tabblad hierover bevat zowel data als kwalitatieve vragen, die de koppeling zichtbaar maken tussen extra inzet en preventie.

Thuiszitters

schooljaar 2023-2024

1. Hoeveel thuiszitters had uw school over heel schooljaar 2023/2024?

aantal thuiszitters:

2b. En welke ondersteuningsbehoeften ziet u voornamelijk bij thuiszitters (geef in kolom E met X aan)

Sociaal emotioneel (pesten of gepist worden, sociale vaardigheden, emotieregulatieproblematiek)	
Leren (leerproblemen/leerachterstand/gediagnostiseerde leerstoornis)	
Executieve functies (plannen en organiseren)	
Gedrag internaliserend (neerslachtigheid, psychosomatische problematiek, automutilatie)	
Gedrag externaliserend (verbaal en fysiek agressief gedrag, oppositioneel gedrag)	
Communicatief (stoornis in de spraaktaalontwikkeling, mutisme)	
Hoogbegaafdheid	
overig, nl. ... (geef omschrijving in regel hieronder)	

Afbeelding 5: Invullen formulier tabblad 'thuiszitters'

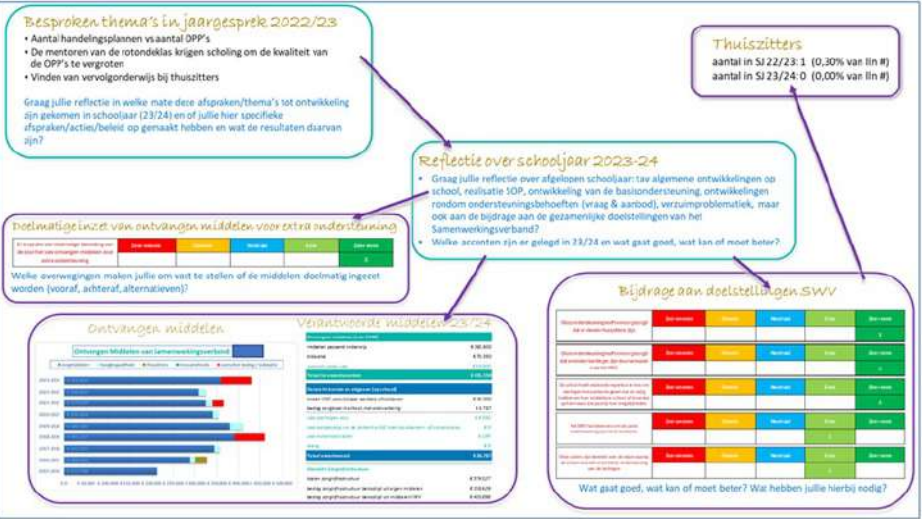
3c. Wat is kenmerkend aan het preventief thuiszittersbeleid van uw school?

3d. Welke trends in aantal thuiszitters en duur van het thuiszitten worden waargenomen?

Afbeelding 6: Invullen kwalitatieve vragen tabblad 'thuiszitters'

Het onderdeel 'Euro-verantwoording' geeft vervolgens een overzicht van bestedingen, uitgesplitst naar financieringsbronnen. Al deze gegevens worden omgezet in grafieken en verwerkt in een zogeheten 'praatplaat', een visueel middel dat de basis vormt voor verdiepende gesprekken over beleid, keuzes en toekomst.

De systematiek vraagt aanvankelijk om investering in tijd en afstemming, maar wordt met de jaren efficiënter. De ervaring leert dat het invullen uiteindelijk binnen enkele uren per schooljaar mogelijk is. Dankzij deze aanpak ontstaat een stevig fundament voor gesprekken tussen schoolleiders, besturen en ondersteuningscoördinatoren, waarbij afspraken worden vastgelegd en verankerd binnen een cultuur van kwaliteitsontwikkeling en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

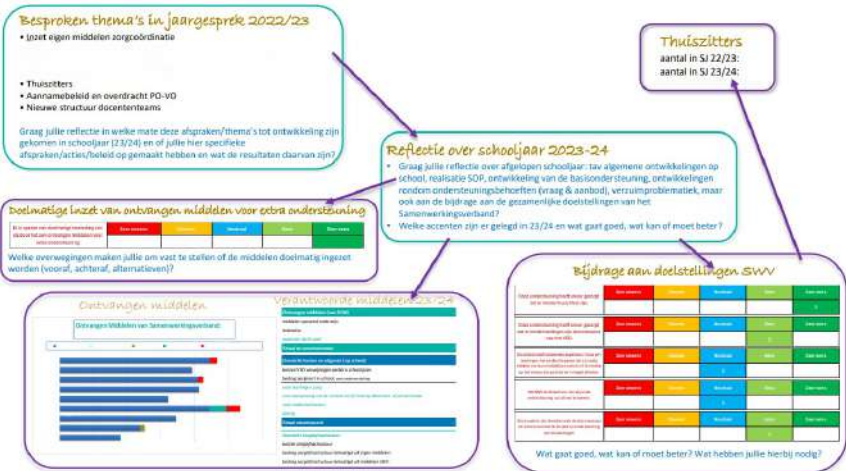


Afbeelding 7: Voorbeeld 'praatplaat' (leeg)

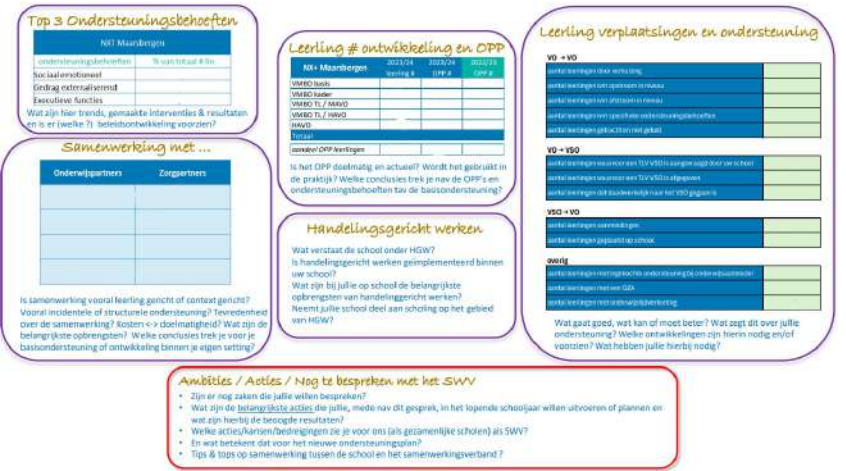
3.3.3 Proces

De kracht van het systeem zit in de koppeling tussen analyse, reflectie en gerichte actie. Idealiter vullen scholen de monitor voor de zomervakantie in, waarna de beleidsmedewerker van het samenwerkingsverband en Mik Ploemacher controleren op volledigheid en consistentie.

Op basis van de gegevens wordt een praatplaat samengesteld, die fungeert als inhoudelijk startpunt voor gesprekken met directeur-bestuurders, zorgcoördinatoren en vaak ook financiële experts van de school. Deze gesprekken, meestal gevoerd in december, leiden tot afspraken over hoe middelen doelgericht en effectief kunnen worden ingezet.



Afbeelding 8: Voorbeeld 'praatplaat' (zonder cijfers)



Afbeelding 9: Voorbeeld ingevulde ambities en gespreksonderwerpen 'praatplaat' (zonder cijfers)

Binnen samenwerkingsverband VO Zuidoost Utrecht is de verdeling van middelen overzichtelijk: 2,5% van het budget gaat naar de bovenschoolse organisatie, de rest direct naar scholen. Deze autonomie brengt verantwoordelijkheid met zich mee, en daarmee ook de noodzaak tot inhoudelijke en meetbare verantwoording. Tijdens de besprekingen wordt daarom ook stilgestaan bij trends, preventie van onnodige verwijzingen naar het speciaal onderwijs en de effectiviteit van specifieke functies, zoals orthopedagogen.

De verzamelde informatie wordt geanalyseerd en vertaald naar gemiddelde scores en trends, die in maart gepresenteerd worden tijdens de algemene ledenvergadering. Hierin worden ook de gegevens over tlv's betrokken. Voor vso-scholen geldt een aparte benadering, vanwege hun gebondenheid aan tlv's. In mei volgt een kwaliteitscheck op de monitor, waarna in juni een nieuwe versie wordt verspreid. Zo ontstaat een jaarlijks terugkerende cyclus van planning, evaluatie en bijstelling.

3.3.4 Ervaringen en conclusies

De ervaringen met dit systeem laten zien dat structurele dataverzameling en gedeelde reflectie bijdragen aan inhoudelijke verdieping én betrokkenheid. Zorgcoördinatoren spelen een sleutelrol, ondersteund door de beleidsmedewerker van het samenwerkingsverband en Mik, die de data interpreteren en vertalen naar bruikbare inzichten.

Scholen waarderen het dat zij actief worden ondersteund en dat de terugkoppeling gebeurt via concrete voorbeelden, visuele praatplaten en presentaties die inspelen op zowel inhoud als governance.



Afbeelding 10: Opbrengsten PowerPoint (anoniem)



De Onderwijsinspectie stimuleert deze ontwikkeling actief door benchmarking en een sterkere focus op data-gedreven werken. Daarnaast adviseert de Inspectie het samenwerkingsverband om nauw samen te werken met de scholen zelf, zodat er nog meer relevante data worden opgehaald en gebruikt om beter te kunnen sturen en de verantwoording verder te professionaliseren.

De inzet van data uit leerlingvolgsysteem en de vergelijking tussen schooljaren of besturen helpt hierbij en maakt ontwikkeling inzichtelijk. Juist door het goed gesprek daarover, tussen het samenwerkingsverband en de scholen, ontstaat een cultuur waarin het verantwoorden van middelen niet alleen een verplichting is, maar een kans is om te leren, verbeteren en doelmatiger te werken en daarbij samen positief kritisch te reflecteren over de gemaakte keuzes en de resultaten.

Het samenwerkingsverband blijft de monitoring continu doorontwikkelen. Hiermee wordt de stap gezet om van alleen verantwoorden naar ook daadwerkelijk te sturen op de kwaliteit van de ondersteuning. Zo wordt er samen met de scholen gewerkt aan dat er voor alle leerlingen in de regio een passend kwalitatief sterk onderwijsaanbod is, nu én in de toekomst.

3.3.5 Leerpunten en tips

- Breng je verantwoording op orde, kies voor een heldere systematiek.
- Werk doelmatig, gebruik een onderbouwd model om keuzes te maken.
- Zoek de juiste balans, combineer cijfers met inhoudelijke inzichten.
- Maak het concreet, leg meetbare afspraken vast over de inzet van middelen.
- Stuur met kennis, zet data-analyse en benchmarking actief in.

Wie vertelt mij meer?

Tessa Hultink
Beleidsmedewerker SWV VO Zuidoost Utrecht
t.hultink@swv-vo-zou.nl

Mik Ploemacher
Eigenaar onderwijs interim en adviesbureau 'Bureau Invista'
m.ploemacher@bureau-invista.nl

3.4 ONDERWIJSGROEP OOST-BRABANT – EEN SCHOOLBESTUUR OP ZOEK NAAR SUCCESFACTOREN

Onrechtmatig is soms heel doelmatig

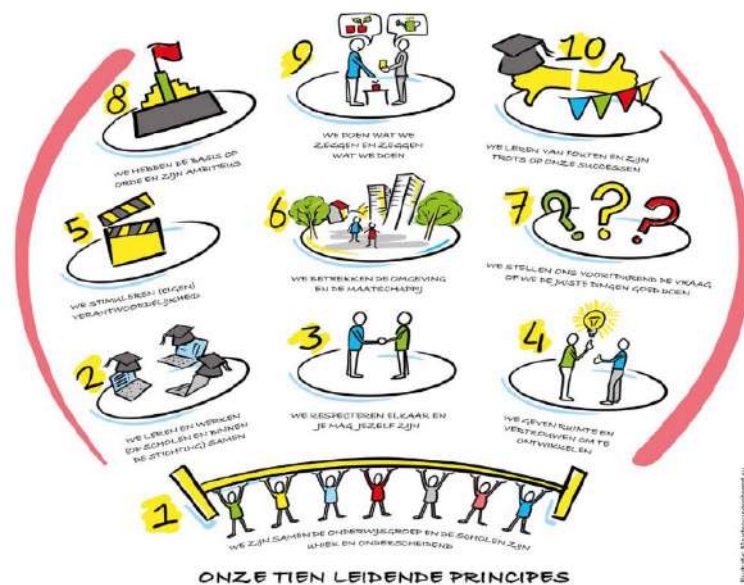
3.4.1 Typering van de organisatie

Onderwijsgroep Oost-Brabant is een samenwerkingsstichting van openbare en algemeen-bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs in Beek en Donk, Deurne, Gemert en Helmond. De groep omvat zeven scholen, waaronder het Jan van Brabant College, het Commanderie College en het Willibrord Gymnasium. Op deze zeven scholen staan ongeveer 4.200 leerlingen ingeschreven. Voor passend onderwijs is de groep aangesloten bij het Samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO. Het streven is dat iedere leerling een passende onderwijsplek vindt en zijn schoolloopbaan afrondt met een diploma of startkwalificatie.

Het Samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO omvat 25 scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs in negen gemeenten, waaronder Helmond, Deurne en Gemert-Bakel. Het samenwerkingsverband streeft ernaar iedere leerling in de regio een passende onderwijsplek te bieden, met als doel dat zij hun schoolloopbaan bij voorkeur met een diploma en een startkwalificatie afsluiten.

3.4.2 De tien leidende principes - Onderwijsgroep Oost-Brabant

OGOB gaat uit van tien principes die zijn afgeleid van de besturingsfilosofie van de organisatie. Zij geven richting aan het handelen binnen de onderwijsgroep. Ook geven de principes een richtlijn over hoe medewerkers met elkaar omgaan. Iedere school binnen onderwijsgroep Oost-Brabant is uniek en maakt deel uit van een geheel. Leren en werken gebeurt samen, met respect voor ieders eigenheid. Er is ruimte en vertrouwen om te groeien en verantwoordelijkheid te nemen. De blik richt zich niet alleen naar binnen: ook de omgeving en de samenleving worden actief betrokken. Kritisch blijven denken hoort daarbij, steeds opnieuw de vraag stellen of de juiste dingen op de juiste manier worden gedaan. De basis is stevig, de ambitie hoog. Beloften worden waargemaakt: zeggen is doen. Fouten zijn momenten om te leren, successen om te vieren. Deze principes zorgen voor richting, samenhang en beweging.



Afbeelding 11: Tien leidende principes onderwijsgroep Oost-Brabant

3.4.3 Aanleiding

25 jaar geleden maakte een historicus, docent maatschappijleer en Engels Ger Jan Onrust de overstap naar schoolleiding. Daarnaast is hij actief geweest als adjunct-directeur op een middelbare school in Helmond. Op verzoek van het bestuur heeft Ger Jan een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van de bestedingen op de OGOB-scholen in het kader van passend onderwijs.

Binnen het samenwerkingsverband is gebleken dat het aantal tlv-aanvragen sterk varieert tussen de scholen. Op sommige locaties wordt creatief gewerkt aan het binnenboord houden van leerlingen. Dit gebeurt onder meer via flexibele en soms creatieve oplossingen zoals vrijstellingen, aangepaste roosters of het tijdelijk overslaan van praktijkvakken. Deze aanpak blijft niet altijd strikt binnen de kaders van de wet, maar voorkomt in de praktijk dat leerlingen uitstromen naar het vso.

Op de zeven scholen van OGOB, ligt het totaal aantal tlv-aanvragen gemiddeld onder de tien per jaar. Tegelijkertijd is het percentage leerlingen dat binnen het samenwerkingsverband naar het vso doorstroomt of wordt doorverwezen bijna twee keer zo hoog als het landelijke gemiddelde, 6,2% voor het samenwerkingsverband ten opzichte van 3,7% landelijk. Dit verschil maakt het lastig om scherp te beoordelen hoe doelmatig de onderwijsgroep, in relatie tot het samenwerkingsverband als geheel, opereert.

Landelijk ontbreken er duidelijke definities over doelmatigheid, benchmarks en toetsingskaders. Zoals beschreven in de rapporten in het theoretisch kader kunnen ook instanties zoals de Algemene Rekenkamer en het Steunpunt Passend Onderwijs geen harde conclusies trekken over wat doelmatig is.

Ondertussen blijven de verwachtingen richting scholen groeien, terwijl het beschikbare budget daarbij achterblijft. Dit spanningsveld is ook zichtbaar binnen Onderwijsgroep Oost-Brabant, waar het ondanks diverse inspanningen moeilijk blijft om op basis van objectieve maatstaven vast te stellen of de ingezette ondersteuning daadwerkelijk doelmatig is geweest. De bevindingen in het onderzoek binnen OGOB bevestigen dat ook daar sprake is van een black box ten aanzien van bestedingen en resultaten.

3.4.4 Rapport 'Open doel'

Het rapport, getiteld Open doel, geschreven door Ger Jan Onrust, biedt een waardevolle en rijke inzicht in de bestedingen en organisatie van passend onderwijs binnen de Onderwijsgroep Oost-Brabant. Wat begint als een zoektocht naar doelmatigheid, zijn de middelen goed besteed? Mondt uit in een bredere reflectie op sturing, zicht en verantwoording binnen een systeem dat zich nog altijd ontwikkelt.

De onderzoeksvraag, in hoeverre de middelen voor passend onderwijs doelmatig worden ingezet, vormt het startpunt van een traject waarin papieren analyses worden verbonden met tientallen gesprekken op schoolniveau. Wat dit rapport onderscheidt, is de combinatie van realiteitszin, betrokkenheid en actiegericht denken. De middelen lijken in veel gevallen doel te treffen. Leerlingen, ouders en professionals zijn doorgaans tevreden over de ondersteuning. Scholen tonen inzet en trots in hoe zij vormgeven aan passend onderwijs. Maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat scherpe doelen en meetbare resultaten vaak ontbreken. Het zicht op leerlingniveau is beperkt.

Het vaststellen van effectiviteit blijft veelal gebaseerd op professionele inschattingen, eerder dan op structurele evaluaties. Daardoor blijft het begrip 'doelmatigheid' voornamelijk grotendeels een kwestie van vertrouwen, eerder gevoeld dan aangetoond.

Daarin ligt juist de bijvangst van dit rapport. Niet alleen wordt pijnlijk zichtbaar wat er nog ontbreekt aan systematische kwaliteitszorg, ook ontstaat er ruimte voor nieuwe richtingen. Doelmatigheid wordt hier niet versmald tot een vraag naar kosten en baten, maar uitgediept tot een kwestie van pedagogische rechtvaardigheid, gedeeld eigenaarschap en transparantie.

Wat opvalt, is dat scholen bereid zijn verantwoording af te leggen, mits dat in een stimulerend en gedeeld kader gebeurt. Er wordt gepleit voor instrumenten als de 'schoolfoto', een cyclisch overzicht van ondersteuningsbehoeften, waarmee zowel doelgerichtheid als financiële rechtvaardiging dichterbij komt.

Wat het rapport laat zien, is dat veel interventies effect hebben op meer dan de beoogde doelgroep. Investerings in pedagogisch vakmanschap, in traumasensitief onderwijs of in coachingstrajecten blijken niet alleen waardevol voor leerlingen met een ondersteuningsvraag, maar versterken het klimaat in de hele school. Deze meervoudige werking roept op tot een bredere kijk op doelmatigheid: eentje die niet alleen zoekt naar bewijs in cijfers, maar ook waarde hecht aan sociale en professionele opbrengsten.

De inzet op passend onderwijs is in deze regio voelbaar, maar het ontbreekt aan een gezamenlijke taal en systematiek om daarvan te leren. *Open doel* reikt de bouwstenen aan voor die taal, niet als blauwdruk, maar als uitnodiging. Het rapport toont de noodzaak van afspraken over wat werkt, van eenduidige formats en van doelen die geëvalueerd worden met wie het raakt: de leerling, de ouder, de professional. Het spoort aan tot professionalisering, samenwerking en tot het durven benoemen van ambities. Want als we weten wat we willen bereiken, kunnen we ook vaststellen of we daar goed in slagen.

3.4.5 Bevindingen

Opvallend is dat scholen met een lage uitstroom naar het vso hun succes toeschrijven aan intensieve en langdurige begeleidingstrajecten. Deze inzet is arbeidsintensief en vraagt veel van het personeel, maar leidt mogelijk tot minder tlv-aanvragen. De kern van deze aanpak is een hoge mate van maatwerk en extra inzet, waarbij docenten buiten hun reguliere taken om intensieve begeleiding bieden. Dit vraagt veel van het team, maar kan het verschil maken in het voorkomen van verwijzing naar het vso.

Het onderzoek kent beperkingen. Er is niet gesproken met ouders en leerlingen die de school verlieten omdat het niet lukte die leerling binnen het reguliere onderwijs te houden. Er was toegang tot de gegevens van de OGOB-scholen, echter was de toegang tot gegevens van het samenwerkingsverband beperkt. Hierdoor blijft het beeld van de effectiviteit van de aanpakken onvolledig. Zoals ook in het rapport *Open doel* wordt benadrukt, is het begrip 'doelmatigheid' binnen passend onderwijs lastig te definiëren.

Er leeft breed het gevoel dat de inspanningen binnen bepaalde scholen werken, maar hard bewijs ontbreekt vooralsnog. Doelmatigheid wordt vaak gekoppeld aan cijfers, maar juist het ontbreken van uniforme meetkaders en de grote variatie tussen scholen maakt het lastig om eenduidige uitspraken te doen. Wat werkt op de ene plek, is niet zomaar overdraagbaar naar de andere. Daarmee blijft de vraag wat écht effectief is binnen het samenwerkingsverband openstaan.

3.4.6 Aanbevelingen en vervolgvragen

Goede besluitvorming begint bij goede informatie. Verzamel niet alleen méér data, maar vooral data die zorgvuldig zijn onderbouwd. Combineer kwantitatieve gegevens met kwalitatieve inzichten uit de praktijk. Dit levert een rijker en realistischer beeld op.



Tegelijkertijd is het belangrijk om maatwerk te blijven leveren, binnen de grenzen van wet- en regelgeving. De vraag is hoe scholen ruimte kunnen creëren zonder de grenzen van het toelaatbare te overschrijden. Analyseer systematisch hoe vaak en waarom leerlingen naar het vso worden verwezen, en wanneer tlv-aanvragen plaatsvinden. Zijn deze verschillen te herleiden tot beleidskeuzes, werkwijzen of leerlingkenmerken? Of wijzen ze op onbedoelde vormen van ongelijkheid?

Tot slot: spreek binnen de organisatie een gemeenschappelijke taal over doelmatigheid. Ontwikkel gedeelde criteria, werk met duidelijke benchmarks en maak besluitvorming transparanter, zowel intern als naar de buitenwereld. In het rapport wordt gesuggereerd dat het vaststellen van landelijke benchmarks voor doelmatigheid kan bijdragen aan meer houvast en vergelijkbaarheid bij het beoordelen van de inzet van middelen.

3.4.7 Leerpunten en tips

- Breng verschillen in beeld, analyseer deelname aan het vso en tlv-aanvragen.
- Vind een middenweg, combineer maatwerk met wettelijke en cao-kaders.
- Baseer besluiten op feiten, verzamel vollediger en beter onderbouwde data.
- Spreek één taal, werk met gezamenlijke criteria en benchmarks voor het begrip doelmatigheid.

Wie vertelt mij meer?

Ger Jan Onrust
Schoolleider Onderwijsgroep Oost-Brabant
ger.onrust@janvanbrabant.nl / gjonrust@gmail.com



3.5 WERKEN MET KWANTITATIEVE EN KWALITATIEVE DATA – SAMENWERKINGSVERBAND VO DELFLANDEN

Balans tussen meten en merken: werken met data in passend onderwijs

3.5.1 Typering van de organisatie

Het Samenwerkingsverband VO Delflanden is een stichting van acht schoolbesturen met 17 schoollocaties voor regulier en speciaal voortgezet onderwijs in Delft, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp. Het samenwerkingsverband (swv) verzorgt onderwijs voor ruim 9200 leerlingen. Het doel is om een samenhangend onderwijs- en ondersteuningsaanbod te realiseren binnen en tussen de scholen, zodat leerlingen zich ononderbroken kunnen ontwikkelen. Hiervoor kent het samenwerkingsverband onder meer het FLEX-College als onderdeel van een verbreed Orthopedagogisch en Didactisch Dienstencentrum.

Bij het SWV VO Delflanden staat doelmatig werken centraal. Monitoren van ingezette ondersteuning en verantwoorden van de ondersteuningsmiddelen hoort daarbij. Scholen worden daarom gevraagd per kwartaal kort over de kwalitatieve en kwantitatieve voortgang van lopende projecten op hun scholen te rapporteren in een dashboard. In de afgelopen jaren werden daarvoor per kwartaal lunchsessies georganiseerd waarbij de directeuren en hun ondersteuningscoördinatoren onder het genot van een broodje hun kwartaalrapportage in orde konden maken.

Medewerkers van het bureau swv gebruiken deze rapportage om een tot twee keer per jaar in gesprek te gaan met de scholen over de behaalde resultaten en bevindingen in zowel de basisondersteuning als de extra ondersteuning. In de gesprekken worden de eventuele knelpunten in de begeleiding besproken en trends en ontwikkelingen gesignaleerd. Op basis daarvan kunnen scholen aanpassingen doen in onderwijsondersteuning of, in het kader van inclusie, een nieuw projectplan indienen. In het geval van dit laatste stimuleert het bureau swv de samenwerking tussen scholen meer en meer. *“We zagen dat veel scholen met eenzelfde soort problematiek eigen oplossingen gaan verzinnen. Door samen te werken met elkaar, kan het beschikbare geld ook beter worden benut”.* De kwantitatieve en kwalitatieve gegevens dragen bij aan een continue verbetering van de onderwijsondersteuning binnen de school, tussen scholen en binnen het hele samenwerkingsverband.

3.5.2 De ‘Staat van de Delftse Jeugdige’

In de regio trekken scholen, gemeenten en het samenwerkingsverband samen op richting een inclusieve en thuisnabije leeromgeving voor alle jongeren. De jaarlijkse *Staat van de Jeugdige* speelt hierin een sleutelrol. De term *Staat van de Jeugdige* verwijst naar een actuele toestand van jongeren binnen de regio Delflanden. Het samenwerkingsverband en de gemeenten willen graag alle jongeren in beeld hebben met voor elke jongere een passend aanbod van onderwijs en/of zorg.

De *Staat van de Jeugdige* fungeert als een gespreksinstrument waarin de data, ervaringen en signalen van de scholen, het samenwerkingsverband en de gemeenten worden opgenomen, verwerkt en besproken op schoolniveau en op bestuurlijk niveau.

Scholen krijgen ondersteuning bij het verzamelen en benutten van hun data, onder andere via een pilot “data gedreven werken”. Twee keer per jaar wordt bepaald welke gegevens het meest waardevol zijn om specifieke onderwijsvragen te beantwoorden en de leerlingpopulatie op een school scherper in beeld te krijgen.

De *Staat van de Delftse Jeugdige* fungeert als een kompas: het verbindt cijfers, ervaringen en signalen om te toetsen of de ingezette koers nog aansluit bij wat kinderen en jongeren écht nodig hebben. De focus ligt niet op verantwoording alleen, maar ook op leren en verbeteren. Thema’s als schoolaanwezigheid, thuiszitters, onderwijsaanbod, maatwerk en knelpunten worden systematisch onder de loep genomen, op basis van harde data (DUO, CBS, leerplicht) én signalen uit werksessies, oudergesprekken en input van jeugdigen. Hoewel er op dit moment nog geen volwaardig digitaal dashboard is, wordt er al wel gewerkt met open data en informatie uit gemeenten en het samenwerkingsverband. Er is oriënterend contact geweest met commerciële partijen die dergelijke dashboards aanbieden, maar er is nu gekozen om eerst te werken met beschikbare bronnen.

De kracht van deze aanpak? De continue dialoog. *De Staat van de Jeugdige* nodigt alle betrokken partijen uit om gezamenlijk te reflecteren, bij te sturen en te bouwen aan beter onderwijs. Zo worden de verzamelde data méér dan een momentopname, het wordt een bouwsteen voor duurzame samenwerking en doelgerichte keuzes in passend onderwijs.

Onderstaand de visualisatie van de samenwerking tussen de gemeente, het samenwerkingsverband, zorg en onderwijs in Delflanden.



Afbeelding 12: Het kompas van het samenwerkingsverband

3.5.3 Succesvolle aanpakken

Een aansprekend voorbeeld van een doordachte aanpak is het FLEX-College als onderdeel van het verbrede OPDC, waar leerlingen intensief worden begeleid en tot twee jaar na hun uitstroom worden gevolgd. Dit levert waardevolle inzichten op in de effectiviteit van ondersteuning én maakt gerichte verbetering mogelijk. Bovendien versterkt deze werkwijze de samenwerking met jeugdzorg en gemeenten, wat preventieve hulp beter inzetbaar maakt.

Ondanks het brede palet aan initiatieven is er géén sprake van versnippering. Alle projecten worden georganiseerd rond gedeelde thema's. Scholen trekken samen op in het realiseren van inclusieve ambities, en worden gestimuleerd om kennis en voorzieningen actief te delen. Zo ontstaat een sterk netwerk, waarin scholen niet op eilandjes opereren, maar collectief werken aan versterking van expertise.



De samenwerking binnen Delflanden leidt niet alleen tot een beter leerproces op school, maar vergroot ook het inzicht in hoe ondersteuning effectief kan worden ingezet. Door slim gebruik van data, intensieve samenwerking en doelgerichte acties, bouwt het samenwerkingsverband stap voor stap aan een inclusiever en veerkrachtiger onderwijssysteem.

3.5.4 Leerpunten en tips

- Leer van elkaar, deel data en 'best practices' tussen scholen.
- Maak succes meetbaar, definieer en gebruik heldere KPI's.
- Zet feedback centraal, gebruik kwaliteitsinformatie om processen bij te sturen.
- Gebruik je data écht, blijf dashboards en leerlingvolgsystemen verbeteren en benutten.

Wie vertelt mij meer?

Trudie Klooster
Directeur-bestuurder SWV VO Delflanden
tklooster@swvvo-delft.nl

3.6 DOELMATIG WERKEN – PASSEND ONDERWIJS ALMERE

Slim en doordacht: zo werkt Passend Onderwijs Almere doelmatig in de praktijk

3.6.1 Typering van de organisatie

Passend Onderwijs Almere is een samenwerkingsverband van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs, gericht op het bieden van onderwijs dat aansluit bij de kracht en talenten van iedere leerling. In Almere volgen ruim 30.000 leerlingen onderwijs. Het samenwerkingsverband ondersteunt scholen bij het realiseren van passend onderwijs, in samenwerking met onderwijsprofessionals, ouders, leerlingen, jeugdzorgpartners en de gemeente. Daarbij wordt op verschillende niveaus gewerkt aan doelmatigheid, van praktische oplossingen tot beleidsmatige verbeteringen. De volgende voorbeelden illustreren hoe middelen gericht en effectief worden ingezet.

In Almere wordt doelmatigheid niet gezien als een eindstation, maar als een continu proces van afstemming, leren en verbeteren. Consulent passend onderwijs en beleidsmedewerker Nadieh Ottink en teammanager Noor van Lonkhuyzen geven inkijk en uitleg aan de hand van een aantal voorbeelden over hoe de scholen, het samenwerkingsverband, de gemeente en de zorgpartners actief en gezamenlijk nadenken over doelmatigheid.

3.6.2 Inwerkprogramma

Om nieuwe professionals in het onderwijs en jeugddomein snel en effectief wegwijs te maken in Almere, is het inwerkprogramma ‘Ken je stad, Ontmoet Ally’ ontwikkeld. Dit programma, opgezet in samenwerking met de scholen, netwerkpartners, het samenwerkingsverband, en de gemeente is bedoeld voor alle jeugdprofessionals die actief zijn in de begeleiding en ondersteuning van kinderen en jongeren. Door deze aanpak weten professionals elkaar snel te vinden, wat bijdraagt aan het versterken van de basisstructuur voor ondersteuning in de stad.

Door een hoge mate van personele wisselingen binnen het onderwijs en netwerkorganisaties is het noodzakelijk dat nieuwe medewerkers snel bekend zijn met het lokale netwerk, de werkwijzen en aanspreekpunten. Het programma biedt een stevige en herkenbare start door een inspirerende kick-off te combineren met digitale leermodules, podcasts, terugkomsessies en verschillende handige tools om zaken op te zoeken. Het platform Ontmoet Ally¹⁵, biedt naast het inwerkprogramma ook een interactieve kaart van scholen en organisaties en een uitgebreide informatiebibliotheek. Daarmee draagt het programma bij aan een doelmatige inzet van kennis, tijd en middelen.

¹⁵ www.ontmoetally.nl

Deze netwerkgerichte start is er niet alleen voor onderwijsprofessionals, maar voor álle sleutelfiguren binnen het sociaal domein: scholen, zorg, gemeente en samenwerkingsverband. De kick-offs met zo'n vijftig deelnemers per keer vanuit 14 verschillende organisaties, e-learnings en podcasts zorgen ervoor dat nieuwe collega's sneller hun weg vinden, in de stad, in hun netwerk én in hun rol. De opbrengst? Minder verloren tijd, snellere afstemming en dus: sneller effectief handelen. Geen formele effectmeting, wel volle zalen en positieve geluiden. Doelmatigheid, in menselijke maat.

3.6.3 Stedelijke voorzieningen overleg po & vo

Om het dekkend netwerk van onderwijsvoorzieningen in Almere sluitend en samenhangend te houden, organiseert het samenwerkingsverband maandelijks het stedelijk voorzieningenoverleg voor zowel het primair als voortgezet onderwijs. Binnen dit overleg werken de directeuren van stedelijke voorzieningen samen aan de inrichting van een dekkend netwerk. De analyse, op basis van toelaatbaarheidsverklaringen, thuiszittersdata en signalen van de scholen, vormt de kern van een lerende cyclus. Ook financiële gegevens worden besproken. Op basis van deze analyse komt een gezamenlijk advies of en waar aanvullende inzet nodig is om het netwerk dekkend te krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van personeel, expertise of voorzieningen.

Scholen stemmen hierover af met hun schoolbestuur en geven door welke aanpassingen zij willen doorvoeren. Het samenwerkingsverband bundelt deze input tot een voorstel. Dit voorstel wordt voorgelegd aan de Algemene Ledenvergadering, die een besluit neemt over het dekkend netwerk van het komende schooljaar. Na instemming worden samenwerkingsovereenkomsten opgesteld waarin alle gemaakte afspraken zijn vastgelegd. Deze werkwijze zorgt voor een voorspelbare en transparante structuur, waarin ieder jaar op vaste momenten besluiten worden genomen.

Doelmatigheid is hierin geen abstracte term, maar een terugkerende vraag: draagt dit arrangement bij aan het dekkend netwerk? Wat werkt? Wat missen we nog?

3.6.4 Oplossingsroutes

Sinds schooljaar 2025-2026 werkt Almere met de "oplossingsroutes", geïnspireerd op de escalatieladder uit de 25 verbetermaatregelen van oud-onderwijsminister Slob. Deze oplossingsroutes maken inzichtelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt en hoe snel tot een oplossing kan worden gekomen wanneer standaardprocedures ontoereikend zijn. Dit instrument helpt professionals om sneller te handelen wanneer casussen dreigen vast te lopen. Duidelijkheid over mandaat, korte lijnen en praktische vragen maken dat het instrument al op meerdere niveaus wordt toegepast. Hoewel effectmeting nog in ontwikkeling is, ervaren professionals nu al meer handelingsperspectief en komen ze tot snellere oplossingen.

Consulenten passend onderwijs en het ouder- en jeugdsteunpunt gebruiken de oplossingsroutes ook om ouders te informeren over de vervolgstappen richting een passende oplossing.

Een concreet voorbeeld van een onderdeel van de oplossingsroutes is de plaatsingstafel. Daar bepalen onderwijsprofessionals samen welke plek het beste past bij een leerling. Tijdens dit overleg wordt doorgegaan tot er een gedragen oplossing ligt, wat zorgt voor versnelling en duidelijkheid. Deze werkwijze voorkomt langdurige trajecten zonder uitkomst en geeft ouders en leerlingen sneller perspectief.

3.6.5 Integrale tafel Almere

Tweewekelijks twee uur, met ouders, professionals van de Jeugdgezondheidszorg Almere (JGZ Almere), de gemeente (leerplicht) en het samenwerkingsverband. Dat is de Integrale Tafel Almere. De Integrale Tafel Almere kan ingezet worden bij complexe onderwijs- én jeugdhulpvraagstukken, waarbij binnen de reguliere routes geen oplossing gevonden wordt.

Korte lijnen, eenduidige aanspreekpunten en duidelijke afspraken maken dit overleg efficiënt. Door de subsidie *Wel in ontwikkeling* heeft de Integrale Tafel Almere een impuls gekregen. Een trajectbegeleider is aangesteld om ouders te ondersteunen in het voor- en na traject.

De kracht van deze werkwijze zit in de verbinding: onderwijs, zorg en ouders trekken samen op en vormen een sluitend vangnet voor kinderen en jongeren met een brede ondersteuningsbehoefte. Zo draagt de integrale tafel bij aan een samenhangend en doelgericht systeem.

3.6.6 Doelmatigheid aan de hand van data

Doelmatigheid leeft in Almere, onderbouwd met data. Samen met scholen wil men zicht houden op de resultaten die men behaalt met de inzet van professionals en middelen vanuit het samenwerkingsverband. Alle middelen die men inzet moeten bijdragen aan de hoofdpdracht: het realiseren van een dekkend netwerk van onderwijs en ondersteuning.

Men evalueert de inzet van middelen met jaarlijkse vragenlijsten over recht- en doelmatigheid en gaat hier vervolgens over in gesprek met scholen. Scholen hebben zo meer zicht op de middelen die ze ontvangt, wat ze daardoor kunnen inzetten en aan welke doelen dit bijdraagt.

Doordat op meerdere lagen het gesprek hierover wordt gevoerd: consulenten, directie en bestuur, ontstaat er meer zicht op de inzet van de middelen die scholen ontvangen voor extra ondersteuning. Die zichtbaarheid maakt gesprek en reflectie mogelijk: is deze inzet effectief? Wat leren we ervan? Dashboards ondersteunen dit proces, niet ter controle, maar als instrument voor goed beleid.

3.6.7 In gesprek met Nadieh Ottink en Noor van Lonkhuyzen over wat echt werkt: leerpunten en tips

Wat maakt het verschil? Volgens Nadieh en Noor is het een combinatie van duidelijke processen, duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en mandaat én de intensieve samenwerking met de scholen en netwerkpartners.

- Start een breed gedragen inwerkprogramma voor nieuwe professionals, waarom wachten tot iemand volledig ingewerkt is? Geef nieuwe collega's in het sociale domein vanaf dag één grip.
- Structureer het overleg over een dekkend netwerk van onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen samen met de scholen. Juist door samen met scholen en professionals te analyseren en adviseren, wordt zicht gehouden op en gezamenlijk verantwoordelijkheid gedragen voor het dekkend netwerk.
- Gebruik oplossingsroutes voor snellere besluitvorming. Beschrijf heldere processen met rollen, verantwoordelijkheden en mandaat. Maak zo snellere actie mogelijk bij vastlopende casussen.
- Organiseer een integrale tafel bij onderwijs- en jeugdhulpvraagstukken, geen lang traject meer: gewoon samen beslissen aan tafel over de vervolgstap.
- Zie doelmatigheid als een continu proces van afstemming, leren en verbeteren. Organiseer regelmatig reflectiemomenten met partners om te evalueren wat werkt en waar bijgestuurd moet worden.

Wie vertelt mij meer?

Nadieh Ottink
Consulent passend onderwijs en beleidsmedewerker
Passend Onderwijs Almere
n.ottink@passendonderwijs-almere.nl

Noor van Lonkhuyzen
Teammanager
GZ-psycholoog/ Kinder- en jeugdpsycholoog NIP
Passend Onderwijs Almere
n.vanlonkhuyzen@passendonderwijs-almere.nl

Tijl Koenderink
Directeur-bestuurder
Passend Onderwijs Almere
t.koenderink@passendonderwijs-almere.nl

4. AAN DE SLAG!

In dit hoofdstuk duiden we rode draden die naar voren komen uit de voorgaande hoofdstukken en casusbeschrijvingen. Hopelijk bieden ze veel inspiratie om vandaag of morgen aan de slag te gaan met doelmatiger passend onderwijs. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over het Social Canvas Model, een model dat in gesprekken over doelmatigheid regelmatig wordt aangehaald.

4.1 Inspiratie uit het werkveld

Bewust kiezen, handelen en terugblikken

Allereerst constateren we dat doelmatigheid zich niet in een eenvoudige, statische definitie laat vangen. Doelmatigheid krijgt vooral vorm in een proces van denken, handelen en terugblikken. Doelmatigheid is daarmee vooral een werkwoord. Een woord dat een bepaalde manier van benaderen uitdrukt. Alle volgende punten benadrukken een aspect van die bepaalde manier van benaderen.

Weloverwogen keuzes, onderbouwde inzet van middelen in doelen en activiteiten

In de beginjaren van passend onderwijs ging het veel en vaak over verantwoording. Verantwoording aan elkaar. Nagaan of we bereikten wat we wilden bereiken. Inmiddels hebben we geleerd dat goede verantwoording staat of valt met de juiste wijze van planvorming. De energie moet in belangrijke mate gestoken worden in het begin van het proces. Wat is het doel, hoe formuleren we het concrete beoogde resultaat, hoe komen we tot de keus van de activiteiten; hoe kiezen we voor die activiteiten waarvan we weten (of vermoeden) dat die het meest kansrijk zijn om de beoogde resultaten te behalen. Daarna volgen de vragen naar de juiste wijze van toedelen aan actoren, monitoren, verantwoorden en evalueren.

Scenario's

Een belangrijk aspect in het doelmatigheidsdenken is het werken met scenario's. Denken in scenario's bepaalt ons bij de vraag door middel van welke activiteiten een bepaalde doelstelling het beste bereikt kan worden. Is dat bijvoorbeeld het jaar in jaar uit toekennen en uitvoeren van bepaalde typen arrangementen voor bepaalde individuele leerlingen. Of denken we dat het werken met groeps- en schoolarrangementen die zich richten op de docenten en de andere medewerkers het uiteindelijk beoogde resultaat beter binnen handbereik brengen.

In besluitvormings- én uitvoeringsprocessen

Doelmatigheidsdenken is zowel gewenst op beleids- als op uitvoeringsniveau. De doelmatigheidsvraag ligt steeds op tafel als we beleid ontwikkelen. Of het nu gaat om het Ondersteuningsplan, een projectplan voor de doorontwikkeling van hoogbegaafdheid of een projectplan voor de verhogen van het niveau van basisondersteuning.

Welk beleidsplan ook, het moet antwoorden bevatten op de volgende vragen: wat willen we op moment X concreet bereikt hebben, hoe weten we dat de activiteiten die wij inzetten het meest kansrijk zijn (welke alternatieven hebben we bewust niet gekozen), hoe weten we dat we de juiste hoeveelheid geld aan de activiteiten gekoppeld hebben, wie worden geacht dat resultaat vorm te gaan geven, hoe monitoren, evalueren en verantwoorden we?

Ook de uitvoeringsprocessen vragen om doelmatigheidsbewust zijn. Als we bijvoorbeeld het projectplan voor het verhogen van het niveau van basisondersteuning in uitvoering gaan nemen, hoe zorgen we er dan voor dat elke locatie, met alle medewerkers concreet is aangesloten. En die medewerkers weten wat er van hen na periode X verwacht wordt. Welk repertoire zij zich eigen moeten maken.

Werk met betekenisvolle data (KPI's)

Samenwerkingsverbanden presenteren over het algemeen veel data in hun rapportages. Daarbij wordt dan vaak uitgegaan van data die (landelijk) beschikbaar zijn. Vaak zijn dat niet de data die iets zeggen over de kansrijkheid of succesvolheid van de doelstellingen die het samenwerkingsverband wil bereiken, maar data die 'toevallig' landelijk beschikbaar zijn. Nodig is informatie die betekenisvol antwoord geeft op de vraag of men op koers ligt om de beoogde resultaten te behalen. Een goede werkwijze hierbij is om KPI's (kritische prestatie indicatoren) te koppelen aan activiteiten en beoogde resultaten.

Visualiseer én combineer data, bijvoorbeeld in dashboards, praatplaten, schoolfoto's, etc. Als de doelstelling van het OPDC is dat 85% van de leerlingen duurzaam terugkeert in het regulier onderwijs, verzamel dan data op basis waarvan dit beoordeeld kan worden. En niet alleen na 3 maanden, maar ook na 2 of 3 jaar. En blijkt dat het percentage bijvoorbeeld maar op 35% ligt, herstructureer het OPDC of schaf het af. Want kennelijk is het niet doelmatig.

Onderzoeksresultaten

Naast data kunnen we bij het overwegen en onderbouwen van onze afwegingen en besluiten gebruik maken van (wetenschappelijk) onderzoek. Zo weten we bijvoorbeeld dat de maatregel klassenverkleining, bijvoorbeeld toegepast in het kader van Iwoo, nauwelijks zoden aan de dijk zet voor leerlingen, als er niet tevens sprake is van een aantal flankerende activiteiten en maatregelen.

Alle niveaus

Doelmatigheidsdenken kan en moet op alle niveaus. Het is dé rode draad die door het ondersteuningsplan heen moet lopen. Zie de alinea weloverwogen keuzes. Maar speelt bijvoorbeeld evenzeer bij die individuele interventie van tien weken voor één bepaalde leerling: wat ga ik doen als docent, wat is bewezen effectief, zodat de kans maximaal is dat het doel bereikt wordt.

Een beargumenteerde onderbouwing van de verdeling van de middelen

Vrijwel altijd zijn de financiële middelen schaars. Dus is het zaak de beschikbare euro's daar in te zetten waar ze het meest nodig zijn, het meeste effect sorteren en dergelijke. In dit kader is bijvoorbeeld een relevante vraag of samenwerkingsverbanden er, tien jaar na de start van passend onderwijs, nog steeds goed aan doen scholen in algemene zin geld te geven om de basisondersteuning te versterken. Er valt veel voor te zeggen om dit te financieren uit de lumpsum van de schoolbesturen. Het landelijke advies basisondersteuning stelt dit ook.

Als het samenwerkingsverband al besluit middelen beschikbaar te stellen voor het versterken van de basisondersteuning, dan is het minimaal gewenst om daar hele concrete doelen en beoogde resultaten aan de koppelen. En een vraag is dan ook hoeveel geld je welke locatie geeft. De Inspectie constateerde in haar rapport (zie paragraaf 2.1.1) dat deze vraag onvoldoende gesteld wordt. Het verdelen van middelen over locaties of projecten kan niet zonder rekening te houden met de populatie. Dat niet doen is ondoelmatig.

Als het samenwerkingsverband op dit moment die middelen nog 'random' over de locaties verdeelt, kan het schoolbestuur de verantwoordelijkheid nemen om de middelen gericht in te zetten.

Namen en rugnummers

Doelmatige realisatie van beoogde resultaten kan niet zonder het heel concreet aanwijzen van de personen of groepen die een rol moeten spelen in het behalen van dat resultaat. Gezamenlijk verantwoordelijk betekent in de praktijk vaak dat niemand zich echt verantwoordelijk voelt. In elk geval dat onduidelijk is wie voor welk deel van het totaalresultaat 'aan de lat staat'. Het is dus belangrijk dat duidelijk is, wie geacht worden te gaan acteren. We noemen dat elders in dit hoofdstuk de actoren. Actoren dienen kennis te hebben van het deelresultaat dat van hen verwacht wordt. Zie paragraaf 3.1. over SWV VO Zaanstreek 'Wie pakt welk rol?'

Wees kritisch

Doelmatigheid dwingt tot scherpheid. Durf keuzes te maken.

Als scholen jaarlijks geld krijgen om hun passend onderwijs te versterken en het aantal verwijzingen naar het gespecialiseerd onderwijs stijgt van jaar tot jaar, dan zijn de huidige activiteiten en de bijbehorende inzet van middelen dus kennelijk niet succesvol.

Analyseer scherp en overweeg alternatieven.

Elke geleding haar eigen sterke rol

In een netwerkorganisatie spelen veel partijen een (belangrijke) rol. In het kader van doelmatigheid kunnen daar een aantal dingen over gezegd worden.

Wettelijk gezien is het de intern toezichthouder die een oordeel moet vellen over de doelmatige inzet van middelen.

Een taak die in veel gevallen nog onvoldoende uit de verf komt. De beweging is dat steeds meer samenwerkingsverbanden hun intern toezicht onafhankelijk vormgeven. De verwachting mag zijn dat zo'n afhankelijke toezichthouder stevig en kritisch doelmatigheidsvraagstukken agendeert. Met de onderwerpen uit dit hoofdstuk beschikt de raad over een breed scala aan invalshoeken om de bestuurder te stimuleren en te bevragen.

De spil in het doelmatigheidsdenken binnen de organisatie moet de bestuurder zijn. Zij of hij is degene die alle vraagstukken uit dit hoofdstuk inbrengt in de organisatie. En hierover aan de raad van toezicht rapporteert.

4.2 SOCIAL PROFIT CANVAS

Het Social Profit Canvas is een visueel en strategisch hulpmiddel dat organisaties helpt om hun maatschappelijke meerwaarde (sociale impact) concreet te maken en te vertalen naar een werkbare strategie. Het is een soort variatie op het Business Model Canvas, maar dan met focus op maatschappelijke waarde-creatie in plaats van puur commerciële winst. Het hulpmiddel werd bijvoorbeeld gepresenteerd op een netwerkbijeenkomst van het Steunpunt Passend Onderwijs in juni 2025.

Het canvas legt de nadruk op vragen als:

- Voor wie creëren we maatschappelijke waarde?
- Wat is de gewenste impact?
- Welke partners, middelen en activiteiten zijn nodig?
- Hoe meten we succes in termen van sociale impact i.p.v. alleen financieel resultaat?

Het Social Profit Canvas geeft een organisatie één gedeeld kader om naar opdracht, doelgroep en interventies te kijken. In één overzicht wordt zichtbaar wie betrokken zijn, welk probleem moet worden opgelost en welke resultaten worden nagestreefd.

Het Social Profit Canvas maakt het gesprek scherper, omdat missie en mandaat expliciet worden en keuzes zichtbaar en toetsbaar zijn. Besturen en scholen kunnen daardoor sneller besluiten welke interventies wel of niet passen en waar men dus mee door wil gaan of juist mee stoppen.



Afbeelding 13: Social Profit Canvas, Prof. Dr. Marc Vermeulen en Anke Vroomen, Whise, Tias Business School 2019

Het canvas maakt doelmatigheid tastbaar doordat het doelen, activiteiten, inzet van middelen, resultaten en uiteindelijke impact met elkaar verbindt. Je spreekt vooraf indicatoren en een vast evaluatieritme af, waardoor aannames toetsbaar worden en effecten vroeg in beeld komen.

Medewerkers van scholen en/of samenwerkingsverbanden kunnen scenario's vergelijken en budget verschuiven naar interventies die per euro het meeste opleveren, terwijl ineffectieve inzet tijdig wordt afgebouwd. Zo groeit een lerende cultuur waarin geld en aandacht het effect volgen.



Afbeelding 14: Social Profit Canvas, voorbeeld: Groepsgerichte interventie op taal en rekenen



Deze aanpak werkt het beste als men het canvas verankert in de reguliere planning en control cyclus. Gebruik het bij de start van programma's en tijdens terugblikken, houd de administratie licht en laat het rapporteren aan bestuur en inspectie steunen op dezelfde logica. Betrek ouders, leerlingen en externe partners vanaf het begin, maak de leeropbrengsten zichtbaar. Dit vergroot eigenaarschap in het netwerk en versterkt de gezamenlijke impact op leerlingen en samenleving.



BIJLAGEN

BIJLAGE 1 - LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN

Een Meester in Leren. (z.d.). *De PDCA-cyclus*. Geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://eenmeesterinleren.nl/pdca-cyclus/>

Finkelstein, D. (2023, 15 Juni). *Accountability in education: How teachers can help develop student accountability?* Tick Those Boxes. <https://tickthoseboxes.com.au/accountability-in-education-how-teachers-can-help-develop-student-accountability/>

Gemeente Aalburg. (2004). *Doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente* [Verordening]. Lokale wet- en regelgeving. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR77466>

Inspectie van het Onderwijs. (2023, juli). *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs* [Rapport]. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2023/1%6/rapport-zicht-en-sturing-op-en-verantwoording-van-doelmatige-besteding-middelen-passend-onderwijs>

Inspectie van het Onderwijs. (2023, 6 oktober). *Meer duidelijkheid over doelmatige besteding gelden passend onderwijs gewenst*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2023/1%6/meer-duidelijkheid-over-doelmatige-besteding-gelden-passend-onderwijs-gewenst>

Inspectie van het Onderwijs. (z.d.). Vierjaarlijks onderzoek: Toezicht op scholen. Geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek/toezicht-op-scholen>

Jolink, M. (z.d.). *Doelmatigheid verantwoording* [Ongepubliceerde notitie].

NVTK. (z.d.). *Handreiking toetsing doelmatige besteding van middelen in het onderwijs (VT01)* [Handreiking].

Onrust, G. J. (z.d.). *Open doel* [Rapport].

Samenwerkingsverband Koers VO. (2022). *Op koers naar een perspectiefrijke toekomst voor elke jongere: Ondersteuningsplan Koers VO 2022–2026*. https://www.koersvo.nl/images/site/20220824_Koers-VO_Ondersteuningsplan-v7.pdf

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Delflanden. (2021, 25 februari). *Staat van de Jeugdige Passend Onderwijs Delflanden* [Rapport].

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Delflanden. (z.d.). *Opbrengsten data-gedreven werken, sessie 1+2* [Werkdocument].

Stichting Onderwijsgroep Oost-Brabant. (z.d.). *Jaarverslag 2023*. https://www.onderwijsgroepoostbrabant.nl/bestanden/Jaarverslag_2023_incl_controleverklaring.pdf

Van Dale Uitgevers. (z.d.). *Betekenis ‘doelmatig’*. In *Van Dale gratis woordenboek*. Geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/doelmatig>

Van der Aa, R., de Bruin, G., van Geel, S., & Pickles, A. (2012, 20 december). *Doelmatigheidsbesef in het onderwijs: Case studies in het po en vo. Eindrapport*. Ecorys. Opdrachtgever: Onderwijsraad.

Van der Veen, R., van der Meulen, J., Oosterling, H., & Severiens, M. (2015). *Governance passend onderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/25.-Governancepassendow_def.pdf

Verkroost, J. (2018, 8 november). *Weblog: Doelmatigheid in onderwijswetgeving*. Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/weblog/weblogberichten/2018/weblog-doelmatigheid-in-onderwijswetgeving>

VO-raad. (2017, 17 mei). *Rekenkamer: nog te weinig zicht op besteding middelen passend onderwijs*. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/rekenkamer-nog-te-weinig-zicht-op-besteding-middelen-passend-onderwijs>

BIJLAGE 2 – LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

Naam	Functie	Datum interview
Lydie van der Laar	Directeur-bestuurder Zaanstad SWV VO	25/02/2025 en 17/06/2025
Kwaliteitsmedewerker	Kwaliteitsmedewerker SWV Koers VO (Rotterdam)	27/02/2025 en 18/03/2025
Irma Valk	Bestuurssecretaris SWV Koers VO (Rotterdam)	18/03/2025
Mik Ploemacher	Bureau Invista	03/03/2025
Tessa Hultink	Beleidsmedewerker SWV VO Zuidoost Utrecht	27/03/2025
Ger Jan Onrust	Schoolleider Onderwijsgroep Oost-Brabant	04/03/2025
Trudie Klooster	Directeur-bestuurder SWV VO Delflanden (Delft)	25/03/2025
Nadieh Ottink	Orthopedagoog en beleidsmedewerker Passend Onderwijs Almere	04/06/2025
Noor van Lonkhuyzen	Teammanager GZ-psycholoog/ Kinder-en jeugdpsycholoog NIP	04/06/2025

COLOFON

Deze handreiking is op verzoek van het Steunpunt Passend Onderwijs opgesteld door Infinite Financieel: Rick de Wit en Leentje Bouwman
Vormgeving: DailyDaisy
Fotografie: VO-raad beeldbank en PO-Raad beeldbank
Drukwerk: Drukproef

November 2025

STEUNPUNT PASSEND ONDERWIJS

Het Steunpunt Passend Onderwijs (SPO) is een gezamenlijk initiatief van de PO-Raad en de VO-raad en ondersteunt schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs met de uitvoering van passend onderwijs in de praktijk en bij het nemen van stappen richting inclusief onderwijs op de lange termijn.

www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl



Een initiatief van de PO-Raad en de VO-raad