KOHNSTAMM INSTITUUT

Vervolgonderzoek
Vraagfinanciering Schoolbegeleiding
Eindrapport

Henk Sligte
Iris Breetvelt
Merlijn Karssen

KOHNSTAMM INSTITUUT UVA BV PLANTAGE MUIDERGRACHT 24 POSTBUS 94208 1090 GE AMSTERDAM
T 020 - 525 1226 SECR@KOHNSTAMM.UVA.NL WWW.KOHNSTAMMINSTITUUT.UVA.NL KVK 34337438

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Sligte, H.W., Breetvelt, I.S., Karssen, A.M.
Vervolgonderzoek Vraagfinanciering Schoolbegeleiding
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 898, projectnummer 40591)

ISBN 978-90-6813-960-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut
Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel.: 020-525 1226
www.kohnstamminstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

1 Inleiding 9

2 Uitwerking van het onderzoek 11

2.1 Inleiding 11

2.2 Vraagstelling 11

2.3 Respondentgroepen 13

2.4 Vragenlijstonderzoek 14

2.5 Benadering van respondenten 14

2.6 Telefonische ronde bij steekproef besturen en gemeenten 14

2.7 Representativiteit 15

2.8 Analyses 16

3 Besteding middelen door scholen en schoolbesturen 17

3.1 Inleiding 17

3.2 De verdeling van de middelen door het schoolbestuur 17

3.3 Ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding 19

3.4 Verdeling van de bestedingen naar soort aanbieder en type dienstverlening 21

3.5 De relatie met SBD's 26

4 Besteding middelen door gemeenten 29

4.1 Inleiding 29

4.2 De ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage 29

4.3 De verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage over schoolbesturen en SBD's en andere aanbieders 30

4.4 De verdeling in type dienstverlening 30

4.5 Financieringsgrond voor bepaling van de gemeentelijke eigen bijdrage 31

5 Meningen over vraagfinanciering 33

5.1 Inleiding 33

5.2 Mening van gemeenten over het beleid sinds de invoering van de vraagfinanciering 33

5.3 Meningen van schooldirecteuren en schoolbesturen 34

6 Samenvattende conclusies 39

6.1 Dit onderzoek 39

6.2 De conclusies 40

6.3 Evaluatie beleidsmaatregel vraagfinanciering 42

Overzicht tabellen en figuren

Tabel 2.1: Respons 15
Tabel 3.1: Zeggenschap over besteding middelen voor schoolbegeleiding (n=112, schoolbesturen) 17
Tabel 3.2: Verdeling middelen over de scholen (directeuren meerpitters) 19
Tabel 3.3: Percentage scholen en schoolbesturen naar hoogte besteding aan schoolbegeleiding in verhouding tot de rijksbijdrage, 2011 (N totaal = 213, 122 meerpitters, 63 eenpitters, 28 besturen) 19
Tabel 3.4: Percentage bestede middelen aan schoolbegeleiding 21
Tabel 3.5: Verschuiving in type dienstverlening 24
Tabel 3.6: Type dienstverlening per respondentgroep 24
Tabel 3.7: Waar worden diensten bij een SBD ingekocht? 26
Tabel 3.8: Redenen om minder in te kopen bij een SBD 27
Tabel 4.1: Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage in 2011 ten opzichte van 2008 naar gemeentegrootte 29
Tabel 4.2: Verdeling besteding naar type dienstverlening (n=150) 30
Tabel 4.3: Wijze van financiering aan scholen en schoolbesturen 31
Tabel 4.4: Deelname aan SB-projecten gemeenten (n=331) 31
Tabel 5.1: Mening van gemeenten over het beleid 33
Tabel 5.2: Mening gemeenten in percentages 33
Tabel 5.3: Mening over SBD's 35
Tabel 5.4: Mening over ontwikkelingen bij SBD's 35
Tabel 5.5: Mening over ontwikkelingen op school 36
Tabel 5.6: Benutting keuzevrijheid 37
Tabel 5.7: Redenen om niet over te stappen 38

Figuur 3.1: Wie bepaalt de wijze waarop de middelen voor schoolbegeleiding worden besteed (n=112, schoolbesturen) 18
Figuur 3.2: Ontwikkeling besteding meerpitters (n=82) 20
Figuur 3.3: Ontwikkeling besteding eenpitters (N=43) 20
Figuur 3.4: Ontwikkeling besteding besturen (N=26) 20
Figuur 3.5: Verdeling van de bestedingen, eenpitters (N=53) 22
Figuur 3.6: Verdeling van de bestedingen, meerpitters (N=93) 22
Figuur 3.7: Verdeling van de bestedingen, besturen (N=21) 23
Figuur 3.8: Verdeling van de bestedingen, gemeenten (N=72) 23
Figuur 3.9: Verdeling over typen dienstverlening, N=137 25
Figuur 3.10: Verdeling typen dienstverlening naar SBD en andere dienstverleners (n=121) 25
Figuur 3.11: Percentages meerjarige contracten SBD 26
Figuur 4.1: De verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage over schoolbesturen en SBD’s en andere aanbieders 30
Figuur 5.1: Mening over vraagfinanciering 38

Voorwoord

Dit rapport bevat een onderzoek naar de situatie op het gebied van de schoolbegeleiding sinds in 2008 de zogeheten vraagfinanciering is ingevoerd. Ten behoeve van het onderzoek hebben we schoolbesturen, scholen en gemeenten bevraagd over verschillende aspecten rond schoolbegeleiding in de periode 2008-2011. We danken alle respondenten voor hun medewerking.

Dit onderzoek is een vervolgonderzoek op het onderzoek dat het ITS in 2009 verrichtte en dat zich uitstrekt over de periode 2005-2008 (Elfering en van Kessel, 2009[1]). Conform de wens van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hebben we een groot deel van de vragen uit het eerdere onderzoek ook dit maal aan respondenten voorgelegd. We danken Nico van Kessel van het ITS hartelijk dat hij deze vragen in de vorm van de integrale vragenlijsten aan ons ter beschikking heeft gesteld. Tijdens de analyse was Sanne Elfering van het ITS zo vriendelijk nadere informatie over de in 2009 gehanteerde analysetechnieken aan ons te communiceren, hetgeen de vergelijkbaarheid tussen de twee onderzoeken ten goede komt. Ten slotte hebben we ervoor gekozen de structuur van dit rapport zo veel mogelijk te baseren op de structuur van het eerste rapport, zodat ook dit de lezer helpt in het vergelijken van de situatie tussen 2005-2008 met die tussen 2008-2011. Daarnaast hebben we dankbaar geciteerd uit het rapport. Kortom: we hebben veel aan het ITS te danken.

Daarnaast danken we Annemarie Kaptein van EDventure, vereniging van Onderwijsadviesbureaus, voor het verschaffen van aanvullende informatie. En tot slot danken we Peter Winia van OCW waarmee we steeds in goed contact hebben gestaan.

Dit rapport is geschreven door Henk Sligte (projectleider), Iris Breetvelt en Merlijn Karssen. De telefoonronde is efficiënt en effectief gedaan door Brigit Triesscheijn en Charles Felix. Cissy Pater was verantwoordelijk voor het conceptuele kader dat ten grondslag lag aan de vragenlijsten over de meningen van de verschillende betrokkenen over vraagfinanciering van de schoolbegeleiding.

[1] Elfering, S. & N. van Kessel (2009) *Van aanbod- naar vraagsturing. Onderzoek naar de invoering van vraagfinanciering in schoolbegeleiding*. Nijmegen, ITS, RUN.

1 Inleiding

Vanaf 2006 heeft er een verschuiving in de financiering voor schoolbegeleiding in het primair onderwijs vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) plaatsgevonden. Aanvankelijk ontvingen gemeenten de middelen voor schoolbegeleiding en waren zij verantwoordelijk voor allocatie van die middelen. Sinds enkele jaren ontvangen schoolbesturen in het primair onderwijs deze financiering rechtstreeks. Dit betekent dat besturen en scholen zelf zeggenschap hebben over de besteding van deze middelen. Stapsgewijs werd vanaf 2006 een verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering voor schoolbegeleiding ingevoerd. De veronderstelling was dat vraagfinanciering schoolbesturen een grotere beleidsvrijheid zou geven.

Vanaf 2008 is de vraagfinanciering een feit: schoolbegeleiding wordt op basis van de eigen vragen aan de kant van schoolbesturen basisonderwijs en de basisscholen zelf ingekocht bij een aanbieder van schoolbegeleiding naar keuze. De gelden hiervoor worden direct aan de schoolbesturen beschikbaar gesteld door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als onderdeel van het totale budget (lumpsum) dat zij ontvangen. Het bedrag dat schoolbesturen ontvangen voor schoolbegeleiding is niet geoormerkt in de lumpsum en men is dus ook vrijer in de keuze voor de hoeveelheid schoolbegeleiding.

Onderstaand overzicht bevat de rijksbijdrage per leerling en het aantal leerlingen in het regulier basisonderwijs waarvoor deze bijdrage is bedoeld. We zien dat het aantal leerlingen per jaar licht daalt en de rijksbijdrage elk jaar licht stijgt. Daarom blijft de totale bijdrage vrijwel constant.

Schooljaar	Rijksbijdrage per leerling	Aantal leerlingen basisonderwijs	Totale rijksbijdrage in miljoenen euro's
2008-2009	48,53	1553046	75.37
2009-2010	49,35	1547839	76.39
2010-2011	49,48	1534935	75.95
2011-2012	50,06	1515516	75.87

Waar eerst een koppeling was tussen de bekostiging vanuit het Rijk en een financiering vanuit de gemeente, is dat sinds 2008 niet meer het geval. Gemeenten zijn vrij zijn in het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage aan schoolbegeleiding, inclusief de keuze geen eigen bijdrage meer te verschaffen en vrij in hun keuze aan wie en op welke manier zij deze bijdrage willen verstrekken. Het is daarom niet duidelijk hoeveel de totale financiële bijdrage voor schoolbegeleiding vanuit de gemeenten bedraagt.

Vraagfinanciering heeft als gevolg dat scholen vrij zijn om een aanbieder van schoolbegeleiding te kiezen, en niet meer automatisch de regionale schoolbegeleidingsdienst (SBD). Zowel voor de invulling als het aantal aanbieders van schoolbegeleiding is de keuzevrijheid voor scholen dus toegenomen. Voor de aanbodkant, de schoolbegeleidingsdiensten (SBD-en), betekent de verschuiving dat zij niet meer verzekerd zijn van inkomsten, maar in concurrentie de scholen aan zich moeten zien te binden. Bovendien is er in deze situatie van vrije marktwerking ruimte voor nieuwe aanbieders op de markt van schoolbegeleiding.

In juni 2009, een jaar na invoering van de nieuwe financieringssystematiek per 2008, werd het rapport 'Van aanbod- naar vraagsturing. Onderzoek naar de invoering van vraagfinanciering in

schoolbegeleiding' (Elfering en van Kessel, 2009) gepubliceerd. Het rapport was het resultaat van een onderzoek van het ITS in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij brief van 25 juni 2009 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. Tevens werd aangegeven dat het onderzoek herhaald zou worden omdat de effecten van de vraagfinanciering ten tijde van het onderzoek nog niet goed waren vast te stellen. In september 2012 kreeg het Kohnstamm Instituut het verzoek van het ministerie van OCW om een offerte aan te bieden voor dit vervolgonderzoek van aanbod- naar vraagsturing schoolbegeleiding, een offerte die gehonoreerd werd.

Voor u ligt zo het rapport met de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 beschrijven we de uitwerking van het onderzoek met aandacht voor de onderzoeksvragen, respondentgroepen en respons. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bestedingen aan schoolbegeleiding van de scholen, en hoofdstuk 4 aan de bestedingen van gemeenten. In hoofdstuk 5 rapporteren we over de meningen van de verschillende typen respondenten over de huidige situatie waarin vraagfinanciering reeds verschillende jaren een feit is, om tot slot in hoofdstuk 6 met conclusies te komen. Dit laatste hoofdstuk laat zich tevens als samenvatting lezen.

2 Uitwerking van het onderzoek

2.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om een actueel beeld te geven van de ontwikkelingen rond de financiering van schoolbegeleiding na de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering. Momenteel is de bekostiging van schoolbegeleiding tweeledig. Ten eerste ontvangen scholen middelen van OCW. De vraagstelling richt zich dan ook op de ontwikkeling van het bedrag dat schoolbesturen besteden aan het inkopen van diensten bij SBD's en andere aanbieders van schoolbegeleiding in relatie tot de middelen die de schoolbesturen van het ministerie van OCW ontvangen voor schoolbegeleiding. Ten tweede ontvangen basisscholen mogelijk (aanvullende) middelen voor schoolbegeleiding van de gemeente. Een tweede component in de vraagstelling betreft daarom het bestedingspatroon van gemeenten. Meer specifiek gaat het om de ontwikkelingen in het bedrag dat gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding. Beide vragen zijn hetzelfde als in het eerder door het ITS uitgevoerde onderzoek.
In lijn met de wens van de opdrachtgever, komt in dit vervolgonderzoek tevens een nieuwe, derde vraag aan de orde. Dit betreft de vraag hoe leerkrachten, schoolleiders en schoolbesturen de gewijzigde bekostigingssystematiek van schoolbegeleiding ervaren.

Met de beantwoording van deze drie vragen voorziet het onderzoek in inzicht in de ontwikkelingen sinds de invoering van de vraaggestuurde financiering voor diensten van schoolbegeleiding en een evaluatie van de gewijzigde financieringssystematiek.

In dit hoofdstuk bespreken we de vraagstelling, de respondentgroepen die we hebben onderscheiden, de wijze van gegevensverzameling en de respons.

2.2 Vraagstelling

Het onderzoek diende de volgende vragen te beantwoorden.
1. Hoe is de ontwikkeling in de hoeveelheid geld waarvoor scholen diensten inkopen bij SBD'en in relatie tot middelen die de scholen ontvangen voor schoolbegeleiding?
2. Hoe is de ontwikkeling in de hoeveelheid geld die gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding?

Deze twee vragen zijn identiek aan de vragen die in het eerste onderzoek van het ITS centraal stonden.

Het ITS lichtte de eerste vraag als volgt toe (Elfering et al, 2009: p. 5):
"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 schoolbegeleidingsbeleid. In hoeverre krijgen de scholen van hun bestuur een eigen budget 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?"

Ten aanzien van de tweede hoofdvraag stelt het ITS-rapport:
"Deze hoofdvraag betreft primair het bestedingspatroon van de gemeenten. Sinds de invoering van vraagfinanciering resteert hiervan alleen de gemeentelijke eigen bijdrage voor schoolbegeleiding. Op welke wijze ontwikkelt zich de hoogte van het bedrag 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? 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."

Omwille van vergelijkbaarheid met het eerder genoemde ITS-onderzoek waarover de Tweede Kamer in juni 2009 is geïnformeerd, was het wenselijk om voor beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2 dezelfde methoden van onderzoek en gegevensverwerking te hanteren als het ITS heeft gedaan.
We waren bijzonder verheugd dat het ITS bereid was de integrale vragenlijsten uit het onderzoek van 2009 ter beschikking te stellen aan het Kohnstamm Instituut, en na de dataverzameling nadere inzichten te bieden over de wijze waarop zij de data hadden geanalyseerd.

Daarnaast vond OCW het relevant te weten hoe de betrokkenen op de scholen in het primair onderwijs de verschuiving ervaren hebben. In dit onderzoek is daarom de volgende aanvullende vraag gesteld:
3. Wat is de mening van leerkrachten, schoolleiders en schoolbesturen over de gewijzigde bekostigingssystematiek van de schoolbegeleiding?

Om deze hoofdvraag adequaat uit te werken in deelvragen voor de verschillende respondentgroepen is uitgegaan van een conceptueel kader waarin de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering kan worden opgevat als een interventie in termen van het inzetten van een marktmechanisme in het onderwijs. Aan een beleidskeuze van meer marktwerking liggen assumpties over verwachte positieve opbrengsten ten grondslag (Waslander et al, 2010[2]). Deze positieve ontwikkelingen en opbrengsten kunnen zich zowel voordoen aan de vraagkant (de scholen als afnemers) als aan de aanbodkant (de schoolbegeleidingsdiensten als aanbieders) van de 'markt'.

Dit onderzoek, dat de ontwikkelingen sinds inzet van de interventie in beeld brengt, heeft zich gericht op de volgende mogelijke ontwikkelingen en effecten.
Vraagfinanciering:
- betekent dat er ruimte is voor nieuwe aanbieders op de markt, er ontstaat een grotere variëteit in het aanbod van schoolbegeleidingsdiensten;
- bevordert innovatie en profilering aan de aanbodkant (het invullen van een niche in de markt, nieuwe methoden ontwikkelen om een aantrekkelijk aanbod te kunnen bieden) en aan de vraagkant (scholen kunnen bijvoorbeeld ook zelf een expertisecentrum oprichten);
- biedt keuzevrijheid aan schoolbesturen. Er kan daardoor een betere match ontstaan tussen wat de school nodig heeft en wat de schoolbegeleidingsdienst hen biedt en als gevolg daarvan een grotere tevredenheid bij de afnemers. Bovendien kunnen een grotere ervaren beleidsvrijheid en autonomie in de uitvoering op zich leiden tot een toename van de tevredenheid van schoolbesturen, schoolleiders en leerkrachten;
- stimuleert een grotere responsiviteit door scholen. Door besteding van middelen voor schoolbegeleiding in handen van schoolbesturen te leggen, worden zij aangespoord om goed na te denken over de invulling van schoolbegeleiding. Er ontstaat zo meer visie en meer betrokkenheid op het gebied van begeleiding van leerlingen, leerkrachten, schoolleiders en management;

[2] Waslander, S., Pater, C.J. & M. van der Weide (2010). *Markets in education. An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*. Paris: OECD.

- brengt concurrentie tussen aanbieders op gang. Aanbieders zijn genegen (continue) kwaliteitsverbetering na te streven, om zo een relatief goede positie in de markt te behouden/verwerven. De vragers, schoolbesturen, kunnen immers kiezen uit verschillende aanbieders en zullen hogere eisen stellen (de klant is koning). Aangezien aanbieders niet alleen op kwaliteit maar ook op prijs met elkaar concurreren, kan het budget voor schoolbegeleidingsdiensten mogelijk verkleind worden;
- maakt dat de overheid niet meer het bedrag voor schoolbegeleiding jaarlijks vaststelt, maar de scholen zelf. Scholen gebruiken precies het benodigde bedrag, mogelijk is dit lager dan het vooraf vastgestelde bedrag in aanbodfinanciering.

Voor het op gang brengen van deze ontwikkelingen en het optreden van de mogelijke positieve effecten, moet echter wel een aantal noodzakelijke voorwaarden vervuld zijn (Waslander et al, 2010), namelijk:
- Scholen moeten daadwerkelijk een actieve keuze maken uit de verschillende aanbieders. Goede, oude contacten en/of nog lopende contracten met de aanvankelijke 'huisaanbieder' kunnen hierin belemmerend zijn;
- Er moeten voldoende realistische keuzeopties zijn voor schoolbesturen en dus een voldoende groot en gedifferentieerd aanbod van schoolbegeleidingsdiensten;
- Schoolbesturen moeten weten welke diensten/kennis waar (bij welke SBD of ander instituut) gevonden kunnen worden, anders kan geen transactie ontstaan en 'werkt' de markt niet. Omdat het hier gaat om een ervaringsgoed, waarbij men eerst moet ervaren voordat men de kwaliteit kan bepalen, moet er geen informatieasymmetrie bestaan: voldoende informatie vooraf is nodig over de verschillende keuzes en opties;
- De 'prijs' voor het wisselen van schoolbegeleidingsdienst moet niet te hoog zijn (transactiekosten);
- Schoolbegeleidingsdiensten moeten een zekere prikkel van onderlinge concurrentie ervaren.

Dit conceptuele kader is uitgangspunt geweest voor de uitwerking van hoofdvraag 3 in een nieuwe vragenlijst.

2.3 Respondentgroepen

Voor het onderzoek dienden vier typen respondenten te worden bevraagd: schoolleiders van basisscholen, schoolbesturen primair onderwijs, gemeenten en leerkrachten. In overleg met de opdrachtgever is het speciaal onderwijs niet bij dit onderzoek betrokken.

Qua respondentgroepen richt onderzoeksvraag 1 zich op schoolleiders en schoolbesturen, onderzoeksvraag 2 richt zich op de gemeenten, en onderzoeksvraag 3 betreft de waardering van 'vraagfinanciering' door alle respondentgroepen (leerkrachten, schoolleiders, schoolbesturen en gemeenten).

Conform het ITS-onderzoek is voor wat betreft schoolleiders onderscheid gemaakt tussen zogeheten eenpitterscholen en meerpitterscholen. De laatste categorie scholen vallen onder een bestuur meer dan één onderliggende school, terwijl de eerste categorie scholen zijn met slechts één school per bestuur. Achterliggende gedachte was dat de afstand tussen het bestuur en de schoolleiding van een eenpitterschool klein is, zodat een eenpitterschool over het algemeen altijd zelf de beschikking heeft over de middelen voor schoolbegeleiding. Zij kunnen dan ook in dit geval benaderd worden als zijnde een schoolbestuur.

In dit onderzoek is zo sprake van de volgende vijf onderzoeksgroepen, waarbij voor elke onderzoeksgroep vragenlijsten zijn ingezet om antwoord te krijgen op de verschillende onderzoeksvragen.

1. Gemeenten, inclusief deelgemeenten en stadsdelen
2. Schoolbesturen basisonderwijs
3. Schooldirecteuren van eenpitters
4. Schooldirecteuren van meerpitters
5. Leerkrachten

2.4 Vragenlijstonderzoek

De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden via vragenlijsten. Elk van de categorieën respondenten heeft een eigen vragenlijst gekregen waarbij sommige vraagclusters hetzelfde waren voor meer respondentgroepen. Deze vragenlijsten zijn via een website ter beschikking gesteld, en hebben van 1 december 2012 tot en met 20 februari 2013 online gestaan.

2.5 Benadering van respondenten

Op basis van bestanden van DUO en van de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn we in staat geweest een groot aantal e-mailadressen van gemeenten, schoolbesturen en basisscholen te verkrijgen. Vervolgens is in een kort e-mailbericht een verzoek verstuurd naar de beoogde respondenten om de Internetenquête te beantwoorden.

Niet alle e-mailadressen bleken correct te zijn. Het bestand scholen basisonderwijs bevatte 6.732 scholen; daarvan hadden 6.453 een bijbehorend e-mailadres, maar 416 adressen gaven een foutmelding. We hebben zo 6.037 basisscholen benaderd (90%). Het bestand schoolbesturen (n=1.038) bevatte slechts 662 e-mailadressen, waarvan 36 een foutmelding gaven. Het aantal benaderde besturen is zo 626 (60%). Het bestand gemeenten van DUO (n=415) telde 219 gemeenten met e-mailadres. Via de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben we vervolgens algemene gemeenteadressen en e-mail adressen Portefeuillehouders onderwijs opgevraagd. Dit heeft ertoe geleid dat we aan in totaal 830 adressen een e-mail hebben kunnen sturen. We nemen aan dat we zo in principe alle gemeenten benaderd hebben.
De leerkrachten vormen een apart geval: zij zijn slechts indirect benaderd. Zowel aan schooldirecteuren als aan schoolbesturen is gevraagd de hun bekende leerkrachten te vragen aan het onderzoek mee te werken. Het is hiermee onbekend hoeveel leerkrachten benaderd zijn.

2.6 Telefonische ronde bij steekproef besturen en gemeenten

Nadat alle gemeenten, schoolbesturen en scholen per e-mail verzocht zijn verschillende versies van de Internetenquête in te vullen, is een gestratificeerde steekproef getrokken uit de totale populatie aan schoolbesturen, om te zorgen voor een responsverhoging. De stratificatievariabelen waren bestuursgrootte (eenpitter 1 school, klein: 2-10 scholen, middelgroot tot groot: meer dan 10 scholen), stedelijkheid (G4, G32, rest) en denominatie (Openbaar, Algemeen bijzonder en Anders). De steekproef is getrokken uit het DUO-bestand schoolbesturen, waarbij we hebben gestreefd naar een proportionele verdeling over de hierboven genoemde kenmerken. De 350 geselecteerde schoolbesturen zijn vervolgens telefonisch verzocht de enquête te beantwoorden. Indien gewenst werd het e-mailbericht nogmaals verstuurd. Tevens werd gevraagd zo veel mogelijk schooldirecteuren en leerkrachten aan te sporen de voor hen bestemde vragenlijsten in te vullen.

Daarnaast zijn gericht alle grote (G4) gemeenten en alle G32-gemeenten (in feite bestaan de G32 uit 34 gemeenten) telefonisch benaderd om een complete respons van de kant van G4 en een 50% respons van de G32 te verkrijgen. Inclusief Amsterdamse stadsdelen en Rotterdamse deelgemeenten zijn 50 ambtenaren benaderd. Hiervoor waren overigens veel meer telefoontjes noodzakelijk. Verder bleek dat, anders dan in Amsterdam, gelden voor schoolbegeleiding in Rotterdam meestal centraal worden verdeeld over de schoolbesturen. Slechts enige van de veertien Rotterdamse deelgemeenten beschikken over eigen budget.

De telefoonronde onder besturen en gemeenten heeft tot een responstoename van ongeveer 15% geleid. In Tabel 2.1 is de totale respons vermeld.

Tabel 2.1: Respons

Onderzoeksgroepen	benaderd	respons	responspercentage
Schooldirecteuren	6.037	557	9%
Schoolbesturen	626	49	8%
(deel)Gemeenten	415	190	46%

Leerkrachten behoorden vier jaar geleden niet tot de respondenten. Hoewel dit jaar wel naar de mening van leerkrachten is gevraagd door hen via schooldirecteuren en schoolbesturen te benaderen, moeten we concluderen dat het niet gelukt is hen via deze indirecte weg te bereiken. In totaal 74 leerkrachten van 50 verschillende scholen hebben gerespondeerd. Dit levert niet meer dan een zeer beperkte indicatie van wat leerkrachten vinden van vraagfinanciering.

Hoewel er een betere respons is bereikt dan in het onderzoek van vier jaar geleden, is een responspercentage van 9% voor de schooldirecteuren en 8% van de kant van de schoolbesturen vrij gering te noemen. We zien tevens dat behoorlijk veel respondenten de vragenlijst niet helemaal afmaken.

Analoog aan datgene dat in het vorige onderzoek werd opgemerkt, denken we 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. Daarbij tekenen respondenten aan dat de periode voor en vlak na de Kerst geen ideale periode is om mee te doen aan een dergelijk onderzoek.

Wij hebben in overleg met de opdrachtgever besloten scholen, schoolbesturen en gemeenten niet nog een keer lastig te vallen en de analyses te baseren op de beschikbare informatie.

2.7 Representativiteit

De representativiteit is onderzocht aan de hand van de verdeling van de onderzoeksgroepen naar provincie en stedelijkheid in vergelijking met de verdeling in de populatie. Alleen voor de onderzoeksgroep leerkrachten is geen representativiteitonderzoek gedaan aangezien deze groep nauwelijks bereikt is. De verdeling naar provincie en stedelijkheid in de onderzoeksgroep Meerpitterscholen verschilt significant van de verdeling in de populatie. Echter, bij nadere inspectie blijken de verschillen klein, de provincie Zuid-Holland is licht oververtegenwoordigd en de onderzoeksgroep komt relatief vaker uit de G4 en minder vaak uit de G32. Aangezien de verschillen klein zijn, baart dit ons geen zorgen voor de representativiteit van de meerpitters. Voor de overige

onderzoeksgroepen is de verdeling naar provincie en stedelijkheid niet significant verschillend van de verdeling in de populatie, oftewel representatief.

2.8 Analyses

De gegevens zijn per respondentgroep geanalyseerd. 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. Daar waar respondentgroepen dezelfde vragen hebben beantwoord zijn de resultaten uitgesplitst, en met elkaar vergeleken. Ondanks de lage respons van de kant van leerkrachten zijn hun meningen over de vraagfinanciering van de schoolbegeleiding als indicatie opgenomen in hoofdstuk 5.

3 Besteding middelen door scholen en schoolbesturen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste hoofdvraag centraal: “Hoe is de ontwikkeling in de hoeveelheid geld waarvoor scholen diensten inkopen bij SBD’en in relatie tot middelen die de scholen ontvangen voor schoolbegeleiding?” We hebben beantwoording voor deze vraag gezocht bij schoolbesturen en schooldirecteuren. Daarbij zijn enige vragen bestemd voor schoolbesturen ook gesteld aan directeuren van eenpitterscholen.

Eerst kijken we hoe schoolbesturen de rijksbijdrage voor schoolbegeleiding verdelen onder de tot het bestuur horende scholen (3.2). Vooral van belang hier is de bepaling of de keuze voor het soort aanbieder en de vorm van schoolbegeleiding bij het bestuur of bij de scholen ligt. Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding in vergelijking tot de rijksbijdrage. Conform het ITS-onderzoek beperken we ons tot een vergelijking op procentueel niveau (3.3). Dan presenteren we de verdeling van de bestedingen naar soort aanbieder en type dienstverlening (3.4). In het ITS-rapport wordt in het vergelijkbare hoofdstuk als dit hoofdstuk aandacht besteed aan de meningen over vraagfinanciering (via boxplots). Wij hebben besloten dit deel onder te brengen in een apart hoofdstuk dat gewijd is aan de derde onderzoeksvraag.

3.2 De verdeling van de middelen door het schoolbestuur

De vragen naar de situatie in het vorige (school)jaar in dit onderzoek hebben hetzij betrekking op het schooljaar 2011-2012 of het kalenderjaar 2011. Sinds 1 januari 2008 ontvangen de schoolbesturen de volledige rijksbijdrage voor schoolbegeleiding. Dat was in het schooljaar 2010-2011 € 49,87 per leerling en in het schooljaar 2011-2012 € 50,06 per leerling.

3.2.1 Wie bepaalt de besteding van gelden?

De eerste vraag heeft betrekking op de zeggenschap van schoolbesturen over de besteding van gelden ten behoeve van schoolbegeleiding door schoolbesturen (n=29). Deze vraag is ook beantwoord door schooldirecteuren van eenpitterscholen (n=83).

Tabel 3.1: Zeggenschap over besteding middelen voor schoolbegeleiding (n=112, schoolbesturen)

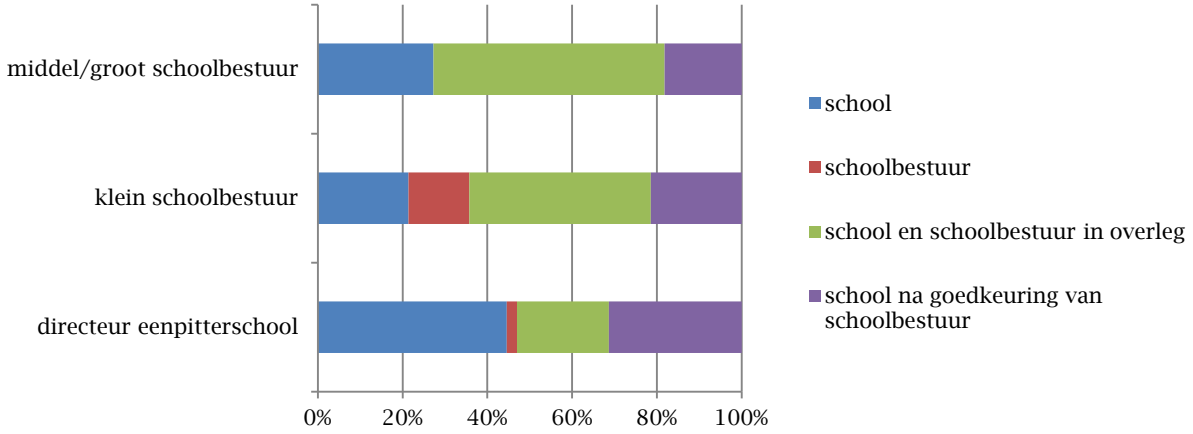
	Wie bepaalde het vorige (school)jaar hoe de gelden ten behoeve van schoolbegeleiding besteed werden?							
	de school		het schoolbestuur		de school en het schoolbestuur, in onderling overleg		de school, maar keuzes ter goedkeuring voor aan het schoolbestuur	
	N	%	N	%	N	%	N	%
directeur van een éénpitter	37	45%	2	2%	18	22%	26	31%
bestuurslid van een schoolbestuur	7	24%	2	7%	14	48%	6	21%
Totaal	**44**	**39%**	**4**	**4%**	**32**	**29%**	**32**	**29%**

We zien in Tabel 3.1 dat 45% van de eenpitters zelf de besteding ervan bepalen. Van de besturen zegt bijna een kwart dat de scholen de besteding van gelden voor schoolbegeleiding bepalen. Daar beslist in de helft van de gevallen de school en het schoolbestuur in onderling overleg. Net zoals in het

onderzoek uit 2009 is slechts in een klein aantal gevallen alleen het schoolbestuur bepalend voor de verdeling van middelen.

Als we onderscheid maken tussen de eenpitterbesturen, kleine besturen (besturen met twee tot tien onderliggende scholen) en middelgrote tot grote besturen (besturen met meer dan tien onderliggende scholen), zien we een beeld dat overeenkomt met het beeld van 4 jaar geleden: bij eenpitterbesturen zijn het vaker de scholen zelf die beslissen (45%), bij de grotere besturen vindt de besteding vaker plaats in gezamenlijk overleg (48%). Wel valt op dat bij eenpitters vaker eerst goedkeuring bij het bestuur moet worden verkregen (31%).

Figuur 3.1: Wie bepaalt de wijze waarop de middelen voor schoolbegeleiding worden besteed (n=112, schoolbesturen)



Van de directeuren van eenpitterscholen en van de schoolbesturen beweert een grote meerderheid (91,4%) dat er geen sprake is van verandering in wie de bestedingswijze van schoolbegeleidingsmiddelen bepaalt, bij grotere besturen is er in 81,5% van de gevallen geen verandering.

3.2.2 Verdeling over de scholen

Aan de schoolbesturen is tevens gevraagd op welke wijze de middelen voor schoolbegeleiding verdeeld worden over de scholen die onder het bestuur vallen. Van de besturen geeft 59% een eigen budget op basis van het aantal leerlingen. Volgens het ITS-onderzoek uit 2009 was dat 50%. Van de schoolbesturen geeft 34% aan dat de scholen aanvragen kunnen indienen voor onderwijsbegeleidingsprojecten. In het ITS-rapport betrof dat 19%. Verder worden ook andere antwoordmogelijkheden aangekruist zoals een eigen budget op basis van een bepaald aantal uren (10%).

Deze vraag is ook aan de directeuren van meerpitterscholen gesteld, hetgeen door 456 van de 466 schooldirecteuren is beantwoord. Driekwart van de scholen (78%) zegt een eigen budget voor schoolbegeleiding op basis van het aantal leerlingen te krijgen. Ruim een kwart (29%) van de scholen verkrijgt budget via een aanvraag voor schoolbegeleidingsprojecten bij het schoolbestuur. Ook hier waren er meer antwoordmogelijkheden.

Het is duidelijk dat de meeste scholen een eigen budget krijgen op basis van het aantal leerlingen. Dit komt overeen met de rijksfinanciering waarin per leerling een bedrag beschikbaar wordt gesteld. We zien wel een toename in zowel deze wijze van verdelen als via aanvragen bij het bestuur in vergelijking

tot 4 jaar geleden. Tot slot: 36 maal (7,9%) wordt de antwoordmogelijkheid 'De middelen voor schoolbegeleiding worden door het schoolbestuur niet verdeeld over de onderliggende scholen' aangekruist. Het is niet duidelijk wat er in deze gevallen met de gelden gebeurt.

Van de directeuren van meerpitterscholen zegt 90,5% van de respondenten dat in wijze van verdeling van gelden voor onderwijsbegeleiding vanuit het schoolbestuur geen verandering is opgetreden sinds de volledige invoering van vraagfinanciering. Bij de schoolbesturen ligt het percentage op 75,9%.

Tabel 3.2: Verdeling middelen over de scholen (directeuren meerpitters)

	2011/2012 N=461
de school krijgt eigen budget en kan deze vrij besteden	59%
de school krijgt eigen budget maar bestuur bepaalt de aanbieder	6%
de school krijgt een bepaald aantal uren toegewezen door het schoolbestuur	9%
de school krijgt een bepaald aantal uren toegewezen door de schoolbegeleidingsdienst	7%
het schoolbestuur kiest projecten en scholen kunnen daarop inschrijven	2%
overig	17%
totaal	*100%*

Van de scholen die met meer scholen een schoolbestuur delen, zegt 59% een eigen vrij besteedbaar budget voor schoolbegeleiding te krijgen van het bestuur. Dat percentage komt overeen met de 56% uit het eerdere ITS-rapport. Van deze meerpitterscholen geeft 16% aan een bepaald aantal uren voor schoolbegeleiding toegewezen te krijgen door het schoolbestuur of door de schoolbegeleidingsdienst. Zo'n toewijzing van uren kwam ten tijde van het ITS-onderzoek frequenter voor, namelijk bij 23% van de meerpitterscholen.

3.3 Ontwikkeling van de bestedingen aan schoolbegeleiding

De volgende vraag die gesteld is, heeft betrekking op de totale bestedingen van de scholen en schoolbesturen. 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 begeleiding.

Tabel 3.3: Percentage scholen en schoolbesturen naar hoogte besteding aan schoolbegeleiding in verhouding tot de rijksbijdrage, 2011 (N totaal = 213, 122 meerpitters, 63 eenpitters, 28 besturen)[3]

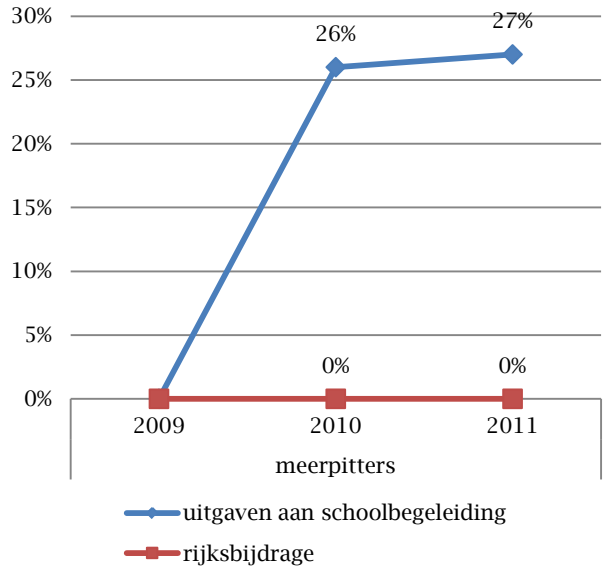
	aandeel 2011		
	Meerpitters	Eenpitters	Besturen
geeft meer uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage	26%	31%	39%
geeft ongeveer evenveel uit aan schoolbegeleiding als ontvangen uit de rijksbijdrage	8%	8%	4%
geeft minder uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage	66%	62%	57%

[3] 'Ongeveer evenveel' in deze tabel betekent tussen 95 en 105 procent van de rijksbijdrage die daadwerkelijk wordt uitgegeven

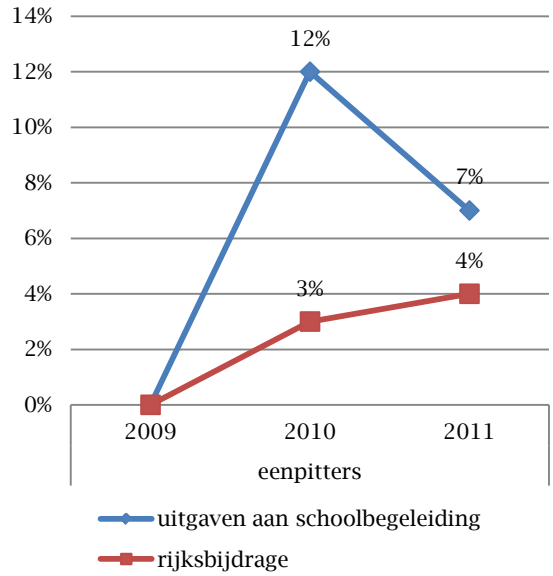
In Tabel 3.3 zijn de verhoudingen tussen uitgaven en inkomsten vanuit het Rijk van de eenpitters, meerpitters en schoolbesturen gepresenteerd. Zowel bij de scholen als bij de besturen geeft het merendeel minder uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage in 2011. In vergelijking tot de cijfers uit het ITS-rapport zien we een forse toename van scholen en besturen die minder besteden aan schoolbegeleiding dan dat zij ontvangen van het Rijk; in 2008 lag het percentage scholen en besturen dat minder uitgaf op 24%.

Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling vanaf 2009. Figuren 3.2, 3.3 en 3.4 geven de verandering in uitgaven aan schoolbegeleiding van de scholen en besturen en van de rijksbijdrage in de jaren 2010 en 2011 ten opzichte van 2009 weer. De rijksbijdrage verschilt niet veel over de jaren (rond de € 75 miljoen) maar de uitgaven van de scholen en schoolbesturen wel. De scholen besteden in 2010 meer (meerpitters +26%; eenpitters +12%) dan in 2009. In 2010 zien we bij de meerpitters een zeer geringe stijging, maar bij eenpitters nemen de uitgaven in 2011 met 5% af.

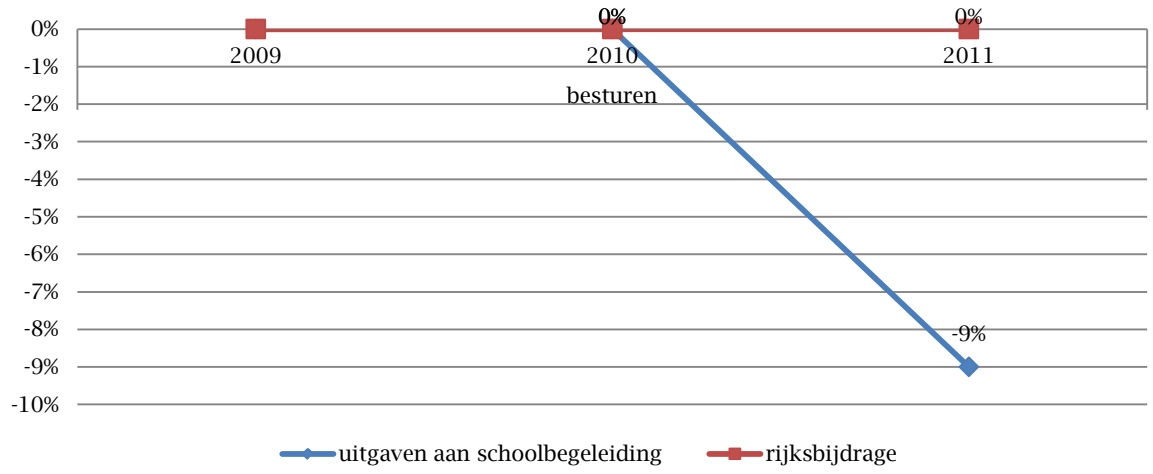
Figuur 3.2: Ontwikkeling besteding meerpitters (n=82)



Figuur 3.3: Ontwikkeling besteding eenpitters (N=43)



Figuur 3.4: Ontwikkeling besteding besturen (N=26)

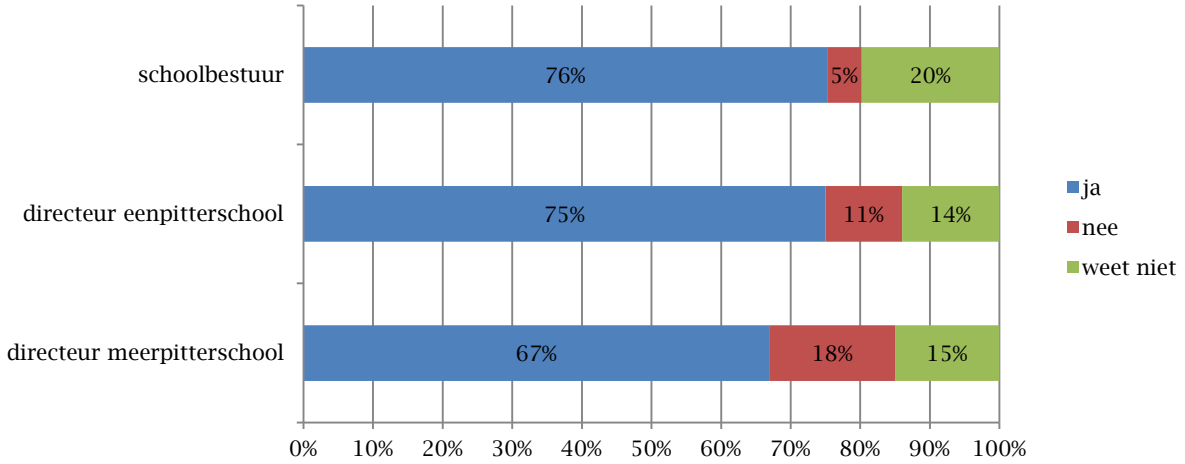


Bij de schoolbesturen (

Figuur 3.4: Ontwikkeling besteding besturen (N=26) zien we dat er geen verschil is in uitgaven tussen 2009 en 2010, maar dat in 2011 minder is uitgegeven aan schoolbegeleiding dan in 2010 (daling van 9%).

Van zowel de schooldirecteuren als de schoolbesturen beweert ongeveer driekwart of iets minder de middelen die zijn ontvangen voor schoolbegeleiding daadwerkelijk daaraan te besteden. Van de meerpitterscholen is er wel een substantieel percentage (18%) dat zegt niet alle ontvangen middelen voor schoolbegeleiding aan schoolbegeleiding te besteden. Dat percentage is wat gestegen ten opzichte van het ITS-onderzoek, terwijl het percentage schooldirecteuren en schoolbesturen dat de ontvangen middelen geheel aan schoolbegeleiding besteed van 84% (ITS) dus is gedaald naar driekwart of minder.

Tabel 3.4: Percentage bestede middelen aan schoolbegeleiding



De vraag 'Kunt u aangeven waarvoor het resterende deel van de middelen voor schoolbegeleiding werd ingezet?' is door de respondenten nauwelijks beantwoord. Het is zo niet duidelijk geworden waaraan de middelen bedoeld voor schoolbegeleiding dan wel werden besteed.

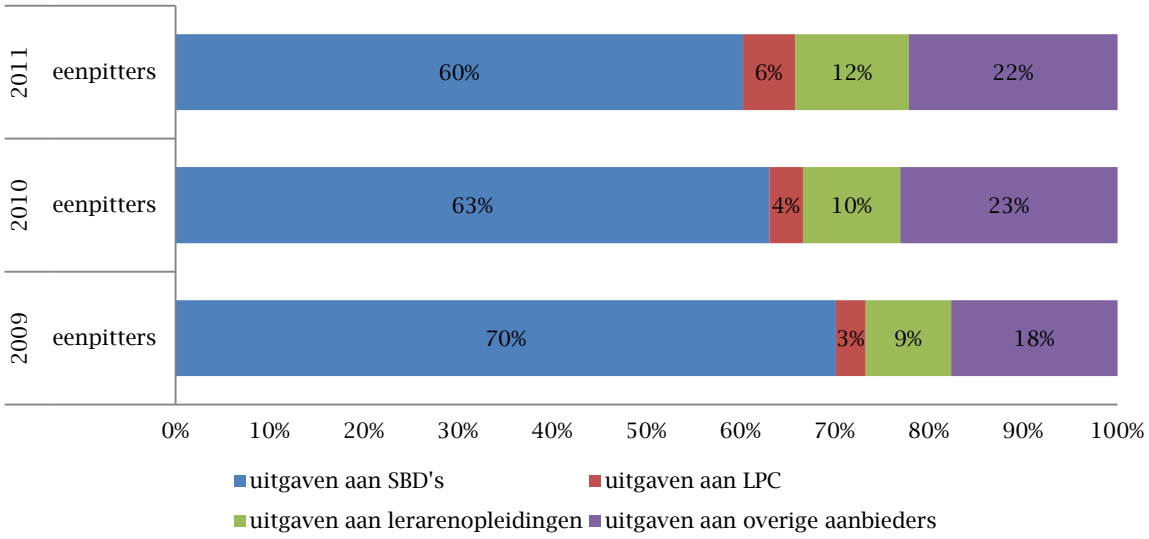
3.4 Verdeling van de bestedingen naar soort aanbieder en type dienstverlening

3.4.1 Verdeling van bestedingen naar soort aanbieder

Door de invoering van vraagfinanciering zijn schoolbesturen en scholen vrij om diensten af te nemen bij verschillende aanbieders van schoolbegeleiding. De vraag is hier of men dat ook doet, en in welke mate.

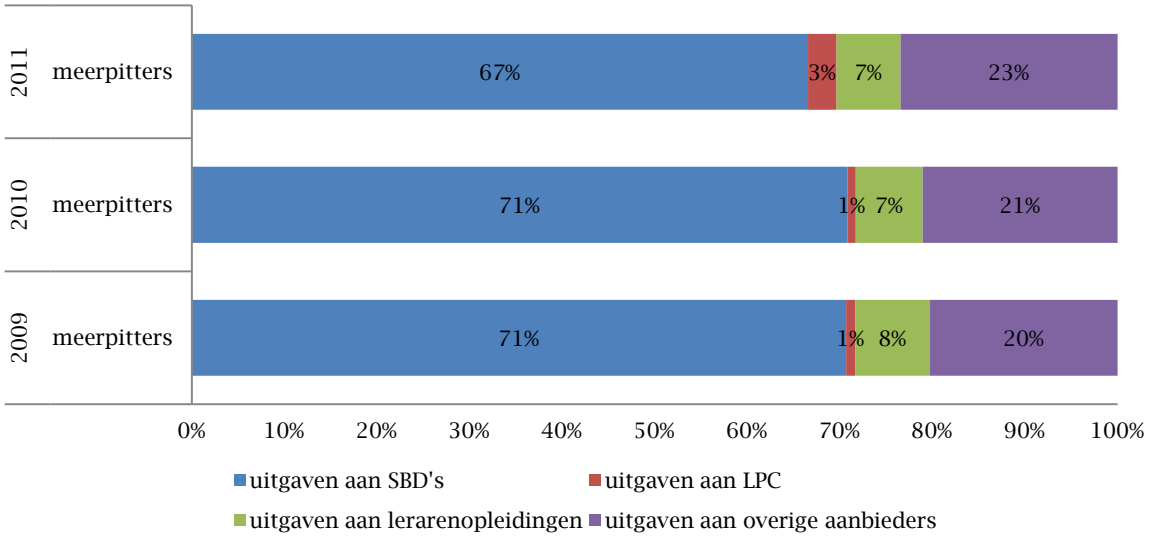
Aan zowel schooldirecteuren (van eenpitter- en meerpitterscholen), schoolbesturen als gemeenten is gevraagd naar de jaarlijkse verdeling van de bestedingen over schoolbegeleidingsdiensten (SBD), landelijke pedagogische centra (LPC), lerarenopleidingen binnen het hoger onderwijs en overige aanbieders van schoolbegeleiding.

Figuur 3.5: Verdeling van de bestedingen, eenpitters (N=53)



Bij de eenpitterscholen lopen de uitgaven aan SBD's vanaf 2009 tot 2012 terug van 70% naar 60%. Er wordt iets meer geld door hen besteed aan aan uitgaven aan lerarenopleidingen en vooral aan overige aanbieders (Figuur 3.5).
Bij de meerpitterscholen zien we een zelfde beeld (Figuur 3.6)

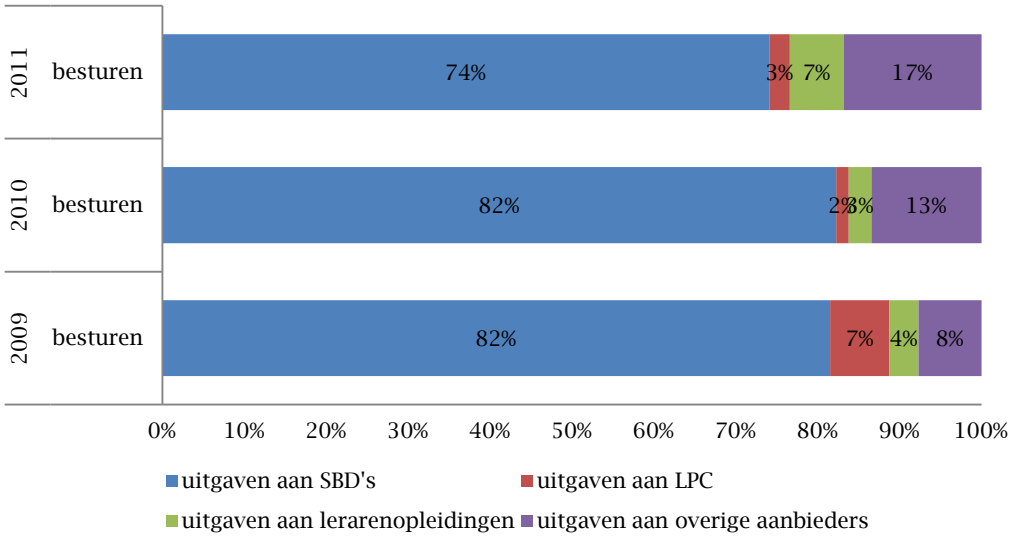
Figuur 3.6: Verdeling van de bestedingen, meerpitters (N=93)



Bij schoolbesturen zien we ook dit beeld, behalve dat hun besteding bij de LPC's is teruggelopen.

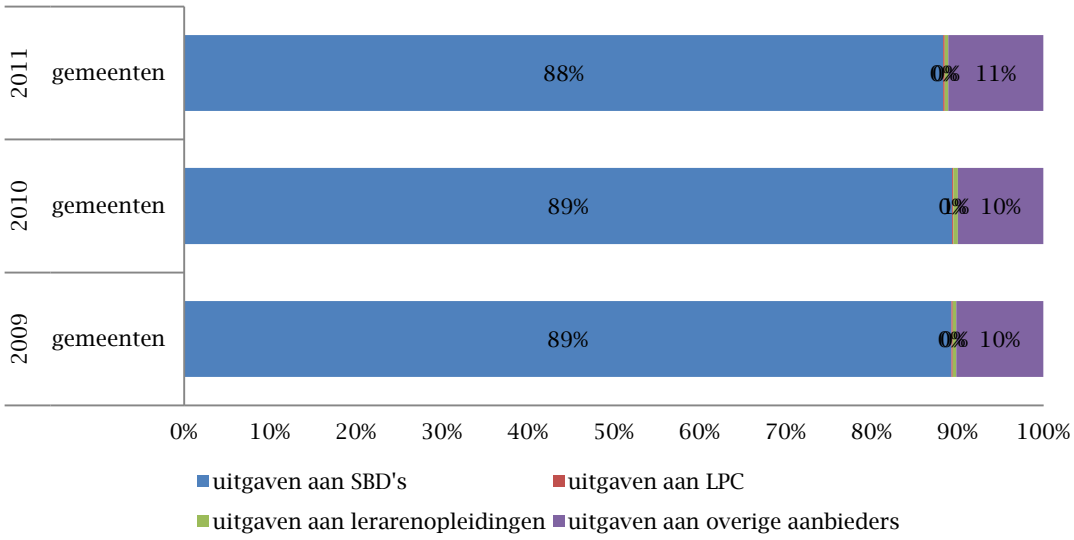
Vergeleken met de jaren voordat de vraagfinanciering geheel was ingevoerd is de relatieve geldbesteding van schoolbesturen aan SBD's wel teruggelopen van 92% in 2006 naar 86% in 2008 (ITS-rapport pag. 16, fig.3.4), tot 74% in 2011.

Figuur 3.7: Verdeling van de bestedingen, besturen (N=21)



De gemeenten blijven meer dan 80% van hun bestedingen aan schoolbegeleiding doen bij de SBD's. Daarnaast wordt 10% van de bestedingen bij overige aanbieders gedaan, en is er geen rol van betekenis voor LPC of lerarenopleidingen.

Figuur 3.8: Verdeling van de bestedingen, gemeenten (N=72)



Voor de eenpitterscholen geldt het sterkst dat zij sinds invoering van de vraagfinanciering relatief steeds minder geld voor schoolbegeleiding besteden bij de SBD's. Opvallend is de relatief kleine rol van de LPC en in mindere mate de lerarenopleidingen, terwijl andere aanbieders over de hele linie duidelijk aanwezig zijn. Deze trend werd ook al in het ITS-rapport gesignaleerd.

De schoolbesturen zeggen ook in meerderheid (75%) dat het bestedingspatroon over de diverse aanbieders van onderwijsbegeleiding is veranderd ten opzichte van de periode voor invoering van de vraagfinanciering. Deze vraag is echter slechts door 28 respondenten beantwoord.

3.4.2 Verdeling naar type dienstverlening

Conform het ITS-rapport hebben we gepeild over welke type schoolbegeleiding de besturen en de onderliggende scholen geld besteden. We hebben dezelfde typen onderscheiden.

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).

Eerst hebben we gekeken of het type ingekochte dienstverlening is veranderd sinds de invoering van de vraagfinanciering. We zien dat de procentuele verdeling over de verschillende typen ingekochte schoolbegeleidingsdiensten voor en na de invoering van vraagfinanciering verwaarloosbare verschuivingen vertoont.

Tabel 3.5: Verschuiving in type dienstverlening

Verschil (voor invoering– na invoering)	Meerpitters N=58	Eenpitters N=51	Schoolbesturen N=26
individuele leerlingenzorg	+6%	+4%	+1%
onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling	-4%	0%	-2%
bestuur, management en ondersteuning	0%	-1%	+1%
andere diensten	-2%	-2%	0%

Vervolgens hebben we gekeken hoe de verhouding per respondentgroep ligt.

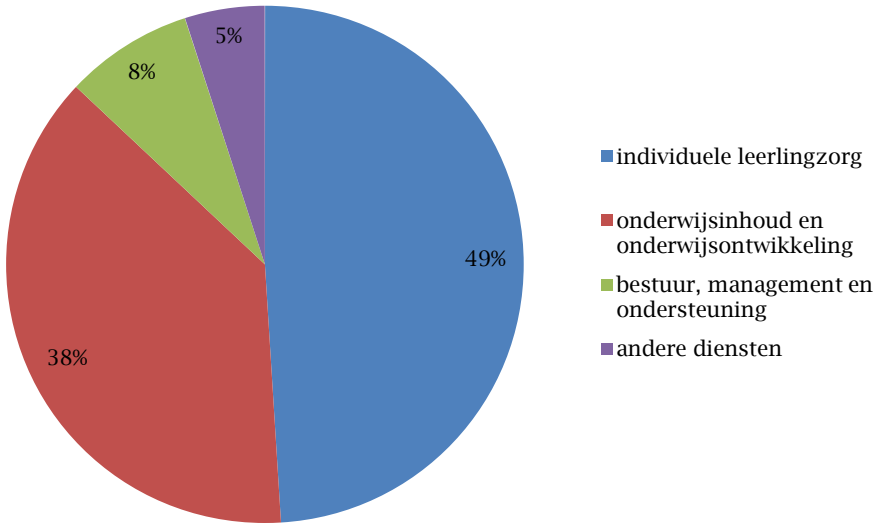
Tabel 3.6: Type dienstverlening per respondentgroep

na de invoering	Meerpitters N=70	Eenpitters N=42	Schoolbesturen N=26
individuele leerlingenzorg	45%	52%	58%
onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling	44%	30%	33%
bestuur, management en ondersteuning	7%	9%	7%
andere diensten	5%	8%	2%

Bij de eenpitterscholen wordt meer dan de helft besteed aan individuele leerlingenzorg, en 30% aan onderwijsinhoud en –ontwikkeling. Dat laatste is het minst van alle respondentgroepen.
Bij de meerpitterscholen is het aandeel individuele leerlingenzorg iets minder dan de helft. Verder wordt 44% besteed aan onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling. Het beeld bij schoolbesturen is soortgelijk, hoewel het aandeel aan individuele leerlingenzorg wat groter is.

Die verdeling over typen dienstverlening (zie Figuur 3.9) verschilt vrijwel niets van de situatie uit het ITS-rapport, waarin percentages van 49% voor individuele leerlingenzorg, en 41% onderwijsinhoud en –ontwikkeling voor alle respondentgroepen gemeld worden.

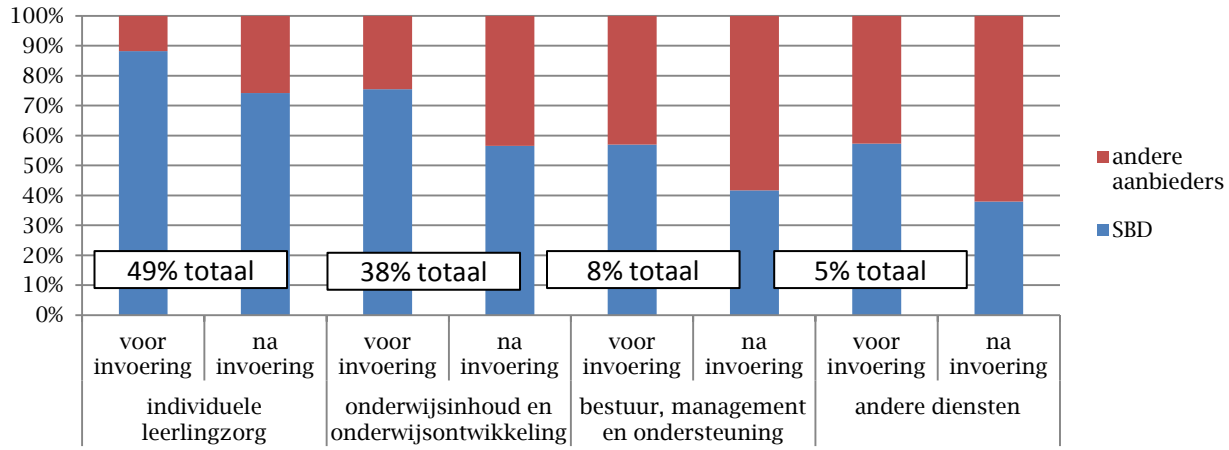
Figuur 3.9: Verdeling over typen dienstverlening, N=137



3.4.3 Type dienstverlening naar soort aanbieders

Wanneer voor wat betreft het type dienstverlening een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanbieders ervan (SBD's versus overige aanbieders), blijkt niet alleen dat voor alle vier de typen dienstverlening er sinds de invoering van vraagfinanciering minder gebruik van SBD's wordt gemaakt, maar ook dat er voor wat betreft individuele leerlingenzorg nog steeds het meest gebruik van SBD's wordt gemaakt door scholen en schoolbesturen. Dat beeld kwam ook al naar voren uit het ITS-rapport (pag.18, fig.3.6).

Figuur 3.10: Verdeling typen dienstverlening naar SBD en andere dienstverleners (n=121)

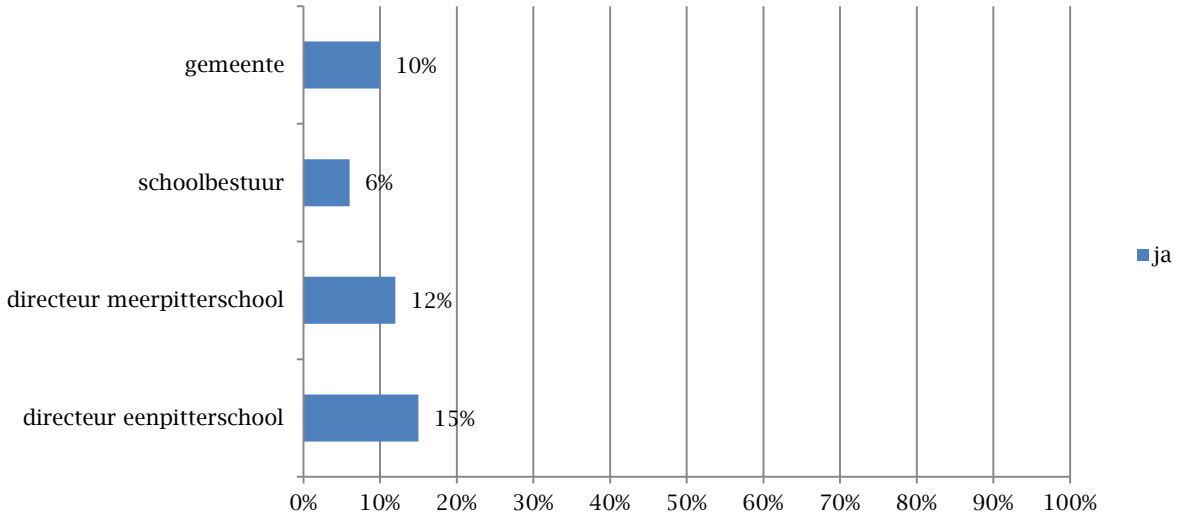


3.5 De relatie met SBD's

3.5.1 Meerjarige contracten met SBD's

De percentages scholen, schoolbesturen en gemeenten die meerjarige contracten met SBD's hebben schommelen rond 10%. Bij de meerpitterscholen komen dergelijke contracten het meest voor (15%) en bij de schoolbesturen het minst (6%).

Figuur 3.11: Percentages meerjarige contracten SBD



De aantallen respondenten die antwoord geven op de vraag of men al dan niet besluit tot verlenging van dergelijke meerjarige contracten met SBD's zijn dermate klein, dat daaraan weinig betekenis kan worden toegekend. Van de totaal 37 respondenten wensen 13 (35%) deze contracten niet te verlengen.

3.5.2 Waar worden diensten bij een SBD ingekocht?

Als scholen diensten inkopen bij SBD's is dat het meest binnen hun eigen regio; dat geldt voor eenpitterscholen sterker dan voor meerpitterscholen. Naarmate de schaal van de organisatie groter is, wordt ook meer buiten de eigen regio dienstverlening ingekocht.

Tabel 3.7: Waar worden diensten bij een SBD ingekocht?

	Binnen de regio		Buiten de regio		Zowel binnen als buiten de regio		Niet van toepassing	
	N	%	N	%	N	%	N	%
meerpitter	53	60%	4	5%	25	28%	6	7%
éénpitter	38	68%	4	7%	8	14%	6	11%
schoolbestuur	13	45%	1	3%	11	38%	4	14%
(deel)gemeente	59	34%	7	4%	0	0%	109	62%
Totaal	163	47%	16	5%	44	13%	125	36%

3.5.3 Waarom koopt men minder in bij SBD's?

Aan de respondenten is gevraagd wat de belangrijkste redenen zijn indien men de afgelopen jaren minder diensten bij schoolbegeleidingsdiensten heeft afgenomen. In Tabel 3.8 zien we wat de verschillende respondentgroepen hebben aangegeven.

Tabel 3.8: Redenen om minder in te kopen bij een SBD

	Meer-pitter N=86	Een-pitter N=68	Bestuur N=26
ontevreden over de inhoud van het aanbod	26%	13%	19%
een te hoge prijs	37%	28%	54%
ontevreden over deskundigheid van het personeel	24%	13%	19%
aanbod sluit niet aan bij de vraag van onze school	35%	21%	35%
wij wilden eens iets anders proberen nu het kan	16%	7%	23%
onze school is zelf deze taken gaan uitvoeren	21%	24%	38%
wij hebben de middelen aan andere doelen uitgegeven die wij belangrijker vonden	14%	12%	15%
anders	9%	24%	31%
niet van toepassing	27%	31%	15%

Als reden om de afgelopen jaren minder diensten bij SBD's in te kopen geeft een derde tot een kwart van de meerpitterscholen aan dat een te hoge prijs en een niet aansluitend aanbod de belangrijkste redenen zijn. Als we dit laatste combineren met ontevredenheid over de inhoud van het aanbod dan is aanbod in 61% een reden.

Ook bij de eenpitterscholen is de te hoge prijs een belangrijke reden voor afname van de inkoop bij SBD's; een vijfde geeft aan dat gebrek aan aansluiting bij de vraag van de school een reden is. Een door een kwart van de schooldirecteuren genoemde reden is dat de school zelf taken is gaan uitvoeren.

Van de schoolbesturen geeft meer dan de helft de te hoge prijs van SBD's als reden om daar minder schoolbegeleiding in te kopen. Daarnaast noemt een groot deel van de schoolbesturengebrek aan aansluiting bij de vraag van de scholen (35%) en het feit dat de scholen zelf zaken zijn gaan uitvoeren (38%).

Dit beeld van de relatief meest genoemde redenen voor vermindering van de inkoop van schoolbegeleidingsdiensten bij SBD's verschilt niet van het beeld dat uit het ITS-rapport (pag.35, tabel 5.4) daarover naar voren komt, namelijk dat ongeveer een derde een te hoge prijs en gebrek aan aansluiting bij de vraag van de school als reden opgeeft. Ontevredenheid over de inhoud van het aanbod en over de deskundigheid van het personeel werd ook toen al als reden door een kwart van de respondenten genoemd.

4 Besteding middelen door gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bezien we de rol van de gemeenten in het ter beschikking stellen van middelen ten behoeve van schoolbegeleiding. Daarmee beantwoorden we de tweede hoofdvraag van dit onderzoek: "Hoe is de ontwikkeling in de hoeveelheid geld die gemeenten (aanvullend) beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding?"

In de periode waarover we hier rapporteren was de centrale rol van gemeenten in het toedelen van overheidsgelden geheel voorbij, en is er gebroken met de gewoonte de rijksbijdrage min of meer automatisch te verdubbelen en aan de regionale SBD over te dragen.
We kijken daarom naar de ontwikkeling van de eigen bijdrage van de gemeenten in de periode 2008-2011. Daarbij besteden we aandacht aan de vraag hoe de bijdrage over diverse begunstigden wordt verdeeld, hoe de verdeling is tussen typen dienstverlening, en tussen regionale versus niet-regionale SBD's. Voorts kijken we nog naar hoe het zit met meerjarige contracten met SBD's, de redenen om geen gebruik te maken van SBD's, en hoe de verdeling is qua financieringswijze aan scholen en/of schoolbesturen.

4.2 De ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage

In het onderzoek uit 2009 bleek dat 51% van de gemeenten in de periode 2005-2008 de eigen bijdrage aan schoolbegeleiding verlaagd had. In Tabel 4.1 is te zien hoe de totale gemeentelijke bijdrage zich heeft ontwikkeld tussen 2008 en 2011.

Tabel 4.1: Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage in 2011 ten opzichte van 2008 naar gemeentegrootte

	Gemeentegrootte				
	G4	G32	rest: meer dan 50.000 inwoners	rest: minder dan 50.000 inwoners	Totaal
gelijk gebleven	44%	6%	46%	30%	30%
gestegen	33%	39%	23%	29%	30%
gedaald	22%	50%	31%	29%	31%
geen bijdrage meer	-	6%	-	12%	10%
N	9	18	13	149	189

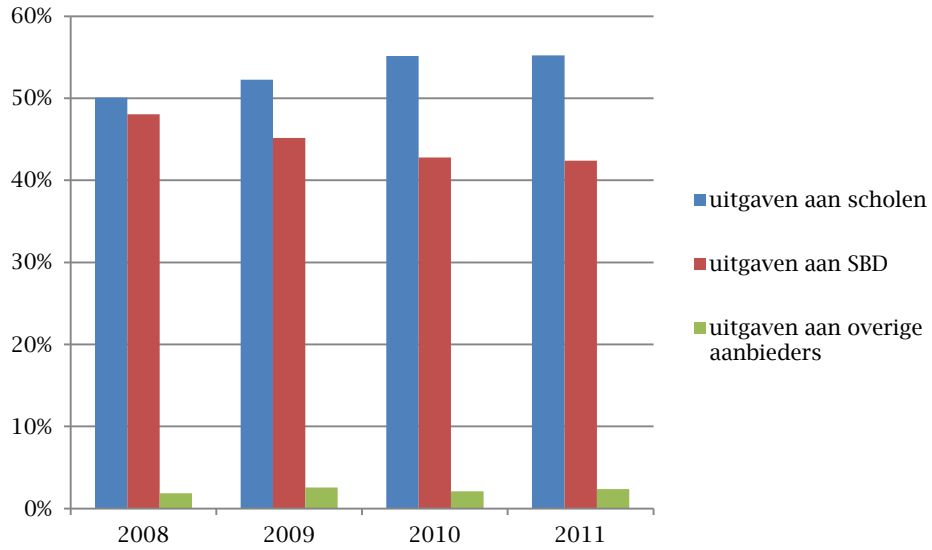
Bij de grote gemeenten (G4) is de gemeentelijke eigen bijdrage aan schoolbegeleiding bij 44% niet veranderd, bij een derde is de bijdrage gestegen, en bij een vijfde gedaald tussen 2008 en 2011.
Bij de middelgrote gemeenten (G32) zien we een ander patroon. De helft van de G32 is gedaald in de eigen bijdrage en iets meer dan een derde van de G32 is gestegen in de eigen bijdrage.
Voor de gemeenten die meer dan 50.000 inwoners hebben maar niet tot de G32 behoren zien we dat iets minder dan de helft van de gemeenten evenveel uitgeven in 2008 en in 2011, ongeveer een vijfde stijgt en dat net iets minder dan een derde daalt. De ontwikkeling in eigen bijdrage voor de kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) schetst geen duidelijk beeld, ongeveer evenveel gemeenten stijgen, dalen of blijven gelijk. Het is wel opvallend dat meer dan een tiende van de kleine gemeenten in 2011 geen eigen bijdrage meer uitgeeft aan schoolbegeleiding.

Aan de hand van Tabel 4.1 kunnen we concluderen dat de ontwikkeling afhankelijk is van de gemeentegrootte. Er is geen duidelijk algemeen beeld. Echter, als we per gemeentegrootte kijken naar de gemiddelde ontwikkeling, blijkt dat de G4 gemiddeld 26% stijgt, de G32 gemiddeld 15% daalt, de kleine gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gemiddeld 5% daalt en de kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners 4% daalt. Het hoge stijgingspercentage in de G4 wordt veroorzaakt door een stadsdeel van Amsterdam waarin de eigen bijdrage met 88% procent stijgt.

4.3 De verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage over schoolbesturen en SBD's en andere aanbieders

Tussen de gemeentegrootte zien we geen opvallende verschillen in verdeling van gelden. Figuur 4.1 geeft de verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage weer over de verschillende begunstigden voor alle gemeenten. Het algemene beeld is dat de scholen over de jaren heen een groter deel krijgen en de schoolbegeleidingsdiensten steeds minder. Dit beeld kwam ook al uit het ITS-onderzoek, maar dit keer is het aandeel van de schoolbesturen duidelijk het grootst.

Figuur 4.1: De verdeling van de gemeentelijke eigen bijdrage over schoolbesturen en SBD's en andere aanbieders



4.4 De verdeling in type dienstverlening

De verdeling van de besteding over de verschillende typen dienstverlening worden weergegeven in Tabel 4.2. Het grootste gedeelte van het geld van de gemeenten gaat naar de individuele leerlingenzorg (81%) en daarna naar de onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling (60%).

Tabel 4.2: Verdeling besteding naar type dienstverlening (n=150)

	Aandeel 2011	Aandeel 2008 (ITS)
individuele leerlingenzorg	81%	74%
onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling	60%	57%
bestuur, management en ondersteuning	32%	29%
andere diensten	23%	17%

De verdeling na de invoering van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding is voor meer dan twee derde (68%) van de gemeenten niet veranderd. Dit is conform het beeld in 2008.

4.5 Financieringsgrond voor bepaling van de gemeentelijke eigen bijdrage

Uit Tabel 4.3 blijkt dat 46% van de gemeenten de schoolbegeleiding niet aan scholen en schoolbesturen financieren. Dat is duidelijk meer dan in 2008.
De gemeenten die wel de schoolbegeleiding aan scholen en schoolbesturen financieren (54%) doen dit meestal op basis van het aantal leerlingen (80%). Ook zijn er gemeenten die financieren per project (12%). Een klein gedeelte van de gemeenten financieren op basis van een vast bedrag per school(bestuur) (5%). De rest van de gemeenten geven andere wijzen aan waarop zij financieren.

Sinds de invoering van de vraagfinanciering van start is gegaan is er bij meer dan de helft (55%) van de gemeenten een verschuiving opgetreden in de wijze van financieren.

Tabel 4.3: Wijze van financiering aan scholen en schoolbesturen

	Aandeel 2011 N=100	Aandeel 2008 (ITS, N=190)
geen financiering van scholen/schoolbesturen	46%	20%
wel financiering van scholen/schoolbesturen	54%	80%
waarvan:		
op basis van het aantal leerlingen	80%	82%
op basis van financiering per project	12%	9%
op basis van een vast bedrag per school(bestuur)	5%	8%
anders	17%	12%

We hebben op onze vraag “Heeft uw schoolbestuur het vorige schooljaar middelen van de gemeente ontvangen?” van de kant van schoolbesturen (n=27) van 26% het antwoord ‘nee’ ontvangen en van 74% het antwoord ‘ja’. Dit is vergelijkbaar met de cijfers uit het ITS-rapport. Helaas heeft niemand gespecificeerd in welke vorm dit geschied is.
Van de besturen (n=28) meldt 54% dat financiering vanuit de gemeente niet veranderd is ten opzichte van de periode voor 2008, en 46% zegt dat dit wel een verandering is. Niemand licht dit echter toe.
Het verschil tussen de percentages van niet/wel financieren door gemeenten (46% bij gemeenten; 26% bij besturen) kan vermoedelijk verklaard worden door de lage respons van de kant van besturen. We vermoeden dat het beeld vanuit de gemeenten betrouwbaarder is.

We hebben de scholen verder gevraagd of zij in het schooljaar 2011-2012 hebben deelgenomen aan schoolbegeleidingsprojecten die gefinancierd zijn door de gemeente.

Tabel 4.4: Deelname aan SB-projecten gemeenten (n=331)

	nee		ja	
	N	%	N	N %
directeur van een meerpitter	141	56%	110	44%
directeur van een éénpitter	51	64%	29	36%
Totaal	192	58%	139	42%

Dit is hetzelfde beeld als in het ITS-rapport van vier jaar geleden. In totaal 36% van de respondenten (n=132) zegt dat daar sinds de invoering van de vraagfinanciering een verschuiving is opgetreden.

Dit alles betekent dat de invoering van vraagsturing duidelijke financiële gevolgen heeft voor de SBD's. De totale uitgaven aan schoolbegeleiding zijn als gevolg van de maatregel afgenomen. De reden hiervoor is tweeledig. Meer dan de helft van de gemeenten hebben hun eigen bijdrage voor schoolbegeleiding verlaagd en scholen besteden niet meer alle middelen die zij vanuit het Rijk ontvangen voor schoolbegeleiding daadwerkelijk aan schoolbegeleidingsdiensten. Bovendien kiezen zowel scholen als gemeenten er in toenemende mate voor om middelen in te zetten bij andere aanbieders. De SBD's hebben dus meer concurrentie op prijs en kwaliteit van dienstverlening.
Het ITS concludeerde dat in 2009 de financiële positie van brede onderwijsadviesbureaus gemiddeld genomen verslechterd was sinds de invoering van vraagfinanciering.

5 Meningen over vraagfinanciering

5.1 Inleiding

In het onderzoek hebben we directeuren van scholen, schoolbesturen en leerkrachten naar hun mening gevraagd met betrekking tot de gewijzigde bekostigingssystematiek van de schoolbegeleiding. Tevens is aan gemeenten gevraagd welke algemene indruk zij hebben van vraagfinanciering. In dit hoofdstuk komt zo de derde hoofdvraag van dit onderzoek aan de orde.

5.2 Mening van gemeenten over het beleid sinds de invoering van de vraagfinanciering

De gemeenten konden hun mening geven over het schoolbegeleidingsbeleid aan de hand van dezelfde vijf stellingen als in het ITS-onderzoek (vijfspuntsschaal van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens). We zien uit Tabel 5.1 dat de gemeenten het er het meest mee eens zijn dat vraagfinanciering scholen en schoolbesturen de autonomie geeft waar ze recht op hebben en dat vraagfinanciering de flexibiliteit vergroot bij het kiezen van een aanbieder van schoolbegeleiding.

Tabel 5.1: Mening van gemeenten over het beleid

	N	Mean	SD
De inhoudelijke rol van de gemeente is afgenomen	169	3.25	1.180
Vraagfinanciering geeft scholen en schoolbesturen de autonomie waar ze recht op hebben	168	3.73	.894
Vraagfinanciering bevordert de kwaliteit van het aanbod van schoolbegeleiding	167	3.44	.811
Vraagfinanciering heeft een positieve invloed op de prijs van het aanbod van schoolbegeleiding	167	3.21	.835
Vraagfinanciering vergroot de flexibiliteit bij het kiezen van een aanbieder van schoolbegeleiding	168	3.79	.825

Vier jaar geleden bleek dat de meningen over de vraag of de inhoudelijke rol van de gemeente is afgenomen zeer ver uiteenliepen. Ongeveer 35 procent was het hier niet mee eens en 37 procent was het hier wel mee eens. We hebben daarom ook naar deze percentages gekeken (Tabel 5.2).

Tabel 5.2: Mening gemeenten in percentages

	(zeer) oneens	(zeer) eens	neutraal
De inhoudelijke rol van de gemeente is afgenomen	29	47	24
Vraagfinanciering geeft scholen en schoolbesturen de autonomie waar ze recht op hebben	8	65	27
Vraagfinanciering bevordert de kwaliteit van het aanbod van schoolbegeleiding	8	46	46
Vraagfinanciering heeft een positieve invloed op de prijs van het aanbod van schoolbegeleiding	14	31	55
Vraagfinanciering vergroot de flexibiliteit bij het kiezen van een aanbieder van schoolbegeleiding	7	72	21

We zien nu eveneens een uiteenlopende mening over de inhoudelijke rol van gemeenten, maar minder extreem. Ook waar men het vorige keer duidelijk eens was met de stelling dat vraagfinanciering de

scholen de autonomie geeft waar zij recht op hebben, is dat nu het geval (nu: 65%, toen 62%). Maar dit keer springt de stelling 'Vraagfinanciering vergroot de flexibiliteit bij het kiezen van een aanbieder van schoolbegeleiding' er bovenuit; liefst 72% is het hier (zeer) mee eens.

5.3 Meningen van schooldirecteuren en schoolbesturen

We hebben conform de wens van OCW de meningen van schooldirecteuren en besturen wat uitgebreider gepeild dan vier jaar geleden. Daartoe zijn vier schalen geconstrueerd:

1. Mening over schoolbegeleidingsdiensten
2. Ontwikkelingen bij schoolbegeleidingsdiensten
3. Ontwikkelingen op school
4. Benutting keuzevrijheid

De eerder gebruikte stellingen uit het ITS-onderzoek zijn in de schalen opgenomen.

1. Vraagfinanciering zorgt ervoor dat onze scholen kunnen kiezen uit een kwalitatief hoogwaardiger aanbod van schoolbegeleiding.
2. Vraagfinanciering zorgt ervoor dat onze scholen kunnen kiezen uit meer aanbieders dan voorheen.
3. Vraagfinanciering maakt schoolbegeleiding voor onze scholen goedkoper.
4. Vraagfinanciering zorgt ervoor dat onze scholen meer schoolbegeleiding kunnen inkopen voor hetzelfde geld.
5. Vraagfinanciering maakt het mogelijk voor onze scholen om flexibeler schoolbegeleiding in te kopen.
6. Vraagfinanciering voor schoolbegeleiding doet recht aan de autonomie van scholen en schoolbesturen.

Bij alle schalen gold dat zij liepen van 1=helemaal mee oneens tot 5=helemaal mee eens.

De vier schalen zijn de enige vragen die ook voor leerkrachten waren bestemd. Zoals gezegd is het niet gelukt een behoorlijke respons aan de kant van de leerkrachten te realiseren, vermoedelijk vanwege de indirecte wijze van benaderen via directeur of bestuur. We hebben de scores van de leerkrachten hieronder wel meegenomen, maar zij dienen slechts als zeer voorzichtige indicatie.

5.3.1 Mening over schoolbegeleidingsdiensten

De eerste schaal bestond uit de volgende items:

1. Ik ben positief over de mogelijkheid om zelf te beschikken over geld voor schoolbegeleiding.
2. Ik ben meer tevreden met het zelf kunnen kiezen van een schoolbegeleidingsdienst, dan met de voormalige situatie van een 'toegewezen' schoolbegeleidingsdienst.
3. Ik vind dat vraagfinanciering en keuzevrijheid voor schoolbegeleiding recht doet aan de autonomie van scholen en schoolbesturen.
4. Ik vind het aanbod van schoolbegeleidingsdiensten voor onze school/scholen groot en gedifferentieerd genoeg.
5. Ik vind de kwaliteit van schoolbegeleidingsdiensten in onze omgeving hoger sinds de invoering van vraagfinanciering en keuzevrijheid (sinds 2008).

Deze schaal blijkt na factoranalyse en betrouwbaarheidsanalyse voldoende betrouwbaar (Cronbach's Alpha = .659). In onderstaande tabel hebben we de meningen op de schaal weergegeven.

Tabel 5.3: Mening over SBD's

	N	Mean	SD
directeur van een meerpitter	230	4,2	,503
directeur van een éénpitter	51	4,2	,608
bestuurslid van een schoolbestuur	28	4,3	,669
leerkracht	73	3,8	,700
Totaal	382	4,1	,591

Gevraagd naar hun mening over de schoolbegeleidingsdiensten sinds de invoering van vraagfinanciering, zijn de schooldirecteuren, schoolbesturen en leerkrachten positief; de schooldirecteuren en schoolbesturen zijn wat positiever dan de leerkrachten.

We kijken ook nog naar percentages op de verschillende items, waarbij de niet-representatieve scores van leerkrachten buiten beschouwing laten.

1. Over de mogelijkheid zelf te beschikken over het te besteden geld zijn 93-95% van de respondenten positief.
2. 86-89% is meer tevreden over het zelf kunnen kiezen van een SBD.
3. Men is het (zeer) eens (93-96%) met de stelling dat vraagfinanciering en keuzevrijheid recht doet aan de autonomie.
4. Ten aanzien van het aanbod van SBD's is 28% van de directeuren van eenpitters het (zeer) niet eens met de stelling over een groot en gedifferentieerd aanbod tegenover 56% die het wel eens zijn. Maar er is een meerderheid van 68-69% directeuren van meerpitters en van schoolbesturen die het wel (zeer) mee eens zijn.
5. Over de kwaliteit van de SBD's is men in veel gevallen neutraal (45-47% bij directeuren), hoewel meer respondenten dit positief waarderen (39-46%) dan degenen met een negatieve waardering (13-19%).

5.3.2 Mening over ontwikkelingen bij schoolbegeleidingsdiensten

De tweede schaal bestond uit de volgende items.

1. Er zijn in de afgelopen jaren in onze omgeving nieuwe schoolbegeleidingsdiensten bij gekomen.
2. De variëteit in het aanbod (specifieke kennis, werkwijzen, producten en diensten) van schoolbegeleidingsdiensten in onze omgeving is toegenomen.
3. Schoolbegeleidingsdiensten in onze omgeving bieden meer innovatieve diensten/werkwijzen.
4. Schoolbegeleidingsdiensten in onze omgeving hebben zich in de afgelopen jaren sterker geprofileerd.
5. In mijn ervaring zijn aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten goedkoper geworden.

Ook deze schaal blijkt betrouwbaar (Cronbach's Alpha = .734).

Tabel 5.4: Mening over ontwikkelingen bij SBD's

	N	Mean	SD
directeur van een meerpitter	216	3,3	,691
directeur van een éénpitter	46	3,3	,748
bestuurslid van een schoolbestuur	27	3,0	,817
leerkracht	65	3,3	,706
Totaal	354	3,2	,712

Gevraagd naar de ontwikkelingen binnen de schoolbegeleidingsdiensten oordelen de besturen, schooldirecteuren en leerkrachten op de schaal als geheel neutraal tot licht positief. We kijken nader naar de afzonderlijke aspecten:

1. Nieuwe schoolbegeleidingsdiensten: een meerderheid is het hiermee oneens (44-62%)
2. Variëteit in aanbod: hiermee zijn directeuren (54-57%) het (zeer) mee eens, en 44% van schoolbesturen, de meerderheid.
3. Innovatieve diensten en werkwijzen: hier is het beeld van de kant van de scholen hetzelfde met 55-59% (zeer) eens, terwijl bij de besturen eenzelfde percentage neutraal als (zeer) mee eens stemt (38,5%).
4. Sterkere profilering: in een derde (schoolbesturen) tot driekwart (scholen) van de gevallen is men het hier mee (zeer) eens.
5. Op de vraag of aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten goedkoper zijn geworden is rond de 60% (scholen) tot 70% (besturen) het (zeer) oneens.

5.3.3 Mening over ontwikkelingen op school

Deze schaal bestaat uit de volgende negen stellingen.

1. Als we als bestuur of een specifieke school iets graag willen op het gebied van schoolbegeleiding, gaan we actief op zoek naar mogelijkheden om dat te realiseren.
2. Doordat we nu zelf een aanbieder voor schoolbegeleidingsdiensten kunnen kiezen, past de schoolbegeleiding nu beter bij onze school.
3. Ik stel mij meer dan vroeger op als een klant die eisen kan stellen aan de schoolbegeleidingsdienst.
4. Wij zoeken actief een begeleider die past bij wat we nodig hebben.
5. Doordat we nu zelf een keuze kunnen maken in schoolbegeleidingsdiensten, zijn we beter gaan nadenken over onze visie en ons beleid op schoolbegeleiding.
6. Wij hebben de schoolbegeleidingsdiensten die in aanmerking komen op een rijtje gezet en daaruit een actieve keuze gemaakt.
7. Als wij behoefte hebben aan een bepaalde vorm van schoolbegeleiding (diensten, kennis), weet ik daarbij de juiste schoolbegeleidingsdienst te vinden.
8. Onze school geeft minder geld uit aan schoolbegeleiding, nu we zelf zeggenschap over de middelen voor schoolbegeleiding hebben.
9. Wij nemen niet meer alleen diensten af, maar voorzien daar zelf ook in (bijv. via het oprichten van een expertisecentrum)

Bij het bepalen van de betrouwbaarheid van deze schaal bleek in de factoranalyse de stelling “Onze school geeft minder geld uit aan schoolbegeleiding, nu we zelf zeggenschap over de middelen voor schoolbegeleiding hebben” niet goed te passen. We hebben dit item dan ook buiten beschouwing gelaten, zodat een wel betrouwbare schaal ontstond (Cronbach's Alpha =.766)

Tabel 5.5: Mening over ontwikkelingen op school

	N	Mean	SD
directeur van een meerpitter	223	4,0	,483
directeur van een éénpitter	52	4,0	,548
bestuurslid van een schoolbestuur	28	4,2	,615
leerkracht	64	3,6	,698
Totaal	367	4,0	,568

Gevraagd naar de ontwikkelingen op school sinds de invoering van vraagfinanciering is het oordeel van schooldirecteuren en leerkrachten over het geheel genomen positief.
Het blijkt dat men actief op zoek gaat naar mogelijkheden, en dat daardoor de begeleiding beter bij de school past. Men stelt zich meer dan vroeger op als klant. Men weet ook vaak de juiste SBD te vinden. Deze items scoren alle flink boven de 90%.

Het nadenken over visie en beleid rond schoolbegeleiding is wat minder met rond de 70% die zegt dat men dat doet. Echt inventariseren en een keuze maken is duidelijk minder (36-46%).
Het beeld van zelf het heft in handen nemen is gevarieerd. Van de eenpitters zegt 39% dat zij dat niet doen tegenover 41% wel, meerpitters stellen in 25% dat zij zelf niet in dienstverlening voorzien tegenover 53% wel, maar bij schoolbesturen is het slechts 11% dat men niet (mede) zelfvoorzienend is, en 71% wel.

5.3.4 Benutting keuzevrijheid

Tenslotte is gevraagd naar redenen om de keuzevrijheid, die vraagfinanciering met zich meebrengt, niet te benutten.

De schaal bestond uit de volgende items

1. Voor ons is de goede kwaliteit van de schoolbegeleidingsdienst die we hadden een reden om niet over te stappen naar een andere aanbieder van schoolbegeleidingsdiensten.
2. Voor ons is het goede contact met de schoolbegeleidingsdienst die we hadden een reden om niet over te stappen naar een andere aanbieder van schoolbegeleidingsdiensten.
3. Voor ons is het specifieke karakter (denominatie, identiteit) van de schoolbegeleidingsdienst die we hadden een reden om niet over te stappen naar een andere aanbieder van schoolbegeleidingsdiensten.
4. Voor ons is een nog lopend contract en/of meerjarig project een reden om niet over te stappen naar een andere aanbieder van schoolbegeleidingsdiensten.
5. Voor ons is de moeite die het kost om te wisselen van schoolbegeleidingsdienst een reden om niet over te stappen.

Deze schaal was voldoende betrouwbaar (Cronbach's Alpha = .650).

Tabel 5.6: Benutting keuzevrijheid

	N	Mean	SD
directeur van een meerpitter	219	2,7	,706
directeur van een éénpitter	51	2,8	,689
bestuurslid van een schoolbestuur	26	2,4	,690
leerkracht	53	2,9	,761
Totaal	349	2,7	,722

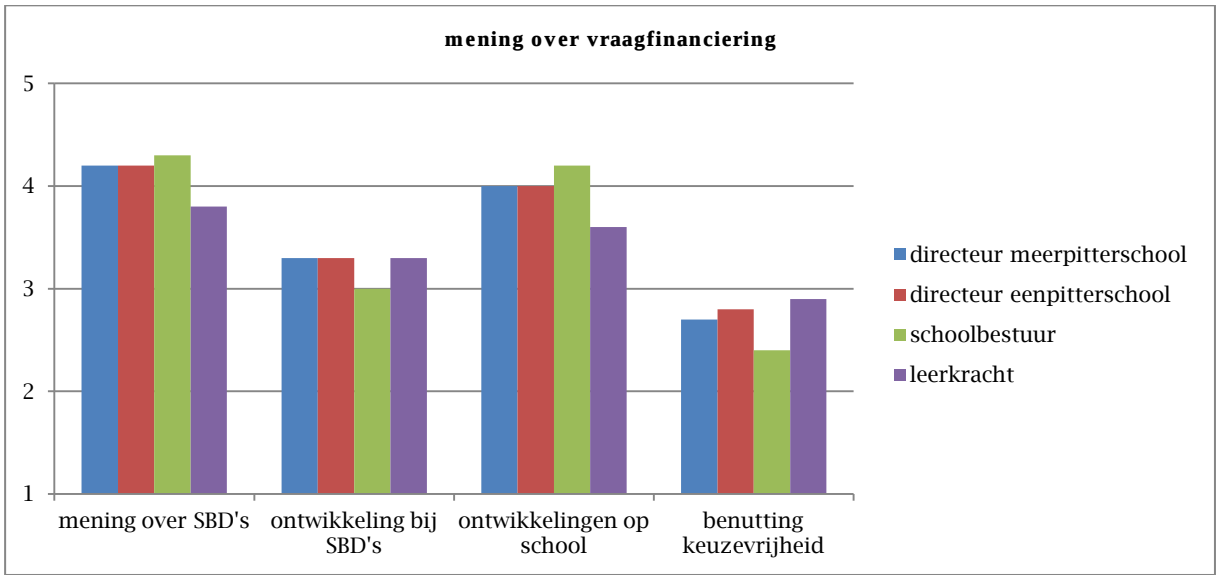
Met die redenen zijn schooldirecteuren en leerkrachten het niet erg eens. Voor de schoolbesturen geldt dat iets minder. Het gaat dan om de redenen: kwaliteit, contact, identiteit of denominatie, lopend contract en de moeite die het wisselen van schoolbegeleidingsdienst kost. We zien dat een goede kwaliteit en een goed contact nog wel redenen zijn niet te wisselen van SBD, maar de andere redenen zijn dat (veel) minder. Van de directeuren van scholen met een uitgesproken denominatie (gereformeerd vrijgemaakt, reformatorisch, evangelisch, hindoeïstisch, islamitisch, antroposofisch; n=21) geeft respectievelijk 93% (meerpitter) en 100% (eenpitter) aan dat het specifieke karakter van de SBD een reden is om niet over te stappen.

Tabel 5.7: Redenen om niet over te stappen

		(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens
Goede kwaliteit	meerpitter	27.8%	19.9%	52.3%
	eenpitter	25.5%	19.6%	54.9%
	schoolbestuur	38.5%	19.2%	42.3%
Goed contact	meerpitter	31.7%	26.6%	41.7%
	eenpitter	21.6%	33.3%	45.1%
	schoolbestuur	46.2%	19.2%	34.6%
Specifiek karakter	meerpitter	59.6%	24.8%	15.6%
	eenpitter	52.0%	24.0%	24.0%
	schoolbestuur	80.8%	11.5%	7.7%
Een nog lopend contract	meerpitter	59.8%	18.2%	22.0%
	eenpitter	55.1%	30.6%	14.3%
	schoolbestuur	73.1%	15.4%	11.5%
De moeite om te wisselen	meerpitter	80.1%	17.1%	2.8%
	eenpitter	72.0%	18.0%	10.0%
	schoolbestuur	100.0%		

Als we nu de schaalscore bepalen, de gemiddelde itemscore op een 5-puntschaal lopend van 1 (negatief) tot 5 (positief), krijgen we het volgende beeld (Figuur 5.1)

Figuur 5.1: Mening over vraagfinanciering



We zien dat de meningen over SBD's en over ontwikkelingen op school overwegend positief zijn. Men is neutraler over de verschillende ontwikkelingen bij SBD's. Qua keuzevrijheid geeft men aan dat er niet veel redenen zijn om niet te wisselen van aanbieder. We hebben gezien dat een goede kwaliteit en een goed contact nog wel redenen zijn niet te wisselen van SBD, maar de andere redenen zijn dat (veel) minder.

6 Samenvattende conclusies

6.1 Dit onderzoek

Sinds 2008 vindt schoolbegeleiding plaats op basis van vraagfinanciering waarbij schoolbesturen via lumpsumbekostiging een rijksbijdrage voor schoolbegeleiding krijgen die vervolgens (mede met de schooldirecties) besteed wordt aan diensten naar keuze, te betrekken bij aanbieders naar keuze. De totale rijksbijdrage die bedoeld is voor schoolbegeleiding bedraagt over de laatste vier jaar (2008-2012) ongeveer €75.000.000 per jaar. Gemeenten kunnen naar keuze de scholen aanvullend een bijdrage voor schoolbegeleiding geven, maar zijn daartoe niet meer verplicht. De totale hoogte van het bedrag dat gemeenten besteden aan schoolbegeleiding is moeilijk vast te stellen.

Vanaf de volledige invoering van vraagfinanciering per 1 januari 2008 krijgen de SBD's helemaal geen rijksgelden meer. Zij zijn volledig aangewezen op de eventuele gemeentelijke eigen bijdragen en de gelden van de scholen en schoolbesturen. Voor wat betreft de inkoop van schoolbegeleiding is een vrije marktsituatie ontstaan waarin voor de schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) geen vast marktaandeel meer is weggelegd.
Een zeer voorzichtige schatting van de totale markt aan schoolbegeleiding kan plaatsvinden door de omzet van schoolbegeleidingsdiensten per jaar als uitgangspunt te nemen. Op de website van EDventure, het samenwerkingsverband van 25 onderwijsbegeleidingsdiensten (2013)[4], vinden we een omzet voor 2009 van € 110 miljoen. Voorlopige cijfers over 2010 en 2011 lijken te wijzen op een lichte omzetstijging naar € 118 miljoen in 2010, en een aanzienlijke stijging naar € 136 miljoen in 2011. Die laatste stijging lijkt deels verklaard te kunnen worden uit het aandeel inkomsten dat vanuit de zorgverzekering naar SBD's komt, bijvoorbeeld als onderdeel van vergoede behandelingen dyslexie. Daarnaast bieden SBD's dienstverlening voor de voor- en vroegschoolse educatie (naar schatting 9% van de omzet in 2011), waarbij middelen voor wat betreft het voorschoolse deel niet uit de rijksbijdrage schoolbegeleiding komen. Ook het voortgezet onderwijs neemt diensten af van schoolbegeleidingsdiensten. Zonder deze extra inkomsten vanuit andere middelen dan bijdragen van Rijk en/of gemeenten zou de omzet in 2011 naar voorzichtige schatting € 120 miljoen bedragen.

In vervolg op het onderzoek uit 2009 wordt in dit rapport verslag gedaan van de antwoorden die verkregen zijn op drie onderzoeksvragen, waarvan de eerste twee identiek zijn aan de vragen die vier jaar geleden centraal stonden.

1. Hoe ontwikkelt zich het bedrag dat door scholen en schoolbesturen besteed wordt aan schoolbegeleiding, in het bijzonder aan inkoop bij SBD's, in relatie tot het daarvoor ontvangen geld van de rijksoverheid?
2. Hoe ontwikkelt zich het bedrag dat gemeenten aanvullend beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding?
3. Wat is de mening van gemeenten, schoolbesturen, schooldirecteuren en leerkrachten over de gewijzigde bekostigingssystematiek voor schoolbegeleiding?

De antwoorden zijn gezocht bij vier respondentgroepen: schoolbesturen basisonderwijs, schooldirecteuren basisonderwijs, leerkrachten basisonderwijs en gemeenten. Bij besturen is rekening gehouden met het aantal scholen in het onderscheid (middel-)groot (meer dan tien scholen), klein (tussen twee en tien scholen) en eenpitters (besturen met één school). In het laatste geval zijn directeuren ook bevraagd naar zaken op bestuursniveau.

[4] Bij EDventure zijn overigens niet alleen SBD's aangesloten maar ook nieuwe onderwijsadviesbureaus die in het verleden nooit subsidie hebben gekregen.

6.2 De conclusies

6.2.1 Onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1: Hoe ontwikkelt zich het bedrag dat door scholen en schoolbesturen besteed wordt aan schoolbegeleiding in relatie tot het daarvoor ontvangen geld van de rijksoverheid?

1. Van de besturen zegt bijna een kwart dat de scholen de besteding van gelden voor schoolbegeleiding bepalen. Voor de eenpitterscholen geldt dat 45% zelf de besteding ervan bepaalt. Van de scholen die met meer scholen een schoolbestuur delen, zegt 59% een eigen vrij besteedbaar budget voor schoolbegeleiding te krijgen van het bestuur. Dat percentage komt overeen met de 56% uit het eerdere ITS-rapport.
   Dit betekent dat de beoogde beleidsvrijheid voor wat betreft de besteding van schoolbegeleidingsgelden in ruim 40% van de gevallen niet volledig afdaalt naar de scholen (zie fig.3.1); een constatering die ook al door het ITS in 2009 is gedaan.
   De verdelingsbasis voor het budget dat besturen onder hen ressorterende scholen geven is volgens 59% van de besturen het aantal leerlingen per school; die financieringsbasis spoort met die welke de rijksoverheid hanteert voor de toekenning van de schoolbegeleidingsgelden. Volgens het ITS-onderzoek uit 2009 was dat 50%. Een verdelingsbasis die in toenemende mate voorkomt is op grond van onderwijsbegeleidingsprojecten (van 19% van de schoolbesturen in 2009 tot 34% in 2012). Een vraag die dat oproept is mogelijk of hiermee meer investering van scholen is gevraagd om het voor schoolbegeleiding bedoelde geld te bemachtigen.
2. Zowel bij de scholen als bij de besturen geeft het merendeel minder uit aan schoolbegeleiding dan ontvangen uit de rijksbijdrage. In vergelijking tot de cijfers uit het ITS-rapport zien we een forse toename van deze minder bestedende scholen en besturen; in 2008 lag het percentage scholen en besturen die minder uitgaf op 24%, nu ligt dat percentage voor scholen en schoolbesturen rond 60%. Van de schoolbesturen en eenpitterscholen geeft ongeveer 75% de gehele daartoe bestemde rijksbijdrage uit aan schoolbegeleiding; van de meerpitterscholen geldt dat voor 67%. Een kwart van de schoolbesturen en scholen besteedt dus niet de volledige rijksbijdrage voor schoolbegeleiding daadwerkelijk aan schoolbegeleiding.
   Wanneer men echter kijkt naar de ontwikkeling van de geldelijke besteding aan schoolbegeleiding in vergelijking met de ontwikkeling van de geldelijke toekenning vanuit de rijksoverheid voor schoolbegeleiding valt op dat die geldelijke besteding bij de scholen procentueel meer is toegenomen dan de geldelijke toekenning vanuit de rijksoverheid (zie fig.3.2 en 3.3). Bij de besturen echter is die geldelijke besteding procentueel gedaald vergeleken met de geldelijke toekenning vanuit de rijksoverheid (zie fig.3.4).
3. De relatieve besteding door scholen aan SBD's is wat teruggelopen over de jaren 2009 tot 2012: van ongeveer 70% tot (ruim) 60%. In de relatieve besteding door scholen aan andere aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten is een minimale toename te zien: van rond 20% tot iets meer dan 20%. Ook bij de schoolbesturen is de relatieve besteding bij SBD's afgenomen over de genoemde jaren, maar dat geldt ook voor hun besteding bij overige aanbieders van schoolbegeleiding. Bij de gemeenten is een nog geringere verschuiving in relatief bestedingspatroon over de aanbieders van schoolbegeleiding in de loop van de jaren 2009-2012 te bespeuren. (Zie fig.3.6-3.9) De vraag is of hiermee de met de beleidmaatregel beoogde verschuiving in bestedingspatroon is bereikt. In elk geval is een verschuiving in beoogde richting op niveau van de scholen nog het meest duidelijk gerealiseerd.
4. Naar type ingekochte dienstverlening is in de loop der jaren sinds 2008 nauwelijks van een verandering sprake. Ongeveer 90% van het geld wordt besteed aan individuele leerlingenzorg en aan onderwijsinhoud en onderwijsontwikkeling. Individuele leerlingenzorg is het type dienstverlening dat het meest via SBD's wordt ingekocht (zie fig.3.11).
5. De percentages scholen, schoolbesturen en gemeenten die meerjarige contracten met SBD's hebben liggen rond 10%. Dat is wat lager dan volgens het ITS-rapport uit 2009 het geval was (rond 20% was

dit percentage toen). Voor zover de scholen schoolbegeleiding bij SBD's inkopen doen ze dan in meerderheid binnen hun eigen regio. Hieruit valt met voorzichtigheid te concluderen dat de schoolbegeleidingsmarkt vooral een regionale en niet een landelijke markt is; voor de schoolbesturen en gemeenten geldt dat niet.
Als reden om niet gebruik te maken van het aanbod van de SBD's worden door scholen en schoolbesturen aanbodskenmerken het meest genoemd, zoals gebrek aan aansluiting van het aanbod of te hoge prijs. Deze bevinding is overeenkomstig aan die uit het oudere ITS-rapport.

6.2.2 Onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2: Hoe ontwikkelt zich het bedrag dat gemeenten aanvullend beschikbaar stellen voor schoolbegeleiding?

1. 31% van de gemeenten heeft de eigen bijdrage voor schoolbegeleiding in 2011 verlaagd in vergelijking tot 2008 en 10% heeft de bijdrage zelfs helemaal stopgezet. In het ITS-rapport waren deze cijfers (2008 in vergelijking tot 2005) 51% gedaald en 7% stopgezet.
   De daling doet zich het sterkst voor bij de G32-gemeenten (50%). Voor de scholen impliceert dat uiteraard een verlies aan facilitering. Echter bij eveneens 30% van de gemeenten is de eigen bijdrage gestegen (was 36% in 2008). De omvang van de gemeente is van invloed: de eigen bijdrage van de G4 stijgt gemiddeld 26%, van de G32 daalt gemiddeld 15%, en van de kleine gemeenten daalt met ongeveer 5%
2. De gemeenten geven hun eigen bijdrage over de periode 2008 tot 2012 relatief wat minder aan SBD's en relatief meer aan schoolbesturen. Het percentage gemeenten dat scholen of schoolbesturen helemaal niet meer financiert bedraagt 46% tegenover 20% volgens het ITS-rapport. In besteding aan de verschillende typen dienstverlening is over de jaren heen sinds 2008 weinig verschil: merendeels wordt individuele leerlingenzorg als type dienst genoemd.
3. Minder dan de helft van de scholen participeert in schoolbegeleidingsprojecten van de gemeente. Dit verschilt niet van het beeld uit het ITS-rapport van 2009.

6.2.3 Onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3: Wat is de mening van gemeenten, schoolbesturen, schooldirecteuren en leerkrachten over de gewijzigde bekostigingssystematiek voor schoolbegeleiding?

1. Gemeenten oordelen gemiddeld positief over het effect van vraagfinanciering op autonomie, flexibiliteit bij keuze, aanbodkwaliteit en prijsstelling. Over de inhoudelijke rol van de gemeenten zijn de meningen verdeeld; wellicht hangt dit samen met al dan niet investeren door gemeenten in schoolbegeleiding. Dit beeld komt overeen met het beeld van 4 jaar geleden.
2. Over de schoolbegeleidingsdiensten sinds de invoering van vraagfinanciering, zijn de schooldirecteuren, schoolbesturen en leerkrachten positief; de schooldirecteuren en schoolbesturen zijn wat positiever dan de leerkrachten. Met name de mogelijkheid zelf te beschikken over de te besteden middelen en de keuzevrijheid worden als positief beoordeeld. Over aanbod en kwaliteit van de schoolbegeleidingsdiensten lopen de meningen meer uiteen.
3. Over de ontwikkelingen binnen de schoolbegeleidingsdiensten oordelen de besturen, schooldirecteuren en leerkrachten neutraal tot licht positief. Niet zozeer ontstaan nieuwe schoolbegeleidingsdiensten, maar wel ontstaat naar mening van de meerderheid van de diverse respondentgroepen een grotere variëteit, meer innovatie en een sterkere profilering. Echter, volgens de meerderheid zijn de prijzen niet lager geworden.
4. Over de ontwikkelingen op school sinds de invoering van vraagfinanciering is het oordeel van schooldirecteuren en leerkrachten over het geheel genomen positief. Het blijkt dat men actief op zoek gaat naar mogelijkheden, en dat daardoor de begeleiding beter bij de school past. Men stelt zich meer dan vroeger op als klant. Men weet ook vaak de juiste SBD te vinden.

5. Over de redenen om de keuzevrijheid niet te benutten werd gemiddeld negatief geoordeeld. De respondentgroepen vonden kwaliteit, contact, identiteit of denominatie, lopend contract en extra moeite overwegend geen redenen om de keuzevrijheid in schoolbegeleidingsdienst niet te gebruiken.

6.3 Evaluatie beleidsmaatregel vraagfinanciering

Het invoeren van vraagfinanciering als beleidsmaatregel is voltooid. De vraag is natuurlijk of de beleidsmaatregel gelukt is. Daarbij geldt dat invoeren en implementeren van vraagfinanciering gericht was op het verhogen van de kwaliteit van eerste instantie het onderwijs zelf, maar ook van de dienstverlening. Dit onderzoek heeft zich gericht op de periode vanaf het moment dat schoolbegeleidingsdiensten in het geheel geen subsidie meer kregen van de kant van het Rijk, en zich daarom geheel als marktpartij dienden op te stellen. Aan de vraagkant dienden scholen zich in te stellen op die markt, met meer aanbieders van schoolbegeleiding dan de vertrouwde schoolbegeleidingsdienst.

Nieuw in dit onderzoek in vergelijking tot het onderzoek van vier geleden was de vraag naar de meningen van de verschillende betrokkenen. In het vorige onderzoek was daar weliswaar enige aandacht voor. Zo stelde men in 2009 dat iedereen positief is 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. Dat leidde tot de conclusie dat invoering van vraagfinanciering terecht is geweest. Maar men stelde ook in 2009 dat het de komende jaren afwachten is hoe een en ander zich verder ontwikkelt voordat we definitief kunnen concluderen wat de gevolgen van vraagfinanciering zijn.

We hebben in dit onderzoek een conceptueel kader (par. 2.2) gehanteerd waarmee veronderstellingen gedaan konden worden over mogelijke ontwikkelingen en effecten die zich kunnen voordoen in de periode dat vraagfinanciering een feit is. In deze slotparagraaf koppelen we bevindingen uit dit onderzoek terug naar de veronderstelde opbrengsten uit het conceptueel kader.

Door vraagfinanciering is er een ‘markt’ ontstaan voor schoolbegeleidingsdiensten. Vragers van dienstverlening (schooldirecteuren en schoolbesturen) gaan actiever op zoek naar aanbieders van diensten, nieuwe aanbieders verschijnen op de markt en ontstaat er grotere variëteit om recht te doen aan de (diverse) vraag. Volgens iets meer dan de helft van de eenpitters en meer dan tweederde van de meerpitters en schoolbesturen is er een groot en gedifferentieerd aanbod aan dienstverlening. Maar zoals we eerder vermeldden is de meest genoemde reden om niet gebruik te maken van reguliere SBD’s in aanbodskenmerken ligt, zoals gebrek aan aansluiting van het aanbod of te hoge prijs. Het lijkt zo dat SBD’s zich in dit opzicht nog verder kunnen ontwikkelen als marktpartij. Er is echter ook een andere kant van deze medaille: door een meer commerciële oriëntatie kan de nadruk op efficiency en snelheid komen te liggen, terwijl kwaliteit, de beste en meest effectieve weg om ondersteuning te leveren, een langzaam en duurder traject kan zijn.

Een andere veronderstelling hield in dat als gevolg van vraagfinanciering aanbieders van schoolbegeleiding zich meer dan tevoren zouden richten op innovatie en profilering, bijvoorbeeld om een aantrekkelijker aanbod te kunnen bieden of een niche in de markt te vullen. Ruim de helft van de scholen ziet meer innovatieve diensten en werkwijzen, evenals bijna 40% van de schoolbesturen. Een derde van de schoolbesturen herkent de ontwikkeling van een sterkere profilering, tegenover driekwart van de scholen. Een reden waarom scholen het vaker (zeer) eens zijn met stellingen rond innovatie en profilering dan schoolbesturen is mogelijk omdat de laatste groep minder direct zicht heeft op de

werkwijzen van aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten. Dit spreekt ook uit het antwoord neutraal dat bijna 40% van de schoolbesturen geeft op deze vragen.

Schoolbesturen en scholen voorzien in toenemende mate zelf in activiteiten die vroeger tot het dienstenpakket van schoolbegeleidingsdiensten behoorden. Welke activiteiten dit precies zijn is niet onderzocht in dit onderzoek, maar mede onder invloed van andere beleidsmaatregelen (passend onderwijs, handelings- en opbrengstgericht werken) is er op de werkvloer van het regulier basisonderwijs de laatste jaren gewerkt aan uitbreiding van de competenties van leerkrachten. In de jaren 2007-2011 hebben zich in totaal meer dan 14.000 leraren ingeschreven voor een Masteropleiding Special Educational Needs (85% van het totaal aantal inschrijvingen).

Vraagfinanciering biedt keuzevrijheid aan scholen en schoolbesturen. Er kan daardoor een betere match ontstaan tussen wat de school nodig heeft (vraag) en wat de gekozen schoolbegeleidingsdienst hen biedt (aanbod) en als gevolg daarvan een grotere tevredenheid bij de afnemers. Het blijkt dat scholen en schoolbesturen inderdaad actief op zoek gaan naar mogelijkheden, en dat daardoor de begeleiding beter bij de school past. De ruime meerderheid van de vragers is meer tevreden nu ze zelf een aanbieder van schoolbegeleiding kunnen kiezen.
Los van wat de eigen keuze hen oplevert, kan keuzevrijheid op zichzelf (een grotere ervaren beleidsvrijheid) ook leiden tot meer tevredenheid. Bijna alle respondenten onderschrijven dat vraagfinanciering en keuzevrijheid recht doen aan hun autonomie. Vrijwel alle respondenten zijn positief over de mogelijkheid zelf te beschikken over het te besteden geld.

Door besteding van middelen voor schoolbegeleiding in handen van schoolbesturen te leggen, worden zij aangespoord om na te denken over de invulling van schoolbegeleiding. Mogelijk ontstaat zo meer visie en betrokkenheid op dit thema. Driekwart van de respondenten stelt dat men inderdaad actief bezig is op dit onderwerp.

Aan de aanbodkant heeft vraagfinanciering tot gevolg dat aanbieders meer hun best moeten doen om te zorgen dat scholen en schoolbesturen voor hen kiezen. Dit kan door middel van het bieden van een hoge(re) kwaliteit, een meer dienstverlenend contact met de afnemer, of concurrentie op prijs. Scholen en schoolbesturen stellen zich meer dan vroeger op als klant, maar over de kwaliteit valt moeilijk te oordelen. Bijna de helft van de respondenten heeft een neutrale mening over de kwaliteit. Toch waarderen meer respondenten dit positief dan negatief. In het algemeen gesteld is de kwaliteit dus in de meeste gevallen niet achteruit gegaan. Concurrentie op prijs lijkt niet aan de orde. Op de vraag of aanbieders van schoolbegeleiding goedkoper zijn geworden is een ruime meerderheid scholen en besturen het (zeer) oneens. Aan de andere kant hebben we wel gezien (Tabel 3.8) dat een te hoge prijs soms tot regelmatig reden is om minder diensten in te kopen bij een reguliere SBD.

Met vraagfinanciering is niet alleen de keuze in handen van scholen en schoolbesturen gekomen, maar ook de te besteden middelen. We zagen al eerder dat vrijwel alle respondenten positief zijn over deze verandering. Een mogelijk gevolg zou zijn dat nu scholen zelf hun budget voor schoolbegeleidingsdiensten vaststellen, dit lager uit zou vallen dan het budget dat de overheid eerder vaststelde. Dit blijkt in slechts een kwart van de meningen het geval te zijn. De helft van de respondenten is het (zeer) oneens met de stelling dat de school nu minder geld uitgeeft aan schoolbegeleiding, nu ze zelf over de middelen beschikken. Wel neemt men minder af bij reguliere SBD's en wordt de rol van andere aanbieders steeds groter (par. 3.4).

Voor een goed functionerende marktwerking moet de keuzevrijheid benut worden aan de vraagkant en er voldoende aanbod en concurrentie zijn aan de aanbodkant. Scholen en schoolbesturen blijken actief op zoek te gaan naar mogelijkheden voor schoolbegeleiding, maar heel uitgebreid inventariseren is

minder het geval. Toch zegt men vaak de juiste SBD te kunnen vinden. Scholen en schoolbesturen ervaren lage transactiekosten bij het wisselen van aanbieder. De meesten van de respondenten vinden het geen moeite een andere aanbieder te nemen. Een ervaren goede kwaliteit is wel vaak een reden om bij de oude vertrouwde SBD te blijven, en ook een goed contact kan een reden vormen.
Opvallend is dat een nog lopend contract van voor de invoering van vraagfinanciering in slechts 11-22% van de gevallen een reden is om niet over te stappen naar een andere aanbieder. Het specifieke karakter van de oude schoolbegeleidingsdienst vormt doorgaans geen grote belemmering (gemiddeld 17%) om een andere keuze te maken. Dit geldt wel in hoge mate voor scholen en schoolbesturen met een uitgesproken denominatie (gereformeerd vrijgemaakt, reformatorisch, evangelisch, hindoeïstisch, islamitisch, antroposofisch). Van de directeuren van scholen met een uitgesproken denominatie geeft bijna iedereen aan dat het specifieke karakter van de SBD een reden is om niet over te stappen.

Samengevat kan gesteld worden dat de huidige situatie waarin vraagfinanciering een feit is in veel opzichten positief wordt ervaren. Gemeenten oordelen positief over het effect van vraagfinanciering op de autonomie van scholen, flexibiliteit bij keuze, op de kwaliteit van het aanbod en op de prijsstelling. Scholen en schoolbesturen zijn zeer tevreden over de mogelijkheid om zelf een aanbieder van schoolbegeleiding te kunnen kiezen en doen dat ook actief. Als gevolg daarvan past de begeleiding beter bij de school. Daarnaast voorzien scholen en (met name) schoolbesturen ook zelf in schoolbegeleiding. Aanbieders van schoolbegeleiding laten soms meer innovatieve werkwijzen zien en een sterkere profilering. Scholen en schoolbesturen vinden het aanbod groot en gedifferentieerd genoeg en er blijken weinig belemmeringen die een vrije keuze in de weg staan. Vraag en aanbod vinden elkaar dus goed op de ontstane markt. Op basis van de meningen van respondenten worden alle noodzakelijke voorwaarden voor het goed functioneren van vraagfinanciering vervuld.