

Van aanbod- naar vraagsturing

Onderzoek naar de invoering van vraagfinanciering
in schoolbegeleiding

Sanne Elfering | Nico van Kessel

Juni 2009

Projectnummer: 34000456

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – directie PO

© 2009 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

In dit rapport bespreken we een onderzoek naar de (financiële) gevolgen van de invoering van vraagfinanciering in schoolbegeleiding. Voor het uitvoeren van het onderzoek hebben wij schoolbesturen, scholen en gemeenten benaderd met vragen over hun financiën inzake schoolbegeleiding in de afgelopen vier jaar en hebben wij gebruik mogen maken van de expertise van enkele deskundigen. Wij willen dan ook alle participerende scholen, schoolbesturen en gemeenten bedanken voor hun medewerking. Ook willen we Annemarie Kaptein van EDventure bedanken voor haar hulp en alle zeer waardevolle informatie die zij ons gegeven heeft. En tot slot willen we Maarten Elsing van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hartelijk danken voor de fijne samenwerking tijdens het uitvoeren van dit onderzoek.

10 juni 2009

Nico van Kessel - projectleider

Inhoud

Voorwoord	iii
1 Inleiding	1
2 Uitwerking van het onderzoek	5
2.1 De vraagstelling	5
2.2 De onderzoeksopzet	6
3 Besteding middelen door scholen en schoolbesturen	9
3.1 De verdeling van de middelen door het schoolbestuur	9
3.2 Ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding	13
3.3 Verdeling van de bestedingen naar soort aanbieder en type dienstverlening	16
4 Besteding middelen door gemeenten	21
4.1 De ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage	21
4.2 Financiering schoolbegeleiding aan scholen/schoolbesturen	24
5 Effect schoolbegeleidingsdiensten	29
5.1 Ontwikkeling van bestedingen bij de SBD's	29
5.2 Ontwikkeling van het gebruik van de SBD's	32
6 Conclusies en evaluatie beleidsmaatregel	37
6.1 De conclusies	37
6.2 Evaluatie beleidsmaatregel vraagfinanciering	40

1 Inleiding

De overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering in de bekostiging van schoolbegeleiding in het primair onderwijs is door veel partijen enthousiast ontvangen. Het zou immers de vrijheid en de invloed van scholen en het bevoegd gezag vergroten, want ‘wie betaalt, bepaalt’. Maar klopt dit uitgangspunt wel? Heeft de invoering van vraagfinanciering wel geleid tot nieuwe ontwikkelingen in de vraag van scholen naar begeleiding en ondersteuning?

De oude vorm van bekostiging van schoolbegeleiding was aanbodgestuurd. De gemeenten ontvingen het totale bedrag aan overheidssubsidie voor schoolbegeleiding en het was hun taak om deze middelen vervolgens te verdelen. In de regel gaven zij dit bedrag direct door aan de regionale schoolbegeleidingsdienst (SBD) en voegden hier uit eigen middelen een evenredig groot bedrag aan toe. Dit laatste staat bekend als de gemeentelijke eigen bijdrage aan schoolbegeleiding. Met ingang van 1 augustus 2006 is de vraagfinanciering schoolbegeleiding in het primair onderwijs gefaseerd ingevoerd. In de Wijzigingswet Wet op het primair onderwijs¹ (2006) is deze overgang vastgelegd. Stapsgewijs is de bestedingsvrijheid van scholen in schoolbegeleiding vergroot door eerst vanaf 1 augustus 2006 de helft van het door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) beschikbaar gestelde geld voor schoolbegeleiding direct aan de schoolbesturen over te dragen. De rest van het bedrag werd niet langer overgedragen aan de gemeenten maar ging rechtstreeks naar de SBD waarbij het betreffende schoolbestuur voor inwerkingtrede van de wet was aangesloten. Vanaf 1 januari 2008 zijn alle middelen voor schoolbegeleiding opgenomen in de lumpsum (budget Personeel & Arbeidsmarkt) dat rechtstreeks aan de scholen toekomt. De schoolbesturen krijgen sindsdien dus 100 procent van de rijksbijdrage voor schoolbegeleiding. Dit houdt in dat vanaf die datum vrije marktwerking plaatsvindt voor de inkoop van schoolbegeleiding.

Met de invoering van vraagfinanciering is de gemeentelijke eigen bijdrage niet langer gekoppeld aan de overheidssubsidie. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenten vrij zijn in het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage aan schoolbegeleiding én vrij zijn in hun keuze aan wie en op welke manier zij deze bijdrage willen verstrekken.

1 Ministerie van Justitie. (4 juli 2006). *Wijzigingswet Wet op het primair onderwijs, enz. (vraagfinanciering schoolbegeleiding en bekostiging onderwijs aan zieke leerlingen) (tekst geldig vanaf 01-08-2006)*.

Met de invoering van vraagfinanciering krijgen de scholen en schoolbesturen meer invloed op de wijze waarop zij begeleiding willen inzetten. Het bedrag dat schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum ontvangen voor schoolbegeleiding is niet geoormerkt. Zij kunnen de lumpsum naar eigen inzicht inzetten, voor schoolbegeleiding maar ook voor andere zaken. Bovendien kunnen zij naar eigen inzicht kiezen met welke aanbieder van schoolbegeleiding zij in zee willen gaan. Dit hoeft niet langer de regionale SBD te zijn. Er zijn natuurlijk veel meer spelers op de markt, die dezelfde diensten aanbieden als de oorspronkelijke SBD's. Dit geldt bijvoorbeeld voor één van de centrale taken van de SBD's: de (na)scholing van leraren. In de Aandachtsgroepenmonitor 2006² is onder andere onderzoek gedaan naar (na)scholing en hieruit bleek dat het aantal partijen dat scholingsmogelijkheden aanbiedt, zeer groot is. Soms zelfs teveel, zo blijkt uit de enquête, waardoor scholen af en toe moeite hebben met het bepalen van de kwaliteit van de verschillende aanbieders. Scholen in het primair onderwijs noemden de SBD's samen met de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) als belangrijkste aanbieders van (na)scholing. Bijna alle scholen maakten van deze aanbieders gebruik. Andere belangrijke leveranciers zijn de hoger onderwijsinstellingen, van wie drie op de vijf scholen in het po gebruik maken. Er wordt minder gebruik gemaakt van andere aanbieders, zoals vakorganisaties, besturenorganisaties en commerciële instanties. We kunnen hieruit in ieder geval concluderen dat scholen destijds al (het onderzoek heeft betrekking op 2005) breder inkochten dan alleen bij de SBD's.

Het onderstaande overzicht laat zien wat de overheid ongeveer in totaal besteedt aan rijksbijdrage voor schoolbegeleiding. De rijksbijdrage per leerling is bekend bij het Ministerie van OCW. De totale rijksbijdrage is berekend door dit bedrag te vermenigvuldigen met het totaal aantal leerlingen in het po uit de Kerncijfers OCW³. Hierbij is de gemeentelijke eigen bijdrage niet meegenomen. In het eerste jaar (2005) gaat het gehele bedrag aan rijkssubsidie nog naar de gemeenten. Vervolgens gaat de subsidie stapsgewijs over naar de schoolbesturen.

Totale rijksbijdrage aan schoolbegeleiding per jaar (in miljoenen euro's)				
jaar	totale rijksbijdrage	aan gemeenten	aan schoolbesturen	aan SBD's
2005	62,5	62,5		
2006	62,7	35,5	13,6	13,6
2007	67,0		33,5	33,5
2008	76,0		76,0	

2 Kessel, van, N., Wartenberg-Cras, F., & Kurver, B. (maart 2007). *Aandachtsgroepenmonitor 2006*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.

3 Het totaal aantal leerlingen in het po is afkomstig uit de Kerncijfers OCW 2004-2008 (totaal bao + sbao + (v)so). De hoogte van de jaarlijkse rijkssubsidie per leerling is gebaseerd op informatie van het Ministerie van OCW.

De omslag naar een stelsel van vraagfinanciering is stapsgewijs doorgevoerd, zodat niet alleen de scholen en schoolbesturen maar ook de SBD's de tijd hadden om in te spelen op de nieuwe situatie. In de aanbodgestuurde fase waren de SBD's immers verzekerd van een bepaald inkomen op basis van de overheidssubsidie voor schoolbegeleiding. In een vraaggestuurde situatie is het aan de scholen en schoolbesturen om te beslissen bij wie zij begeleiding en ondersteuning inkopen. De verwachting was dat een gefaseerde invoering liquiditeitsproblemen bij SBD's zou voorkomen. Bovendien ging de overheid ervan uit dat de vraag naar schoolbegeleiding in de jaren na de start van vraagfinanciering groter zou worden, omdat scholen extra middelen uit de lumpsum en meer specifiek voor cultuureducatie, hiervoor in zouden zetten. Dit blijkt uit een vergaderstuk van de Tweede Kamer⁴ van voor de invoering van de vraagfinanciering. Deze extra vraag naar begeleiding en ondersteuning zou weer extra mogelijkheden bieden voor de SBD's. In de praktijk lijkt het echter anders te gaan. Inmiddels zijn namelijk twee regionale SBD's failliet, Kobalt in 2007 en Consent in 2009. De invoering van vraagfinanciering kan natuurlijk niet worden aangewezen als directe oorzaak van het faillissement. Toch is het aannemelijk dat vraagfinanciering in ieder geval enige invloed heeft gehad op deze ontwikkelingen. Dit wordt bevestigd door de bevindingen in de financiële benchmark onderwijsadviesbureaus⁵ (2007), die al enkele jaren in opdracht van EDventure wordt uitgevoerd. EDventure is de brancheorganisatie van onderwijsadviesbureaus en in 2007 waren 27 SBD's hierbij aangesloten. Dit zijn grotendeels de oorspronkelijke regionale SBD's. Enkele zijn nieuw en soms verzuild, zoals het Ds. G.H. Kerstenonderwijscentrum en de Begeleidingsdienst voor Vrije Scholen. Uit de laatste benchmark uit 2007 blijkt dat een groot deel van de SBD's ten opzichte van 2006 te maken heeft gekregen met dalende inkomsten. De SBD's geven aan de invoering van vraagfinanciering in hun portemonnee te voelen. Tien van de 23 SBD's zeggen bijvoorbeeld dat de bestedingen van de gemeenten zijn verminderd sinds de invoering van vraagfinanciering. Van de SBD's slaagt 35 procent erin deze inkomstendaling te compenseren met hogere inkomsten uit de markt (waaronder de onderwijsinstellingen). De rest krijgt dus te maken met dalende inkomsten.

In de Wijzigingswet Wet op het primair onderwijs is vastgelegd dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de Staten-Generaal voor 1 juli 2009 informeert over de besteding van de bijdragen van scholen en gemeenten aan schoolbegeleiding. Het ministerie heeft het ITS om deze reden in het voorjaar 2009 opdracht

4 Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2003-2004). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004*. 29 200 VIII. Nr. 18.

5 Mariën, H., Schilt-Mol, van, T., & Neut, van der, I. (oktober 2008). *Marktwerking: de praktijk. Financiële benchmark onderwijsadviesbureaus 2007*. IVA. Tilburg.

gegeven tot een evaluatieonderzoek naar vraagfinanciering schoolbegeleiding. In dit evaluatieonderzoek komen verschillende aspecten van het effect van vraagfinanciering aan de orde, zoals de ontwikkeling in de bestedingen van scholen aan begeleiding en ondersteuning en de ontwikkeling in de bestedingen van gemeenten. Daarnaast kijken we naar het effect van deze ontwikkelingen op de SBD's.

Leeswijzer

In dit rapport besteden we in hoofdstuk 2 aandacht aan de onderzoeksopzet en de vragen die ten grondslag liggen aan het evaluatieonderzoek. Vervolgens bespreken we de resultaten van het onderzoek waarbij in hoofdstuk 3 en 4 respectievelijk de besteding van de scholen en de besteding van de gemeenten aan bod komen. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op het effect van vraagfinanciering op de SBD's. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en de evaluatie van de beleidsmaatregel en is tevens de samenvatting van het onderzoek.

2 Uitwerking van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om verslag te doen van de ontwikkeling in de besteding aan schoolbegeleiding door scholen en gemeenten sinds de invoering van vraagfinanciering. Dit leidt tot een aantal vragen, die ten grondslag liggen aan het onderzoek. Deze vragen bespreken we in paragraaf 2.1. Voor het verkrijgen van informatie over de besteding van middelen door scholen en gemeenten aan schoolbegeleiding hebben we gebruik gemaakt van vragenlijsten. De opzet van de vragenlijsten en de respons bespreken we in paragraaf 2.2.

2.1 De vraagstelling

De bekostiging van schoolbegeleiding vanuit het Ministerie van OCW verloopt sinds 1 januari 2008 volledig via de schoolbesturen. Daarnaast kunnen de gemeenten in de vorm van de gemeentelijke eigen bijdrage middelen beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding. Beide componenten van de financiering van schoolbegeleiding dienen in dit onderzoek aan bod te komen. Er liggen dan ook twee onderzoeksvragen ten grondslag aan het onderzoek, namelijk:

- 1) de ontwikkeling van het bedrag dat schoolbesturen besteden aan het inkopen van diensten bij SBD's in relatie tot de middelen die de schoolbesturen van het Ministerie van OCW ontvangen voor schoolbegeleiding, en
- 2) de ontwikkeling van het bedrag dat gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding.

In het onderzoek zijn de beide hoofdvragen als volgt uitgewerkt en geoperationaliseerd:

Hoofdvraag 1: (Ontwikkeling in het) bedrag dat schoolbesturen besteden aan het inkopen van diensten bij SBD's in relatie tot de middelen die de schoolbesturen van het Ministerie van OCW ontvangen voor schoolbegeleiding.

Deze hoofdvraag betreft primair het bestedingspatroon van de schoolbesturen en relateert dit aan de inkoop van diensten bij SBD's. Hoe ontwikkelt het bedrag dat de schoolbesturen besteden aan schoolbegeleiding zich in de afgelopen jaren? Bij welke aanbieders nemen de schoolbesturen diensten af of komt dit bedrag geheel ten goede

aan de SBD's? Indien een schoolbestuur gebruikt maakt van andere aanbieders dan de SBD, op welke wijze ontwikkelt het bedrag zich dat zij bij iedere aanbieder besteden? Treedt hierbij een wijziging op in het bedrag dat zij besteden bij SBD's ten opzichte van de bestedingen bij andere aanbieders? En in hoeverre verandert het soort dienstverlening dat de schoolbesturen afnemen. Hierbij is het van belang om ook te kijken naar de invloed die de scholen zelf uit kunnen oefenen op het schoolbeleidingsbeleid. In hoeverre krijgen de scholen van hun bestuur een eigen budget krijgen voor schoolbegeleiding en in hoeverre hebben zij zelf zeggenschap over de manier waarop ze dit budget inzetten? Tot slot is het belangrijk om inzicht te krijgen in de beweegredenen van scholen en schoolbesturen: waarom kiezen ze voor bepaalde aanbieders of juist niet en waarom kiezen ze voor wijzigingen in hun bestedingspatroon?

Hoofdvraag 2: (Ontwikkeling in het) bedrag dat gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding.

Deze hoofdvraag betreft primair het bestedingspatroon van de gemeenten. Sinds de invoering van vraagfinanciering (augustus 2006) resteert hiervan alleen de gemeentelijke eigen bijdrage voor schoolbegeleiding. Op welke wijze ontwikkelt de hoogte van het bedrag zich dat de gemeenten aan de gemeentelijke eigen bijdrage besteden? In hoeverre gaan gemeenten door met deze bijdrage of bouwen ze de bijdrage af? En vindt er een wijziging plaats in de begunstigde van de eigen bijdrage? Voor de invoering van vraagfinanciering ging de bijdrage meestal, net zoals de rijksbijdrage, rechtstreeks naar de SBD's. Is dit nog steeds het geval of kiezen de gemeenten nu voor andere begunstigden zoals de scholen en schoolbesturen? Daarnaast is het interessant om te kijken op welke wijze de gemeenten het geld beschikbaar stellen, bijvoorbeeld in een budget of in de vorm van projecten. En het is natuurlijk van belang om te kijken naar beweegredenen van de gemeenten.

2.2 De onderzoeksopzet

De vragenlijsten

Om te komen tot een antwoord op bovengenoemde vragen, zijn vragenlijsten uitgezet. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen schoolbesturen en scholen, en op schoolniveau tussen eenpitterscholen en meerpitterscholen (ofwel scholen die vallen onder een schoolbestuur met meer dan één onderliggende school). Het onderscheid tussen scholen en schoolbesturen ligt voor de hand. De lumpsum en daarmee het geld voor schoolbegeleiding komt immers binnen bij het schoolbestuur. De wijze waarop het schoolbestuur vervolgens geld ter beschikking stelt aan de onderliggende scholen is een vrije keuze van het bestuur. Het schoolbestuur heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om het totale budget simpelweg te verdelen over de scholen of om een contract

aan te gaan met een SBD en de scholen in de vorm van uren begeleiding aan te bieden. Deze opties hebben beide andere implicaties voor de manier waarop de onderliggende scholen omgaan met de inzet van schoolbegeleiding. Het onderscheid op schoolniveau tussen eenpitterscholen en meerpitterscholen is in feite om dezelfde reden gemaakt. Ervan uitgaande dat de afstand tussen het bestuur en de schoolleiding van een eenpitterschool klein is, zal een eenpitterschool over het algemeen altijd zelf de beschikking hebben over de middelen voor schoolbegeleiding. Zij kunnen dan ook in dit geval benaderd worden als zijnde een schoolbestuur.

De steekproef

We hebben drie vragenlijsten opgesteld: één voor *schoolbesturen*, één voor scholen die *eenpitterscholen* zijn – die nagenoeg gelijk is aan die van de besturen – en één voor de *meerpitterscholen*. In de vragenlijsten kwamen onderwerpen aan bod zoals de jaarlijkse totale uitgaven aan schoolbegeleiding, van welke aanbieder(s) van schoolbegeleiding en van welke type dienstverlening gebruik is gemaakt en op welke wijze middelen van de gemeente is ontvangen. Bij de meerpittersscholen is bovendien eerst gevraagd wie bepaalde hoe de gelden ten behoeve van schoolbegeleiding worden besteed.

Op basis van de meest recente Cfi-cijfers over schooljaar 2008/2009 weten we dat er totaal ruim 1.100 schoolbesturen en 7.000 scholen in het primair onderwijs (bao en sbao) zijn. We hebben een steekproef getrokken van 1.500 meerpitterscholen, waarbij is gestratificeerd naar regio. De verdeling naar bao/sbao en bestuursgrootte is gelijk aan de verdeling in de populatie. In totaal 603 schoolbesturen hebben meer dan één onderliggende school. Wij hebben deze schoolbesturen allemaal aangeschreven. Bij de eenpitterscholen hebben we een steekproef getrokken van in totaal 300 scholen. De verdeling naar regio is, net als de verdeling naar bao/sbao, gelijk aan de verdeling in de populatie.

We hebben ook een vragenlijst opgesteld voor de *gemeenten*, bestaande uit vragen over onder meer de jaarlijkse totale uitgaven aan schoolbegeleiding sinds 2005, de wijze waarop dit bedrag is besteed en aan welk type dienstverlening op het gebied van schoolbegeleiding geld beschikbaar is gesteld. Deze vragenlijst is gestuurd naar alle gemeenten van Nederland. In Amsterdam en Rotterdam is daarbij rekening gehouden met het feit dat deze steden stadsdelen/deelgemeenten hebben. In totaal gaat het om 467 gemeenten, inclusief de stadsdelen en deelgemeenten.

De respons

De in het onderzoek behaalde responspercentages zijn als volgt:

onderzoeksgroepen	populatie	steekproef	respons	responspercentage
gemeenten	467	n.v.t	178	38%
schoolbesturen met > 1 school	603	n.v.t	41	7%
eenpitterscholen	538	300	23	4%
meerpitterscholen	6.666	1.500	141	2%

De respons is, met uitzondering van de gemeenten, vrij gering. Wij denken dat de lage respons veroorzaakt is door de complexiteit van de materie en de vraagstelling. Er wordt veel financiële informatie gevraagd die betrekking heeft op een periode van de afgelopen vier à vijf jaar. Dit heeft veel opzoekwerk tot gevolg. Enkele scholen en schoolbesturen hebben aangegeven hiervoor geen tijd te hebben. Ook komt het voor dat er simpelweg geen mensen zijn die weten waar deze langetermijninformatie vandaan moet worden gehaald. Wij hebben in overleg met de opdrachtgever besloten de scholen en schoolbesturen niet nog een keer lastig te vallen en de analyses te baseren op de beschikbare informatie.

Bij de analyses gaan we uit van drie groepen: de gemeenten, de schoolbesturen en de scholen. De analyses van de schoolbesturen hebben betrekking op de gegevens van de schoolbesturen en van de eenpitterscholen samen; de analyses van de scholen hebben betrekking op de gegevens van de meerpitterscholen. Waar interessant vergelijken we de resultaten van de schoolbesturen en de scholen met elkaar. Ook vergelijken we de resultaten van de gemeenten en de scholen/schoolbesturen met elkaar. Boven de tabel of figuur wordt telkens aangegeven welke groep(en) het betreft. De lage respons heeft tot gevolg dat analyses op regioniveau moeilijk worden. Bij de scholen en schoolbesturen maken we waar mogelijk en interessant, gebruik van de mate van stedelijkheid. Bij de gemeenten is de indeling *randstad/niet-randstad* niet bruikbaar omdat slechts één deelgemeente van Amsterdam heeft gerespondeerd en de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Den Haag helemaal niet. Indien interessant gebruiken we ook hier alleen de mate van stedelijkheid als factor.

3 Besteding middelen door scholen en schoolbesturen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de eerste hoofdvraag. Dit betekent dat de ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding door de scholen en schoolbesturen aan bod komt en dan met name de bestedingen bij de SBD's. De schoolbesturen ontvangen vanaf 1 augustus 2006 direct middelen van het Ministerie, die zij kunnen inzetten voor schoolbegeleiding. Dit betrof de helft van de totale rijksbijdrage aan schoolbegeleiding. Sinds 1 januari 2008 ontvangen de besturen in de lumpsum het totale bedrag. Dit betekent dat het geen zin heeft om te kijken naar de ontwikkeling van de absolute bedragen als we iets willen zeggen over de ontwikkeling van de bestedingen. Wij beperken ons om deze reden dan ook tot een vergelijking op procentueel niveau tussen de ontwikkeling van de rijksbijdrage enerzijds en de bestedingen van de schoolbesturen anderzijds (paragraaf 3.2). En we kijken naar de procentuele ontwikkeling van de bestedingen van scholen en besturen aan de diverse aanbieders van schoolbegeleiding en de diverse diensten die worden aangeboden (paragraaf 3.3). Bovendien kijken we naar de beweegredenen van de scholen en de besturen om inzicht te krijgen in de manier waarop zij zelf de middelen willen inzetten.

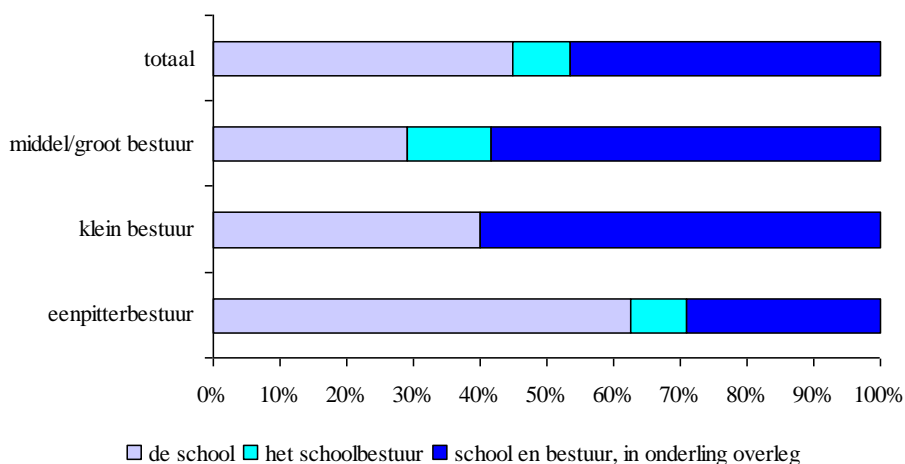
Maar we kijken eerst hoe schoolbesturen de middelen voor schoolbegeleiding verdelen over de onderliggende scholen. De rijksbijdrage komt immers binnen bij het bevoegd gezag, ofwel het schoolbestuur. Het bestuur heeft vervolgens de vrijheid om te bepalen waarvoor en bij wie dit bedrag wordt ingezet. Het bestuur kan besluiten om iedere onderliggende school een bepaald budget voor schoolbegeleiding te geven, hetzij in geld, hetzij in te besteden uren. Het bestuur kan bovendien de scholen vrij laten in hun keuze voor soort aanbieder en vorm van schoolbegeleiding, maar kan hieraan ook allerlei beperkingen opleggen door bijvoorbeeld langetermijncontracten af te sluiten met een SBD of met een andersoortig begeleidingscentrum om de hoek. Wat dit betreft zijn veel opties mogelijk en om te kunnen bepalen wat het effect van vraagfinanciering is, moeten we eerst bepalen bij wie de keuze nu daadwerkelijk ligt: bij het schoolbestuur of bij de school zelf. Dit komt aan bod in paragraaf 3.1.

3.1 De verdeling van de middelen door het schoolbestuur

Met ingang van 1 januari 2008 ontvangen de schoolbesturen de volledige rijksbijdrage voor schoolbegeleiding. De wijze waarop binnen de schoolbesturen en onderliggende scholen in het schooljaar 2007/2008 is omgegaan met de besteding van de

middelen, geeft dan ook waarschijnlijk een goed beeld van de gang van zaken. Dit bezien we zowel vanuit het perspectief van de schoolbesturen als van de scholen. Eerst bespreken we de visie van de besturen. In de volgende figuur (figuur 3.1) zien we wie volgens de besturen in dat betreffende schooljaar bepaalde hoeveelheden middelen ten behoeve van schoolbegeleiding werden besteed. Hierbij maken we onderscheid tussen de eenpitterbesturen, kleine besturen (besturen met twee tot tien onderliggende scholen) en middelgrote tot grote besturen (besturen met meer dan tien onderliggende scholen).

Figuur 3.1 – Wie bepaalt de wijze waarop de middelen voor schoolbegeleiding worden besteed (n=58, schoolbesturen)



Slechts in een zeer klein aantal gevallen is alleen het schoolbestuur bepalend bij de verdeling van de middelen voor schoolbegeleiding (9% totaal). Meestal heeft de school hierin zeggenschap, al dan niet in overleg met het bestuur. Met name bij de eenpitterbesturen (63%) beslissen vaker de scholen helemaal zelf (56%). Het tegenovergestelde is het geval bij de middelgrote en grote besturen. Hier vindt de besteding van de gelden juist vaker plaats in gezamenlijk overleg (58%). Dit is opvallend. Een eenpitterbestuur of een klein bestuur geeft de school blijkbaar vaker meer vrijheid. Zij gaan er wellicht veelal vanuit dat de deskundigheid bij de schoolleider ligt.

Aan de schoolbesturen is hiernaast ook nog gevraagd op welke wijze de middelen voor schoolbegeleiding worden verdeeld. Dit is overigens niet gevraagd aan de eenpitterbesturen, omdat hier immers geen sprake is van een verdeling van de middelen over meerdere scholen. De helft van de schoolbesturen (50%) geeft de onderliggende scholen een budget op basis van het aantal leerlingen. Een groot deel (19%) laat de scholen aanvragen indienen voor projecten op het gebied van schoolbegeleiding.

Daarnaast wordt een veelheid aan verschillende mogelijkheden genoemd. Enkele besturen geven de scholen een eigen budget in de vorm van uren (7%) en sommigen verdelen de gelden op basis van de ingediende schoolplannen en de hoeveelheid schoolbegeleiding die de scholen daarin aangeven nodig te zullen hebben. Maar er zijn ook besturen die een combinatie van deze mogelijkheden toepassen. Bijvoorbeeld door de onderliggende scholen te verplichten om een deel van het budget te besteden bij een specifieke aanbieder met wie afspraken zijn gemaakt en de besteding van het resterende deel van het budget vrij te laten.

Ook aan de scholen die horen tot een bestuur met meerdere onderliggende scholen, is gevraagd op welke wijze de middelen over de scholen zijn verdeeld. Het antwoordpatroon geeft hetzelfde beeld als hiervoor besproken bij de besturen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Hoe zijn in schooljaar 2007/2008 de middelen voor schoolbegeleiding door het schoolbestuur verdeeld over de scholen, in % (n = 178, scholen)

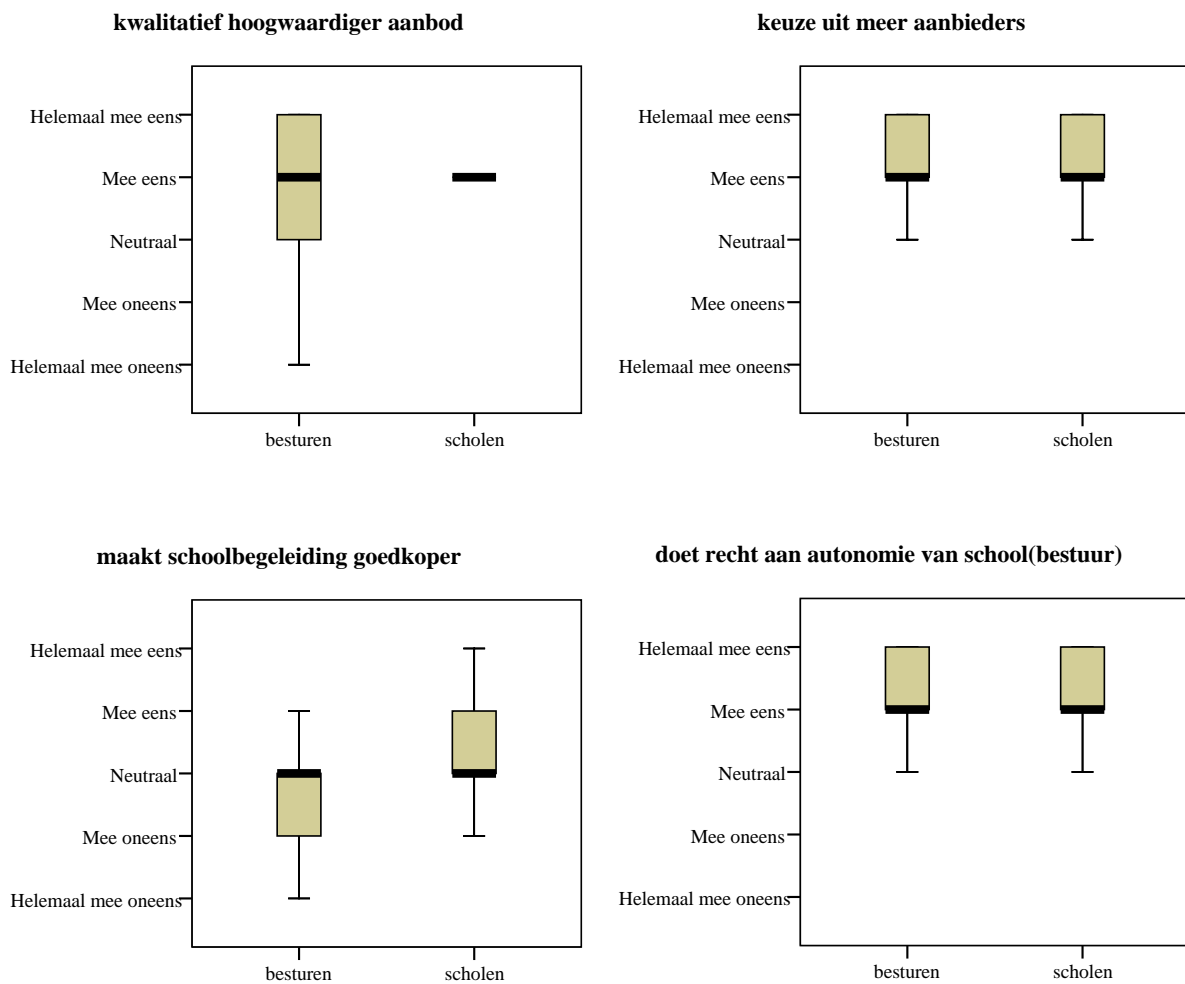
	aandeel
de school krijgt eigen budget en kan deze vrij besteden	56%
de school krijgt eigen budget maar bestuur bepaald de aanbieder	9%
de school krijgt een bepaald aantal uren toegewezen door het schoolbestuur	12%
de school krijgt een bepaald aantal uren toegewezen door de schoolbegeleidingsdienst	11%
het schoolbestuur kiest projecten en scholen kunnen daarop inschrijven	4%
de school dient een plan in bij het bestuur	6%
overig	3%
<i>totaal</i>	<i>100 %</i>

In meer dan de helft van de gevallen krijgt de school een eigen budget en is volledig vrij om dit bedrag te besteden aan schoolbegeleiding. Opvallend is dat in bijna een kwart van de gevallen (23%) de scholen een bepaald aantal uren voor schoolbegeleiding krijgen toegewezen, hetzij door het bestuur, hetzij door de SBD. In deze gevallen heeft de school in feite weinig vrijheid, hooguit in de soort schoolbegeleiding waaraan zij de uren besteedt. De grootte van het bestuur lijkt weinig invloed te hebben op de wijze waarop het bestuur de middelen verdeeld over de onderliggende scholen. Alleen de scholen die een bepaald aantal uren bij een SBD toegewezen krijgen, horen vaker bij een groot bestuur (bestuur met meer dan 25 onderliggende scholen).

De scholen zelf zijn over het algemeen iets positiever over de invoering van vraagfinanciering dan de schoolbesturen. Terwijl zij, gezien de resultaten in tabel 3.1, lang niet allemaal profiteren van de vrijheid die de schoolbesturen door de vraagfinanciering

ring hebben gekregen. Omdat de gemiddelde mening van de scholen en schoolbesturen over de invoering van vraagfinanciering zeer dicht bij elkaar ligt, hebben we de verdeling in boxplots weergegeven. Een boxplot geeft de spreiding weer tussen de antwoorden waardoor de nuances in de antwoordpatronen beter te zien zijn. De boxplots staan in figuur 3.2 op de volgende pagina.

Figuur 3.2 – Boxplots mening over vraagfinanciering naar scholen en schoolbesturen



Leeswijzer boxplots:

In de boxplot geeft het blok de middelste 50 procent van de antwoorden (tussen de 25^{ste} en 75^{ste} percentiel) weer. De dikke zwarte streep in het blok is de mediaan. Aan weerskanten van het blok wordt het minimum en maximum antwoord (behalve als het een uitschieter is) weergegeven door middel van de dwarsliggende streep op de horizontale lijn. De uitschieters worden in de plots niet weergegeven. Als er, zoals in boxplot 1 bij de scholen, alleen een zwarte streep staat, betekent dit in feite dat er geen spreiding is in de antwoorden en dat in dit specifieke geval alle scholen het dus met de stelling eens.

Uit de boxplots blijkt dat de scholen en schoolbesturen zelf positief zijn over de invoering van vraagfinanciering. Ze zijn het allemaal (zeer) sterk eens met de stelling dat vraagfinanciering recht doet aan de autonomie van de scholen en schoolbesturen en dat zij de keuze hebben uit meer aanbieders. De schoolbesturen twijfelen iets meer dan de scholen over de vraag of door vraagfinanciering een kwalitatief hoogwaardiger aanbod van schoolbegeleiding ontstaat, maar gemiddeld gezien zijn zij het, net de scholen, hier ook mee eens. Op de vraag of vraagfinanciering schoolbegeleiding goedkoper maakt, wijken de antwoorden van besturen en scholen iets verder uiteen. De scholen zijn positiever over het effect van vraagfinanciering op de kosten van schoolbegeleiding dan de besturen. Maar gemiddeld gezien zijn zowel de scholen als de besturen neutraal.

3.2 Ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding

De volgende vraag die gesteld is, heeft betrekking op de totale bestedingen van de scholen en schoolbesturen. De vraag heeft zowel betrekking op de *hoogte* van het bedrag dat de scholen en schoolbesturen besteden aan schoolbegeleiding als op de *ontwikkeling* van dit bedrag. We brengen beide kanten van de vraag in beeld en beginnen daarbij met te kijken naar de hoogte van de bestedingen aan schoolbegeleiding. Dit is vooral interessant in relatie tot het door de overheid beschikbaar gestelde bedrag aan schoolbegeleiding. De hoogte van de rijksbijdrage aan schoolbegeleiding is via Cfi in de beschikking wel bekend gemaakt, maar is zoals eerder gezegd niet speciaal geormerkt voor schoolbegeleiding. Om een beeld te krijgen van het verschil tussen de rijksbijdrage en de werkelijke bestedingen van de scholen, hebben we op basis van het bedrag per leerling en het aantal leerlingen per school(bestuur) berekend welk bedrag ieder schoolbestuur ontvangt voor schoolbegeleiding. Dit bedrag is per schoolbestuur vergeleken met het bedrag dat volgens de besturen zelf besteed is aan begeleiding⁶ (zie tabel 3.2).

⁶ Het bedrag dat de besturen besteden aan schoolbegeleiding is door de besturen zelf opgegeven. Enkele besturen hebben de besteding aan schoolbegeleiding in aantallen uren bij de SBD opgegeven in plaats van in euro's. In deze gevallen zijn de uren aantallen omgezet in bedragen in euro's door het opgegeven aantal uren te vermenigvuldigen met het gemiddeld uurtarief van de SBD. Dit gemiddeld uurtarief is gebaseerd op de bevindingen in de financiële benchmark 2007 van EDventure (tabel 3.18) van het gemiddeld uurtarief voor leerlingbegeleiding/leerlingzorg.

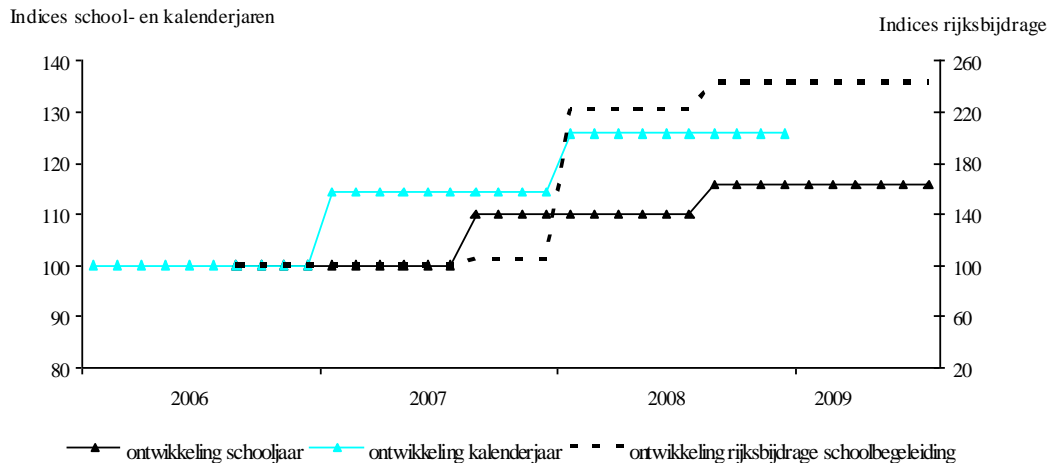
Tabel 3.2 – Aantal scholen/schoolbesturen naar hoogte besteding aan schoolbegeleiding in verhouding tot de rijksbijdrage, 2008 (n = 75, schoolbesturen)

	aandeel
geeft meer uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage	39%
geeft ongeveer evenveel uit aan schoolbegeleiding als ontvangen uit de rijksbijdrage	5%
geeft minder uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage	24%
onbekend	32%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>

Het percentage besturen dat meer uitgeeft aan schoolbegeleiding dan zij hiervoor ontvangen uit de rijksbijdrage (39%) is groter dan het percentage besturen dat minder uitgeeft (24%). Een deel van de responderende besturen heeft geen informatie gegeven over het totaal bestede bedrag aan schoolbegeleiding. Deze groep hebben we ‘onbekend’ genoemd. Het zijn iets vaker kleine besturen (eenpitters en besturen met tien of minder onderliggende scholen) die meer aan schoolbegeleiding uitgeven dan zij ontvangen. Van de besturen die meer uitgeven dan de rijksbijdrage is namelijk 62 procent een klein bestuur en 38 procent een middel of groot bestuur. Van de besturen die ongeveer evenveel besteden aan schoolbegeleiding als zij uit de rijksbijdrage krijgen, is drie kwart een middel tot groot bestuur. Met name de besturen in de grootstedelijke gebieden geven vaker meer uit aan schoolbegeleiding dan zij ontvangen uit de rijksbijdrage.

De verwachting is dat de *ontwikkeling* van de bestedingen van scholen en schoolbesturen in de pas loopt met de ontwikkeling van de rijksbijdrage. Immers, de schoolbesturen ontvingen sinds 1 augustus 2006 de helft van de rijksbijdrage en pas vanaf 1 januari 2008 het volledige bedrag. Logischerwijs zal de verdubbeling van de rijksbijdrage richting de schoolbesturen terug te zien zijn in de ontwikkeling van de bestedingen van de scholen en schoolbesturen aan schoolbegeleiding. Ook zouden we de tussentijdse conjuncturele aanpassingen van de rijksbijdrage in augustus 2007 en augustus 2008 terug moeten zien. In figuur 3.3 is de ontwikkeling van de bestedingen van scholen en schoolbesturen in kalenderjaren en in schooljaren afgezet tegen de ontwikkeling van de rijksbijdrage.

Figuur 3.3 – Ontwikkeling van besteding aan schoolbegeleiding van scholen/schoolbesturen en rijksbijdrage, in indexcijfers (n = 49, schooljaren; n = 35, kalenderjaren; n = 45, rijksbijdrage)



In figuur 3.3 staat de ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding op drie manieren uitgewerkt. Op de rechteras staat de ontwikkeling van de bestedingen van de overheid aan schoolbegeleiding in de vorm van de rijksbijdrage (exclusief de bijdrage aan de SBD's) in indexcijfers (schooljaar 2006/2007 = 100). In deze ontwikkeling is duidelijk terug te zien dat de overheid vanaf 1 januari 2008 de rijksbijdrage aan schoolbegeleiding volledig aan de schoolbesturen geeft. Op de linker as staat de ontwikkeling van de bestedingen van de scholen en schoolbesturen zelf, per schooljaar en per kalenderjaar⁷. In de ontwikkeling in kalenderjaren (jaar 2006 = 100) is de verdubbeling van de rijksbijdrage per januari 2008 terug te zien. In mildere vorm is deze verdubbeling van de rijksbijdrage ook terug te zien in de ontwikkeling in schooljaren (schooljaar 2006/2007 = 100), namelijk in de stijging van de index medio 2007. Ook de conjuncturele aanpassing van de rijksbijdrage medio 2008 is te zien in de ontwikkeling in schooljaren. Maar over de gehele linie gezien blijft de ontwikkeling van de bestedingen van de scholen en besturen toch echt achter bij de ontwikkeling van de rijksbijdrage. Dit betekent dat de stijging van de rijksbijdrage in absolute waarde van de rijksbijdrage niet volledig door de scholen en besturen wordt ingezet.

De meeste scholen/schoolbesturen (84%) geven zelf aan dat zij alle middelen die binnenkomen voor schoolbegeleiding daadwerkelijk aanwenden voor schoolbegeleiding. Het zijn iets vaker de middelgrote besturen die niet alle binnengekomen midde-

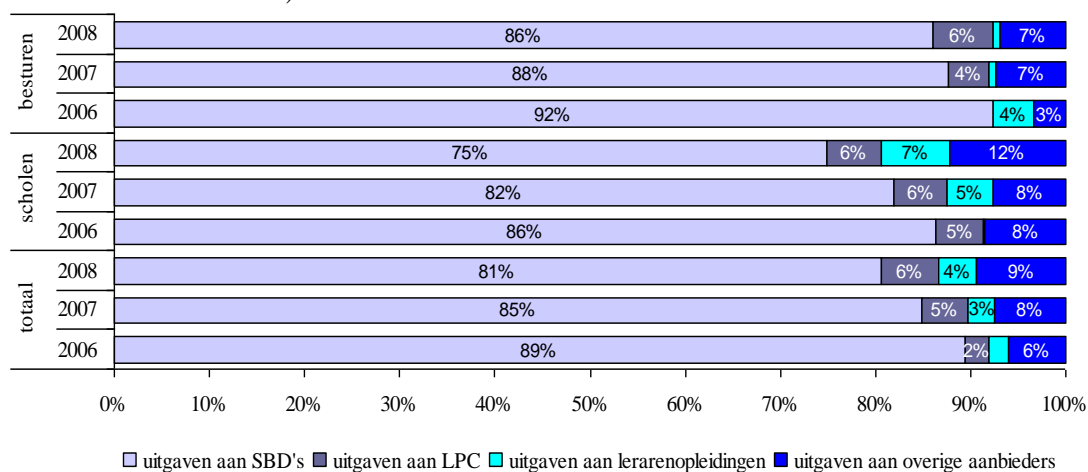
⁷ De respondenten konden kiezen tussen schooljaar of kalenderjaar bij het invullen van de bedragen, afhankelijk van de indeling van de eigen administratie. Hierdoor is voorkomen dat de respondenten veel bedragen moesten omrekenen en toedelen.

len te besteden aan schoolbegeleiding, maar dit verschil is minimaal. Het is opvallend dat maar een klein deel van de scholen en besturen zegt gebruik te maken van de mogelijkheid om met dit bedrag iets anders te doen. Het gaat om ongeveer tien procent van de scholen en schoolbesturen die aangeven (ook) iets anders te doen met het bedrag en dat betreft dan meestal een variabele inzet, ofwel dat ze het ene jaar meer uitgeven aan begeleiding dan het andere jaar. Slechts één school(bestuur) geeft aan dat het bedrag voor schoolbegeleiding vervalt aan scholen met tekorten binnen het schoolbestuur.

3.3 Verdeling van de bestedingen naar soort aanbieder en type dienstverlening

Een belangrijk aspect van hoofdvraag 1 betreft de begunstigde(n) van de door de scholen en schoolbesturen uitgegeven middelen. Voorheen hadden de SBD's via de gemeenten in feite een monopolie op het geld dat in schoolbegeleiding omging. De schoolbesturen zijn door de invoering van vraagfinanciering vrij om ook diensten bij andere aanbieders van schoolbegeleiding af te nemen. De vraag is in hoeverre de schoolbesturen en scholen gebruik maken van deze nieuwe vrijheid. Dit zou moeten resulteren in een verschuiving in de keuze voor aanbieders en daarmee in de hoogte van het bedrag dat bij de verschillende soorten aanbieders wordt besteed. Aangezien de (regionale) SBD's allang niet meer de enige spelers zijn op de schoolbegeleidingsmarkt, is de kans groot dat scholen/schoolbesturen uitwijken naar andere grote spelers zoals LPC en SLO en de hogeronderwijsinstellingen die nascholing aanbieden. In figuur 3.4 laten we zien hoe de bestedingen van de scholen/schoolbesturen zijn verdeeld over de verschillende aanbieders van schoolbegeleiding en kunnen we zien in hoeverre sinds de invoering van vraagfinanciering (1 augustus 2006) een trend ontstaat richting andere aanbieders dan de SBD's.

Figuur 3.4 – Overzicht van de verdeling van de totale bestedingen, in % (n = 26 besturen en 25 scholen)



Uit figuur 3.4 blijkt dat er inderdaad een verschuiving optreedt van de SBD's naar de andere aanbieders van schoolbegeleiding. De scholen en schoolbesturen blijken met name steeds vaker te kiezen voor de groep *overige aanbieders*. Dit kunnen vak- en besturenorganisaties zijn, maar ook de commerciële adviesbureaus en psychologen en orthopedagogen. Het aandeel van de SBD's in de totale bestedingen loopt terug van 89% in 2006 naar 81% in 2008. Opvallend is dat de besturen ieder jaar een groter deel van hun middelen voor schoolbegeleiding besteden bij de SBD's dan de scholen. Meer dan de helft van de bevraagde scholen en schoolbesturen geeft zelf ook aan dat het bestedingspatroon bij de verschillende aanbieders is veranderd door de invoering van vraagfinanciering. Ze geven aan kritischer te zijn geworden wat betreft het aanbod aan expertise en om deze reden verder te kijken dan de SBD's. Bovendien gaan enkele scholen meer in eigen beheer doen aan begeleiding.

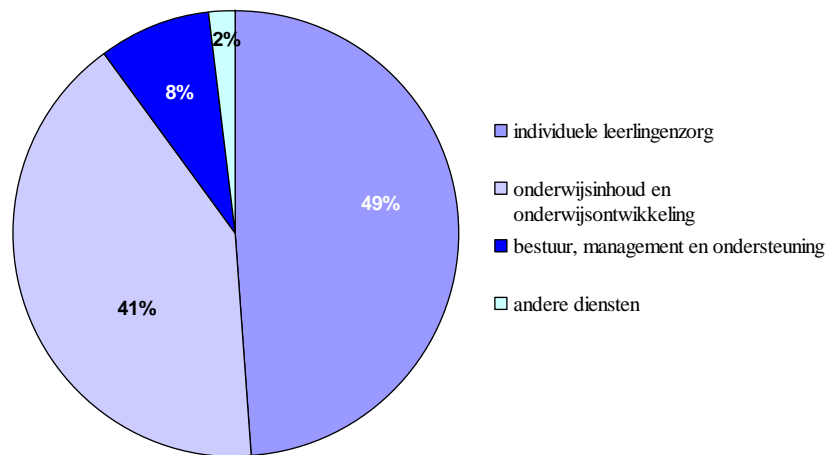
Naast de vraag bij welke partij(en) scholen en schoolbesturen schoolbegeleiding inkopen, is het ook interessant om te weten aan welke type schoolbegeleiding de besturen en de onderliggende scholen geld besteden. Bij de inkoop van schoolbegeleiding is er immers een keuze voor verschillende diensten. In de financiële benchmark van EDventure worden vier typen dienstverlening onderscheiden, namelijk:

1. individuele leerlingenzorg (bijv. coachen van kinderen en ouderondersteuning)
2. onderwijsinhoud/onderwijsontwikkeling (bijv. coöperatief leren en dyslexie)
3. bestuur/management/ondersteuning (bijv. personeelsbeleid en coaching managers)
4. overig (bijv. ict).

Wij houden deze indeling aan om te kijken of een verschuiving optreedt in de soort dienst die de scholen en schoolbesturen inkopen.

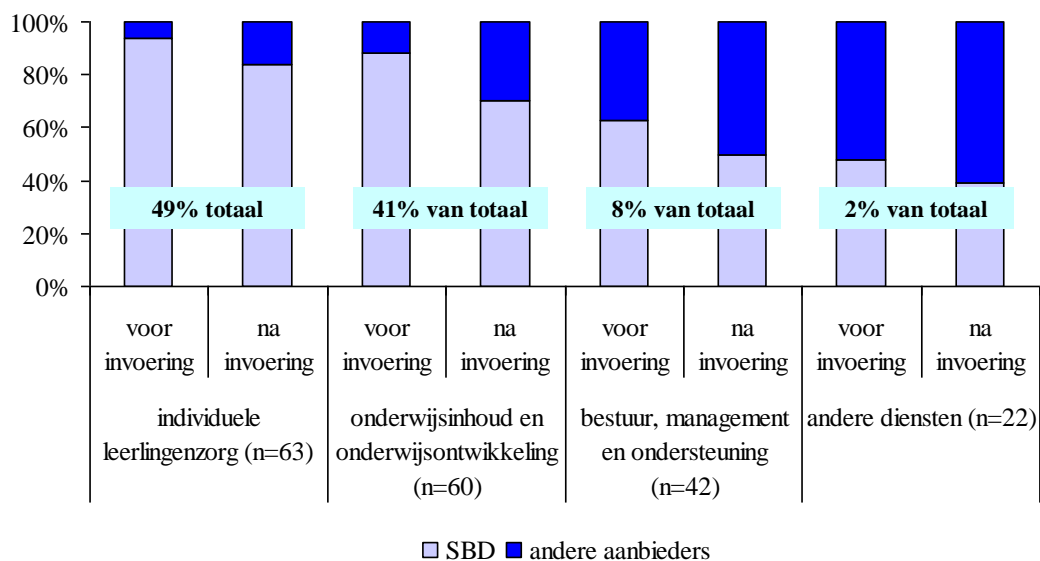
Eerst kijken we of het type dienstverlening dat door de scholen en schoolbesturen is ingekocht, is veranderd sinds de invoering van de vraagfinanciering. Hierin is echter geen verschuiving opgetreden. Het verschil met de procentuele verdeling van vóór de invoering van vraagfinanciering (1 augustus 2006) betreft minder dan één procent. Na de volledige invoering van vraagfinanciering (1 januari 2008) is de verdeling als volgt (zie figuur 3.5). Het meest is individuele leerlingenzorg ingekocht (49%), op de voet gevolgd door begeleiding in onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling (41%). Beduidend minder vaak zijn diensten voor bestuur, management en ondersteuning (8%) en overige diensten (2%) ingekocht.

Figuur 3.5 – Verdeling besteding naar type dienstverlening na 1 januari 2008, in % (n = 72; besturen en scholen)



Waarom wel verschuivingen optreden sinds de invoering van vraagfinanciering is in het type dienstverlening dat bij bepaalde aanbieders wordt ingekocht. Dat er een verschuiving optreedt van de SBD's naar de andere soorten aanbieders hebben we al gezien in de voorgaande paragraaf. In de volgende figuur (figuur 3.6) zien we daarnaast ook dat de verdeling van de besteding aan schoolbegeleiding naar soort aanbieder per type dienstverlening verschilt. We maken hierbij alleen onderscheid tussen de SBD's en de overige aanbieders.

Figuur 3.6 – Verdeling van de besteding aan schoolbegeleiding per type dienstverlening voor (1 augustus 2006) en na (1 januari 2008) de invoering van vraagfinanciering naar soort aanbieder, in % (n = 72; besturen en scholen)



Begeleiding in individuele leerlingzorg en onderwijsinhoud en -ontwikkeling wordt zowel voor als na de invoering van vraagfinanciering voornamelijk ingekocht bij de SBD's. De verhouding ten opzichte van het deel dat bij de andere aanbieders wordt ingekocht, verschuift iets na de invoering van de vraagfinanciering. Met name bij de diensten voor onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling wijken de scholen en schoolbesturen nu iets vaker uit naar andere aanbieders (van 16% naar 30%). Diensten op het gebied van individuele leerlingzorg blijven de scholen en besturen onverminderd inkopen bij de SBD's. Al voor de invoering van de vraagfinanciering kocht men op het gebied van bestuur, management en ondersteuning en andere diensten verhoudingsgewijs minder vaak diensten in bij SBD's dan bij de twee eerder genoemde soorten dienstverlening. Ook dit verschuift overigens nog verder in het voordeel van de andere aanbieders sinds de invoering van vraagfinanciering.

4 Besteding middelen door gemeenten

Voorheen speelden de gemeenten een centrale rol bij het toedelen van de overheids-gelden voor schoolbegeleiding. Zij ontvingen de volledige rijksbijdrage voor schoolbegeleiding van het ministerie. In de regel werd het bedrag rechtstreeks overgedragen aan de regionale SBD. De gemeente voegde hier bovendien in de vorm van de gemeentelijke eigen bijdrage meestal eenzelfde bedrag aan toe. Met de invoering van de vraagfinanciering komt de gemeente meer langs de zijlijn te staan. Desalniettemin blijft de gemeente verantwoordelijk voor lokaal educatief beleid.

In dit hoofdstuk stellen we hoofdvraag twee centraal. De kern van deze hoofdvraag heeft betrekking op de ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage. Is de hoogte van deze bijdrage veranderd door de invoering van vraagfinanciering? Een ander belangrijk punt van aandacht is of gemeenten nu een andere begunstigde kiezen voor de bijdrage. Ook de gemeente heeft door de vraagfinanciering immers meer vrijheid gekregen en kan bijvoorbeeld kiezen voor een niet-regionale SBD of een andere aanbieder dan een SBD. Het is bovendien mogelijk dat gemeenten (een deel van) de gemeentelijke eigen bijdrage overdragen aan de schoolbesturen. Daarnaast kunnen gemeenten ook kiezen voor een andere *vorm* van bijdrage, bijvoorbeeld door het uitzetten van projecten waarop scholen kunnen inschrijven. Uiteraard kunnen ze er ook voor kiezen om niets meer uit te geven aan schoolbegeleiding en de gemeentelijke volledig stop te zetten.

Kortom, in dit hoofdstuk gaan we nader in op de gevolgen van de invoering van vraagfinanciering voor de gemeenten en kijken we wat er veranderd is in de hoogte, de begunstigde en de vorm van de gemeentelijke bijdrage.

4.1 De ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage

De gemeentelijke eigen bijdrage is in twee opzichten interessant. We kunnen zowel naar de ontwikkeling in absolute cijfers kijken als naar de procentuele verdeling van de gemeentelijke bijdrage over de diverse aanbieders. De ontwikkeling in absolute cijfers geeft een beeld van de mate waarin de gemeenten de eigen bijdrage terugschroeven nu zij niet langer verantwoordelijk zijn voor de verdeling van de overheids-gelden voor schoolbegeleiding. In tabel 4.1 is te zien in hoeverre de gemeentelijke bijdrage in 2008 is gestegen of gedaald ten opzichte van 2005.

Tabel 4.1 – Ontwikkeling hoogte gemeentelijke bijdrage in 2008 ten opzichte van 2005, totaal en naar gemeentegrootte (n=166)

	totaal	kleine gemeenten (n=143)	(middel)grote gemeenten (n=29)
gelijk gebleven	7%	8%	
gestegen	36%	35%	41%
gedaald	51%	51%	52%
geen bijdrage meer	6%	6%	7%

Iets meer dan de helft van de gemeenten (51%) heeft de eigen bijdrage aan schoolbegeleiding verlaagd sinds de invoering van vraagfinanciering. De gemeentegrootte heeft hierbij waarschijnlijk een lichte invloed. De gemeentelijke bijdrage van de kleine gemeenten (maximaal 50.000 inwoners) blijft vaker gelijk terwijl de bijdrage van de middelgrote tot grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) iets vaker gestegen lijkt te zijn. Ook qua mate van stedelijkheid zien we verschillen. Gemeenten in sterk stedelijke gebieden stoppen iets vaker met de gemeentelijke eigen bijdrage terwijl de eigen bijdrage van de gemeenten in matig stedelijke gebieden iets vaker ongewijzigd blijft. De verschillen zijn echter wel klein.

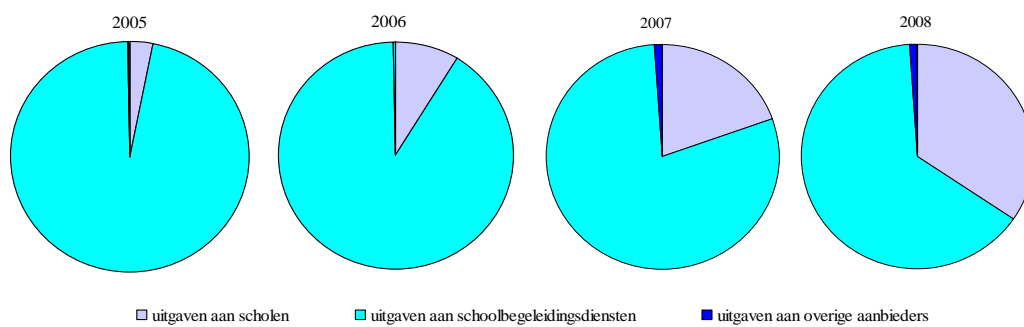
Bij één gemeente zijn de uitgaven meer dan verdubbeld sinds 2005, maar dit is een uitschieter. Bij de gemeenten waarvan de gemeentelijke eigen bijdrage is gestegen, zien we een stijging van de bijdrage van gemiddeld 15 procent. Daartegenover staat dat bij de gemeenten waarvan de gemeentelijke bijdrage is gedaald, de bijdrage gemiddeld gedaald is met ongeveer 28 procent. Omdat van de gemeenten het percentage met een dalende eigen bijdrage het grootst is, kunnen we voorzichtig stellen dat in absolute cijfers de totale gemeentelijke eigen bijdrage is gedaald sinds 2005. Gezien de hoogte van de respons dienen we echter voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies, met name omdat de grootste gemeenten – Rotterdam, Amsterdam en Utrecht – niet hebben gerespondeerd. Deze grote gemeenten hebben naar verwachting verhoudingsgewijs juist veel beleid op het gebied van educatie en schoolbegeleiding, waardoor in dit rapport waarschijnlijk een ondergrens wordt getoond van wat er werkelijk op het gebied van schoolbegeleiding door de gemeenten wordt bekostigd. Als voorbeeld geven we de gemeente Amsterdam, die in de begroting van 2009⁸ zeven speerpunten heeft opgenomen op het gebied van educatie, waaronder vve (voor- en vroegschoolse educatie), het aanbod van brede scholen, en het terugdringen van het aantal zwakke scholen en concentratiescholen. In de begroting is hiervoor in 2009 totaal €49 miljoen uitgetrokken. Niet alle doelstellingen raken overigens het terrein

8 Gemeente Amsterdam. (8 oktober 2008). *Begroting 2009*. Raadsdruk.

van de schoolbegeleiding, maar het geeft wel aan dat een grote gemeente als Amsterdam zelf nog steeds veel activiteiten op dit gebied ontplooit.

Wanneer we kijken naar de procentuele verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage over de verschillende aanbieders (figuur 4.1) zien we ook een verschuiving optreden.

Figuur 4.1 - Totale uitgaven van de gemeenten per jaar in procenten uitgesplitst naar begunstigde (n=166)



De gemeenten geven een steeds groter deel van hun eigen bijdrage aan schoolbegeleiding aan de scholen. Dit gaat met name ten koste van de rechtstreekse subsidie aan de SBD's. De gemeenten gaan blijkbaar steeds vaker om tafel zitten met de scholen/schoolbesturen. Desalniettemin blijft het aandeel van de SBD's het grootst (64% in 2008).

De wijze waarop de gemeenten de schoolbegeleiding van de scholen bekostigen, bespreken we in paragraaf 4.2. Nu komt eerst de ontwikkeling van het type dienstverlening aan bod dat door de gemeenten wordt bekostigd. De vraag is voor welk type dienstverlening de gemeenten anno 2008 middelen beschikbaar stellen. We gebruiken hiervoor dezelfde indeling naar type dienstverlening als in paragraaf 3.3.

Tabel 4.2 – Type dienstverlening waarvoor de gemeente middelen beschikbaar stelt, in % (n = 190, meerdere antwoorden mogelijk)

	aandeel
individuele leerlingenzorg	74%
onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling	57%
bestuur, management en ondersteuning	29%
anders (met name vve en lokaal beleid)	17%

Evenals bij de scholen en schoolbesturen besteden de gemeenten het meeste geld aan het inkopen van diensten voor individuele leerlingenzorg. Gevraagd in hoeverre dit is veranderd sinds de invoering van de vraagfinanciering, geeft een derde van de gemeenten aan dat dit inderdaad is veranderd. Enerzijds zien we dat de gemeenten een minder grote rol spelen, omdat zij ofwel de gehele eigen bijdrage afbouwen of meteen stopzetten (11%) of omdat zij de scholen nu alle vrijheid geven om eigen keuzes te maken (22%). Maar aan de andere kant vinden duidelijk ook meer initiatieven plaats vanuit de gemeenten, omdat zijzelf ook het idee hebben meer vrijheid te hebben. Hierdoor krijgen lokale initiatieven meer aandacht (20%) of oormerken de gemeenten de eigen bijdrage vaker voor een specifiek type schoolbegeleiding (28%). In dit laatste geval wordt voor- en vroegschoolse educatie (vve) vaak genoemd en stoppen de gemeenten vaak met ondersteuning op het gebied van onderwijsinhoud, bestuur en management. Met name de gemeenten in matig stedelijke gebieden kiezen nu vaker voor speerpunten op lokaal onderwijsgebied, terwijl gemeenten uit niet-stedelijke gebieden iets vaker de eigen bijdrage oormerken voor een specifiek type dienstverlening.

De mening van de gemeenten over de invoering van vraagfinanciering is veel neutraler dan de mening van de scholen en de schoolbesturen. Opvallend hierbij is dat de meningen over de vraag of de inhoudelijk rol van de gemeente nu is afgenomen zeer ver uiteenlopen. Ongeveer 35 procent is het hier niet mee eens en 37 procent is het hier wel mee eens. De resterende 28 procent van de gemeenten stemt neutraal. Bij één stelling laten de gemeenten een duidelijke mening zien: 62 procent van hen is het ermee eens dat vraagfinanciering de scholen de autonomie geeft waar zij recht op hebben.

4.2 Financiering schoolbegeleiding aan scholen/schoolbesturen

Uit figuur 4.1 blijkt dat de gemeenten vaker (een deel van) de gemeentelijke eigen bijdrage rechtstreeks overdragen aan de schoolbesturen. De gemeenten hebben ver-

schillende mogelijkheden om de schoolbegeleiding voor scholen en schoolbesturen uit de gemeentelijke eigen bijdrage vorm te geven. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om de scholen/besturen rechtstreeks een bepaald budget te geven. Zij kunnen ook projecten opzetten waaraan scholen/schoolbesturen kunnen deelnemen. Tabel 4.3 geeft aan hoe de gemeenten de schoolbegeleiding rechtstreeks aan scholen en schoolbesturen vormgeven.

Tabel 4.3 – Wijze waarop de gemeenten de schoolbegeleiding aan scholen en schoolbesturen financieren, in % (n=190, meerdere antwoorden mogelijk)

	aandeel
geen financiering van scholen/schoolbesturen	20%
wel financiering van scholen/schoolbesturen	80%
waarvan:	
op basis van het aantal leerlingen	82%
op basis van financiering per project	9%
op basis van een vast bedrag per school(bestuur)	8%
anders	12%

Ongeveer 20 procent van de gemeenten geeft aan de schoolbegeleiding niet rechtstreeks te financieren aan de scholen/schoolbesturen. Van de gemeenten die wel (een deel van) hun gemeentelijke eigen bijdrage gebruiken om de schoolbegeleiding rechtstreeks via de scholen en schoolbesturen te financieren, baseert de meerderheid (82%) zich op het aantal leerlingen per school/schoolbestuur. Voorbeelden van projecten die de gemeenten (deels) hebben gefinancierd, zijn projecten op het gebied van logopedie, brede scholen en vve. Een aanzienlijk deel (12%) geeft bovendien aan een andere manier te gebruiken. Dit betekent vooral contractuele afspraken tussen de gemeente, de scholen en de SBD's of het vasthouden van de verdeling van vroeger. Voor deze gemeenten is er in dit geval weinig veranderd ten opzichte van de situatie voor de invoering van de vraagfinanciering. Opvallend is dat bijna de helft van de gemeenten (44%) aangeeft dat sinds de invoering van vraagfinanciering geen verschuiving is opgetreden in de wijze van financieren. Dit kan betekenen dat de gemeenten destijds al (een deel van) de schoolbegeleiding direct via de scholen en schoolbesturen financierden. Het kan hier gaan om de financiering van projecten maar het kan ook betekenen dat al in veel gevallen de scholen en schoolbesturen (deels) betrokken waren bij de contractuele afspraken tussen de SBD's en de gemeenten.

Aan de andere kant van deze vraag zitten de scholen en schoolbesturen. Wij hebben de schoolbesturen gevraagd of zij afgelopen schooljaar (2007/2008) uit de gemeente-

lijke eigen bijdrage middelen voor schoolbegeleiding hebben ontvangen en op welke wijze dit vervolgens is veranderd.

Tabel 4.4 – Ontvangt het schoolbestuur schoolbegeleidingsmiddelen van gemeenten? (n=34, meerdere antwoorden mogelijk)

	in %
nee	21%
ja	79%
waarvan:	
in de vorm van een vrij te besteden bedrag	33%
in de vorm van een te besteden bedrag bij de regionale SBD	59%
in de vorm van een aantal te besteden uren bij de regionale SBD	19%
in de vorm van het recht om deel te nemen aan een project dat gefinancierd is door de gemeente	30%
in een andere vorm	7%

Het grootste gedeelte van de besturen (79%) geeft aan dat zij middelen ontvangen van de gemeente voor schoolbegeleiding. Van deze besturen ontvangt 59 procent financiering in de vorm van een te besteden bedrag bij de regionale SBD. Dit verschilt met de antwoorden van de gemeenten in tabel 4.3. Hierin staat dat voornamelijk financiering plaatsvindt op basis van het aantal leerlingen en geeft slechts een klein gedeelte van de gemeenten aan dat hier contracten met de SBD aan ten grondslag liggen. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat het budget dat de schoolbesturen kunnen besteden bij de SBD is bepaald op basis van het aantal leerlingen.

De helft van de schoolbesturen geeft aan dat de financiering door de gemeenten is veranderd sinds de invoering van vraagfinanciering. Wat is er veranderd? Bijna een derde (29%) noemt als verschil dat zij niet langer verplicht hoeven te winkelen bij de regionale SBD. Maar een groot deel van de besturen (35%) noemt een minder positief verschil, namelijk dat de gemeentelijke eigen bijdrage minder is geworden of zelfs volledig is gestopt. Tot slot zegt 24 procent dat de gelden nu een gemeentelijk oormerk hebben.

Aan de scholen is gevraagd of zij vorig schooljaar 2007/2008 hebben deelgenomen aan schoolbegeleidingsprojecten die gefinancierd zijn door de gemeente. Minder dan de helft (43%) antwoordt hierop bevestigend. Van deze scholen geeft bijna een kwart aan dat dit is verschoven sinds de invoering van vraagfinanciering. De vraag is wat er is verschoven in de financiering van projecten? Bijna de helft van de scholen die zeggen dat er iets is verschoven (47%), geeft aan dat het budget vanuit gemeenten voor projecten is afgenomen of zelfs helemaal is gestopt. Daarnaast geeft een deel

van de scholen (18%) aan dat zij nu niet meer verplicht hoeven af te nemen bij de regionale SBD en geeft eenzelfde deel van de scholen (18%) aan dat zij nu te maken hebben met door de gemeente zelf geoordeelde projecten. Deze antwoorden komen bijna geheel overeen met de antwoorden van de schoolbesturen hierboven. Als voorbeelden van projecten noemen de scholen zeer vaak projecten inzake voor- en vroegschoolse educatie (vve) en taalontwikkeling.

5 Effect schoolbegeleidingsdiensten

In de eerste hoofdvraag – (*Ontwikkeling in het) bedrag dat schoolbesturen besteden aan het inkopen van diensten bij SBD's in relatie tot de middelen die de schoolbesturen van het Ministerie van OCW ontvangen voor schoolbegeleiding* – worden de SBD's expliciet genoemd. De invoering van vraagfinanciering heeft voor deze instellingen immers mogelijk grote gevolgen. Waar zij voorheen rechtstreeks gefinancierd werden door de gemeenten via de overheidssubsidie voor schoolbegeleiding, zijn ze sinds de volledige invoering van vraagfinanciering niet langer zeker van inkomsten. De scholen zijn nu vrij om schoolbegeleiding in te kopen bij een aanbieder naar keuze en dit hoeft niet per se de regionale SBD te zijn. Tegelijkertijd biedt het de SBD's ook kansen. Ze kunnen zelf ook meer marktgericht (gaan) werken en de regionale focus kan verdwijnen. Gezien de resultaten van de financiële benchmark van EDventure is het echter aannemelijk dat lang niet alle SBD's deze overstap zondermeer kunnen maken.

In dit hoofdstuk richten we ons expliciet op de gevolgen van vraagfinanciering voor de SBD's. Eén van de centrale vragen is in hoeverre de inkomsten van de SBD's achteruit gegaan zijn sinds de invoering van vraagfinanciering. Is de vraag van de scholen en schoolbesturen naar begeleiding van de SBD's nog even groot als in de tijd dat financiering van schoolbegeleiding via de gemeenten werd betaald? We hebben in hoofdstuk 3 en 4 (figuren 3.4 en 4.1) gezien dat het aandeel van de SBD's binnen de gemeentelijke eigen bijdrage dalende is, net als de uitgaven van de scholen en schoolbesturen aan de SBD's. In paragraaf 5.1 brengen we deze ontwikkeling nogmaals in beeld voor de SBD's. In paragraaf 5.2 komen vragen aan bod over het gebruik van de regionale SBD, de ontwikkeling van meerjarige contracten met de SBD's en redenen om geen gebruik (meer) te maken van de diensten van de SBD's.

5.1 Ontwikkeling van bestedingen bij de SBD's

In de tijd van de aanbodfinanciering kregen de SBD's het volledige rijkssubsidiebedrag plus het grootste deel van de gemeentelijke eigen bijdrage (zie figuur 4.1). In de overgangperiode naar volledige vraagfinanciering kregen de SBD's vanaf augustus 2006 tot en met december 2007 de helft van de rijkssubsidie rechtstreeks van de overheid. Daarnaast kregen de SBD's in deze periode een deel van de gemeentelijke eigen bijdrage en kochten de scholen en schoolbesturen zelf ook al begeleiding in.

Vanaf de volledige invoering van vraagfinanciering per 1 januari 2008 krijgen de SBD's helemaal geen rijks gelden meer. Zij zijn volledig toegewezen op de eventuele gemeentelijke eigen bijdragen en de gelden van de scholen en schoolbesturen. In tabel 5.1 staat een overzicht van de procentuele aandelen die de SBD's van de verschillende bijdragen ontvangen. Dit is gebaseerd op de eerdere berekeningen in figuren 3.4 en 4.1.

Tabel 5.1 – Procentuele aandeel van de SBD's in de diverse bijdragen, 2005-2008

	2005	2006		2007	2008
		voor 1 augustus	vanaf 1 augustus		
rijksbijdrage	100%	100%	50%	50%	-
gemeentelijke eigen bijdrage	96%	90%	90%	79%	64%
scholen en schoolbesturen			87%	84%	80%

In de tabel is te zien dat de SBD's bijvoorbeeld in de eerste helft van 2006 nog 100 procent van de rijksbijdrage ontvingen (via de gemeenten) plus 90 procent van de gemeentelijke eigen bijdrage. In de tweede helft verandert dit omdat vanaf augustus 2006 de helft van de rijksbijdrage rechtstreeks naar de scholen gaat. De SBD's ontvangen vanaf die tijd nog maar 50 procent van de rijksbijdrage. Van de rest van de rijksbijdrage – het deel dat naar de schoolbesturen gaat – krijgen de SBD's nog maar 87 procent terug omdat de schoolbesturen een deel van de subsidie bij andere aanbieders besteden. Wat dit alles betekent voor de SBD's in absolute bedragen is moeilijk te zeggen. We weten namelijk niet precies hoe hoog de gemeentelijke eigen bijdrage blijft en welk bedrag de scholen en schoolbesturen bovenop de rijksbijdrage en hun aandeel in de gemeentelijke eigen bijdrage aan schoolbegeleiding besteden. Wanneer we de gemeentelijke bijdrage echter constant veronderstellen en ervan uitgaan dat de schoolbesturen niet extra toeleggen op schoolbegeleiding kunnen we een beeld geven van het effect van de invoering van vraagfinanciering op de SBD's. Dit beeld is natuurlijk niet representatief, omdat we eerder in dit rapport hebben gezien dat 39 procent van de schoolbesturen meer en 24 procent van de schoolbesturen minder uitgeeft aan schoolbegeleiding dan zij uit de rijksbijdrage ontvangen. Voor de gemeenten geldt dat 51 procent de eigen bijdrage heeft verminderd tegenover 36 procent van de gemeenten waarvan de eigen bijdrage is gestegen. Maar we voeren deze exercitie toch uit om een globaal beeld te krijgen van de financiële gevolgen van vraagfinanciering voor de SBD's.

We gaan nu dus even uit van de oude situatie, wat betekent dat de gemeentelijke eigen bijdrage even hoog is als de rijksbijdrage. Voor de totale rijksbijdrage per jaar

verwijzen wij naar de tabel in hoofdstuk 1 op pagina twee. En we veronderstellen dat de schoolbesturen niet meer besteden aan schoolbegeleiding dan zij ontvangen uit de rijksbijdrage. Bovendien passen we de percentages toe uit tabel 5.1. Dit levert het volgende beeld op in tabel 5.2.

Tabel 5.2 – Schatting van de bedragen in euro's die de SBD's totaal ontvangen (in miljoenen euro), 2005-2008

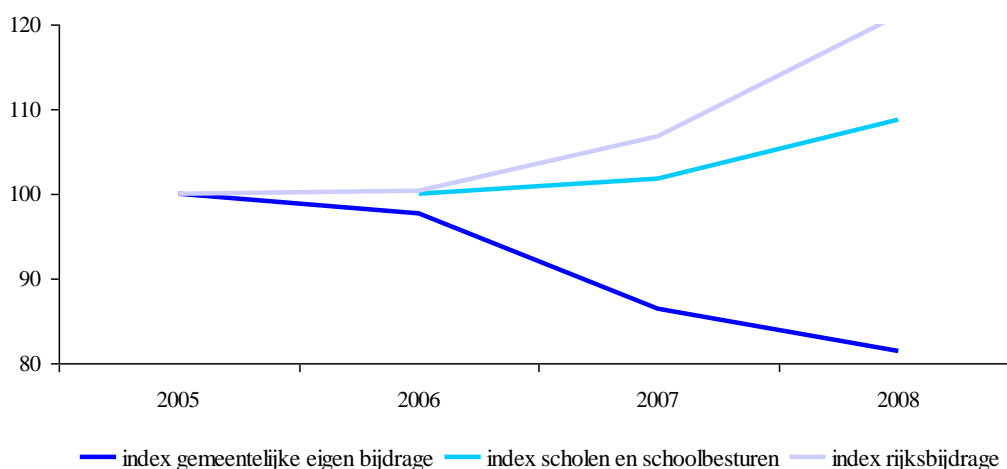
	2005		2006		2007	2008
		voor 1 augustus	na 1 augustus	totaal		
rijksbijdrage	62,6	35,5	13,6	49,2	33,5	
scholen en schoolbesturen			11,9	11,8	28,1	60,8
gemeentelijke eigen bijdrage	60,0	32,0	24,5	56,5	52,9	48,6
<i>totaal inkomsten SBD's</i>	<i>122,7</i>	<i>67,5</i>	<i>50,0</i>	<i>117,5</i>	<i>114,5</i>	<i>109,4</i>
<i>totaal rijksbijdrage</i>	<i>62,5</i>			<i>62,7</i>	<i>67,0</i>	<i>76,0</i>

De bedragen in tabel 5.2 komen zoals gezegd niet exact overeen met de werkelijkheid. Toch geeft het wel een beeld van de ontwikkeling van de inkomsten van de SBD's in vergelijking met de ontwikkeling van de rijksbijdrage aan schoolbegeleiding. Waar de rijksbijdrage in de periode 2005 tot en met 2008 stijgt met 22 procent dalen de inkomsten van de SBD's in dezelfde periode met elf procent.

Om bovenstaand beeld compleet te maken, moet de ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage en de ontwikkeling van de totale bestedingen van de scholen en schoolbesturen worden meegenomen. Immers, wanneer de hoogte van de gemeentelijke eigen bijdrage daalt, betekent de daling van het aandeel van de SBD van 96 procent in 2005 naar 64 procent in 2008 (zie tabel 5.1) in feite een nóg grotere daling van de absolute waarde van het bedrag dat de gemeenten bij de SBD's besteden. En het omgekeerde geldt voor de schoolbesturen. De scholen en schoolbesturen krijgen juist meer te besteden dankzij de rijksbijdrage en dankzij de toename van hun aandeel in de gemeentelijke eigen bijdragen. Dit betekent dat de procentuele daling van 87 naar 80 procent van het aandeel van de SBD's in het budget van de scholen en schoolbesturen in feite een stijging in het absolute bedrag kan vertegenwoordigen.

De ontwikkeling in de absolute waarden laten we zien met behulp van indexcijfers. In figuur 5.1 staan de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage en de ontwikkeling van de gelden van scholen/schoolbesturen. Beide ontwikkelingen worden afgezet tegen de ontwikkeling van de rijksbijdrage.

Figuur 5.1 – Ontwikkeling van de bestedingen van gemeenten en schoolbesturen bij de SBD's en de bijdrage van schoolbesturen en de rijksbijdrage totaal, in indexcijfers



In de figuur zien we dat de ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage daalt. Dit betekent dat de bestedingen van de gemeenten uit de eigen bijdrage aan de SBD's in absolute waarden daalt. De bijdrage van de scholen en schoolbesturen stijgt juist. Dit past bij de verwachting omdat de schoolbesturen (en de scholen) meer te besteden hebben dankzij de rijksbijdrage. De besteding van de scholen en schoolbesturen bij de SBD's stijgt echter minder hard dan de ontwikkeling van de totale rijksbijdrage.

5.2 Ontwikkeling van het gebruik van de SBD's

In deze paragraaf bekijken we drie aspecten van het gebruik van de SBD's. Allereerst kijken we naar de mate waarin de focus van de scholen, schoolbesturen en gemeenten (nog) bij de regionale SBD ligt. Vervolgens gaan we nader in op de inzet van langdurige contracten met de SBD's en tot slot bespreken we de redenen van scholen en besturen om geen gebruik meer te maken van de diensten van de SBD's.

Regionaal versus landelijk

In hoeverre maken scholen en schoolbesturen nog steeds gebruik van de SBD's in de eigen regio? En in hoeverre besteden de gemeenten (een deel van) hun eigen bijdrage aan schoolbegeleiding bij de regionale SBD. Tabel 5.3 laat zien welk deel van de

scholen, schoolbesturen en gemeenten schoolbegeleiding nog steeds regionaal inkoop.

Tabel 5.3 – Gebruik van regionale versus niet-regionale SBD's, in % (n=230)

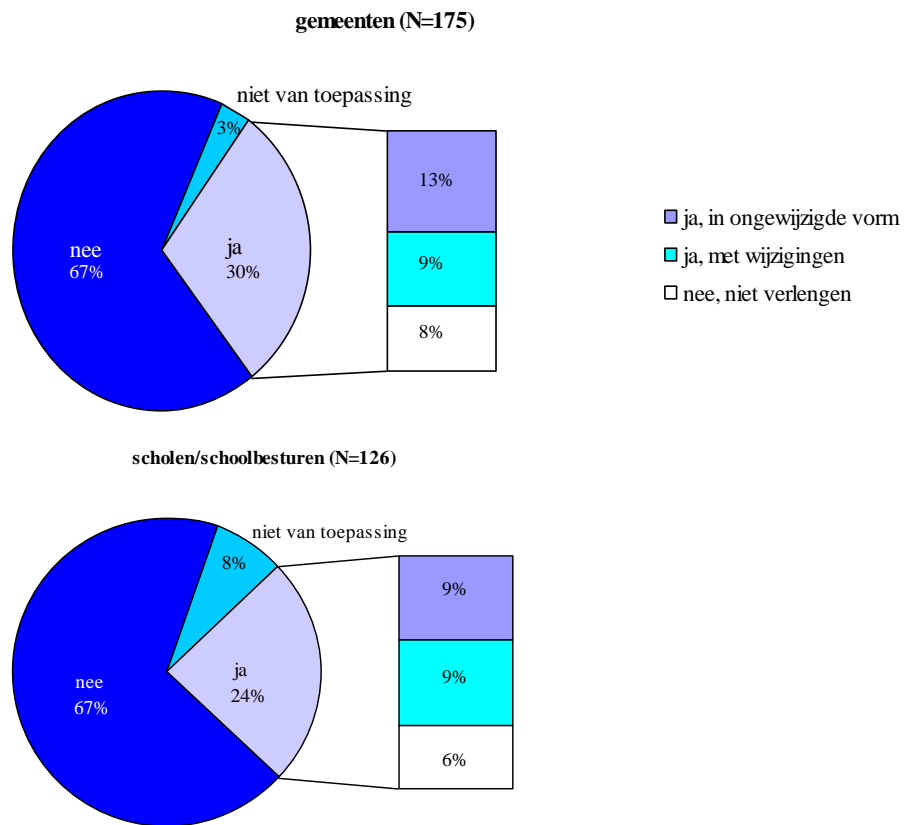
	scholen en besturen (n = 122)	gemeenten (n = 108)
regionale SBD	70%	44%
niet-regionale SBD	11%	4%
zowel regionale als niet-regionale SBD	16%	16%
niet van toepassing	3%	36%

Zowel de scholen/schoolbesturen als de gemeenten zijn nog steeds primair gericht op de regionale SBD. Bijna drie kwart van de scholen en schoolbesturen geeft aan diensten in te kopen bij de regionale SBD. Daarnaast maakt een aanzienlijk deel van hen (16%) gebruik van de diensten van de regionale SBD en shopt daarnaast bij SBD's buiten de regio. Hetzelfde geldt voor de gemeenten. Een groot deel van de gemeenten (36%) heeft echter gekozen voor de optie 'niet van toepassing'. Dit is niet vreemd want dit zijn grotendeels de gemeenten die gestopt zijn met de eigen bijdrage of hun eigen bijdrage rechtstreeks overmaken aan de scholen en schoolbesturen. Gezien de resultaten kunnen we concluderen dat de *regionale* SBD in schoolbegeleiding nog steeds een belangrijke rol speelt. Er is overigens geen verschil in de mate van gebruik van de regionale en niet-regionale SBD tussen scholen, schoolbesturen en gemeenten in sterk stedelijke, matig stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Meerjarige contracten

Ten tijde van de aanbodfinanciering was vaak sprake van meerjarige contracten tussen gemeenten, SBD's en vaak ook de scholen en/of schoolbesturen. De vraag is in hoeverre de gemeenten en scholen/schoolbesturen het nog steeds wenselijk achten om meerjarige contracten af te sluiten met SBD's sinds de invoering van vraagfinanciering.

Figuur 5.2 – Meerjarig contract met een SBD en de intentie om deze te verlengen (in %)



Zowel bij de scholen en schoolbesturen als bij de gemeenten is het beeld hetzelfde. Het merendeel heeft op dit moment geen meerjarig contract met een SBD. Waar ze dat wel hebben, heeft twee derde van hen de intentie om dit contract te verlengen. De meest genoemde reden om het contract *niet* te verlengen is dat men de handen vrij willen hebben. De scholen en besturen in niet-stedelijke gebieden (47%) hebben iets vaker langlopende contracten dan de scholen/besturen in matig tot zeer sterk stedelijke gebieden (18% tot 20%). Bij de gemeenten geldt dat vooral de gemeenten in de (zeer) sterk stedelijke gebieden (84%) géén langlopend contract hebben. Ongeveer twee derde van de gemeenten in de niet-stedelijke tot matig stedelijke gebieden heeft namelijk geen langlopend contract.

Redenen om geen diensten af te nemen

Al met al kunnen we concluderen dat nog steeds een aanzienlijk deel van de gemeenten en scholen/schoolbesturen diensten afneemt bij een SBD. Daartegenover staat dat zij een kleiner deel van het totale budget besteden bij de SBD's dan voorheen. Bovendien heeft een groot deel van de gemeenten en scholen/schoolbesturen geen meerjarig contract met een SBD, waardoor weinig sprake is van een gegarandeerde inkoop van diensten bij de SBD. De laatste vraag die we gesteld hebben, is wat redenen zijn om bij de SBD's weg te gaan (tabel 5.4).

Tabel 5.4 – Redenen om weg te gaan bij de SBD, in % (n=119, meerdere antwoorden mogelijk)

	aandeel
een te hoge prijs	32%
aanbod sluit niet aan bij de vraag van onze school	31%
ontevreden over de inhoud van het aanbod	28%
ontevreden over deskundigheid van het personeel	25%
onze school is zelf deze taken gaan uitvoeren	18%
wij wilden eens iets anders proberen nu het kan anders	15%
	11%
niet van toepassing	36%

De vraag is gesteld aan alle scholen, schoolbesturen en gemeenten. Van degenen die hebben geantwoord, geeft 36 procent aan dat de vraag niet van toepassing is. Dit betekent dat deze groep in ieder geval niet van plan is om bij de SBD weg te gaan. De twee voornaamste redenen om niet langer gebruik te maken van de diensten van een SBD zijn een te hoge prijs en dat het aanbod niet aansluit bij de vraag van de school. Voor de SBD's is dit een goede waarschuwing: let vooral op de prijsstelling en op het aanbod. Dit zijn voor scholen, besturen en gemeenten belangrijke redenen om weg te gaan, overigens op de voet gevolgd door ontevredenheid met de inhoud van het aanbod en ontevredenheid met de deskundigheid van het personeel. Bij andere redenen wordt dan ook zeer vaak genoemd dat er uitstekende andere aanbieders op de markt zijn die kwalitatief goede diensten leveren.

6 Conclusies en evaluatie beleidsmaatregel

Op basis van de resultaten in de voorgaande hoofdstukken kunnen we enkele conclusies trekken ten aanzien van de invoering van vraagfinanciering. Ten grondslag aan deze conclusies liggen de twee hoofdvragen zoals gedefinieerd in paragraaf 2.1. We geven hieronder eerst de conclusies per hoofdvraag en evalueren vervolgens de beleidsmaatregel *invoering vraagfinanciering* vanuit deze conclusies.

6.1 De conclusies

Hoofdvraag 1: (Ontwikkeling in het) bedrag dat schoolbesturen besteden aan het inkopen van diensten bij SBD's in relatie tot de middelen die de schoolbesturen van het Ministerie van OCW ontvangen voor schoolbegeleiding.

- Iets meer dan de helft van de scholen (scholen van schoolbesturen met meerdere onderliggende scholen) krijgt een eigen budget en volledige bestedingsvrijheid. Hoewel de besturen dus meer vrijheid hebben gekregen, geldt dit lang niet altijd op schoolniveau.
- Scholen en schoolbesturen zijn positief over de invoering van vraagfinanciering. Het geeft met name meer flexibiliteit en een hoogwaardiger aanbod. Ze zijn het er helemaal mee eens dat vraagfinanciering recht doet aan de autonomie van scholen en besturen.
- Een kwart van de schoolbesturen geeft minder uit aan schoolbegeleiding dan zij hiervoor ontvangen in de rijksbijdrage. Daartegenover geeft 39 procent van de schoolbesturen juist meer uit aan schoolbegeleiding dan zij hiervoor ontvangen in de rijksbijdrage. Het zijn iets vaker de kleine besturen die meer uitgeven en de middelgrote tot grote besturen die ongeveer evenveel uitgeven als zij ontvangen. We kunnen op basis hiervan voorzichtig concluderen dat de rijksbijdrage aan schoolbegeleiding door de schoolbesturen niet volledig aan schoolbegeleiding wordt besteed.
- De ontwikkeling van de bestedingen van de schoolbesturen aan schoolbegeleiding komt redelijk overeen met de ontwikkeling van de rijksbijdrage. Dit betekent dat de verdubbeling van de rijksbijdrage aan de schoolbesturen per 1 januari 2008 en de tussentijdse conjuncturele aanpassingen van de rijksbijdrage per augustus 2007 en augustus 2008 zijn terug te zien in de ontwikkeling van de bestedingen van de

schoolbesturen. De bestedingen van de schoolbesturen verhogen mee met de rijksbijdrage, maar blijven hierbij wel achter.

- Vóór de invoering van vraagfinanciering wendden de scholen en schoolbesturen zich vooral voor individuele leerlingenzorg en onderwijsinhoud en –ontwikkeling tot de regionale SBD's. Dienstverlening op het gebied van bestuur, management en ondersteuning en andere diensten (o.a. ict) kochten de scholen/schoolbesturen destijds al enigszins vaker in bij andere aanbieders. Met de invoering van vraagfinanciering verschuift de inkoop van met name dienstverlening op het gebied van onderwijsinhoud en –ontwikkeling richting de andere aanbieders. Ook de inkoop van dienstverlening op het gebied van bestuur, management en ondersteuning en andere diensten verschuift nog verder in het voordeel van de andere aanbieders.

Effect op de SBD's

- Het procentuele aandeel van de SBD's in de totale uitgaven van de schoolbesturen aan schoolbegeleiding daalt sinds de start van vraagfinanciering. Waar in 2006 nog 87 procent van de bestedingen van de scholen en schoolbesturen ten goede kwam aan de SBD is dat in 2008 teruggevallen tot 80 procent.
- Het procentuele aandeel van de SBD's in de totale gemeentelijke eigen bijdrage daalt van 96 procent in 2005 naar 64 procent in 2008.
- Naar (een zeer rudimentaire) schatting dalen de inkomsten van de SBD's uit de rijksbijdrage, de gemeentelijke eigen bijdrage en de inkoop van de schoolbesturen gezamenlijk, van 2005 tot 2008 met elf procent. In dezelfde periode stijgt de rijksbijdrage aan schoolbegeleiding met ongeveer 22 procent. Gezien de ontwikkeling van de rijksbijdrage versus de ontwikkeling van de bestedingen van scholen en besturen en de ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage, kunnen we concluderen dat de stijging van de rijksbijdrage niet geheel terecht komt bij de SBD's.
- Van alle gemeenten en schoolbesturen heeft respectievelijk 18 procent en 22 procent een langlopend contract met een SBD met de intentie om deze te verlengen. Drie kwart van de schoolbesturen en van de gemeenten heeft op dit moment geen langlopend contract met een SBD.
- De twee voornaamste redenen om geen gebruik meer te (gaan) maken van de diensten van een SBD zijn dat een te hoge prijs wordt gevraagd en men elders goedkoper kan inkopen en dat het aanbod niet aansluit bij de vraag van de school. Ook ontevredenheid met het aanbod en ontevredenheid met de deskundigheid van het personeel zijn belangrijke redenen voor scholen, besturen en gemeenten om weg te gaan bij een SBD.

Hoofdvraag 2: (Ontwikkeling in het) bedrag dat gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding.

- Iets meer dan de helft van de gemeenten verlaagt de eigen bijdrage aan schoolbegeleiding sinds de invoering van vraagfinanciering. Zes procent van de gemeenten levert helemaal geen bijdrage meer. De gemeentelijke eigen bijdrage van kleine gemeenten blijft vaker gelijk terwijl de eigen bijdrage van de middelgrote tot grote gemeenten vaker gestegen is.
- Het totale bedrag van de gemeentelijke eigen bijdrage lijkt ook te dalen, vooral omdat een groter percentage gemeenten de eigen bijdrage verlaagd dan verhoogd. Maar dit is een voorzichtige conclusie, met name omdat de vier grootste gemeenten van Nederland niet hebben gerespondeerd. Juist de grote gemeenten hebben een grote lokale agenda op het gebied van jeugd en educatie en zullen dan ook waarschijnlijk verhoudingsgewijs een hogere eigen bijdrage aan schoolbegeleiding hebben.
- Sinds de invoering van vraagfinanciering geven de gemeenten een steeds groter deel van hun eigen bijdrage rechtstreeks aan de schoolbesturen. Dit betekent dat het aandeel van de SBD's in de gemeentelijke eigen bijdrage afneemt. In absolute waarden daalt het bedrag dat de gemeenten aan de SBD's overmaken nog sterker.
- De gemeenten zetten hun gemeentelijke eigen bijdrage steeds vaker in ten behoeve van lokale initiatieven op het niveau van schoolbegeleiding. De gemeenten lijken zich door de vraagfinanciering vrijer te voelen in hun beleidskeuze inzake schoolbegeleiding.
- De meeste gemeenten zijn het ermee eens dat vraagfinanciering de scholen de autonomie geeft waar ze recht op hebben.
- Lang niet alle gemeenten vinden dat hun inhoudelijke rol door de vraagfinanciering is verminderd. Deze gemeenten zullen zich nog steeds actief inzetten op het terrein van schoolbegeleiding.
- De gemeenten financieren schoolbegeleiding direct aan de schoolbesturen meestal in de vorm van een budget op basis van het aantal leerlingen. Desgevraagd geeft meer dan de helft van de scholen en schoolbesturen aan dat zij financiering van de gemeente ontvangen in de vorm van een te besteden bedrag bij de regionale SBD. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat de hoogte van de financiering van de gemeente wordt bepaald door het aantal leerlingen en dat de school dit vervolgens moet besteden bij de SBD.

6.2 Evaluatie beleidsmaatregel vraagfinanciering

In feite is iedereen positief over de invoering van vraagfinanciering. De scholen en schoolbesturen vinden dat vraagfinanciering leidt tot een grotere flexibiliteit en een hoogwaardiger aanbod. De gemeenten vinden dat vraagfinanciering recht doet aan de autonomie van de school. De gemeenten zijn weliswaar sterk verdeeld over de vraag of hun inhoudelijke rol nu is afgenomen, maar een derde van de gemeenten is in ieder geval van mening dat hun inhoudelijke rol niet is afgenomen. Deze gemeenten zullen dan ook naar verwachting blijven participeren in schoolbegeleiding. Bovendien geeft een deel van de gemeenten aan zelf ook meer vrijheid te ervaren en zich nu meer te richten op lokale initiatieven op het gebied van schoolbeleidingsbeleid.

De invoering van vraagfinanciering heeft wel degelijk financiële gevolgen gehad. Hierbij spelen drie componenten een rol, namelijk (1) de ontwikkeling van de rijksbijdrage, (2) de ontwikkeling van de bestedingen van de scholen en schoolbesturen aan schoolbegeleiding, en (3) de gemeentelijke eigen bijdrage.

De eerste component – de ontwikkeling van de rijksbijdrage – heeft sinds het jaar voor de start van vraagfinanciering (2005) tot en met de huidige rijksbijdrage (schooljaar 2008/2009) in totaliteit een stijging doorgemaakt van 22 procent. Dit is een gezamenlijk effect van de stijging van het totaal aantal leerlingen en de tussentijdse conjuncturele aanpassingen van de rijksbijdrage.

De tweede component – de ontwikkeling van de bestedingen van de scholen en schoolbesturen aan schoolbegeleiding – is complexer. De schoolbesturen ontvingen voor 1 augustus 2006 helemaal geen rijksbijdrage en daarna de helft. Sinds 1 januari 2008 ontvangen de schoolbesturen de volledige rijksbijdrage. In de loop van de periode sinds de start van vraagfinanciering op 1 augustus 2006 loopt het gedeelte van de door de schoolbesturen ontvangen rijksbijdrage dat door hen aan schoolbegeleiding besteed wordt, bij een kwart van de schoolbesturen terug maar bij bijna veertig procent neemt dit juist toe. Om twee redenen kunnen we voorzichtig stellen dat de rijksbijdrage voor schoolbegeleiding door de scholen en schoolbesturen niet volledig wordt besteed aan schoolbegeleiding. Ten eerste zijn het de kleine besturen die vaker meer uitgeven aan schoolbegeleiding dan zij aan rijksbijdrage ontvangen en geven de grote besturen vaker ongeveer hetzelfde uit als zij van het rijk ontvangen. En ten tweede zien we dat het totale bedrag dat de scholen en schoolbesturen besteden aan schoolbegeleiding niet zo snel stijgt als de totale rijksbijdrage.

Wat betreft de derde component – de ontwikkeling van de gemeentelijke eigen bijdrage – kunnen we concluderen dat deze in totaliteit langzaam maar zeker terugloopt en dat de gemeenten steeds vaker (een deel van) de eigen bijdrage rechtstreeks aan de schoolbesturen geven in plaats van aan de SBD's. Omdat de vier grootste gemeenten van Nederland niet hebben gerespondeerd, is het beeld hoogst waarschijnlijk wel een ondergrens van de gemeentelijke eigen bijdrage aan schoolbegeleiding. Een zij-effect

van de invoering van vraagfinanciering is dat gemeenten de eigen bijdrage vaker inzetten ten behoeve van de lokale educatieve agenda.

Wat betekent dit nu voor de SBD's? De SBD's hebben hun aandeel in de bestedingen van de scholen en besturen aan schoolbegeleiding én in de gemeentelijke eigen bijdrage de afgelopen periode zien dalen. Of dit ten goede kan keren is onder andere afhankelijk van de vraag of het de SBD's lukt om diensten aan te bieden voor een meer marktconforme prijs en om met deze diensten beter aan te sluiten aan de vraag van de scholen. Dit zijn voor schoolbesturen en gemeenten belangrijke redenen om weg te gaan bij een SBD. In principe spelen de SBD's nog steeds een grote rol in schoolbegeleiding, want ondanks het feit dat hun aandeel terugloopt is het aandeel zelf nog steeds veruit het grootst in vergelijking met de andere aanbieders op het gebied van schoolbegeleiding.

Gezien het positieve beeld van vraagfinanciering bij de scholen, schoolbesturen en de gemeenten en het feit dat deze groepen allemaal aangeven dat vraagfinanciering recht doet aan de autonomie van de school, kunnen we concluderen dat de invoering van vraagfinanciering terecht is geweest. Op dit moment, nu de volledige vraagfinanciering ongeveer een jaar loopt, kunnen we wat betreft de financiële ontwikkelingen concluderen dat de totale bestedingen aan schoolbegeleiding (gemeentelijke eigen bijdrage plus rijksbijdrage via de schoolbesturen) teruglopen. Dit heeft vooral gevolgen voor de SBD's, van wie het aandeel in deze bestedingen ook nog eens terugloopt. Maar, zoals gezegd, de vraagfinanciering is pas sinds 1 januari 2008 volledig doorgevoerd en het is de komende jaren afwachten hoe een en ander zich verder ontwikkelt voordat we definitief kunnen concluderen wat de (financiële) gevolgen van vraagfinanciering zijn.

