

ZICHT OP ZORGGELDEN

De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs

Mevrouw M.C. van der Hoff-Israël
De heer H.A. de Wit
Mevrouw drs E. Verschure
De heer drs W. Bos

Rapport: Zicht op zorggelden
De zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet
onderwijs
11 mei 2009

Infinite Financieel B.V.
Postbus 2511
3500 GM Utrecht
www.infinitebv.nl
info@infinitebv.nl

Inhoudsopgave

1. De zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Aanleiding	4
1.3. Opbouw van het rapport	5
1.4. Samenvattend overzicht van regelingen, middelen en actoren	6
1.5. Financiële basisbegrippen	8
2. Leerling gebonden financiering – Rugzakleerlingen	9
2.1. Inleiding	9
2.2. Algemene gegevens	10
2.3. Basisscholen	12
2.4. SBO-scholen	14
2.5. VO scholen	16
2.6. Conclusies	18
3. Analyse jaarverslagen WEC-instellingen	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Baten	20
3.3. Lasten	21
3.4. Rendement	22
3.5. Eigen vermogen	25
3.6. WEC-instellingen met grote aantallen ambulante begeleide leerlingen	26
3.7. Kwalitatieve opmerkingen bij de jaarverslagen	27
3.8. Conclusies	28
4. Analyse jaarverslagen REC's	29
4.1. Inleiding	29
4.2. Baten	30
4.3. Lasten	31
4.4. Rendement	32
4.5. Eigen vermogen	33
4.6. De toelichting op de jaarverslagen	34
4.7. Conclusies	35
5. Analyse zorgplannen en jaarverslagen Samenwerkingsverbanden WSNS	36
5.1. Inleiding	36
5.2. Analyse zorgplannen	38
5.3. Analyse jaarverslagen	46
6. Analyse zorgplannen en jaarverslagen samenwerkingsverbanden VO	49
6.1. Algemeen	49
6.2. Begroting	50
6.3. Zorgplan	51
6.4. Jaarverslagen	54
6.5. Conclusies	56
7. Samenvatting, conclusies, visie onderzoekers en aanbevelingen	57
7.1. Samenvatting	57
7.2. Cijfermatige samenvatting primair onderwijs	60
7.3. Conclusies	62
7.4. Visie van de onderzoekers	64
7.5. Aanbevelingen	66
Bijlage 1 Grote VO school in provinciestad	69
Bijlage 2 Bouwstenen voor een adequate cyclus van planning en verantwoording (SWV WSNS) ..	72

1. De zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs

1.1. Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een breed onderzoek op hoofdlijnen naar de (verantwoording van) de besteding van zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs.

Voor het onderzoek is gebruikt gemaakt van:

- 84 jaarverslagen 2007 van schoolbesturen met veel rugzakleerlingen (PO en VO)
- 215 zorgplannen 2008-2009 van Samenwerkingsverbanden WSNS (PO)
- 45 jaarverslagen 2007 van Samenwerkingsverbanden WSNS (PO)
- 29 zorgplannen 2008-2009 van Samenwerkingsverbanden VO/SVO (VO)
- 30 jaarverslagen van schoolbesturen VO met een "kassierschool"¹
- 93 jaarverslagen 2007 van schoolbesturen met louter WEC-scholen (SO/VSO)
- 23 jaarverslagen 2007 van REC's (Regionale Expertise Centra voor WEC-instellingen)

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 2 maart – 3 april 2009. Het onderzoeksrapport is begin mei 2009 afgerond.

¹ De middelen voor de samenwerkingsverbanden VO/VSO worden uitgekeerd aan één van de deelnemende scholen, de zgn. kassierschool.

1.2. Aanleiding

Binnen het funderend onderwijs² gaan naast subsidiestromen voor het regulier geven van onderwijs veel gelden om, specifiek bedoeld voor leerlingen die een onderwijsbelemmering hebben en zonder extra en/of speciale zorg en aandacht geen of onvoldoende onderwijs kunnen volgen.

De rechtmatigheid van de besteding van de middelen is hierbij niet in het geding. Immers, alle van overheidswege verstrekte vergoedingen aan schoolbesturen worden door dezen verantwoord onder overlegging van een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van de rechtmatigheid van de besteding. In hoeverre echter de besteding doelmatig is, onttrekt zich aan de waarneming als überhaupt al (voldoende) duidelijk is waar het geld aan uitgegeven wordt.

Daarnaast roepen landelijke publicaties (zoals recentelijk in het Onderwijsblad; AOb) een beeld op van een sector waar het geld op de plank blijft liggen en zo niet terecht komt daar, waar het hoort: bij de leerling die de zorg en aandacht behoeft.

Tenslotte is in december 2008 de Motie Kraneveldt door de Tweede Kamer aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht een diepgaand accountantsonderzoek in te stellen in het PO, VO en MBO naar de daadwerkelijke besteding van de zorggelden bij een representatief aantal scholen in het reguliere onderwijs en in alle clusters van het speciaal onderwijs en daarbij alle budgetten voor LWOO, PRO, WSNS, SBO, het Regionaal Zorgbudget VO, de rugzakken, de meerkosten van het (V)SO alsmede de gelden voor Rebound, Herstart en Op de rails mee te nemen. De Kamer wenst daarover in het voorjaar van 2009 verslag te krijgen.

De vraag is dan ook of er sprake is van een situatie die verbetering behoeft. Verbetering op het vlak van transparantie (duidelijk maken waaraan het geld uitgegeven wordt en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen) dan wel verbetering op het vlak van doelmatigheid (als er sprake is van ondoelmatige besteding dan wel weglek van gelden).

Met doelmatig wordt aan de ene kant bedoeld de mate waarin het geld direct besteed wordt aan de man of vrouw die (in een onderwijsgevende of onderwijsondersteunende functie) met de leerlingen in kwestie werkt. Aan de andere kant wordt met doelmatig bedoeld de beleidsmatige onderbouwing van de gemaakte keuzes en zo mogelijk de effecten daarvan indien en voor zover die gemeten worden.

De geldstromen die betrokken zijn bij dit onderzoek zijn:

- Middelen leerling gebonden financiering (LGF – Rugzak) - ca. € 400 miljoen
- Regionale Expertise Centra - € 15 miljoen
- Samenwerkingsverbanden WSNS – ca. € 365 miljoen (inclusief directe bekostiging SBO)
- Samenwerkingsverbanden VO – ca. € 40 miljoen (Regionaal ZorgBudget en Rebound)
- Middelen LWOO en PRO – ca. € 475 miljoen

Tevens zijn de reguliere middelen voor de WEC-scholen ((voortgezet) speciaal onderwijs) bij het onderzoek betrokken alsmede de projectgelden Herstart en Op de rails, deze bedragen bij elkaar ongeveer € 1 miljard.

² Het primair, speciaal en voortgezet onderwijs zoals bedoeld in de WPO, WEC en WVO

1.3. Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 1 bevat algemene informatie, over het onderzoek en het onderwerp van onderzoek.

In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksresultaten met betrekking tot Leerling gebonden financiering (LGF - Rugzak) opgenomen.

Hoofdstuk 3 gaat over het onderzoek naar de jaarverslagen van de instellingen voor speciaal onderwijs (WEC-scholen).

In hoofdstuk 4 komt het onderzoek naar de jaarverslagen van de REC's aan de orde.

Het onderzoek naar de zorgplannen en jaarverslagen van de Samenwerkingsverbanden WSNS wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

In hoofdstuk 6 staan de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden VO centraal.

Elk van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5 en 6 bevat een deelonderzoek en sluit af met een paragraaf conclusies.

Hoofdstuk 7 bevat de algemene en de financiële samenvatting van het onderzoek, de conclusies, kanttekeningen van de onderzoekers en aanbevelingen.

Het rapport bevat twee bijlagen. Een Case-studie naar de inzet van zorgmiddelen in het VO en Bouwstenen voor een adequate cyclus van planning en verantwoording (SWV WSNS).

1.4 Samenvattend overzicht van regelingen, middelen en actoren

In onderstaande paragrafen volgt een overzicht³ van zorgmiddelen beschikbaar in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.

1.4.1. Leerling gebonden financiering, LGF - Rugzak (PO en VO)

De leerling gebonden financiering (LGF) is sinds 2003 wettelijk verankerd in de WPO⁴, WVO⁵ en de WEC⁶. Het LGF beleid wil de integratie en emancipatie van leerlingen met een handicap of stoornis in het regulier onderwijs bevorderen, de kwaliteit van het onderwijs aan deze leerlingen verbeteren en de keuzevrijheid van de ouders vergroten. Concreet betekent dit dat gehandicapte leerlingen met een leerling gebonden budget geplaatst kunnen worden in het (reguliere) basis en voortgezet onderwijs. Een deel van dit budget moet verplicht ingezet worden om ambulante begeleiding in te kopen bij het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De toelating tot leerling gebonden financiering wordt bepaald door Cvl's⁷. Deze Cvl's worden opgericht en in stand gehouden door de REC's⁸, maar zijn verder onafhankelijk en hanteren landelijk vastgelegde criteria. Als de geïndiceerde leerling aan de criteria voldoet, hebben de ouders de vrijheid te kiezen voor regulier onderwijs met een rugzak of voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Op 1 oktober 2008 hadden ongeveer 36.500 kinderen (PO en VO) een rugzak. Aan middelen voor rugzakken is ongeveer € 400 miljoen beschikbaar.

1.4.2. Speciaal Onderwijs (Wet op de Expertise Centra)

Tot de WEC-instellingen behoren de scholen voor speciaal onderwijs; deze scholen zijn bedoeld voor leerlingen die zintuiglijk, lichamelijk of verstandelijk gehandicapt zijn en voor leerlingen met psychiatrische of gedragsstoornissen. De scholen zijn verdeeld in vier clusters: visueel gehandicapten (cluster 1), auditief gehandicapten/spraak- en taalproblemen (cluster 2), lichamelijk/verstandelijk gehandicapten (cluster 3), leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4). De toelating tot deze scholen ligt in handen van de Cvl, die door het REC in stand gehouden wordt. De WEC-instellingen worden bekostigd op basis van de Wet op de WEC (Wet op de Expertise Centra).

Er zijn 323 scholen voor speciaal onderwijs in Nederland. Er zijn 150 bevoegde gezagsorganen met (onder andere) één of meer WEC-scholen. 93 van deze besturen hebben alleen maar één of meerdere WEC-scholen onder zich.

De rijksmiddelen voor het speciaal onderwijs (WEC-scholen) bedragen ruim € 1 miljard. Dit betreft alle middelen die deze schoolbesturen ontvangen, voor al hun personele en materiële uitgaven. Het totaal aantal leerlingen bedraagt ruim 66.000.

1.4.3. REC's – Regionale Expertise Centra

Alle scholen voor speciaal onderwijs maken deel uit van een samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden vormen een REC (Regionaal Expertise Centrum) en zijn regionaal per cluster georganiseerd. Dit REC is verantwoordelijk voor de toelating tot het speciaal onderwijs, ondersteunt de ouders bij het aanmeldings- en onderzoekstraject en coördineert de ambulante begeleiding voor leerlingen in het reguliere onderwijs, die een indicatie hebben voor het speciaal onderwijs (de zgn. rugzakleerlingen). De toelating tot deze scholen ligt in handen van de Cvl, die door

³ Bedragen over kalenderjaar 2008, leerlingaantallen per 1 oktober 2008

⁴ Wet op het Primair Onderwijs

⁵ Wet op het Voortgezet Onderwijs

⁶ Wet op de Expertise Centra

⁷ Commissie van Indicatiestelling

⁸ Regionale Expertise Centra

het REC in stand gehouden wordt. Het REC ontvangt een rechtstreekse bekostiging voor de instandhouding van de commissie voor indicatiestelling en de uitvoering van de coördinerende en bestuurlijke taken.

De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. € 15 miljoen.

1.4.4. Samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (PO)

De samenwerkingsverbanden WSNS vinden hun oorsprong in het beleid om de groei van het speciaal onderwijs in te perken en de wens om kinderen meer onderwijs op maat te bieden. De voormalige scholen voor LOM en MLK zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw omgezet in scholen voor speciaal basisonderwijs. Deze speciale basisscholen vormden met andere (reguliere) basisscholen een samenwerkingsverband. Dit kreeg in 1998 een wettelijke basis in de Wet op het Primair onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn middels de PCL⁹ verantwoordelijk voor de toelating en plaatsing van leerlingen op de speciale basisschool. De doelstelling van Weer Samen Naar School is het bevorderen van de integratie in het basisonderwijs van leerlingen die speciale zorg nodig hebben, het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingslijn en het beheersen van de groei van de kosten van het speciaal onderwijs (de scholen die onder de Wet op de Expertisecentra vallen). Hiervoor ontvangen de samenwerkingsverbanden middelen, die ingezet worden voor het vergroten van de zorgbreedte van de deelnemende basisscholen en indien nodig voor de financiering van de speciale basisschool.

Ongeveer 45.000 leerlingen (2008) bezoeken een speciale school voor basisonderwijs. Er zijn ongeveer 240 Samenwerkingsverbanden WSNS. De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. € 365 miljoen (inclusief de directe bekostiging van het SBO).

1.4.5. Samenwerkingsverbanden VO

Scholen voor voortgezet onderwijs vormen samen regionale samenwerkingsverbanden, die zorgen voor een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen. Aan elk samenwerkingsverband is een school voor praktijkonderwijs verbonden. Een onafhankelijke commissie (de RVC¹⁰) is verantwoordelijk voor de toelating tot deze praktijkscholen en voor de indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs. De samenwerkingsverbanden ontvangen bekostiging voor de verbetering van de zorgstructuur en voor extra zorgaanbod voor niet-geïndiceerde leerlingen en eventueel voor een Rebound voorziening. De bekostiging voor praktijkscholen en leerwegondersteunend onderwijs vindt rechtstreeks aan de betreffende scholen plaats. De samenwerkingsverbanden vinden hun wettelijke basis in de Wet op het Voortgezet Onderwijs. De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. 40 miljoen.

1.4.6. Middelen voor PRO en LWOO

De bekostiging voor praktijkscholen en leerwegondersteunend onderwijs vindt rechtstreeks aan de betreffende scholen plaats. 28.000 leerlingen volgen onderwijs op een school voor Praktijkonderwijs en 100.000 leerlingen maken gebruik van Leerweg Ondersteund Onderwijs.

De rijksmiddelen voor PRO en LWOO bedragen ca. € 475 miljoen.

⁹ Permanente commissie leerlingzorg

¹⁰ Regionale verwijzingscommissie

1.5 Financiële basisbegrippen

Korte toelichting op gehanteerde financiële begrippen

In het rapport worden de termen rendement en rentabiliteit genoemd. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin een organisatie meer baten heeft gehad dan lasten en dus eigenlijk winst maakt.

De rentabiliteit en het rendement worden uitgedrukt in een percentage. Dat percentage wordt berekend door de overgehouden gelden (de winst) te delen door de baten (de totale baten dan wel de baten minus de financiële baten).

Bij de berekening hiervan zijn de financiële baten en lasten en de buitengewone baten en lasten buiten beschouwing gelaten. De reden hiervan is, dat beoogd wordt een kengetal te leveren dat zichtbaar maakt hoeveel van de middelen die scholen specifiek bedoeld voor hun kerntaak (onderwijs geven) krijgen, ook daaraan besteed wordt. Feitelijk moeten onderwijsinstellingen het kunnen doen met de middelen van rijk en gemeente, dus zonder rekening te hoeven houden met renteopbrengsten e.d. Meenemen van bijvoorbeeld financiële baten levert, hoe gering mogelijk ook, een vertekening op omdat het effect van vermogen meegenomen wordt.

In het rapport wordt voorts over baten en lasten gesproken. Het verschil tussen baten en inkomsten aan de ene kant en lasten en uitgaven aan de andere kant heeft te maken met de vraag of er ook daadwerkelijk geld binnenkomt of uitgaat.

Voorbeeld: ouderbijdrage die nog moet worden ontvangen voor een bepaald jaar, wordt als bate gezien (voor dat jaar), maar is (voor dat jaar) geen inkomst: het geld moet nog binnenkomen.

Ander voorbeeld: een afschrijving op een computer is een last, maar geen uitgave: het geld is destijds bij de aanschaf al uitgegeven.

Op een paar plaatsen worden balansposten genoemd. Dat zijn posten die de bezittingen van een schoolbestuur of instelling weergeven alsmede de wijze waarop die bezittingen zijn gefinancierd.

Materiële vaste activa zijn zulke bezittingen. Daarmee wordt op inventaris bedoeld die een bepaalde waarde vertegenwoordigt.

De relatie tussen de exploitatie van een instelling (de lasten en baten van een instelling) en de balans loopt langs twee sporen.

Voor zover er op de balans een voorziening staat (een spaarpotje voor toekomstige verplichtingen of, in het geval van gebouwonderhoud, een soort vereveningsfonds), mag in de exploitatie als last een dotatie aan die voorziening worden opgenomen.

Een reserve is iets anders dan een voorziening. Aan een reserve liggen geen verplichtingen ten grondslag en een schoolbestuur kan zelf bepalen waaraan een reserve besteed wordt. Een onttrekking aan een reserve of een toevoeging aan een reserve kan alleen plaatsvinden door de bestemming van het resultaat: het resultaat is wat er onder de streep van de exploitatie staat: of er is over (winst), of er is tekort (verlies). Als er over is, kan dat aan de reserve worden toegevoegd. Als er tekort is, kan dat uit de reserve worden gedekt.

2. Leerling gebonden financiering – Rugzakleerlingen

2.1. Inleiding

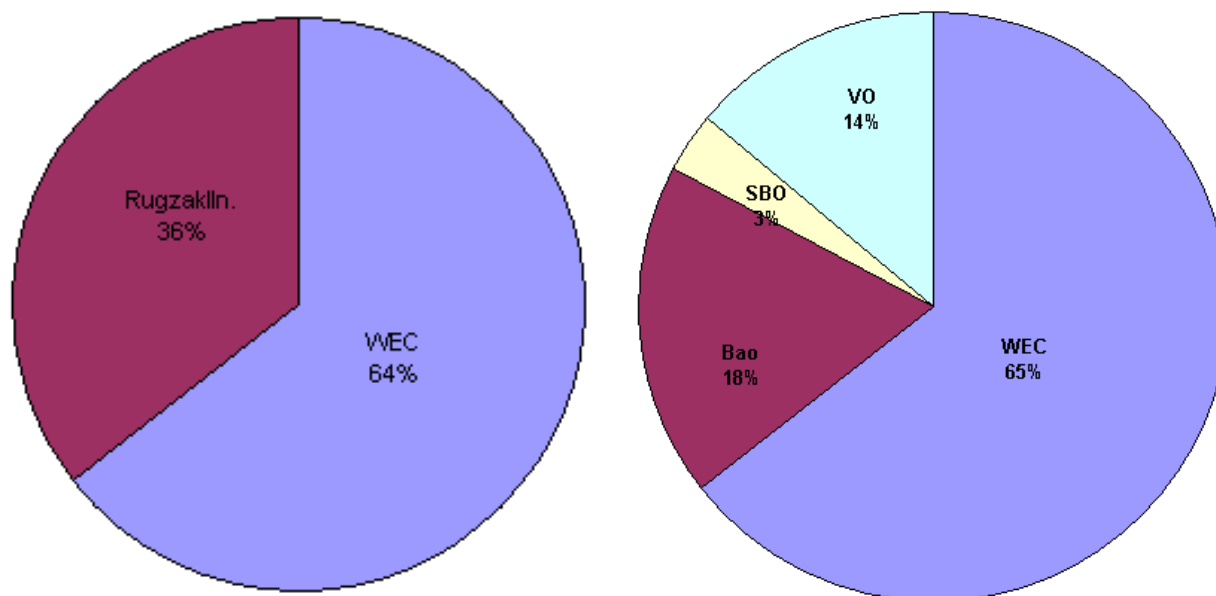
In paragraaf 2 van dit hoofdstuk wordt algemene informatie gegeven met betrekking tot de leerling gebonden financiering (LGF). In de daarop volgende paragrafen wordt verslag gedaan van onderzoek naar informatie over dit onderwerp in jaarverslagen van schoolbesturen. In dat deel van het onderzoek wordt gefocust op 84 besturen van (onder andere) één of enkele scholen met heel veel rugzakleerlingen en besturen met gemiddeld heel veel rugzakleerlingen. Voor 66 schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs geldt dat rugzakleerlingen meer dan 5% vormen van het totaal aantal leerlingen.

De jaarverslagen van deze bevoegde gezagsorganen zijn onderzocht vanuit de aanname dat de aanwezigheid van een substantieel aantal rugzakleerlingen binnen de organisatie of binnen enkele scholen zal leiden tot aandacht voor dit onderwerp in het jaarverslag.

2.2. Algemene gegevens

Het totaal aantal leerlingen in primair en voortgezet onderwijs bedraagt 2.605.000 leerlingen (2008). Van deze leerlingen heeft 4% (100.000 leerlingen) een indicatie voor speciaal onderwijs. Van deze geïndiceerde leerlingen zit 36% in het reguliere onderwijs (BAO, SBO of VO). Zij ontvangen op die school ambulante begeleiding vanuit een school voor speciaal onderwijs (WEC). De overige geïndiceerde leerlingen ontvangen onderwijs op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (WEC).

Aantal geïndiceerde leerlingen 2008¹¹



Aandeel rugzakleerlingen in de diverse sectoren

	Aantal ln.	Aantal rugzakln.	Percentage
Basisonderwijs	1.552.000	18.725	1,2%
Speciaal basisonderwijs	44.000	3.530	8,0%
Voortgezet onderwijs (totaal)	942.000	14.285	1,5%
Waarvan praktijkscholen ¹²	19.300	1.130	5,9%
Totaal regulier onderwijs	2.538.000	36.540	1,4%

¹¹ De Rugzakken in het MBO zijn buiten beschouwing gebleven.

¹² Dit betreft alleen de leerlingen op zelfstandige praktijkscholen, niet de leerlingen op afdelingen van een VMBO locatie. 3% van de totale leerlingpopulatie van het VO volgt praktijkonderwijs. Van deze groep leerlingen zit 73% op zelfstandige praktijkscholen.

Uit de cijfers kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

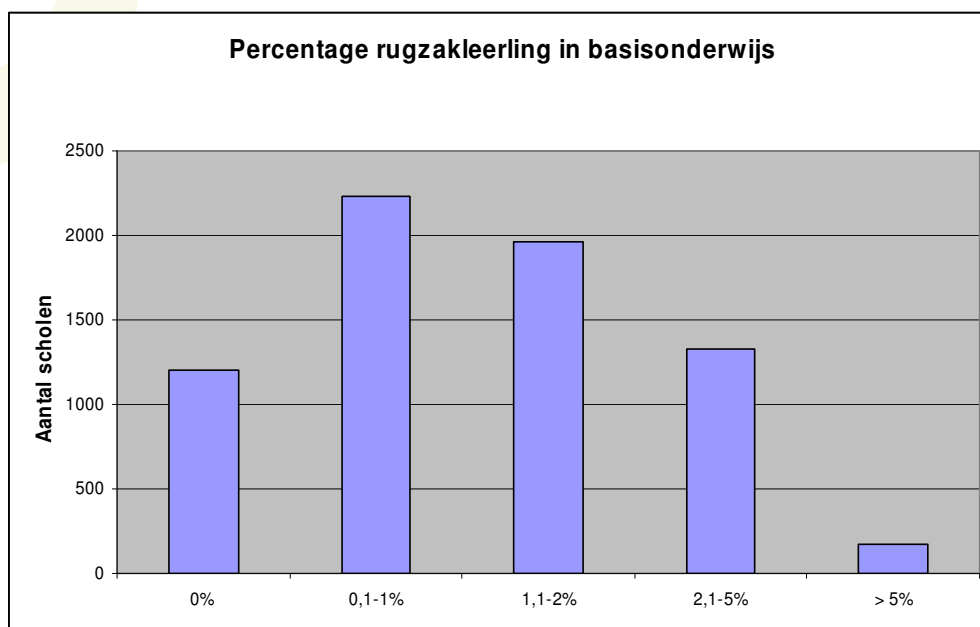
In het reguliere basis- en voortgezet onderwijs heeft 1,4% van de leerlingen een rugzak. In totaal zijn er 36.540 rugzakleerlingen. Ruim de helft (51%) van de rugzakleerlingen zit in het basisonderwijs, maar relatief gesproken is hun aandeel in speciale vormen van onderwijs het grootst. In het speciaal basisonderwijs heeft 8% van de leerlingen een rugzak. In het voortgezet onderwijs hebben de zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs bijna 6% rugzakleerlingen¹³. Voor deze scholen betekent dat een sterke toename van de problematiek.

Het aantal rugzakleerling stijgt snel, met name in het speciaal basisonderwijs (SBO). In het schooljaar 2003-2004, het eerste schooljaar waarin de LGF-indicering van kracht was, hadden ruim 6.000 leerlingen een indicatie. Van hen stond 8% ingeschreven op een speciale basisschool. In 2007 zit 16% van de geïndiceerde leerlingen op een speciale basisschool, de toename van het aantal rugzakleerlingen op het speciaal basisonderwijs is dus veel sterker dan in het reguliere onderwijs.

¹³ Voor de afdelingen praktijkonderwijs zijn geen afzonderlijke gegevens over rugzakleerlingen bekend.

2.3. Basisscholen

Eén op de 83 leerlingen in het basisonderwijs heeft een rugzak, 1,2%. In totaal zijn er 18.725 kinderen met een rugzak op de basisschool.



De meeste scholen hebben te maken met enkele rugzakleerlingen; 70% van de scholen heeft 1-5 rugzakleerlingen op school. Als we kijken naar het percentage, zien we hetzelfde beeld. 60% van de scholen heeft 1-2% rugzakleerlingen. Een substantieel gedeelte van de scholen, 17% heeft geen enkele rugzakleerling. Een gering percentage van de scholen, 2,5% heeft meer dan 5% rugzakleerlingen. Absoluut gezien heeft 1,5% van de scholen tien rugzakleerlingen of meer. Dit betreft voor het merendeel grotere scholen. De gemiddelde schoolgrootte van deze groep is 429 tegenover een landelijk gemiddelde van 225 leerlingen. Het percentage rugzakleerlingen op deze scholen is wel meer dan gemiddeld, zoals in onderstaande tabel te zien is.

Scholen met meer dan 10 rugzakleerlingen

	<i>Aantal scholen</i>	<i>Gem. schoolgrootte</i>	<i>%age rugzaklIn.</i>
11 - 15 lIn.	90	419	3,0%
16 - 19 lIn.	10	442	3,8%
20 - 24 lIn.	6	551	3,9%
Totaal/Gemiddeld	6891	225	1,2%

In onderstaande tabel is het verband tussen schoolgrootte en aandeel rugzakleerlingen in kaart gebracht

Schoolgrootte en rugzakleerlingen

<i>Schoolgrootte</i>	<i>Aantal scholen</i>	<i>%age rugzaklIn.</i>
0 – 100 lIn.	1185	1,9%
101 – 200 lIn.	2164	1,4%
201 – 300 lIn.	1929	1,2%
301 – 400 lIn.	925	1,1%
> 400 lIn.	688	1,0%
Totaal/Gemiddeld	6891	1,2%

Uit deze gegevens is een tendens waarneembaar dat op kleinere scholen er relatief meer rugzakleerlingen zijn dan op grotere scholen. Deze tendens zien we nog sterker terug bij scholen met hoge percentages rugzakleerlingen. Er zijn in totaal 24 scholen met meer dan 9% rugzakleerlingen. Dit zijn vaak kleine scholen; de gemiddelde schoolgrootte van deze groep is 61 leerlingen. Meer dan de helft van deze 24 scholen ligt in het noorden van het land. Dit zou erop kunnen duiden dat de bereikbaarheid van het speciaal onderwijs en eventueel ook de schoolgrootte een belangrijke rol spelen in de plaatsing van rugzakleerlingen. Het betekent wel dat deze kleine scholen te maken krijgen met een complexe zorgproblematiek.

Om informatie te vergaren over beleid t.a.v. rugzakleerlingen is gekeken naar scholen en besturen met relatief veel rugzakleerlingen. Op zestien basisscholen waren meer dan vijftien rugzakleerlingen aanwezig; op zes hiervan tussen de 20 en 24 leerlingen. Het betreft voor het merendeel grotere scholen. Daarnaast hebben enkele besturen voor basisonderwijs meer dan 5% rugzakleerlingen en zijn dit getalsmatig meer dan tien leerlingen. In de jaarverslagen van de 24 bevoegde gezagsorganen van deze scholen is gezocht naar cijfermatige en inhoudelijke informatie over de omvang en de besteding van deze middelen.

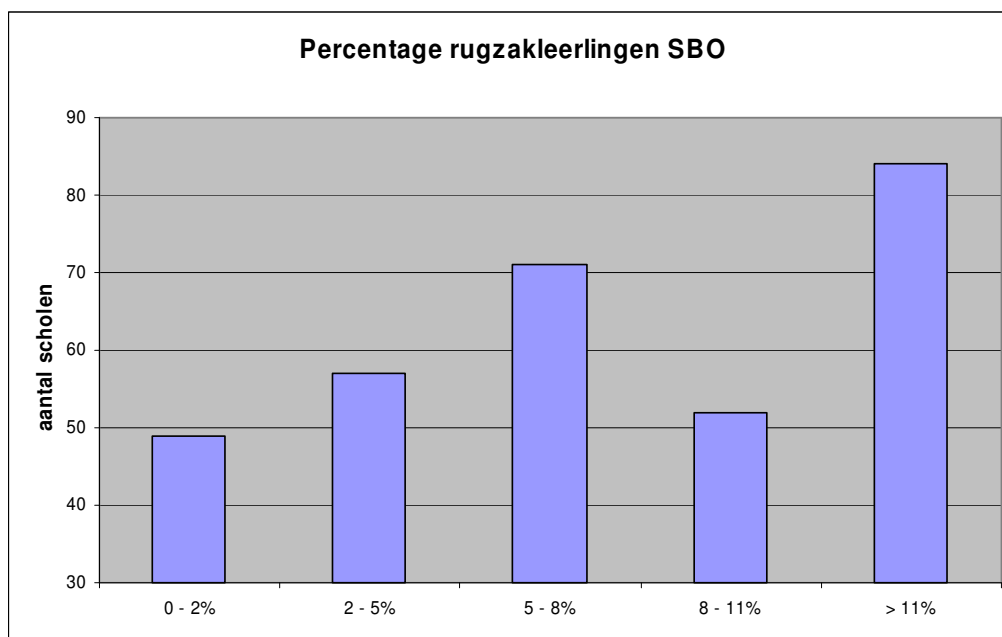
Hieruit blijkt dat bijna twee derde in het tekstuele gedeelte van het jaarverslag met geen woord rept over rugzakleerlingen of leerling gebonden financiering. Een derde geeft in enkele woorden enige algemene informatie. Slechts 4% geeft enige relevante feitelijke informatie met betrekking tot de rugzakleerlingen binnen de eigen organisatie.

In het cijfermatige deel van de jaarrekening is in een kwart van de jaarverslagen totaal geen informatie te vinden over leerling gebonden financiering. In driekwart van de gevallen worden de inkomsten vermeld. Geen enkel jaarverslag geeft meer informatie of geeft aparte verantwoording over de besteding van de rugzakgelden.

2.4. SBO-scholen

Eén op de ruim 12 leerlingen in het speciaal basisonderwijs heeft een rugzak, ruim 8% van de totale schoolpopulatie. In totaal zijn er 3.531 rugzakleerlingen op de 313 scholen voor speciaal basisonderwijs. In de meeste klassen in het speciaal basisonderwijs zit dus wel een rugzakleerling.

Op een gemiddelde SBO school zitten 12 rugzakleerlingen. In tegenstelling tot het basisonderwijs lijkt hier geen direct verband te bestaan tussen schoolgrootte en percentage rugzakleerlingen. De spreiding van de leerlingen is wel veel groter dan in het basisonderwijs. 16% van de scholen heeft slechts 1- 2% rugzakleerlingen, terwijl ruim een kwart van de scholen meer dan 11% rugzakleerlingen heeft. Het spreekt voor zich dat op de laatste scholen sprake is van een complexe problematiek. Een eerste analyse geeft geen inzicht waarin de scholen met verhoudingsgewijs veel rugzakleerlingen zich onderscheiden. De gemiddelde schoolgrootte is iets kleiner, maar de scholen vertonen een regionale spreiding; ook is een bepaalde denominatie niet oververtegenwoordigd. Bij een enkele school met een hoog percentage rugzakleerlingen lijkt sprake te zijn van expliciet beleid, bv. door het vermelden van een anti-klas. Als er sprake is van specialisatie is dat meestal op het gebied van gedragsstoornissen.



Dertien SBO-scholen hebben meer dan dertig rugzakleerlingen, vier hiervan tussen de 50 en de 73. Opvallend is dat drie van deze dertien scholen onder het bestuur van een samenwerkingsverband vallen (WSNS-plus). Deze dertien scholen zijn in een nadere analyse betrokken, aangevuld met SBO scholen, die onder een bevoegd gezag ressorteren, waar relatief veel rugzakken voorkomen. In totaal is, evenals bij het basisonderwijs, in de jaarverslagen van deze 37 bevoegde gezagsorganen gezocht naar cijfermatige en inhoudelijke informatie over de omvang en de besteding van deze middelen.

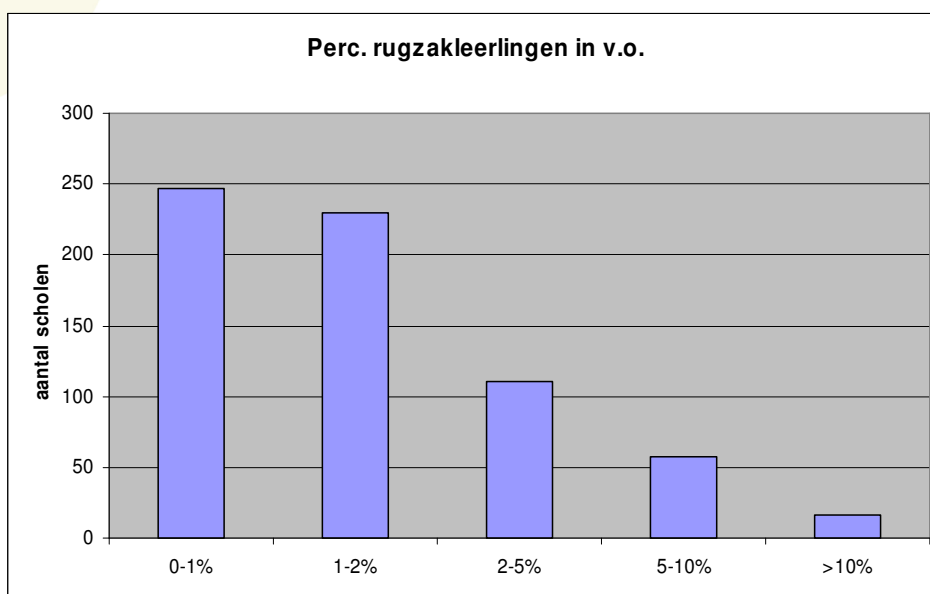
Hieruit blijkt dat in ruim twee derde van de gevallen in het tekstuele deel van het jaarverslag volstrekt geen informatie is opgenomen over leerling gebonden financiering. In een kwart van de gevallen worden er enkele woorden aan gewijd, met name algemene informatie. 8% van deze jaarverslagen bevat enige relevante feitelijke informatie met betrekking tot de rugzakleerlingen binnen de

organisatie.

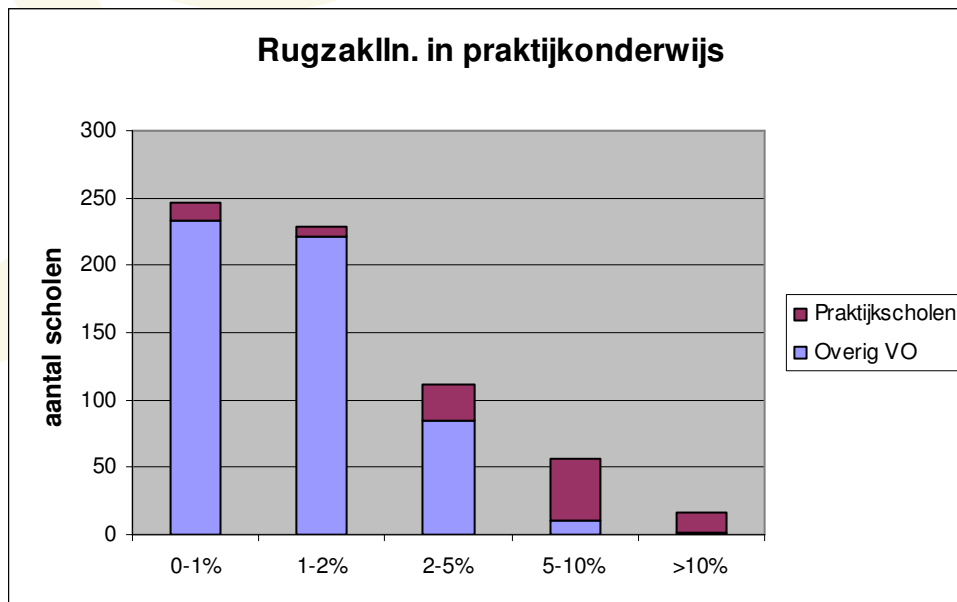
Wat de financiën betreft bevat een vijfde van de jaarverslagen geen enkele vorm van cijfermatige informatie over dit onderwerp. In vier vijfde van de verslagen is deze informatie heel summier aanwezig; de ontvangen inkomsten zijn terug te vinden, doch de besteding van deze middelen wordt niet apart verantwoord.

2.5. VO scholen

Eén op de 66 leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft een rugzak, meer dus dan in het basisonderwijs. Ook in het voortgezet onderwijs zijn de rugzakleerlingen op alle scholen te vinden. De meeste scholen (ruim 70%) hebben 0 – 2% leerlingen met een rugzak, een situatie die vergelijkbaar is met het basisonderwijs.



Op het eerste gezicht lijkt het of in het voortgezet onderwijs meer scholen zijn met relatief veel rugzakleerlingen dan in het basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs heeft 11% van de scholen meer dan 5% rugzakleerlingen tegen 2,5% in het basisonderwijs. Bij nadere analyse blijkt dat de scholen met meer dan 5% rugzakleerlingen bijna allemaal scholen zijn voor praktijkonderwijs, zoals uit de volgende grafiek blijkt.



Zeventien scholen voor voortgezet onderwijs hebben meer dan 80 rugzakleerlingen, zeven tussen de 100 en de 200, één school 243. Dit betreft vooral grote scholen met meer dan 2500 ln. Scholen in het VO kunnen uit meerdere, soms vele locaties bestaan die feitelijk als zelfstandige school functioneren. Daarnaast hebben enkele bevoegde gezagsorganen met scholen voor VO in totaal meer dan 5% rugzakleerlingen.

In de jaarverslagen van de 23 bevoegde gezagsorganen van deze scholen is gezocht naar cijfermatige en inhoudelijke informatie over de omvang en de besteding van deze middelen. Hieruit blijkt er in 87% van de gevallen geen letter informatie beschikbaar is over leerling gebonden financiering in het tekstuele deel van het jaarverslag. In 4% is de informatie heel summier en algemeen. In 9% van de gevallen wordt er enige relevante feitelijke informatie gegeven.

In een derde van deze jaarverslagen ontbreekt elke cijfermatige informatie over de rugzakleerlingen en hun bekostiging. In twee derde van de jaarverslagen is summiere informatie over de LGF inkomsten opgenomen. In geen enkel jaarverslag wordt meer cijfermatige informatie gegeven of wordt de besteding van deze rugzakgelden apart verantwoord.

2.6. Conclusies

In het primair en voortgezet onderwijs heeft 1,4% van de leerlingen een rugzak. Invoering van de LGF heeft er mede toe geleid dat op de meeste scholen rugzakleerlingen hun intrede hebben gedaan. Ongeveer twee derde van de scholen in primair en voortgezet onderwijs telt 1 à 2% rugzakleerlingen.

Het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs tellen relatief de meeste rugzakleerlingen, 8% resp. 6%. Het is de vraag of dit ook beoogd wordt met het instrument rugzakje.

Het aantal leerlingen met een rugzakje stijgt jaarlijks. De stijging in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs is relatief veel groter dan in het reguliere basisonderwijs en het reguliere voortgezet onderwijs.

In het basisonderwijs lijkt er een verband te bestaan tussen schoolgrootte en aandeel rugzakleerlingen. Kleine scholen hebben relatief meer rugzakleerlingen dan grote scholen. Mogelijk is de ligging van deze kleine scholen (vaak in plattelandsgebieden) en de bereikbaarheid van het speciaal onderwijs een van de verklaringen.

84 jaarverslagen zijn onderzocht. Het zijn jaarverslagen van besturen die bevoegd gezag zijn van (onder andere) één of enkele scholen met veel rugzakleerlingen of besturen die op bestuursniveau meer dan 5% rugzakleerlingen hebben (en minimaal 10 stuks).

De kwaliteit van het inhoudelijke, tekstuele deel van het jaarverslag is met betrekking tot informatie over leerling gebonden financiering als volgt samen te vatten:

- 72% van de jaarverslagen bevat geen woord informatie over LGF/Rugzakken,
- 21% van de jaarverslagen bevat één of twee zinnen informatie, algemeen van aard,
- 7% van de jaarverslagen bevat (enige) relevante feitelijke informatie.

Opvallend is dat ook jaarverslagen die in zijn algemeenheid als kwalitatief goed tot zeer goed (veel cijfermateriaal met bijbehorende analyse) kunnen worden getypeerd op dit punt (specifieke verantwoording van rugzakgeld) geen goede informatie bevatten.

De kwaliteit van de in de jaarrekening opgenomen cijfermatige informatie over LGF/Rugzakken is als volgt samen te vatten:

- 25% bevat geheel geen informatie over dit onderwerp.
- 75% bevat summiere informatie, meestal over de ontvangen subsidie (die gewoon aan de exploitatiemiddelen wordt toegevoegd).
- Geen enkele jaarrekening bevat uitgebreide financiële informatie over dit onderwerp. In geen enkele jaarrekening wordt concreet duidelijk gemaakt waaraan de LGF/Rugzakgeld worden besteed.

Dit is overigens niet écht verbazend, omdat deze geldstroom sinds 1 januari 2007 niet meer geormerkt is. De middelen worden in vrijwel alle gevallen gewoon aan de exploitatie toegevoegd. Ook een eventueel saldo per 31 december 2006 is in vrijwel alle gevallen in 2007 aan de exploitatie toegevoegd.

3. Analyse jaarverslagen WEC-instellingen

3.1. Inleiding

In totaal zijn 93 jaarrekeningen van WEC besturen met uitsluitend speciaal onderwijsinstellingen onderzocht. Daarvan is er één die niet in de analyse wordt betrokken omdat de jaarrekening volgens een afwijkend model is gemaakt. Niet het OCW model, maar het VWS model is gehanteerd.

In totaal zijn er 150 besturen, die een of meerdere WEC-instellingen besturen met in totaal ruim 66.000 leerlingen. Twee derde van deze leerlingen vallen onder de 93 WEC-besturen waarvan in deze paragraaf de jaarrekeningen zijn geanalyseerd.

3.2. Baten

De rijksbekostiging die door deze instellingen gezamenlijk is ontvangen bedroeg € 876 miljoen. Dit bedrag is geringer dan het totale bedrag op de rijksbegroting voor dit type leerlingen, omdat het andere deel, waarvan de omvang onbekend is naar de besturen met zowel regulier als speciaal onderwijs gaat. De hier onderzochte besturen ontvingen tezamen € 876 miljoen en het begrote bedrag hiervoor was € 830 miljoen. (voor 5 instellingen is het begrote bedrag geschat omdat de begroting ontbreekt in de jaarrekeningen). De werkelijke inkomsten lagen dus zo'n 5 % hoger dan begroot. Daarnaast ontvingen de instellingen € 118 miljoen aan overige baten. Daarvan was € 28 miljoen afkomstig van overheden. Het totale bedrag aan overige baten was beduidend hoger dan begroot, nl. € 71 miljoen. Het lijkt erop dat niet structurele baten, zoals projectgelden (mogelijk uit voorzichtigheid) niet begroot worden. Het bedrag aan overige baten is wel een substantieel bedrag, nl. 12% van de totale baten. In totaal werd 10% meer ontvangen dan begroot.

3.3. Lasten

De personele lasten waren volgens de jaarrekening voor de 92 besturen samen € 818 miljoen. Dat is 84 % van de rijksbekostiging en 79 % van de totale baten.

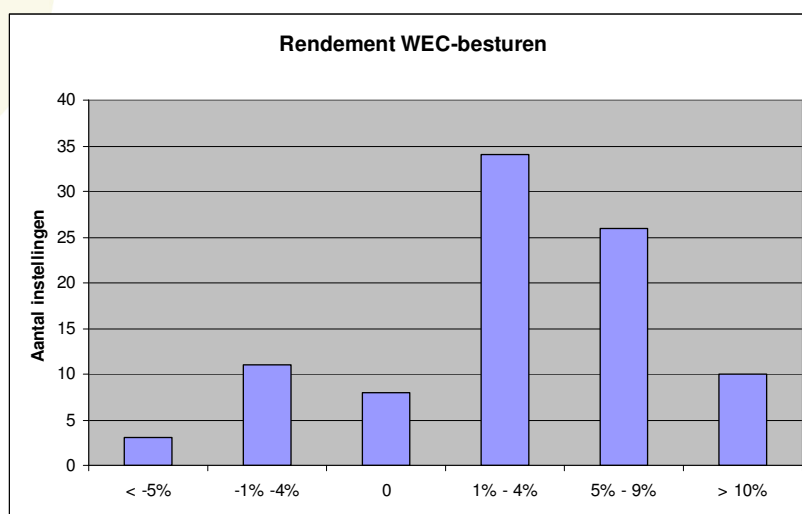
Voor 52 van de 92 instellingen geldt dat de personele lasten zich bevinden binnen een bandbreedte van 81 tot en met 90 % van de rijksbekostiging. 56 instellingen bevinden zich binnen dezelfde bandbreedte maar dan toegepast op de totale ontvangen baten.

De personele lasten in het voorgaande boekjaar waren € 735 miljoen en de begrotingen vermeldden een gezamenlijk bedrag van € 713 miljoen. De feitelijke uitgaven in 2007 lagen dus fors hoger dan zowel de begroting voor dat jaar als de feitelijke uitgaven in het voorafgaande jaar.

De huisvestingslasten leggen met € 53 miljoen voor deze instellingen een beslag van 6% op de totale lasten. Uit de jaarrekeningen is niet goed op te maken of de besturen allemaal dezelfde opbouw voor de huisvestingslasten hanteren. Vermoedelijk zitten hier componenten in voor onderhoud maar ook voor energie en schoonmaken. Het is niet zeker dat de besturen de indeling in kostensoorten allemaal op dezelfde manier vormgeven.

3.4. Rendement

Het resultaat van de gewone bedrijfsvoering, exclusief financiële baten, dat wordt gerapporteerd is voor alle instellingen samen € 31,8 miljoen. Dat is 3,3% van de totale baten.¹⁴



Het rendement van de instellingen laat grote verschillen zien. In absolute termen varieert het verlies van € 1,3 miljoen tot € 5.000,-. De instelling met het hoogste verlies geeft aan dat er een claim van het Vervangingsfonds en van het ministerie van OCW werd ontvangen in verband met onregelmatigheden bij declaraties respectievelijk bekostigingsgegevens. Een van de andere instellingen met een relatief groot nadelig resultaat geeft ook aan dat dit veroorzaakt is door slecht financieel beheer. Deze instelling meldt tevens dat er om die reden inmiddels een ander administratiekantoor is ingeschakeld. De derde instelling met een relatief groot verlies noemt hogere personele lasten dan begroot als oorzaak. De gerapporteerde positieve resultaten variëren van € 1.200 tot € 3,5 miljoen. Bij de instellingen met een relatief groot positief resultaat wordt in meer dan de helft van de situaties aangegeven dat het wordt veroorzaakt door een grillig patroon van de leerlingaantal. In een enkel geval is een achterblijvende personeelsbezetting de genoemde oorzaak. In een geval wordt expliciet gemeld dat dit de aanzet heeft gegeven voor een succesvolle wervings en scholingscampagne samen met een hogeschool. Meer dan 70% van de instellingen behaalt een positief rendement. Van de 30% die een verlies rapporteren, boekt 3% een verlies van meer dan vijf procent.

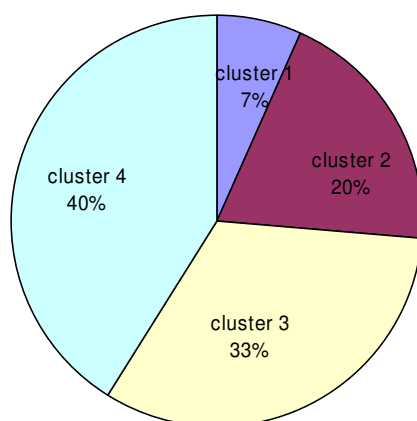
Bijna 60% van de besturen zit binnen een bandbreedte van - 4 % tot +4 %.

Bijna 40% boekt een hoger rendement dan 5%. Hiervan behaalt 10% een resultaat van meer dan 10%.

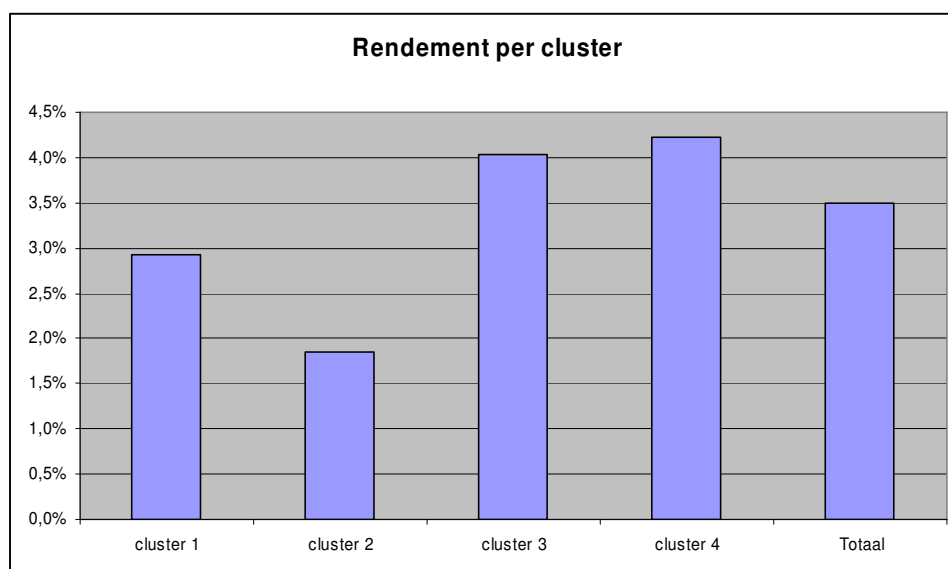
¹⁴ In een artikel in het Onderwijsblad van 28 februari 2009 wordt een getal genoemd van gemiddeld 4,3%. Dat is inclusief de financiële baten.

In tweede instantie is nagegaan of er een verschil in rendement is tussen de verschillende clusters.¹⁵ Hiervoor is gekeken naar de 83 besturen met alleen WEC-instellingen, waarvan de clusterindeling bekend is¹⁶. Deze instellingen ontvangen samen in 2007 een bedrag van € 878 miljoen. Dat is als volgt verdeeld:

Totale baten WEC-instellingen



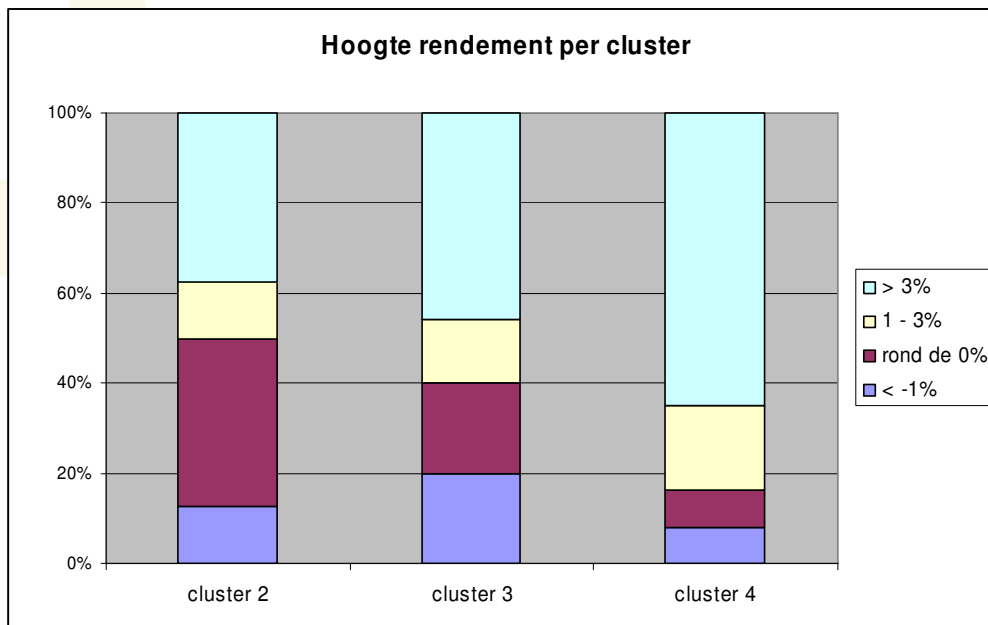
Het rendement van de instellingen in de clusters is niet gelijk verdeeld, zoals uit de volgende afbeelding blijkt. De cluster instellingen in cluster 3 en 4 behalen gemiddeld een hoger rendement dan de instellingen in cluster 1 en 2.



¹⁵ De scholen zijn verdeeld in vier clusters: visueel gehandicapten (cluster 1), auditief gehandicapten/spraak- en taalproblemen (cluster 2), lichamelijk/verstandelijk gehandicapten (cluster 3), leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4).

¹⁶ Van 7 instellingen zijn geen clustergegevens bekend en 3 instellingen zijn abusievelijk in deze categorie opgenomen.

In alle clusters worden er zowel hoge als lage rendementen behaald¹⁷. In alle clusters worden meer positieve dan negatieve rendementen behaald. In cluster 4 behaalt twee derde van instellingen meer dan 3% rendement.



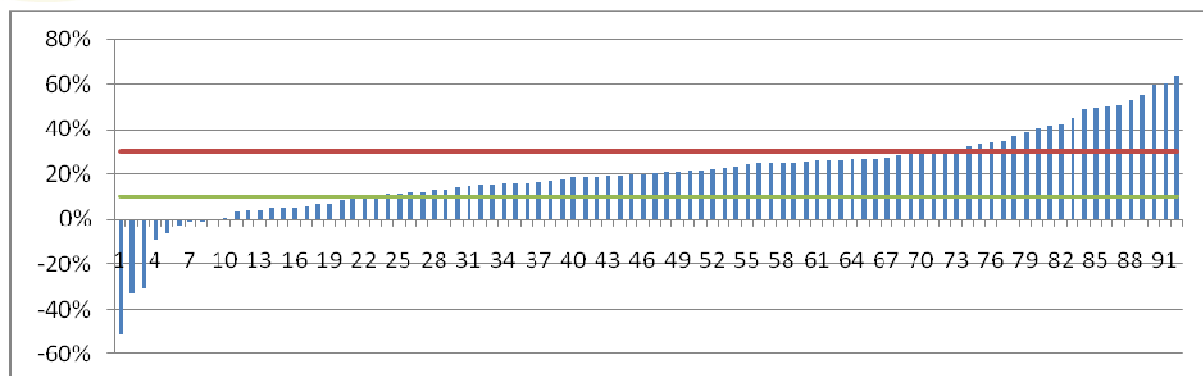
¹⁷ Cluster 1 is verder buiten beschouwing gelaten, omdat dit cluster slechts drie instellingen omvat.

3.5. Eigen vermogen

Het eigen vermogen van de 92 instellingen samen is volgens de jaarrekeningen € 260 miljoen; ongeveer een derde daarvan, € 93 miljoen, vastgelegd in materiële vaste activa. Dat wil zeggen dat dit deel van het vermogen is gebruikt om duurzame investeringen te financieren. Daarbij gaat het vooral om gebouwen en inventaris.

In het primair onderwijs wordt voor de definitie van weerstandsvermogen de vaste materiële activa in mindering gebracht op het eigen vermogen. Dat levert voor de WEC instellingen een gemiddeld weerstandsvermogen op van 19%.

In de onderstaande grafiek wordt aangegeven hoe de spreiding is. Tevens is aangegeven welk deel binnen de bandbreedte ligt van 10 tot 30 procent van de totale inkomsten.



Vierenvijftig besturen, of wel 60 procent van de besturen, bevinden zich in het gebied tussen 10 en 30 procent. Een vijfde van de besturen (18 besturen) zitten boven deze bandbreedte¹⁸ en een kwart (20 besturen) zit er onder. Voor een kwart van de besturen geldt dus dat er vragen gesteld zouden kunnen worden over de continuïteit en bij een vijfde van de besturen zou er sprake kunnen zijn van onnodig hoge reserveringen. De bandbreedte van 10 – 30% is een ruime bandbreedte en zegt nog weinig over de wenselijke hoogte van het vermogen. Hiernaar is eind 2008 een onderzoek gestart door de commissie Don.

¹⁸ Het totaalbeeld van de WEC-besturen is dus meer divers dan de publicatie in het Onderwijsblad van 28 februari 2008 met een overzicht van de 10 rijkste WEC instellingen doet vermoeden.

3.6. WEC-instellingen met grote aantallen ambulante begeleidde leerlingen

De rugzakleerlingen die in het reguliere onderwijs zitten, ontvangen ambulante begeleiding van een school voor speciaal onderwijs. Nagegaan is welke WEC-instellingen de hoogste aantallen ambulante leerlingen begeleiden. Van de tien scholen met het grootste aantal ambulante begeleidde leerlingen vallen er zeven onder de hier onderzochte WEC besturen. De andere drie vallen onder VO-besturen. Voor de zeven scholen gezamenlijk geldt dat ze op basis van de toegekende beschikkingen in totaal € 32,8 miljoen ontvangen voor ambulante begeleiding van de rugzakleerlingen. De totale baten van de gezamenlijke besturen van deze zeven scholen bedraagt € 146,4 miljoen. De inkomsten van deze scholen bestaan dus voor ruim 20% uit rugzakgeld. Het totale resultaat (exclusief financiële baten) van deze zeven besturen is € 7,2 miljoen. Dat betekent dat de rentabiliteit van deze besturen 1,7% hoger is dan de gemiddelde rentabiliteit. Nadere analyse laat echter zien dat deze afwijking bijna geheel verklaard wordt door één bestuur waar de rentabiliteit ruim 10% bedraagt. Het jaarverslag geeft aan dat deze instelling te maken heeft gehad met een explosieve groei van het aantal leerlingen met ambulante begeleiding en een ernstig probleem om voldoende personeel aan te trekken. Inmiddels is dat via de hierboven genoemde campagne in samenwerking met een hogeschool opgelost. Het lijkt er dus niet op dat grote aantallen ambulante leerlingen leiden tot een hoger rendement.

Het weerstandsvermogen van de zeven besturen laat ook geen extreme resultaten zien. De hoogste score voor het weerstandsvermogen van deze zeven besturen is 25 procent. Dat is ruim binnen de bandbreedte van 10 tot 30 procent.

3.7. Kwalitatieve opmerkingen bij de jaarverslagen

- Twintig jaarverslagen (bijna 22%) bevatten een transparante en verhelderende toelichting op de financiële resultaten van de jaarrekening.
- In de overige jaarrekeningen geldt dit maar in beperkte mate of helemaal niet.
- In het bestuursverslag ontbreekt in alle gevallen een verbinding met de meerjarenbegroting.
- Er zijn wel verspreide opmerkingen op deelonderwerpen van de exploitatie.
- Eén instelling met een groot tekort noemt de ontoereikende kwaliteit van het administratiekantoor als oorzaak en geeft aan dat het overgestapt is naar een ander administratiekantoor. Ook in een enkel ander jaarverslag worden problemen met het administratiekantoor als oorzaak genoemd voor de magere vormgeving van het jaarverslag.
- Enkele instellingen (4) met een overschot geven aan dat de personele inzet achterloopt en dat dit in de komende jaren zal worden ingelopen. Drie geven aan dat de moeilijke arbeidsmarkt daar ook een oorzaak van is.
- In een viertal gevallen wordt gemeld dat het overschot verband houdt met voorgenomen of net gerealiseerde plannen voor nieuwbouw en de daarmee samenhangende investeringen.
- Opmerkingen over het grillige verloop van het aantal leerlingen, de niet verwachte groei van activiteiten met betrekking tot onder andere ambulante begeleiding indiceren ook dat de financiële planningshorizon tamelijk kort is.

3.8. Conclusies

- De gepresenteerde jaarverslagen bevatten veel nuttige informatie. Voor een gedetailleerde analyse van de inzet van de zorgmiddelen zijn de gegevens van de jaarrekeningen echter niet toereikend. Daarvoor is meer en ander onderzoek nodig met behulp van andere documenten dan de jaarverslagen van de besturen.
- De jaarrekeningen geven wel een goed beeld van de financiële resultaten en de vermogenspositie van de instellingen.
- De realisatie, zoals weergegeven in de jaarrekening, wijkt aanzienlijk af van de begroting. Dit maakt de waarde van de begroting als sturingsinstrument beperkt tot zeer beperkt.
- Het merendeel van de scholen haalt een positief rendement. 40% van de instellingen behaalt meer dan 5% rendement.
- Dit beeld geldt ook voor de afzonderlijke clusters. In alle clusters worden meer positieve dan negatieve rendementen behaald. De hoogste rendementen worden in cluster 4 behaald; twee derde van instellingen behaalt daar meer dan 3% rendement.
- Onze analyse wijst er niet op dat er een verband bestaat tussen grote aantallen ambulante leerlingen en hoge rendementen.
- De verschillen in weerstandsvermogen tussen de diverse instellingen zijn groot. Zestig procent van de onderzochte besturen bevindt zich binnen de signaleringsgrenzen van 10 – 30%.
- De beperkte tot geheel afwezige koppeling tussen inhoudelijk beleid en het financiële beleid zoals gepresenteerd in de jaarverslagen geeft aan dat er op dit vlak nog veel te verbeteren valt.

De jaarverslagen van de WEC-instellingen geven wel veel nuttige informatie. De koppeling tussen inhoudelijk beleid en het financiële beleid zoals gepresenteerd in de jaarverslagen is echter beperkt aanwezig tot geheel afwezig. Voor een gedetailleerde analyse van de inzet van de zorgmiddelen zijn de gegevens van de jaarrekeningen dan ook niet toereikend.

De jaarrekeningen van de WEC-instellingen laten zien dat de realisatie aanzienlijk afwijkt van de begroting. Het lijkt erop dat niet-structurele baten, zoals projectgelden, niet begroot worden. Ook de feitelijke lasten bleken fors hoger te zijn dan begroot.

Slechts in ca. 22% van de gevallen wordt er een transparante en verhelderende toelichting op de financiële resultaten gegeven, in de andere gevallen beperkt of niet.

4. Analyse jaarverslagen REC's

4.1. Inleiding

In totaal zijn er 30 REC's. Daarvan is van een a-selectie gekozen groep van 23 het volledige jaarverslag 2007 onderzocht. Enerzijds is gekeken naar het cijfermatige deel, de jaarrekening. Gekeken is naar de herkomst van de baten, de lasten en eventuele afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten. Tevens is gekeken naar het eventuele rendement dat de REC's maken. Anderzijds is gekeken naar het inhoudelijke deel van het jaarverslag. Gezocht is naar een concrete koppeling tussen activiteiten en financiën, een toelichting op posten in de jaarrekening die hier om vragen en naar meerjarige beleidsvoornemens.

4.2. Baten

De gezamenlijke rijksbekostiging van deze 23 instellingen bedroeg € 12,8 miljoen. De totale baten van de instellingen zijn ongeveer het dubbele van de rijksbekostiging: € 24,7 miljoen.

Het bedrag dat door deze instellingen was begroot voor de rijksinkomsten is € 11,5 miljoen. Eén instelling vermeldt de begrote inkomsten uit de rijksbijdrage niet in de jaarrekening. De totale baten van de instellingen waren begroot op € 18,8 miljoen. Op macro niveau zijn de baten uiteindelijk 30% hoger uitgevallen dan begroot.

De verschillen tussen het begrote bedrag en het gerealiseerde bedrag variëren. In elf gevallen, bijna de helft, is het verschil meer dan 5 procent. Met een uitschieter van 47 procent minder dan begroot en aan de andere kant van het spectrum een uitschieter van 53 procent meer dan begroot.

Vier instellingen hebben naast de ontvangen rijksbijdrage geen andere inkomsten ontvangen. Bij de inkomsten die worden ontvangen van gemeenten of uit andere bronnen zijn de verschillen tussen de begroting en de werkelijk ontvangen bedragen aanzienlijk. Als er sprake is van ontvangsten uit andere bronnen dan de rijksbijdrage is de ontvangst hoger en soms aanmerkelijk hoger dan begroot. Daar is één uitzondering op. Mogelijk dat deze baten voor de REC's moeilijk te ramen zijn.

4.3. Lasten

De totale personeelslasten zijn volgens de jaarrekening € 12,9 miljoen. Dat is nagenoeg overeenkomstig het begrote bedrag. De personeelslasten zijn daarmee ongeveer even hoog als de ontvangsten uit de rijksbijdrage en ruim de helft (54%) van de totale lasten. In het vorige jaar (2006) waren de personeelslasten overigens € 8,4 miljoen; er is dus sprake van een sterke toename.

4.4. Rendement

Het gezamenlijk resultaat van de onderzochte instellingen is € 1 miljoen. Acht instellingen boeken een negatief resultaat en de overigen een positief resultaat. Het hoogste positieve resultaat is € 0,75 miljoen. Het hoogste verliescijfer is € 0,19 miljoen.

Het gemiddelde rendement bedraagt 4%. Er is echter sprake van een grote spreiding; er zijn maar zes REC's die zich binnen een bandbreedte van +/- 5 procent tot +/- 5 procent bevinden. Alle overige verbanden zitten daar buiten, zowel naar boven als naar beneden.

4.5. Eigen vermogen

Het totale eigen vermogen bedraagt € 12,6 miljoen. Dat is ruwweg evenveel als de rijksbekostiging van een jaar. Het is ook gelijk aan het totaal van de overige inkomsten. Met andere woorden het is ongeveer de helft van de totale jaaromzet. Het weerstandsvermogen volgens de in het primair onderwijs gehanteerde definitie¹⁹ van alle REC's bedraagt ruim 90%.

Slechts een gering deel van dit vermogen is vastgelegd in vaste activa. De materiële vaste activa zijn € 0,7 miljoen of wel vijf procent van het vermogen is vastgelegd in materiële vaste activa.

¹⁹ In het primair onderwijs wordt het weerstandsvermogen berekend door van het eigen vermogen de materiële vaste activa af te trekken en het resultaat vervolgens te delen op de rijksbaten.

4.6. De toelichting op de jaarverslagen

In het bestuursverslag wordt slechts in één geval een toereikende tekst geleverd bij de financiële resultaten van het verslagjaar. In de overige 22 jaarverslagen wordt veertien keer geen toelichting gegeven en acht keer een beperkte toelichting.

De teksten met de kwalificatie beperkte toelichting betreffen meestal een omschrijving die in woorden aangeeft dat de inkomsten hoger waren dan de uitgaven. Om die reden is er winst geboekt. Een verklaring voor de soms fors hogere inkomsten uit overige bronnen ontbreekt. En als die wordt gegeven dan in constaterende zin en niet in verklarende zin of als resultante van voorgenomen beleidsmaatregelen.

Het bestuursverslag geeft in twee gevallen een (bescheiden) meerjaren inzicht. In het ene geval aan de hand van te verwachten aantallen leerlingen en in het andere geval wordt wel gerefereerd aan het meerjarenplan er is echter geen cijfermatige koppeling.

De Inspectie van het Onderwijs komt in een recent rapport tot een vergelijkbare conclusie met betrekking tot de begrotingen van de REC's. Bij een derde van de REC's is sprake van een inzichtelijke allocatie van middelen gericht op het verwezenlijken van de organisatiedoelstellingen. Bij twee derde biedt de begroting geen of onvoldoende inzicht in de financiële prioriteiten aan de hand van strategisch beleid²⁰.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs, Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008, mei 2009

4.7. Conclusies

De jaarrekeningen van de REC's laten zien dat de realisatie aanzienlijk afwijkt van de begroting. Het lijkt erop dat niet-structurele baten, zoals projectgelden, niet begroot worden, want met name de verschillen tussen de ontvangen vergoedingen en de begrote vergoedingen zijn aanzienlijk. De feitelijk hogere baten hebben vervolgens niet geleid tot hogere personele lasten. De personele kosten zijn daarbij wel in lijn met de begroting. Zij zijn vervolgens wel gestegen ten opzichte van het voorgaande verslagjaar: van € 8,4 miljoen naar € 12,9 miljoen.

De bestuursverslagen die in het jaarverslag zijn opgenomen geven niet echt inzicht in de ontwikkeling van de bedrijfsactiviteiten met een koppeling naar de financiële aspecten daarvan. In slechts 4% werd er een toereikende toelichting gegeven op het financiële resultaat. In 35% werd er een beperkte toelichting gegeven en in 61% van de gevallen werd er geen toelichting gegeven.

Gemiddeld hebben de REC's gezamenlijk een rentabiliteit van ruim 4%. Per REC verschilt het resultaat echter aanzienlijk met forse uitschieters naar beneden en naar boven. Het eigen vermogen is ongeveer gelijk aan een jaar van rijksbekostiging. Het weerstandsvermogen (volgens de definitie als in het primair onderwijs gehanteerd) van alle REC's bedraagt ruim 90%.

5. Analyse zorgplannen en jaarverslagen Samenwerkingsverbanden WSNS

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van onderzoek naar de zorgplannen 2008-2009 van 215 samenwerkingsverbanden WSNS en 45 jaarverslagen 2007 van samenwerkingsverbanden WSNS. De Wet op het primair onderwijs bepaalt in artikel 19 welke onderdelen het zorgplan minimaal moet bevatten. Naast inhoudelijke items zijn dit:

- de wijze waarop de bekostiging voor de zorgvoorzieningen en het daaraan gerelateerde personeel wordt ingezet, alsmede de basisscholen waaraan de bekostiging wordt overgedragen (lid 2b)
- de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten ten aanzien van de onderwijskundige opvang van de leerlingen die extra zorg behoeven (lid 2c)
- de wijze waarop de bekostiging wordt ingezet (.....) (lid 2i).

Vrijwel alle zorgplannen voldoen niet of niet volledig aan deze wettelijke eisen, gezien vanuit kwalitatief perspectief.

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de beleidsoperatie *Weer Samen Naar School* (WSNS) uitgevoerd. Het onderzoek is erop gericht geweest inzicht te verkrijgen in de manier waarop het WSNS-beleid in de praktijk vorm krijgt. Hoe wordt ervoor gezorgd, dat zorg op maat voor leerlingen in het basisonderwijs tot stand komt en welke rol heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hierbij gespeeld? Welke prestaties zijn tot nu toe in het kader van dit beleid geleverd?

De Algemene Rekenkamer constateert onder meer dat de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden onderling sterk in kwaliteit verschillen en niet altijd voldoen aan de wettelijke eisen. Op het gebied van planmatig werken, zo stelt de Rekenkamer, kan binnen de verbanden nog veel verbeterd worden, en dat geldt ook voor het verantwoorden over resultaten en de besteding van de middelen. De samenwerkingsverbanden blijken betrekkelijk grote reserves gevormd te hebben.

De conclusies van de Algemene Rekenkamer:

- Het is basisscholen (nog) niet gelukt om alle leerlingen de zorg op maat te geven. Basisscholen kunnen wel steeds beter zorgleerlingen signaleren en zijn ook steeds beter ingesteld op het verlenen van zorg, maar vervolgens ontbreekt het veel scholen aan middelen en tijd om de zorg te verlenen.
- Het toezicht op de uitvoering van WSNS is onvoldoende. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen formele bevoegdheden om het functioneren van de samenwerkingsverbanden te controleren. Zij stelt vast of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden aanwezig zijn, maar beoordeelt deze niet op inhoud en uitvoering. Ook beoordeelt zij binnen de reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg krijgt.
- Om toezicht te kunnen uitoefenen en om goed te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn welke eisen gesteld worden aan zorg op scholen. Het ministerie van OCW heeft onvoldoende aangegeven wat van de basisscholen en samenwerkingsverbanden wordt verwacht op het gebied van de zorgverlening. Ook worden geen grenzen aan de zorgverlening gesteld.
- De zorgstructuur binnen de reguliere basisscholen wordt bekostigd vanuit verschillende geldstromen, zonder dat deze worden gerelateerd aan de voorgeschreven activiteiten of doelgroepen. Doordat *zorg op maat* door het ministerie niet duidelijk gedefinieerd is en er voor het

bereiken van deze doelstelling een te grote afhankelijkheid is van andere geldstromen, die in de praktijk niet gescheiden blijven, is het WSNS-beleid niet VBTB-proof (*Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*).

In het verlengde van de conclusies doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- De verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen integreren en gaan van minder specifiek naar meer generiek beleid.
- Het ministerie van OCW kan meer inhoud geven aan het toezicht en ook de verantwoording beter regelen.

Voor het laatst over het schooljaar 2004-2005 is een monitor uitgevoerd naar de ontwikkelingen in de WSNS-samenwerkingsverbanden. De monitor is uitgevoerd door IVA Beleidsonderzoek en advies in opdracht van WSNS+.

De monitor bestond uit een enquête voor coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Over 2004-2005 zijn deze aangevuld met leerlinggegevens, verstrekt door het Ministerie van OCW, en met de resultaten van een dieptestudie die door het ITS was uitgevoerd.

In totaal hebben 166 van de (toen) 247 samenwerkingsverbanden aan het onderzoek meegedaan, wat op een respons van 67% neerkomt. IVA gaat ervan uit dat de gegevens representatief zijn.

Slechts een kleine paragraaf wordt gewijd aan de inzet van het zorgbudget. Daarin staat, dat naar de inschatting van de coördinatoren:

- circa de helft van het zorgbudget naar de sbo-scho(o)l(en) gaat
- circa een kwart van het zorgbudget bij de basisscholen blijft
- gemiddeld 10% aan bovenschoolse zorg wordt besteed

De overige gelden gaan naar overhead op het niveau van het samenwerkingsverband en naar de PCL. Deze verdeling, zo constateert het IVA, is ten opzichte van de voorgaande schooljaren nauwelijks veranderd.

5.2. Analyse zorgplannen

In eerste instantie is in dit deel van het onderzoek gefocust op de zorgplannen van de Samenwerkingsverbanden vanuit de aanname dat hier concrete informatie beschikbaar zou zijn over de besteding van de zorgmiddelen.

Van de Inspectie voor het Onderwijs zijn 215 zorgplannen WSNS ontvangen²¹. Deze zijn onderzocht. Enerzijds is de begroting geanalyseerd (paragraaf 5.2.1). Anderzijds is gekeken of en hoe er in het plan een koppeling wordt gelegd tussen de te realiseren doelstellingen (via activiteiten) en de beschikbare middelen (paragraaf 5.2.2.).

5.2.1. Kwantitatieve analyse: begrotingen

Niet alle zorgplannen bevatten een begroting. Soms was de begroting onbruikbaar, bijvoorbeeld omdat niet alle inkomsten en uitgaven werden vermeld of omdat de begroting van de SBO-school er volledig in was geïntegreerd of omdat de getallen in EFJ-format op hoofdlijnen waren gerubriceerd. In 58 plannen (27%) is dit het geval. De wel beschikbare en bruikbare begrotingen (157) zijn onderzocht en gerubriceerd.

De baten zijn gerubriceerd naar:

- Zorgformatie Personeel
- Zorgmiddelen Materiële Instandhouding
- Overdracht van andere SWV i.v.m. grensverkeer
- Overige inkomsten, o.a. gemeentelijke subsidies en de subsidie schoolmaatschappelijk werk
- Rente

De lasten hebben wij als volgt gerubriceerd:

- Overdrachten (aan SBO school), aan de SBO school i.v.m. meerdere peildata en aan andere samenwerkingsverbanden i.v.m. grensverkeer
- Coördinatiekosten (zo mogelijk uitgesplitst naar management en inhoudelijke activiteiten)
- PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg)
- Middelen naar de basisscholen. Deze middelen zijn vrij besteedbaar voor de basisscholen. In de meeste gevallen worden hier uren Interne Begeleiding mee gerealiseerd.
- Inhoudelijke projecten, beleidsontwikkeling en scholing en training. Dit betreft een bonte verzameling van middelen en activiteiten. Soms naar rato beschikbaar voor elke basisschool, soms via het indienen van een projectvoorstel beschikbaar.
- Organisatiekosten
- Diversen
- Reserveringen

Omdat veel samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht een begrotingsmodel hebben ontwikkeld, was het vaak moeilijk om (vaag omschreven) begrotingsposten te rubriceren. In individuele gevallen is het dus mogelijk dat een bedrag in de analyse in een verkeerde rubriek is opgenomen. Op de algemene gemiddelden heeft dit vrijwel geen invloed.

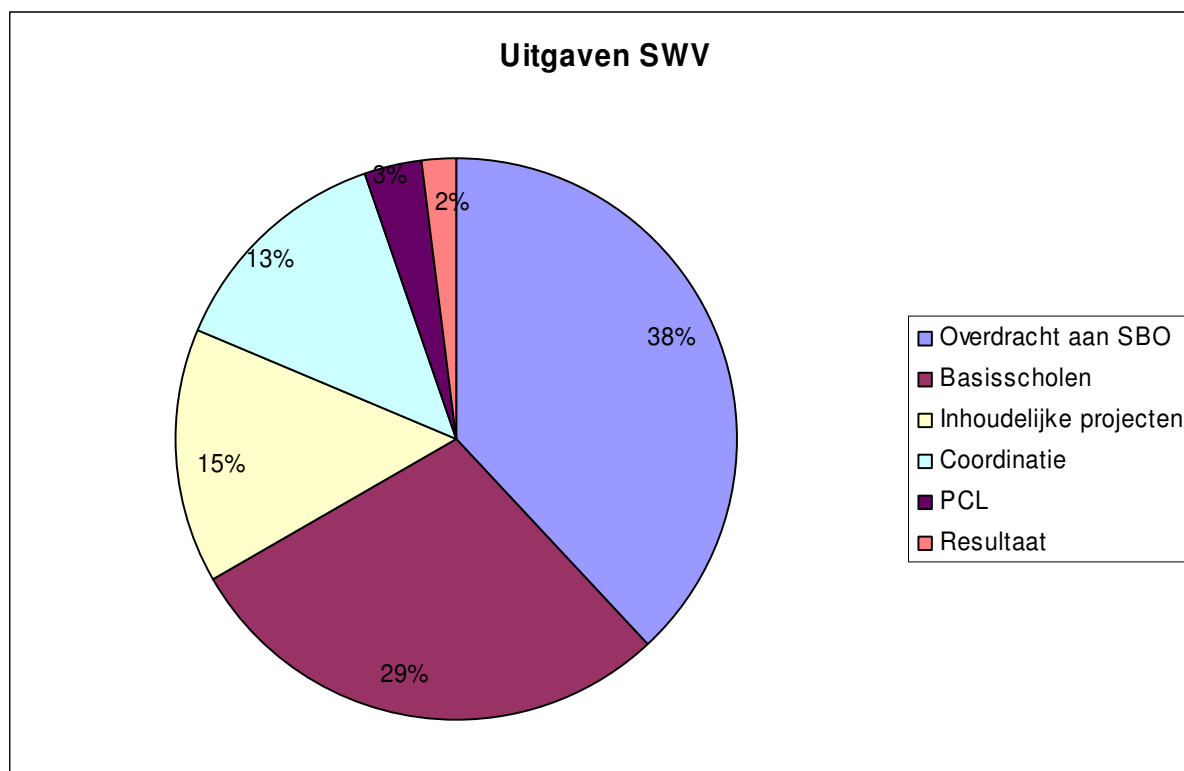
In onderstaande grafiek zijn de uitgaven naar hoofdgroepen gerubriceerd. Hierbij zijn de organisatiekosten, diversen en reserveringen onder coördinatie gebracht.

²¹ Het betreft de zorgplannen 2008-2009. In een aantal gevallen (met name vanuit 1 RIK; RijksinspectieKantoor) zijn oudere plannen geleverd en gebruikt. In totaal zijn er ongeveer 240 SWV WSNS actief.

5.2.2. Bevindingen en conclusies

10% van de bruikbare begrotingen bevatten rekenkundige fouten. In deze 15 zorgplannen werd een begroting aangetroffen die niet klopte, in die zin dat de genoemde totale inkomsten of uitgaven niet overeenkwamen met de optelling van de opgenomen begrotingsposten. De fouten varieerden van € 1.000,- tot € 34.000,- (in deze door de besturen van de samenwerkingsverbanden goedgekeurde begrotingen!). De juiste cijfers zijn in het bestand verwerkt.

De inkomsten van de SWV WSNS bedragen gemiddeld € 150 per leerling. Het grootste gedeelte, bijna 40%, wordt aan de SBO scholen overgedragen (gemiddeld € 57 per leerling), in verband met een deelname percentage boven de 2% of tussentijdse instroom. Bijna 30% van de middelen (gemiddeld € 43 per leerling) wordt rechtstreeks aan de basisscholen overgedragen die dit naar eigen inzicht in kunnen zetten, mits het besteed wordt aan de zorgstructuur. In verreweg de meeste gevallen worden de middelen (grotendeels) aangewend voor de bekostiging van intern begeleiders, zo blijkt uit de zorgplannen.

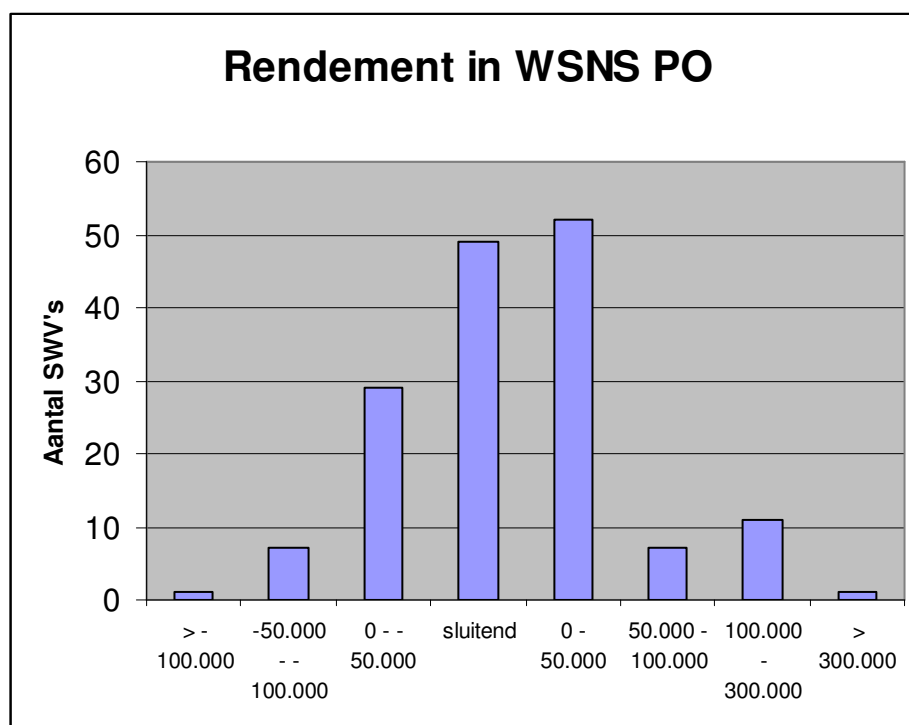


Het IVA voerde in 2005 de laatste monitor (2004-2005) uit naar de ontwikkelingen in de WSNS-samenwerkingsverbanden. Op grond van inschattingen van de coördinatoren van 166 van de (toen) 247 samenwerkingsverbanden werd toen geconcludeerd dat van de uitgaven van SWV WSNS ca. 50% van de middelen naar het SBO ging en ca. 25% naar de basisscholen. Als deze inschattingen juist zijn, betekent dit dat de overdracht naar de SBO-scholen substantieel is gedaald. De middelen die naar de basisscholen gaan zijn dan eveneens gedaald. De middelen die naar overhead (coördinatie) en PCL gaan, zijn redelijk gelijk gebleven (IVA ca. 15%, nu ca. 16%) en er is dan meer geld beschikbaar gekomen voor specifieke projecten (ca. 15%).

De totale uitgaven van de SWV WSNS bedragen gemiddeld € 148 per leerling. Per saldo geven SWV WSNS, op grond van hun begrotingen 2008-2009, dus minder uit dan men ontvangt, namelijk gemiddeld 2 euro per leerling. Bij de samenwerkingsverbanden waarvan de begroting is geanalyseerd gaat het per saldo om een totaal begroot resultaat van ruim € 2 miljoen. Dit betreft 65% van alle samenwerkingsverbanden WSNS. Macro gesproken gaat het dan om ruim drie miljoen. De gerealiseerde rentabiliteit uit de jaarverslagen is een veelvoud van dit bedrag, nl. € 13 miljoen.

In onderstaande tabel is vermeld welk financieel resultaat de samenwerkingsverbanden begroten.

Resultaat	Aantal	%	Opmerkingen
meer dan € 300.000 positief	1	1%	Dit SWV heeft ruim een miljoen euro aan jaarlijkse inkomsten.
€ 100.000 – € 300.000 positief	11	7%	Deze samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld ruim € 1,5 miljoen aan jaarlijkse inkomsten. De kleinste € 401.000, de grootste € 3.508.000.
€ 50.000 – € 99.000 positief	7	5%	Deze samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld ongeveer € 950.000 aan inkomsten. De kleinste € 377.000, de grootste € 1.518.000.
tot € 50.000 positief sluitende begroting, resultaat 0	52	32%	Gemiddeld heeft een samenwerkingsverband ongeveer een miljoen euro aan inkomsten.
tot € 50.000 negatief	49	30%	
€ 50.000 – € 99.000 negatief	29	19%	
€ 50.000 – € 99.000 negatief	7	5%	Deze samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld € 1.440.000 aan inkomsten. De kleinste € 630.000, de grootste € 2.450.000.
meer dan € 100.000 negatief	1	1%	Dit SWV heeft € 332.000 aan jaarlijkse inkomsten.



Omdat de begrotingen vrijwel nooit van een toelichting zijn voorzien, is meestal onduidelijk waarom men een tekort of overschot begroot.

Soms kan het resultaat niet begrepen worden zonder toelichting, omdat dan onder de inkomsten een onttrekking aan de reserve is opgenomen en/of onder de uitgaven een toevoeging aan de reserve.

Uit de in de zorgplannen opgenomen begrotingen volgt een gemiddelde rentabiliteit van ruim 1,4%. In 2007 bedroeg de gemiddelde rentabiliteit op basis van de jaarverslagen van SWV WSNS bijna 6% en in 2006 meer dan 6,5%. Omdat de begrotingen 2006 en 2007 niet bij het onderzoek zijn betrokken is niet zeker waarom de in de zorgplannen 2008-2009 begrote rentabiliteit sterk afwijkt van de in 2006 en 2007 gerealiseerde rentabiliteit. Het lijkt zo te zijn dat de samenwerkingsverbanden de begrote uitgaven niet volledig realiseren. Dit beeld ontstaat ook uit paragraaf 5.3. (jaarcijfers 2007). Maar er kan (ook) iets anders aan de hand zijn, namelijk dat samenwerkingsverbanden inmiddels grip beginnen te krijgen op hun cijfers en iets meer durven te investeren.

72 SWV nemen rente-inkomsten op in hun begroting, variërend € 50 tot € 17.500. Gemiddeld ruim € 4.000, in totaal bijna drie ton.

5.2.3. Kwalitatieve analyse: koppeling tussen doel en middelen

In de zorgplannen is gekeken naar de mate waarin het realiseren van de doelstellingen in verband wordt gebracht met de inzet van de beschikbare financiële middelen. De plannen zijn op vijf onderdelen gescand:

- A. bevat het zorgplan een hoofdstuk financiën
- B. zijn de plannen die men heeft (doelen en activiteiten) vertaald in geld
- C. zit er een meerjarenbegroting in het plan
- D. bevat het plan informatie over het financiële resultaat in voorgaande jaren
- E. geeft het plan concrete informatie over in de voorgaande periode behaalde kwali- en kwantitatieve resultaten

Enkele algemene opmerkingen vooraf:

Twee van de 215 zorgplannen scoren op vier van de vijf hierboven genoemde aspecten voldoende of goed. Alle andere plannen scoren minder, soms op een enkel onderdeel goed of voldoende en op de rest lager.

Zorgplannen kennen een lange productietijd. De periode tussen de opstelling van een eerste concept en de vaststelling in het bestuur (uiterlijk 1 mei) bedraagt zo'n 5 tot 8 maanden. Dit maakt het erg moeilijk om actueel te zijn. Het zorgplan 2008-2009 bevat dan bijvoorbeeld een terugblik op 2006-2007.

Een in dit verband goed voorbeeld werd aangetroffen in het plan van een verband dat in het zorgplan 2008-2009 het jaarverslag 2007 opneemt en de begroting 2009.

Heel veel zorgplannen geven een goed beeld van leerlingenstromen, en verwijzingspercentages. Het is te merken dat de overheid hier bij de invoering van WSNS grote waarde aan hechtte.

A. Bevat het zorgplan een hoofdstuk financiën?

Indien het zorgplan een hoofdstuk financiën bevat, is de kwaliteit van dit hoofdstuk beoordeeld. Indien het hoofdstuk een begroting bevat of verwijst naar een als bijlage bijgevoegd document en er sprake is van een inhoudelijke toelichting, is dit aspect als voldoende of goed beoordeeld. Onder een inhoudelijke toelichting wordt verstaan het duiden van beleidskeuzes- en beleidswijzigingen, het verklaren van een begroot positief of negatief resultaat, e.d.

Eén op de vijf beoordeelde zorgplannen bevat helemaal geen paragraaf of hoofdstuk financiën. Soms zijn in een bijlage wel cijfers opgenomen, maar in het plan zelf wordt hier dan op geen enkele wijze over geschreven, laat staan dat er een toelichting gegeven wordt.

Als er wel een hoofdstuk financiën is opgenomen, bestaat dit heel vaak geheel of grotendeels uit uitvoerige technische informatie. Bij de inkomsten wordt dan uit de doeken gedaan hoe de

bekostigingsregels in elkaar steken en tot welke bedragen deze leiden. Bij de uitgaven wordt gedetailleerd vermeld voor wie de begrote bedragen bestemd zijn. Maar een inhoudelijke toelichting op de cijfers ontbreekt.

De plannen die wel een paragraaf of hoofdstuk financiën bevatten zijn als volgt beoordeeld:

Goed	5 %
Voldoende	21 %
Matig	29 %
Onvoldoende	25 %

20% kent geen hoofdstuk financiën.

Conclusie: Ongeveer één op de vier zorgplannen bevat een hoofdstuk financiën dat als goed tot voldoende kan worden beschouwd.

Geconstateerd kan worden zeer veel samenwerkingsverbanden in hun zorgplan niet helder maken hoe men de beleidscyclus (Plan, Do, Check, Act) vormt geeft en welke rol het zorgplan en andere documenten, zoals het jaarverslag, hierin spelen. Dit kan erop duiden dat deze cyclus in veel verbanden nog niet van de grond is gekomen en dat documenten als zorgplan, begroting en jaarverslag geïsoleerd van elkaar gemaakt en behandeld worden.

Deels heeft dit te maken met de problematiek schooljaar versus kalenderjaar. Begroting en jaarrekening worden op kalenderjaarbasis gemaakt. Het zorgplan op schooljaarbasis. Een aanzienlijk aantal SWV maakt in het zorgplan melding van deze problematiek.

Soms bevat het plan zelfs een begroting personeel op schooljaarbasis en een begroting materiële instandhouding op kalenderjaarbasis. Sommige verbanden kondigen maatregelen aan om deze problematiek op te lossen, bijvoorbeeld door alle cycli op basis van kalenderjaar te doorlopen.

Voorts is het volgende geconstateerd:

Veel zogenoemde begrotingen zijn dit in de boekhoud-technische zin van het woord niet. Vaak volstaat men met een opsomming van inkomsten en of uitgaven. Regelmatig worden begrotings- en balansposten vermengd.

Voorbeeld: een samenwerkingsverband neemt onder de inkomsten een onttrekking van 20.000 aan de reserve op. Onder de uitgaven een dotatie van 180.000 aan de reserve.

Een aantal samenwerkingsverbanden heeft een positief resultaat dat men naar rato overmaakt aan de scholen. Vervolgens is er geen enkele zicht meer op de besteding van deze middelen.

Een fors aantal samenwerkingsverbanden hanteert al jarenlang hetzelfde format voor het zorgplan.

De opstelling lijkt tot een invuloefening verworden: de getallen worden aangepast, inhoudelijk wijzigt er nauwelijks iets.

B. Zijn de plannen vertaald in geld?

Bekeken is of de voor de nabije toekomst vermelde plannen en activiteiten ook vertaald zijn in geld (of personele inzet). Indien dit in concrete mate het geval is, is dit onderdeel als voldoende beoordeeld en als het mogelijk bleek deze cijfers direct te linken met de begroting is de beoordeling goed gegeven.

Goed	10 %
Voldoende	11 %
Matig	13 %
Onvoldoende	5 %
Geen vertaling	61 %

De “financiële functie” is binnen vrijwel alle samenwerkingsverbanden lijkt niet ontwikkeld of sterk onderontwikkeld te zijn. SWV WSNS scoren op dit punt nog aanzienlijk slechter dan schoolbesturen in het primair onderwijs, waar dit probleem toch ook duidelijk speelt²². Vaak lijken de financiën van het samenwerkingsverband afhankelijk te zijn van de inzet en expertise van een enkele persoon of van een (extern) administratiekantoor. In beide gevallen wordt informatie geleverd die in veel gevallen door de coördinator of de directeur van het samenwerkingsverband naar het zich laat aanzien “ongezien” aan het zorgplan wordt toegevoegd zonder verdere integratie met andere hoofdstukken van het plan.

Conclusie: In ongeveer één op de tien zorgplannen wordt een concrete koppeling gelegd tussen activiteiten en middelen.

De Rekenkamer constateerde in 2004 al dat de verschillende geldstromen niet worden gerelateerd aan de voorgeschreven activiteiten of doelgroepen. De onderzochte zorgplannen geven nu, een aantal jaren later, geen ander beeld.

Elders in het jaar worden jaarrekening en begroting opgesteld, bijvoorbeeld door de penningmeester of het administratiekantoor. In een aantal gevallen zijn dit kwalitatief goede documenten als gekeken wordt naar de toelichting op de cijfers. De documenten lijken echter geïsoleerd van het zorgplan te worden opgesteld.

C. Zit er een meerjarenbegroting in het plan?

Voorts is bekeken of het zorgplan een meerjarige financiële raming bevat, al dan niet als bijlage. Indien een meerjarenbegroting aanwezig is, maar niet meer dan een kale extrapolatie van de huidige gegevens zonder verdere toelichting is dit onderdeel als matig beoordeeld. Zorgplannen met een beleidsrijke meerjarenbegroting al dan niet voorzien van een inhoudelijke toelichting, zijn als voldoende of goed beoordeeld.

Goed	1 %
Voldoende	4 %
Matig	10 %
Onvoldoende	13 %
Geen	72 %

Eén samenwerkingverband heeft een paragraaf risicomanagement opgenomen.

Conclusie: Eén op de twintig plannen bevat meerjarige financiële informatie die kwalitatief voldoende of goed is.

²² Zie brief van Staatssecretaris Dijkzema aan de Tweede Kamer d.d. 4 februari 2009 inzake jaarverslagen in het primair onderwijs

D. Bevat het plan informatie over het financiële resultaat in voorgaande jaren?

Ook is onderzocht of het plan informatie bevat over het financiële resultaat in de vorige begrotingsperiode, (al dan niet voorzien van een inhoudelijke toelichting), informatie over relevante balansposities, e.d.

Dit levert het volgende beeld op:

Goed	3 %
Voldoende	1 %
Matig	4 %
Onvoldoende	9 %
Geen	83 %

In enkele plannen wordt toegelicht wat de vermogenspositie is, dan wel welke wordt nagestreefd. Soms wordt de hoogte van het (gewenste) vermogen onderbouwd. Een aantal verbanden heeft een tamelijk fors bedrag gereserveerd omdat men rekening houdt met een naheffing van de belastingdienst (BTW over gedetacheerd personeel). Enkele verbanden houden rekening met overplaatsing van SBO-personeel (schaal LB) naar de basisschool (LA). Men reserveert dan geld om een salarisgarantie af te kunnen geven.

Conclusie: Nog geen 5% van de zorgplannen bevat in voldoende mate gegevens over de financiële gang van zaken in de vorige begrotingsperiode of het vorige kalenderjaar of informatie over relevante balansposten.

E. Geeft het plan concrete informatie over de in de voorgaande periode

Tenslotte is, in het kader van een sluitende beleidscyclus, gekeken of in het plan informatie is opgenomen over de in de voorgaande periode geboekte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (n brede zin). De mate waarin deze informatie in het plan is opgenomen en de kwaliteit (concreetheid) van de informatie bepaalde de score.

Goed	11 %
Voldoende	12 %
Matig	13 %
Onvoldoende	14 %
Geen informatie	50 %

Een aantal SWV geeft aan dat men bezig is met het ontwikkelen van instrumenten om resultaten concreet te meten.

Conclusie: Bijna 25% van de zorgplannen bevat voldoende of goede informatie over de in de voorgaande periode geboekte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.

Het totaalbeeld dat uit het onderzoek ontstaat, sluit aan bij de constatering van de Algemene Rekenkamer in 2004, dat de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden onderling sterk in kwaliteit verschillen en dat op het gebied van planmatig werken binnen de verbanden nog veel verbeterd kan worden.

5.3. Analyse jaarverslagen

Nadat was geconstateerd dat de zorgplannen in het algemeen gesproken te weinig informatie bevatten over de besteding van de zorgmiddelen is besloten tot een representatieve steekproef op 45 jaarverslagen, om vast te stellen of de informatie die verwacht was in de zorgplannen, wel in de jaarverslagen aanwezig is.

Eenzijds is het tekstuele deel van het jaarverslag geanalyseerd (paragraaf 5.3.1). Anderzijds is gekeken of en hoe er in het cijfermatige deel (jaarrekening en bijlagen) concrete informatie beschikbaar is over de besteding van de zorgmiddelen (paragraaf 5.3.2.).

5.3.1. Kwalitatieve analyse: jaarverslagen

In veel jaarverslagen wordt opgemerkt dat 2007 het eerste jaar was waarin men volledig met lumpsum te maken had en het nog veel moeite kostte de systematiek in de vingers te krijgen, grip op de cijfers te krijgen.

Gekeken is naar de kwaliteit van de tekst van het jaarverslag bij de jaarrekening. Bijna 60% van de verslagen bevat goede informatie, die betrekking heeft op meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld leerlingenzorg, financiën. Driekwart van deze verslagen kan getypeerd worden als goed, een kwart als erg goed. Deze laatste categorie bevat informatie die wat weg heeft van "business-controlling". In ruim één op de vier verslagen is dit allemaal niet aanwezig. 20% bevat alleen maar algemene teksten over WSNS e.d., 13% komt niet verder dan NAW-informatie e.d. en 9% heeft niets toegevoegd aan de financieel-technische tekst die, bijvoorbeeld, het administratiekantoor maakte.

Ook is gekeken of de tekst goede informatie bevat over afwijkingen in de cijfers. Bijvoorbeeld verschillen tussen begroting en realisatie, afwijkingen in begrote baten of begrote lasten. In 27% van de documenten is hiervoor totaal geen aandacht, terwijl de afwijkingen vaak fors zijn (zie 5.3.2.). 31% van de verslagen bevat een soort cijfermatige verklaring, die feitelijk geen informatie geeft. Bijvoorbeeld: "de baten zijn € 50.000,- hoger, omdat er meer middelen zijn ontvangen". 18% geeft een summiere toelichting, bijvoorbeeld: "we kenden de inkomsten nog niet", "we waren een belangrijke afrekening vergeten". 22% duidt de afwijkingen enigszins concreet. Bijvoorbeeld: "een begrote training is niet door gegaan". Slechts in 2% van de gevallen kan de verstrekte informatie als goed worden betiteld. Er wordt dan ingegaan op oorzaken, het waarom van de afwijking.

Vervolgens is onderzocht of er een relatie gelegd wordt met andere documenten/momenten in de beleidscyclus, bijvoorbeeld het zorgplan, de meerjarenbegroting of het strategisch beleidsplan. Dit levert het volgende beeld op:

- | | |
|---|-----|
| • Relatie wordt in geen enkel opzicht gelegd | 47% |
| • Eén of enkele andere documenten worden bij naam genoemd, meer niet | 29% |
| • De relatie wordt zeer beknopt gelegd | 9% |
| • De relatie heeft enigszins inhoudelijk vorm gekregen | 13% |
| • Er wordt uitstekende informatie gegeven over de relatie met andere documenten | 2% |

Ook is beoordeeld of het jaarverslag de lezer informeert over behaalde resultaten, in de brede zin van het woord, bijvoorbeeld of doelstellingen zijn bereikt, actiepunten zijn gerealiseerd e.d.

48% van de plannen geeft hierover geen enkele informatie. In 7% van de documenten wekt de titel van een paragraaf of hoofdstuk de indruk dat er informatie aanwezig is, maar vervolgens wordt deze

niet aangetroffen. In 16% van de verslagen wordt op een zeer vage manier iets over resultaten gezegd. 22% bevat op dit onderdeel redelijk concrete informatie, vaak met betrekking tot meerdere onderwerpen. 7% van de verslagen kan op dit punt als uitgebreid en inhoudelijk kwalitatief goed worden beoordeeld.

Tenslotte is onderzocht op het document informatie bevat over het financieel beleid. Bijvoorbeeld de gewenste hoogte van de reserve, de bestemming van het resultaat, het meerjarenperspectief e.d.

- Geen enkele informatie 33%
- Vage tekst 33%
- Meetbare tekst, maar niet beleidsmatig 17%
- Tekst van voldoende inhoud 13%
- Goed informatie, meerdere aspecten 4%

5.3.2. Kwantitatieve analyse: jaarrekeningen

De 45 onderzochte samenwerkingverbanden hebben in 2007 € 2,5 miljoen meer baten ontvangen dan begroot, gemiddeld ongeveer € 62.500 per verband. De lasten van deze verbanden lagen ruim € 1,3 miljoen hoger dan begroot, gemiddeld ongeveer € 33.500 per verband. Het gemiddelde resultaat lag hiermee € 29.000 hoger dan begroot. De onderzochte samenwerkingsverbanden begrootten een gemiddeld resultaat van 2,7% en realiseerden een resultaat van 5,7%. Het gerealiseerde resultaat bij deze 45 verbanden lag ruim € 1,1 miljoen hoger dan begroot.

5.3.3. Conclusies

De jaarverslagen van de samenwerkingverbanden WSNS voldoen in het algemeen aan de voorschriften uit wet- en regelgeving. Bezien vanuit aspecten als verantwoording en beleidsvoerend vermogen moet driekwart als onvoldoende worden beoordeeld.

De financiële functie binnen samenwerkingsverbanden lijkt niet ontwikkeld of sterk onderontwikkeld te zijn. Het beeld ontstaat dat de onderwijskundige en de financiële functie niet of nauwelijks met elkaar communiceren.

De samenwerkingverbanden die tevens bevoegd gezag zijn over een SBO school scoren niet wezenlijk anders.

De constatering van de Algemene Rekenkamer, dat er binnen de verbanden nog veel verbeterd kan worden wat betreft het verantwoorden over resultaten en de besteding van de middelen kan op basis van het uitgevoerde onderzoek nu, een aantal jaren later, onderschreven worden.

De jaarverslagen van samenwerkingsverbanden WSNS geven voor 60% van de gevallen inhoudelijk goede algemene informatie, maar de relatie tussen de voornemens (zoals bijvoorbeeld in het zorgplan neergelegd) en de uiteindelijke realisatie wordt inhoudelijk niet (76%) tot beperkt (22%) en slechts in enkele geval goed (2%) gelegd.

De wijze waarop de financiën in de zorgplannen WSNS (integraal) zijn verwerkt is zonder meer onder de maat:

- slechts 25% bevat een hoofdstuk financiën dat als goed tot voldoende kan worden beschouwd
- slechts 10% legt een concrete koppeling tussen activiteiten en middelen
- slechts 5% bevat meerjarige financiële informatie die kwalitatief voldoende of goed is
- nog geen 5% bevat in voldoende mate gegevens over de financiële gang van zaken in de vorige begrotingsperiode of het vorige kalenderjaar of informatie over relevante balansposten

De samenwerkingsverbanden WSNS behalen van de onderzochte sectoren het hoogste rendement. Blijkens de jaarrekeningen van de samenwerkingsverbanden WSNS zijn er grote verschillen tussen wat men begroot heeft en wat uiteindelijk gerealiseerd is. In absolute zin gaat het om beperkte getallen (gemiddeld per verband € 62.500 meer baten dan begroot en € 33.500 meer lasten dan begroot). In relatieve zin is de afwijking groot: van een gezamenlijk gemiddeld begrote rentabiliteit van 2,7% naar een gerealiseerde rentabiliteit van 5,7% is een afwijking van ruim 100%.

6. Analyse zorgplannen en jaarverslagen samenwerkingsverbanden VO

6.1. Algemeen

De Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) bevat een aantal artikelen over de samenwerkingsverbanden VO. In artikel 77, lid 4 is bepaald dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur voorschriften worden vastgesteld omtrent de vaststelling en uitkering van een budget ten behoeve van aanvullende zorg voor leerlingen van de scholen in het samenwerkingsverband.

De overige relevant wet- en regelgeving komt in de paragrafen 6.2 en 6.4 aan de orde.

Er zijn a-select in totaal 29 zorgplannen 2008-2009 van de 86 samenwerkingsverbanden VO onderzocht. Vier van deze zorgplannen bevatten geen cijfermatige informatie over begroting. Om die reden zijn alleen de overblijvende 25 zorgplannen in dit onderzoek betrokken.

Het samenwerkingsverband ontvangt rijksbekostiging voor het regionaal zorgbudget (RZB) en voor de Rebound. De in het zorgplan opgenomen begroting bevat dan ook een apart deel voor het regionaal zorgbudget en voor de Rebound voorziening. In twee gevallen ontbreekt de begroting voor de Rebound.

In 2006 heeft Oberon in opdracht van het Ministerie van OCW en in samenwerking met Sardes een evaluatie uitgevoerd van het gemengde model van bekostiging in het voortgezet onderwijs, getiteld De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs.

Het gemengde model heeft betrekking op het feit dat voor kinderen die zorg behoeven enerzijds gelden vanuit de rijksoverheid rechtstreeks naar scholen gaan ten behoeve van geïndiceerde leerlingen voor praktijkonderwijs (pro) of leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Anderzijds ontvangen scholen bekostiging voor zorgleerlingen via een regionaal zorgbudget, dat wordt toegekend aan het samenwerkingsverband waarvan de school deel uitmaakt.

Naast een groot aantal andere constatering en conclusies, merken Oberon en Sardes het volgende op:

- in de zorgplannen blijft de informatie over doelen en kosten globaal
- verantwoording beperkt zich vrijwel overal tot de inzet van het regionaal zorgbudget, de besteding door scholen van het doorgesluisde zorgbudget is ondoorzichtig omdat er niet duidelijk verantwoording wordt afgelegd
- gemiddeld de helft (51%) van het regionaal zorgbudget wordt gespendeerd aan bovenschoolse voorzieningen, zoals het OPDC²³. 42% gaat rechtstreeks naar de scholen voor niet-geïndiceerde leerlingen. Gemiddeld 6% van het regionaal zorgbudget wordt gespaard; ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden spaart een deel van het regionaal zorgbudget.
- van het totale budget (schoolgebonden en regionaal zorgbudget) wordt ruim de helft (58%) besteed aan de begeleiding van de zorgleerlingen. De rest wordt besteed aan het inschakelen van deskundigen binnen en buiten het samenwerkingsverband, overleg en communicatie en deskundigheidsbevordering.

monitoring en evaluatie zijn vaak een sluitpost op de begroting. Op basis van de evaluaties is het moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de leerlingenzorg. Het lukt scholen vaak niet om objectief vast te stellen hoe de onderwijsloopbaan van zorgleerlingen verloopt.

²³ Orthopedagogisch didactisch centrum

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer gerapporteerd over het onderzoek dat hij heeft uitgevoerd in de periode juni 2003 tot en met juni 2004 naar de vraag of alle leerlingen de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben, dit naar aanleiding van de beleidsoperatie voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO).

De Rekenkamer concludeert daarbij het volgende, waarbij de punten genomen zijn die relevant zijn voor het nu uitgevoerde onderzoek:

- De scholen beschikken niet over voldoende basisinformatie om de zorg en de zorgstructuur adequaat op het beschikbare budget af te stemmen dan wel om vast te stellen wat het budget zou moeten zijn om aan de daadwerkelijke zorgbehoefte te kunnen voldoen. Veel scholen geven aan dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn, met name wanneer sprake is van leerlingen met ernstige problematiek. De beschikbare managementinformatie is echter niet toereikend genoeg om dit te onderbouwen. Een van de oorzaken van dit gebrekkig inzicht is het ontbreken van een toereikend leerlingvolgsysteem voor (zorg)leerlingen in het VMBO.
- Het samenwerkingsverband dient jaarlijks een zorgplan op te stellen, welk zorgplan is bedoeld als plannings- en verantwoordingsdocument. De meeste zorgplannen voldoen op één of meer punten niet aan de gestelde eisen. Vaak ontbreekt een financiële verantwoording, zodat er geen relatie kan worden gelegd tussen doel en middelen. De Rekenkamer is van mening dat de scholen vanwege hun verantwoordelijkheid en in lijn met het VBTB-gedachtengoed transparant dienen te zijn in wat zij willen bereiken, wat zij daarvoor willen doen en wat het mag kosten.
- Het toezicht op de (ontwikkeling van een) zorgstructuur en op de inzet van het daarvoor bestemde geld is beperkt.

Hieruit leidt de Algemene Rekenkamer af, dat de ministers van OCW en LNV onvoldoende zicht hebben op hoe het geld voor zorgleerlingen door de samenwerkingsverbanden en de scholen wordt besteed en welke prestaties zij daarvoor leveren. De scholen en de samenwerkingsverbanden beschikken niet over deze informatie. Scholen kunnen niet onderbouwen of het beschikbare geld toereikend is.

In het kader van bovenstaande doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- Duidelijk maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, in lijn met de VBTB-gedachte, inzicht moeten verschaffen in de beoogde doelen, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan. De scholen, zo merkt de Rekenkamer op, dienen zich ervan bewust te zijn dat beleidsvrijheid gepaard gaat met verantwoordelijkheid om transparant te maken wat men bereikt met de beschikbaar gestelde middelen.

-

6.2. Begroting

Voor de begroting van de Samenwerkingsverbanden VO is onder meer de volgende wet- en regelgeving relevant.

Artikel 7, Besluit RVC's en regionaal zorgbudget:

- lid 1: onze minister betaalt het regionaal zorgbudget aan een door de bevoegde gezagsorganen van de scholen binnen een samenwerkingsverband daartoe uit hun midden

- aangewezen school²⁴.
- lid 3: de op grond van het eerste lid aangewezen school verdeelt het zorgbudget over de scholen binnen het samenwerkingsverband overeenkomstig het in artikel 10h, lid 5, van de WVO bedoelde zorgplan.
 - lid 5: de op grond van het derde lid aan de scholen toegekende bedragen worden herkenbaar als baten opgenomen in de jaarrekening van de desbetreffende scholen. De daarmee samenhangende lasten worden verantwoord binnen de daarvoor bestemde posten in de desbetreffende jaarrekening. Onrechtmatig bestede gelden worden teruggevorderd.
 - Artikel 99, lid 7, WVO: de op grond van artikel 77 (.....) verstrekte bekostiging wordt besteed aan het doel waarvoor zij is verleend.

Het totaalbedrag van de door ons onderzochte 25 samenwerkingsverbanden ontvangen rijksmiddelen is € 19,6 miljoen. Daarvan is € 5,6 miljoen ontvangen voor Rebound en het restant van bijna € 14 miljoen voor het regionaal zorgbudget..

Daarnaast is er door 7 samenwerkingsverbanden in totaal € 0,6 miljoen ontvangen van gemeenten voor schoolmaatschappelijk werk en/of voor bestrijding van (de gevolgen van) voortijdig schoolverlaten.

Aangezien er geen vormvoorschrift is voor het opstellen van een begroting van een SWV is de besteding van de middelen op basis van de geleverde begrotingen niet goed te ordenen. Ieder samenwerkingsverband hanteert een eigen indeling. Met name de inzet voor de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) is niet eenduidig te traceren. In het ene geval is dat een onderdeel van de salariskosten zonder een nadere specificatie, in het andere geval wordt er wel uitdrukkelijk melding gemaakt van de salariskosten van de PCL en zijn de overige kosten een niet te specificeren onderdeel van een andere kostencategorie, bijvoorbeeld huisvestingskosten. In een volgende situatie wordt aangegeven dat de kosten van de PCL deel uitmaken van het werk dat door derden wordt gedaan, enzovoorts.

In veel gevallen gaat een aanzienlijk deel van het regionaal zorgbudget naar de scholen die deel uitmaken van het SWV. Uit de begrotingscijfers blijkt dat ongeveer € 9 miljoen (ongeveer 2/3 van de rijksbekostiging van regionaal zorgbudget) op deze manier besteed wordt aan activiteiten die in en door de scholen worden uitgevoerd.

Voor de Rebound zijn er bijna geen nadere specificaties van de inzet van het ontvangen geld. Wel wordt in alle gevallen een bedrag opgenomen als besteding voor Rebound dat ongeveer gelijk is aan de ontvangen Rijksbekostiging.

6.3. Zorgplan

In de WVO, artikel 10h, lid 5, onder c, is bepaald dat de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband jaarlijks gezamenlijk een zorgplan vaststellen en dit vóór 1 juni voorafgaand aan het desbetreffende schooljaar aan de inspectie en de minister zenden. Het zorgplan bevat in ieder geval de wijze waarop de middelen, bedoeld in artikel 77, lid 4, worden ingezet.

In het onderzoek naar de zorgplannen is gekeken naar de mate waarin de voorgenomen en beschreven activiteiten op een transparante manier zijn omgezet in de begroting. Daarbij zijn de volgende gezichtspunten betrokken:

²⁴ Deze scholen worden de kassierscholen genoemd.

- A. Is er een hoofdstuk financiën
- B. Worden de voorgenomen activiteiten adequaat beschreven
- C. Zijn de plannen vertaald in geld
- D. Is er een meerjarenbegroting
- E. Is er in het zorgplan informatie over het financiële resultaat van het vorig jaar
- F. Is er informatie over de inhoudelijke resultaten van het vorig jaar
- G. Is er een inhoudelijke vooruitblik op middellange termijn
- H. Worden projecten apart vermeld en beschreven

A. Is er een hoofdstuk financiën?

Alle 29 onderzochte zorgplannen bevatten een financiële paragraaf met een begroting. In 4 gevallen ontbreekt een cijfermatig beeld van de begroting.

De waardering in een (4-puntsschaal) voor de vorm van de begroting en het inzicht dat de begroting geeft in de voorgenomen activiteiten bij de overige 25 zorgplannen is als volgt:

Goed	20%
Voldoende	52%
Matig	24%
Onvoldoende	4%

Conclusie: van de zorgplannen met een financiële paragraaf is in 20 % van de gevallen de gepresenteerde begroting als goed te kwalificeren.

B. Worden de voorgenomen activiteiten adequaat beschreven?

Het merendeel van de zorgplannen bevat een uitgebreide tekst over de werkzaamheden. Deze tekst geeft dan een inhoudelijke beschrijving van de werkzaamheden die men in het begrotingsjaar zal gaan doen.

Deze beschrijving is ook in globale zin beoordeeld. Het resultaat van de 25 onderzochte jaarplannen is als volgt:

Goed	36%
Voldoende	44%
Matig	20%
Onvoldoende	0%

Conclusie: bijna 40 procent van de zorgplannen geeft veel informatie over de voorgenomen plannen. Krap de helft is als matig beoordeeld. Het beeld bij dit onderdeel is aanmerkelijk gunstiger dan bij de begroting.

C. Zijn de plannen vertaald in geld en is er een goede verbinding te leggen tussen de inhoudelijke beschrijving van de plannen en de cijfers van de begroting?

De koppeling tussen inhoud en geld wordt in heel beperkte mate gemaakt.

Van de 25 volledig onderzochte zorgplannen is er maar één waar deze koppeling goed wordt gelegd.

De score op de 4-punts schaal:

Goed	4%
Voldoende	0%
Matig	60%
Onvoldoende	36%

Conclusie: er is een matige tot onvoldoende koppeling in de zorgplannen tussen de inhoudelijke planvorming en de financiën.

D. Is er een meerjarenbegroting?

In de 25 zorgplannen is er slechts één keer een zichtbare verbinding gemaakt met de meerjarenplanning. In alle andere gevallen is die verbinding niet zichtbaar. Soms wordt wel gerefereerd aan het meerjarenplan. Er wordt dan geen expliciete en zichtbare koppeling gelegd.

E. Is er in het zorgplan informatie over het financiële resultaat van het vorig jaar?

Geen enkele van de zorgplannen geeft informatie over de financiële resultaten van het voorgaande jaar.

F. Is er informatie over de inhoudelijke resultaten van het vorig jaar?

In 8 gevallen wordt er wel melding gemaakt van de inhoudelijke resultaten van het vorig jaar. De beschrijving is echter vaak zeer beperkt en wordt niet altijd vertaald naar nieuwe speerpunten voor het planjaar.

G. Is er een inhoudelijke vooruitblik op middellange termijn?

In 15 zorgplannen wordt apart melding gemaakt van de beleidsontwikkeling van Passend Onderwijs en wordt er ook geld gereserveerd voor activiteiten in het samenwerkingsverband om in te spelen op de ontwikkelingen.

H. Worden projecten apart vermeld en beschreven?

In 18 van de 25 zorgplannen (75 procent) wordt afzonderlijke aandacht gegeven aan projecten die in het kader van het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. In het overgrote deel hiervan betreft dat Rebound, Op de rails en Herstart. Andere onderwerpen die genoemd worden: Lokale Educatieve Agenda, Schoolmaatschappelijk werk, autisme en thuiszitters.

De WVO bepaalt in artikel 10h, lid 6 dat de scholen in het samenwerkingsverband gezamenlijk een evaluatieve voortgangsrapportage op moeten stellen en deze voor 15 november volgend op het desbetreffende schooljaar aan de inspectie en de minister dienen te zenden.

6.4 Jaarverslagen

Samenwerkingsverbanden VO hebben niet de verplichting zelfstandig een jaarrekening op te maken. De financiële verantwoording geschiedt via alle jaarrekeningen van de bevoegde gezagsorganen van de scholen die in een samenwerkingsverband participeren.

Tevens is in de WVO, artikel 18, lid 2 bepaald: in de jaarrekening legt het bevoegd gezag verantwoording af over het financieel beheer. Uit de jaarrekening blijkt, dat er sprake is van een rechtmatige aanwending van de rijksbekostiging. De jaarrekening omvat mede de gegevens, die van belang zijn voor de verantwoording met betrekking tot de besteding van toegekende aanvullende bekostiging.

Een 30-tal jaarverslagen van bevoegde gezagsorganen van scholen, die de in artikel 7, lid 1, van het Besluit RVC's en regionaal zorgbudget, bedoelde kassiersrol vervullen is in het kader van dit onderzoek beoordeeld op de volgende punten:

- Aandacht voor de kassiersfunctie, die het bevoegd gezag voor de ontvangst van het budget voor aanvullende zorg vervult.
- Wordt er een relatie wordt gelegd met andere documenten/momenten in de beleidscyclus.
- Wordt benoemd om welke bedragen het gaat in de inkomsten- en uitgavensfeer.
- Bevat het jaarverslag goede informatie bevat over afwijkingen in de cijfers.
- Informeert het jaarverslag over de inzet van de gelden en de daarmee behaalde resultaten.

6.4.1. Analyse jaarverslagen

Er is in beeld gebracht of aan de kassiersfunctie, die het bevoegd gezag voor de ontvangst van de budgetten voor aanvullende zorg vervult, aandacht wordt besteed. In 8 van de 30 jaarverslagen wordt hierover met geen woord gerept. In 11 van de 30 jaarverslagen wordt hieraan indirect melding gemaakt, bijvoorbeeld via de vermelding van het samenwerkingsverband òf als verbonden partij òf in de voor CFI bestemde bijlage D2. In de overige 11 jaarverslagen wordt de kassiersfunctie goed beschreven. In enkele jaarverslagen wordt bij de formuleringen over de kassiersfunctie expliciet aangegeven, dat het bevoegd gezag de voor het samenwerkingsverband bestemde gelden van het ministerie van OCW ontvangt om deze onmiddellijk daarna door te storten richting het samenwerkingsverband.

Onderzocht is of er een relatie wordt gelegd met andere documenten/momenten in de beleidscyclus, bijvoorbeeld het zorgplan, de meerjarenbegroting of het strategisch beleidsplan. Het povere resultaat hiervan:

- Relatie wordt in geen enkel opzicht gelegd, *onvoldoende* dus: in 29 van de 30 jaarverslagen
- Relatie wordt zeer beknopt gelegd, *matig* dus: in 1 van de 30 jaarverslagen

Geen van de jaarverslagen scoorde op dit punt *voldoende* of *goed*.

Vervolgens is onderzocht of helder is benoemd om welke bedragen het gaat in de inkomsten- en uitgavensfeer. In 4 van de 30 jaarverslagen zijn inkomsten en uitgaven – en de specificatie daarvan – *goed* benoemd, in enkele gevallen in een apart exploitatieoverzicht voor het samenwerkingsverband. Cijfers worden vergezeld van toelichtende woorden. In 1 van de 30 jaarverslagen worden inkomsten en uitgaven *voldoende* benoemd, wel cijfers maar geen woorden ter toelichting. In 9 van de 30 jaarverslagen is sprake van *matige* informatie, alleen de inkomsten worden – zonder toelichting overigens – vermeld. De overige 16 jaarverslagen bevatten geen informatie over inkomsten en uitgaven, dus geen cijfers met toelichting daarop.

Ook is gekeken of het jaarverslag goede informatie bevat over afwijkingen in de cijfers. Bijvoorbeeld verschillen tussen begroting en realisatie, afwijkingen in begrote baten en begrote lasten. In 1 van de

30 jaarverslagen wordt hieraan voldoende aandacht besteed, eveneens 1 van de 30 jaarverslagen verdient op dit punt de kwalificatie *matig*, terwijl in de resterende 28 jaarverslagen met geen woord gerept wordt over verschillen en afwijkingen. Echt onvoldoende dus. Ook hier ontbreekt een jaarverslag, dat het predikaat *goed* verdient.

Tenslotte is nagegaan of het jaarverslag de lezer informeert over de inzet van de gelden, de daarmee behaalde resultaten in de brede zin van het woord, bijvoorbeeld of doelstellingen zijn bereikt, actiepunten zijn gerealiseerd e.d. 26 van de 30 jaarverslagen geven hierover geen enkele informatie. 4 van de 30 jaarverslagen bevatten enigszins vage informatie over inzet en resultaten. Geen van de jaarverslagen bevat concrete informatie of informatie, die als uitgebreid en inhoudelijk kwalitatief goed kan worden bestempeld.

De wijze waarop de financiën in de zorgplannen samenwerkingsverbanden VO zijn verwerkt is op enkel punt beter dan bij WSNS, maar op de andere punten minder goed en sterk onder de maat:

- 72% bevat een financiële paragraaf die als goed tot voldoende kan worden beschouwd
- slechts 4% legt een concrete koppeling tussen activiteiten en middelen
- eveneens slechts 4% bevat een zichtbare verbinding met de meerjarenplanning
- geen van de plannen geeft informatie over de financiën van het voorgaande jaar.

6.5 Conclusies

De zorgplannen bevatten in de meeste gevallen een goede of voldoende beschrijving van de inhoudelijke plannen. De koppeling met de beschikbare financiële middelen is zwak of afwezig. Een meerjaren raming ontbreekt in nagenoeg alle zorgplannen. Ruim de helft van de zorgplannen maakt wel melding van de beleidsontwikkeling van Passend Onderwijs. Echter meer in de vorm van een signalering dan een beschrijving van de consequenties voor het eigen beleid.

Inhoudelijke planvorming en verantwoording vinden gescheiden van de financiële planning en verantwoording plaats. De wet- en regelgeving werkt dit als het ware in de hand. De financiële middelen worden aan de kassierscholen overgemaakt. De kassierscholen storten deze middelen door naar de overige scholen. De scholen nemen deze middelen (waarschijnlijk) op in hun (kalenderjaar) begroting. En deze middelen worden op bestuursniveau (op kalenderjaar basis) verantwoord in de jaarrekening. De onderzochte jaarverslagen van kassierscholen leiden tot de conclusie dat in het merendeel van de gevallen niet voldaan wordt aan de eisen dat de bevoegde gezagsorganen de toegekende bedragen herkenbaar opnemen in de jaarrekening, de daarmee samenhangende lasten worden verantwoord, zodat duidelijk is dat de verstrekte bekostiging wordt besteed aan het doel waarvoor zij is verleend. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in de jaarverslagen van niet-kassierscholen wel het geval is.

De jaarverslagen van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met scholen die de kassiersfunctie van het samenwerkingsverband VO vervullen geven voor het merendeel onvoldoende inzicht in de besteding van de zorgmiddelen in kwestie:

- 4 van de 30 geven goed inzicht in inkomsten en uitgaven (13%)
- 1 op de 30 geeft dit voldoende (geen toelichting in woorden) (3%)
- 9 van de 30 geeft dit matig: alleen de inkomsten en geen toelichting (30%)
- 16 van de 30 geeft geheel geen informatie (53%)

Voorts besteden 28 van de 30 (93%) geen aandacht aan het verschil tussen begroting en realisatie en 26 van de 30 (87%) geven geen informatie over de bereikte resultaten.

Voor de samenwerkingsverbanden VO kan de vergelijking tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten niet gemaakt worden, omdat de verantwoording plaatsvindt in de jaarrekening van één van de betrokken VO-instellingen.

7. Samenvatting, conclusies, visie onderzoekers en aanbevelingen

7.1 Samenvatting

Algemeen

Deze paragraaf is een algemene samenvatting van het onderzoek. Paragraaf 7.2. bevat een samenvatting van enkele financiële gegevens (kengetallen).

De in dit rapport beschreven documentstudies laten zien dat er in de betreffende onderwijsorganisaties geen of een zeer geringe koppeling bestaat tussen de voor speciale zorg beschikbare middelen (geld) en de activiteiten die in het kader van speciale zorg plaatsvinden (onderwijs). Hiermee is niet gezegd dat de speciale zorg niet op orde is. Het betekent wel dat geld en middelen los van elkaar worden benaderd in (de planning van) de inzet van de zorgmiddelen en de verantwoording hiervan.

Onderstaand worden de deelonderzoeken samengevat.

LGF(Rugzakken)

Op 1 oktober 2008 hadden ongeveer 36.500 kinderen (PO en VO) een rugzak. Aan middelen voor rugzakken is ongeveer € 400 miljoen beschikbaar.

In het primair en voortgezet onderwijs heeft 1,4% van de leerlingen een rugzak. Ongeveer twee derde van de scholen in primair en voortgezet onderwijs telt 1 à 2% rugzakleerlingen. Het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs tellen relatief de meeste rugzakleerlingen, 8% resp. 6%. Het is de vraag of dit ook beoogd wordt met het instrument rugzak.

Het aantal leerlingen met een rugzak stijgt jaarlijks. De stijging in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs is relatief veel groter dan in het reguliere basisonderwijs en het reguliere voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs lijkt er een verband te bestaan tussen schoolgrootte en aandeel rugzakleerlingen. Kleine scholen hebben relatief meer rugzakleerlingen dan grote scholen. Mogelijk is de ligging van deze kleine scholen (vaak in plattelandsgebieden) en de bereikbaarheid van het speciaal onderwijs een van de verklaringen.

In totaal zijn 84 jaarverslagen (jaarrekening en bestuursverslag) van besturen die bevoegd gezag zijn van (onder andere) één of enkele scholen met veel rugzakleerlingen of besturen die op bestuursniveau meer dan 5% rugzakleerlingen hebben (en minimaal 10 leerlingen) onderzocht. Geen enkele jaarrekening bevat uitgebreide financiële informatie over dit onderwerp. In bijna driekwart van de gevallen ontbreekt elke vorm van informatie. Er bestaat ook geen wet- en regelgeving die voorschrijft dat besturen hierover informatie in de jaarrekening of het bestuursverslag moeten opnemen. Bovendien zijn de LGF-middelen zijn sinds 1 januari 2007 niet meer geoormerkt.

WEC-instellingen

Er zijn 323 scholen voor speciaal onderwijs in Nederland. Er zijn 150 bevoegde gezagsorganen met (onder andere) één of meer WEC-scholen. 93 van deze besturen hebben alleen maar één of meerdere WEC-scholen onder zich. De rijksmiddelen voor het speciaal onderwijs (WEC-scholen) bedragen ruim € 1 miljard. Het totaal aantal leerlingen bedraagt ruim 66.000.

In totaal zijn 93 jaarrekeningen van WEC besturen met uitsluitend speciaal onderwijsinstellingen onderzocht. Twee derde van alle leerlingen op WEC scholen vallen onder deze 93 besturen.

De gepresenteerde jaarverslagen bevatten veel nuttige informatie. Voor een gedetailleerde analyse van de inzet van de zorgmiddelen zijn de gegevens van de jaarrekeningen echter niet toereikend. De koppeling tussen inhoudelijk beleid en het financiële beleid zoals gepresenteerd in de jaarverslagen is

echter beperkt aanwezig tot geheel afwezig. De jaarrekeningen geven wel een goed beeld van de financiële resultaten en de vermogenspositie van de instellingen. De realisatie, zoals weergegeven in de jaarrekening, wijkt aanzienlijk af van de begroting. Slechts in ca. 22% van de gevallen wordt er een transparante en verhelderende toelichting op de financiële resultaten (afwijkingen) gegeven, in de andere gevallen beperkt of niet. Dit maakt de waarde van de begroting als sturingsinstrument beperkt tot zeer beperkt.

Het merendeel van de scholen haalt een positief rendement. 40% van de instellingen behaalt meer dan 5% rendement. Dit beeld geldt ook voor de afzonderlijke clusters (1, 2, 3, 4). In alle clusters worden meer positieve dan negatieve rendementen behaald. De hoogste rendementen worden in cluster 4 behaald; twee derde van instellingen behaalt daar meer dan 3% rendement. Het onderzoek wijst niet uit dat er een verband bestaat tussen grote aantallen ambulante leerlingen en hoge rendementen. De verschillen in weerstandsvermogen tussen de diverse instellingen zijn groot. Zestig procent van de onderzochte besturen bevindt zich binnen de signaleringsgrenzen van 10 – 30%.

REC's

De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. € 15 miljoen.

De bestuursverslagen die in het jaarverslag zijn opgenomen geven niet echt inzicht in de ontwikkeling van de bedrijfsactiviteiten met een koppeling naar de financiële aspecten daarvan.

In slechts 4% werd er een toereikende toelichting gegeven op het financiële resultaat en in 35% een beperkte toelichting.

De jaarrekeningen van de REC's laten zien dat de realisatie aanzienlijk afwijkt van de begroting. Het lijkt erop dat niet-structurele baten, zoals projectgelden, niet begroot worden, want met name de verschillen tussen de ontvangen vergoedingen en de begrote vergoedingen zijn aanzienlijk. De feitelijk hogere baten hebben vervolgens niet geleid tot hogere personele lasten. De personele kosten zijn daarbij wel in lijn met de begroting. Zij zijn in 2007 wel gestegen ten opzichte van het voorgaande verslagjaar: van € 8,4 miljoen naar € 12,9 miljoen.

Gemiddeld hebben de REC's gezamenlijk een rentabiliteit van ruim 4%. Per REC verschilt het resultaat echter aanzienlijk met forse uitschieters naar beneden en naar boven.

Het eigen vermogen is ongeveer gelijk aan een jaar van rijksbekostiging. Het weerstandsvermogen (volgens de definitie als in het primair onderwijs gehanteerd) van de REC's is gemiddeld ruim 90%.

Samenwerkingsverbanden WSNS

Ongeveer 45.000 leerlingen bezoeken een speciale school voor basisonderwijs. Er zijn ongeveer 240 Samenwerkingsverbanden WSNS. De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. € 365 miljoen (inclusief de directe bekostiging van het SBO).

De wijze waarop de financiën in de zorgplannen WSNS (integraal) zijn verwerkt is zonder meer onder de maat, slechts 10% legt een concrete koppeling tussen activiteiten en middelen en slechts 5% bevat meerjarige financiële informatie die kwalitatief voldoende of goed is.

De jaarverslagen van samenwerkingsverbanden WSNS geven voor 60% van de gevallen inhoudelijk goede algemene informatie, maar de relatie tussen de voornemens (zoals bijvoorbeeld in het zorgplan neergelegd) en de uiteindelijke realisatie wordt slechts in enkele gevallen goed gelegd.

Blijkens de jaarrekeningen van de samenwerkingsverbanden WSNS zijn er grote verschillen tussen wat men begroot heeft en wat uiteindelijk gerealiseerd is. In absolute zin gaat het om beperkte getallen (gemiddeld per verband € 62.500 meer baten dan begroot en € 33.500 meer lasten dan begroot). In relatieve zin is de afwijking groot: van een gezamenlijk gemiddeld begrote rentabiliteit van 2,7% naar een gerealiseerde rentabiliteit van ruim 5,5%, dit is een afwijking van ruim 100%. De samenwerkingsverbanden WSNS behalen van de onderzochte sectoren het hoogste rendement (2007).

Samenwerkingsverbanden VO/SVO

De rijksbijdragen aan deze samenwerkingsverbanden bedragen ca. € 40 miljoen. De rijksmiddelen

voor PRO en LWOO bedragen ca. € 475 miljoen. 28.000 leerlingen volgen onderwijs op een school voor Praktijkonderwijs en 100.000 leerlingen maken gebruik van Leerweg Ondersteund Onderwijs. De zorgplannen van de samenwerkingsverbanden bevatten in de meeste gevallen een goede of voldoende beschrijving van de inhoudelijke plannen. De koppeling met de beschikbare financiële middelen is zwak of afwezig. Een meerjarenraming ontbreekt in nagenoeg alle zorgplannen. Inhoudelijke planvorming en verantwoording vinden gescheiden van de financiële planning en verantwoording plaats. De wet- en regelgeving werkt dit als het ware in de hand. De financiële middelen worden aan de zgn. kassierscholen overgemaakt. De kassierscholen storten deze middelen door naar de overige scholen. De scholen nemen deze middelen (waarschijnlijk) op in hun (kalenderjaar) begroting. En deze middelen worden op bestuursniveau (op kalenderjaar basis) verantwoord in de jaarrekening. De onderzochte jaarverslagen van kassierscholen leiden tot de conclusie dat in het merendeel van de gevallen niet voldaan wordt aan de eisen dat “de bevoegde gezagsorganen de toegekende bedragen herkenbaar opnemen in de jaarrekening, de daarmee samenhangende lasten worden verantwoord, zodat duidelijk is dat de verstrekte bekostiging wordt besteed aan het doel waarvoor zij is verleend”. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in de jaarverslagen van niet-kassierscholen wel het geval is.

De jaarverslagen van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met scholen die de kassiersfunctie van het samenwerkingsverband VO vervullen geven voor het merendeel onvoldoende inzicht in de besteding van de zorgmiddelen in kwestie, in 5 van de 30 onderzochte gevallen gebeurt dit goed tot voldoende. Voorts besteden 28 van de 30 verslagen geen aandacht aan het verschil tussen begroting en realisatie en 26 van de 30 geven geen informatie over de bereikte resultaten.

Voor de samenwerkingsverbanden VO kan de vergelijking tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten niet gemaakt worden, omdat de verantwoording plaatsvindt in de jaarrekening van één van de betrokken VO-instellingen.

7.2. Cijfermatige samenvatting primair onderwijs

Gegevens jaarverslagen 2007, bedragen in miljoenen euro's

Deze paragraaf bevat informatie over de totale bekostiging van het primair onderwijs (WPO en WEC), de totale baten en de lasten en enkele financiële kengetallen.

	<i>Basisonderwijs</i>	<i>SBO</i>	<i>WEC-SO</i>	<i>WSNS PO</i>	<i>REC's</i>	<i>Totaal</i>
Totale baten	7290	96	995	231	29	8641
OCW baten	6671	81	876	210	15	7853
Totale lasten	7250	93	963	218	28	8552
Resultaat	40	3	32	13	1	89

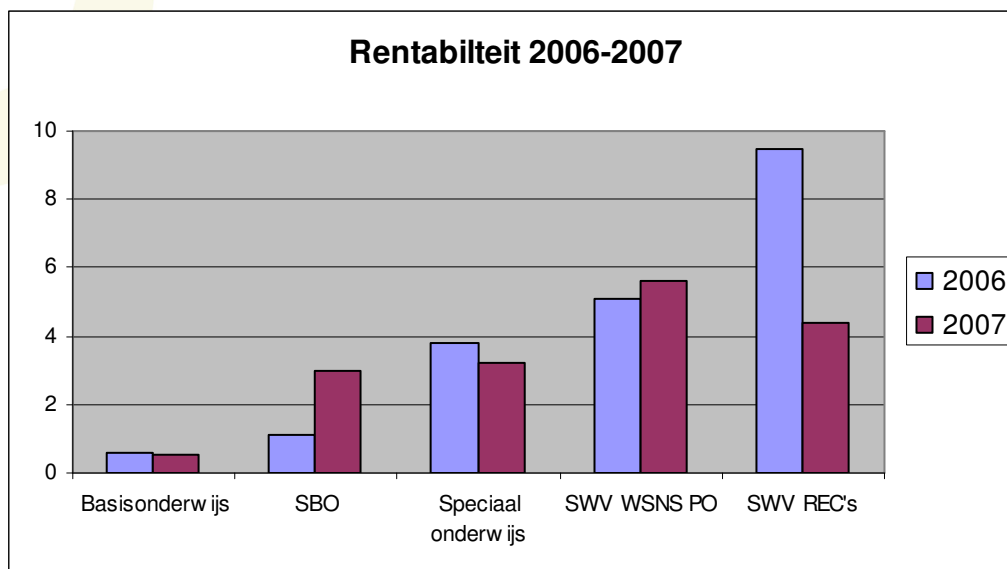
In de totale sector wordt in totaal 90 miljoen resultaat gemaakt; dit is het saldo van baten en lasten, excl. financiële baten en lasten.

In absolute getallen gezien wordt het grootste gedeelte van dit resultaat in het basisonderwijs geboekt, dat immers ook de grootste sector is. Relatief gezien wordt in deze sector echter het minste resultaat behaald.

<i>Kengetallen</i>	<i>Basisonderwijs</i>	<i>SBO</i>	<i>WEC-SO</i>	<i>WSNS PO</i>	<i>REC's</i>	<i>Totaal</i>
Solvabiliteit	60%	68%	55%	66%	50%	59%
Rentabiliteit ²⁵	0,5%	3,0%	3,2%	5,6%	4,4%	1,0%
Liquiditeit	2,5	2,5	2,5	2,9	2,0	2,4
Weerstandsvermogen PO-definitie	21%	33%	19%	30%	92%	22%

²⁵ Dit heeft betrekking op het resultaat, excl. de financiële baten en lasten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de hoogste rentabiliteit gemaakt wordt in de samenwerkingsverbanden WSNS en bij de REC's; de overige sectoren van scholen voor zorgleerlingen kennen een ongeveer gelijk rendement en het minste rendement wordt gemaakt in het reguliere basisonderwijs. De solvabiliteit en de liquiditeit laten geen grote verschillen zien, het weerstandsvermogen wel.



7.3. Conclusies

Uit de jaarverslagen PO, VO, WEC-instellingen, REC's en samenwerkingsverbanden WSNS kan geen duidelijk dan wel concreet beeld worden gehaald hoe de zorggelden besteed worden. Dit kan evenmin uit de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden, waarbij bij deze documenten het beeld nog verder vertroebeld wordt door de zeer ontoereikende financiële informatie die in deze plannen wordt gegeven met betrekking tot de voorgenomen activiteiten. Begrotingen (afgezien van de begrotingen zoals in de zorgplannen opgenomen) zijn niet landelijk beschikbaar. Maar zelfs al zouden die dat wel zijn, dan nog blijken uit de jaarverslagen in (zeer) veel gevallen dermate grote afwijkingen tussen begroting en realisatie, dat de waarde van hetgeen in de begrotingen aan getallen is opgenomen ter discussie staat.

De jaarverslagen voldoen in grote lijnen aan de voorschriften, die algemeen, cijfermatig en financieel-technisch van aard zijn. De huidige voorschriften met betrekking tot de verslaglegging (jaarrekening en bestuursverslag) leiden er niet toe dat schoolbesturen cijfers en/of resultaten publiceren op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over de besteding van de zorgmiddelen.

De zorgplannen voldoen in meerderheid niet aan alle wettelijke eisen²⁶. Met name met betrekking tot "de wijze waarop de bekostiging wordt ingezet" en "beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten" schieten de plannen te kort.

Bovenstaande betekent niet per definitie dat de speciale zorg niet op orde is. Op basis van de zorgplannen (en in bepaalde mate ook op basis van de jaarverslagen) kan wel worden geconcludeerd dat er concrete, gedetailleerde plannen worden gemaakt en uitgevoerd in het kader van de speciale zorg. Doordat de resultaten niet gemeten worden en de resultaten niet gerelateerd worden aan de ingezette middelen (dit is althans niet terug te vinden in de zorgplannen of de jaarverslagen), kan geen antwoord gegeven worden op de vraag of de inzet van de zorgmiddelen doelmatig (efficiënt en effectief) plaatsvindt.

Daar waar de plannen en de verslagen niet of onvoldoende aan de voorschriften voldoen worden de besturen hier niet op aangesproken door resp. CFI en de Inspectie. De overheid benut niet alle mogelijkheden die zij heeft om onderwijsinstellingen te stimuleren of te dwingen transparant te zijn over de inzet van zorgmiddelen.

De overheid hanteert zelf ook een gesegmenteerde benadering. De voorschriften voor jaarrekening en jaarverslag nodigen organisaties niet uit tot integrale verantwoording. Aan CFI moeten onderwijsinstellingen verantwoording afleggen over de gelden, door middel van de jaarrekening en jaarverslag (het primair en speciaal onderwijs pas sinds verslagjaar 2006), aan de Inspectie over het onderwijs. Nog maar sinds kort kijkt de Inspectie soms met een integralere blik naar de instellingen; bij de beoordeling van zwakke en zeer zwakke scholen wordt de Auditdienst betrokken. De terugkoppeling die schoolbesturen en besturen van samenwerkingsverbanden van CFI ontvangen op hun jaarrekening en jaarverslag is louter financieel van karakter.

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt, dat bestudering van de wettelijk voorgeschreven documenten; zorgplannen en jaarverslagen, geen tot uiterst beperkt inzicht oplevert van de inzet van zorgmiddelen. Een diepgaand accountantsonderzoek, als naar wij aannemen bedoeld in de motie Kraneveldt, zal naar onze mening dan ook niet de beoogde informatie opleveren. Het is voor accountants of anderen niet mogelijk om op basis van bij de overheid beschikbare informatie uitspraken te doen en conclusies

²⁶ Artikel 19 WPO, artikel 10h WVO

te trekken over de inzet van de zorgmiddelen.

De vraag die zich vervolgens aandient, is of, en zo ja hoe, dit inzicht dan wel verkregen kan worden. Daartoe is bij wijze van proef een verdiepend onderzoek uitgevoerd bij een VO-bestuur. Daar zijn documenten opgevraagd die niet aan de overheid (Ministerie OCW, CFI of Inspectie) ter hand moeten worden gesteld, maar waarvan wel verondersteld kan worden dat zij meer informatie over de inzet van zorggelden geven (begrotingen, formatieplannen, overige beleidsdocumenten). Bestudering van deze documenten leverde echter evenmin de gewenste informatie op: de feitelijke inzet van de zorgmiddelen werd bij het betrokken VO-bestuur niet op het niveau van de beleidsmakers vastgelegd.

Daarop is nagegaan of op een nog dieper niveau, school-/locatieniveau, aan de hand van meer operationele informatie en interviews vastgesteld kon worden welke feitelijke activiteiten, gedekt door welke middelen hebben plaatsgevonden. Het antwoord daarop is bevestigend: met dit onderzoek, dat de vorm heeft van een case-study en waarbij sprake is van determinering van activiteiten en bijbehorende middelen middels reconstructie, is de gewenste informatie verkregen. Indien op schoolniveau, door middel van een reconstructie, wordt geprobeerd de inzet van de zorgmiddelen vast te stellen, dan is dit dus mogelijk. In bijlage 1 is de case-study beschreven. Deze case-study geeft aanleiding om te veronderstellen dat bij soortgelijke case-studies bij het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs eveneens de gewenste informatie over de besteding van de zorgmiddelen is te verkrijgen. In onze aanbevelingen komen wij op dit punt terug.

Slechts incidenteel nemen besturen initiatieven om, boven de wettelijke vereisten uit, verantwoording af te leggen over de inzet van de zorgmiddelen en de hiermee beoogde en bereikte resultaten.

De financiële functie²⁷ is binnen vrijwel alle organisaties voor primair en speciaal onderwijs en de meeste organisaties voor voortgezet onderwijs nog in ontwikkeling (Staatssecretaris Dijkema heeft dit ook al enkele keren in een brief aan de Kamer geconstateerd).

(Te) hoge financiële resultaten lijken vrijwel nooit voort te komen uit de wens tot oppotten, maar lijken het resultaat van het maar in beperkte mate grip hebben op de cijfers. Het financiële resultaat ontstaat min of meer autonoom naast het primaire proces.

“De zorgmiddelen” is een verzamelnaam voor minstens zes geldstromen, die in doel, systematiek en traceerbaarheid zeer divers zijn. De rugzakmiddelen zijn bestemd voor één leerling en worden direct aan de school uitgekeerd. De middelen voor de WEC-scholen betreffen alle middelen die aan deze schoolbesturen worden uitgekeerd, ten behoeve van alle personele en materiële uitgaven die deze scholen moeten doen. De middelen voor de samenwerkingsverbanden komen via diverse schijven op hun bestemming terecht. Samenwerkingsverbanden WSNS moeten een jaarrekening en jaarverslag indienen, samenwerkingsverbanden VO/SVO leggen financiële verantwoording af via de zgn. “kassierscholen”.

²⁷ Onder “de financiële functie” verstaan wij de complete wijze waarop het financieel beleid en beheer binnen een organisatie samenhangend is vormgegeven en wordt uitgevoerd, in procesmatige zin én qua personele bezetting.

7.4. Visie van de onderzoekers

Het probleem van de ontbrekende of zeer geringe koppeling tussen de voor speciale zorg beschikbare middelen (geld) en de activiteiten die in het kader van speciale zorg plaatsvinden (onderwijs), is geen probleem dat specifiek aan het licht komt bij het onderzoek naar de besteding van zorgmiddelen.

Plan- en verantwoordingsdocumenten zijn op het punt van de zorgmiddelen niet slechter dan op andere onderdelen daar waar het de koppeling tussen geld en onderwijs betreft. In zijn algemeenheid is binnen organisaties voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs de koppeling tussen geld en onderwijs gering of ontbreekt geheel.

Maar heel weinig organisaties werken vanuit een integrale benadering. Onderwijs en financiën zijn gescheiden portefeuilles, die van nature niet geneigd lijken zich met elkaars domein te bemoeien. Het zijn veelal gescheiden circuits, met andere actoren. Zodat integrale afwegingen vaak niet gemaakt worden.

De zwak ontwikkelde financiële functie leidt er vervolgens toe dat er met veilige, ruime marges gewerkt wordt. Je kunt alleen maar “scherp zeilen” als je die kunst beheerst. Het werken met ruime marges leidt vervolgens in veel gevallen tot positieve resultaten.

Ook het beleidsvoerend vermogen van de organisaties is gering. Aan plannen is geen gebrek, integendeel. Als we de zorgplannen als norm nemen, worden er in vrijwel alle verbanden lijvige plannen gemaakt, maar ze zijn over het algemeen te weinig resultaatgericht en kwalitatief slecht daar waar het de integraliteit betreft (koppeling tussen geld en onderwijs). De indruk bestaat dat 75 procent van de energie die men steekt in de beleidscyclus in de planfase wordt gestoken, maar zonder dat de gewenste integraliteit wordt bereikt. Bovendien ontbreekt de onderlinge samenhang tussen de diverse plannen en verantwoordingsdocumenten. De vraag is dan ook in welke mate de plannen de dagelijkse praktijk beïnvloeden. Enerzijds vanwege de geringe resultaatgerichtheid, anderzijds omdat plan en dagelijks handelen vaak niet gekoppeld worden. Verderop in de beleidscyclus neemt de verwatering verder toe. Als resultaten al meetbaar in kaart worden gebracht, dan gebeurt dit zelden integraal. Nieuwe plannen worden zelden gebaseerd op concrete resultaten uit de vorige beleidscyclus.

Het feit dat er niet vanuit een integrale benadering wordt gewerkt kan een aantal gevolgen hebben. Nieuwe taken leiden tot vragen naar meer geld. De discussie “oud voor nieuw” wordt zelden gevoerd. Jaarlijkse of meerjaarlijkse integrale afwegingen met betrekking tot de inzet van alle middelen worden zelden gemaakt. Bestaande inzet van middelen wordt, gewoontegetrouw, gecontinueerd. Er is binnen de organisaties vrijwel geen bewustzijn met betrekking tot alternatieve keuzes die gemaakt kunnen worden op basis van beschikbare middelen (geld en tijd).

Dit alles betekent niet automatisch dat de speciale zorg op de scholen slecht is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit praktijksituaties die worden geanalyseerd, door de inzet van de zorgmiddelen tot in detail te reconstrueren. En ook uit inspectierapporten over individuele scholen, beschikbaar via de site van de Onderwijsinspectie, blijkt dat veel scholen de speciale zorg, op leerlingniveau, voldoende tot goed vormgeven. Maar niet duidelijk is met welke hoeveelheid middelen dit wordt gerealiseerd, dus ook niet of het efficiënter en effectiever kan (bijvoorbeeld ten aanzien van beeldvorming of overhead) of dat er misschien een tekort aan zorgmiddelen is. Ook vóór lumpsum was dit inzicht er niet.

Het beeld ontstaat van een sector die inhoudelijk bij het onderwijs en in dit kader meer specifiek bij het onderwijs aan kinderen die zorg behoeven zeer betrokken is, maar daarbij niet in staat is een betrouwbare koppeling te leggen tussen enerzijds de activiteiten die men wil ondernemen c.q. onderneemt en anderzijds de daaraan verbonden kosten.

Overigens zal een goede onderwijsinstelling de reguliere middelen en de zorgmiddelen geïntegreerd en samenhangend inzetten, zodat een maximaal effect wordt bereikt, deels via algemene oplossingen. Aangenomen dat een dergelijke instelling in de onderzochte documenten

vertegenwoordigd was, moet ook dan geconstateerd worden dat de resultaten veel transparanter gemaakt kunnen worden.

De bevindingen sluiten aan op eerdere onderzoeken:

- Oberon, 2006: onderzoek met Sardes naar het gemengde model van bekostiging in het voortgezet onderwijs. Ook uit dit onderzoek bleek dat in de zorgplannen de informatie over doelen en kosten globaal bleef en de verantwoording zich vrijwel overal beperkte tot de inzet van het regionaal zorgbudget; de besteding door scholen van het doorgesluisde zorgbudget was ondoorzichtig omdat er niet duidelijk verantwoording werd afgelegd.
- Rekenkamer, 2005: onderzoek naar de vraag of alle leerlingen de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben, dit naar aanleiding van de beleidsoperatie voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. De Algemene Rekenkamer constateerde onder meer dat in de zorgplannen vaak een financiële verantwoording ontbrak, zodat er geen relatie gelegd kon worden tussen doel en middelen. Er bestond, zo stelde de Rekenkamer, voor de betreffende departementen onvoldoende zicht op hoe het geld voor zorgleerlingen door de samenwerkingsverbanden en de scholen werd besteed en welke prestaties zij daarvoor leverden. De scholen en samenwerkingsverbanden zelf beschikten niet over deze informatie en konden dan ook niet onderbouwen of het beschikbare geld toereikend was.
- Rekenkamer, 2004: onderzoek naar de beleidsoperatie Weer Samen Naar School. De Algemene Rekenkamer constateerde onder meer dat de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden onderling sterk in kwaliteit verschilden en dat op het gebied van planmatig werken en verantwoorden over resultaten en besteding van middelen nog veel verbeterd kon worden.

7.5. Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn gestoeld op de volgende overwegingen:

- Schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren meer autonomie gekregen. Deze autonomie geldt ook met betrekking tot de inzet van zorgmiddelen. De overheid gaat over het “wat?”, niet over het “hoe?”. De overheid kan wel eisen stellen met betrekking tot het transparant maken van de inzet van zorgmiddelen en moet dit ook nadrukkelijker doen.
- Een goede school zal reguliere middelen en zorgmiddelen geïntegreerd inzetten (in mindere mate geldt dit ook voor de rugzakmiddelen). Een stringente scheiding is onwenselijk. Dit neemt niet weg dat de inzet van de zorgmiddelen concreet geïdentificeerd kan en moet worden.
- Verantwoording van zorgmiddelen vindt primair op schoolniveau plaats, omdat hier concreet en tastbaar (voor inspectie en ouders) zichtbaar gemaakt kan worden welke middelen er zijn en hoe zij worden ingezet.
- Transparantie en verantwoording komen vooral tot hun recht via de zogenaamde “horizontale verantwoording”. Scholen moeten vooral hiertoe worden gestimuleerd.
- De vigerende wet- en regelgeving, met enkele wezenlijke aanvullingen in teksten en uitvoering, biedt, in combinatie met horizontale verantwoording, voldoende instrumentarium om de inzet van zorgmiddelen transparanter te verantwoorden. “Iets geheel nieuws” is onwenselijk en onnodig.

Aanbevelingen:

1. Van onderwijsinstellingen mag en moet geëist worden dat zij zichzelf, de overheid en de omgeving helder zicht geven op, onder meer, de inzet van zorgmiddelen. Dit gebeurt thans onvoldoende. Verbetering kan worden gerealiseerd door:
 - de sector te stimuleren en te ondersteunen bij het transparant koppelen van doelen en middelen (cultuuraspect); (aanbeveling 2 en 3),
 - bestaande wet- en regelgeving na te leven (aanbeveling 4),
 - bestaande wet- en regelgeving beperkt uit te breiden (aanbeveling 5).
2. Aanbevolen wordt prioriteit te leggen bij de sector tot het inzicht te brengen dat, onder meer, de inzet van de zorgmiddelen transparant moet worden verantwoord. En vervolgens de vaardigheid te ontwikkelen dit inzicht in de praktijk te brengen. Scholen en schoolbesturen dienen nadrukkelijk verantwoording af te leggen over de van de overheid ontvangen zorgmiddelen. Meer in het bijzonder over:
 - de omvang van de voor speciale zorg beschikbare middelen,
 - de met deze middelen nagestreefde doelstellingen,
 - de feitelijke inzet/besteding,
 - de bereikte resultaten en de consequenties hiervan voor de volgende beleidsperiode.
3. Nieuwe en/of veel extra regelgeving op het gebied van planning en/of verantwoording (van zorgmiddelen) leidt mogelijk wel tot een papieren verantwoording, maar niet tot werkelijke versterking van het integrale beleidsvoerend vermogen van onderwijsinstellingen. Geadviseerd wordt dan ook daarvoor niet te kiezen, maar de sector(en) te ondersteunen in het komen tot een transparante en ook voor de onderwijsinstellingen zelf verhelderende verantwoording van doelen en middelen en de koppeling daartussen. Dit kan bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van formats en best practices. Landelijke organisaties als de PO-raad en de VO-raad spelen hierin naar onze mening een zeer belangrijke rol.

4. Het is wenselijk dat de Inspectie de taken die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld het Toezichtkader Primair Onderwijs, ook uitvoert in relatie tot de zorgplannen WSNS en VO/SVO. De Inspectie richt zich, in het kader van het onderwerp van dit rapport, op:
- de kwaliteit van de leerlingenzorg,
 - de wijze waarop de school zorg en begeleiding bepaalt, planmatig uitvoert en de effecten nagaat,
 - de wijze waarop de school leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zich laat ontwikkelen.

Het is wenselijk dat de inspectie zich ook richt op de wijze waarop de school speciale zorgdoelstellingen en de beschikbare zorgmiddelen transparant koppelt en geadviseerd wordt de Zorgplannen WSNS en VO/SVO inhoudelijk te laten beoordelen door de inspectie, met name met betrekking tot de koppeling tussen middelen en doel. Dit kan goed vorm krijgen door Inspectie en Auditdienst intensief te laten samenwerken en dan niet louter (zoals thans gebeurt) met betrekking tot (zeer) zwakke scholen.

5. Geadviseerd wordt bestaande wet- en regelgeving op enkele specifieke onderdelen uit te breiden.

5A Schoolplan

In het Schoolplan²⁸ (artikel 12 WPO, vergelijkbare artikelen in WVO en WEC) geven scholen aan “welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is”.

Wenselijk is aan het Schoolplan, of het aan dit plan ontleende jaarplan, toe te voegen:

- de omvang van het voor speciale zorg beschikbare budget van overheidswege
- de afwegingen die gemaakt zijn m.b.t. de inzet van deze middelen en de gemaakte keuzes
- de in de vorige planperiode op deze punten bereikte resultaten

5B Schoolgids

De Schoolgids²⁹ (artikel 13 WPO, vergelijkbare artikelen in WVO en WEC) bevat informatie over “de wijze waarop de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is, wordt vormgegeven”.

Wenselijk is algemene informatie toe te voegen over:

- de omvang van het voor speciale zorg beschikbare budget van overheidswege
- de afwegingen die gemaakt zijn m.b.t. de inzet van deze middelen
- de in de vorige planperiode op deze punten bereikte resultaten

5C Bestuursverslag

De wet- en regelgeving met betrekking tot de jaarrekening en het bestuursverslag kent geen voorschriften m.b.t. de speciale zorg (Besluit informatievoorziening WPO/WEC).

Het in de jaarrekening zichtbaar maken van de voor speciale zorg ontvangen middelen en de besteding hiervan vergt een totaal andere opzet van de jaarrekening. Dit is, zo kort na de invoering van lumpsum in het PO, onwenselijk.

Wenselijk is toe te voegen dat het bestuursverslag een paragraaf bevat over de inzet van de zorgmiddelen, in het bijzonder:

- de omvang van de voor speciale zorg³⁰ beschikbare middelen
- de met deze middelen nagestreefde doelstellingen

²⁸ Minimaal eenmaal per vier jaar

²⁹ Jaarlijks

³⁰ WEC scholen bijvoorbeeld de AB middelen

- de feitelijke inzet/besteding
- de bereikte resultaten en de consequenties hiervan voor de volgende beleidsperiode.
Wenselijk is dat de overheid de schoolbesturen een inhoudelijke reactie geeft op, onder meer, deze paragraaf.

6. Geadviseerd wordt meerdere case-studies als vermeld in bijlage 1 uit te voeren in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Deze case-studies kunnen best-practices op leveren en de resultaten kunnen betrokken worden bij de verdere beleidsontwikkeling op landelijk niveau, bijvoorbeeld in het kader van Passend Onderwijs. Het zwaartepunt dient overigens niet te liggen op reconstructies, maar op maatregelen die de toekomstige beleidsvoering en transparantie verbeteren.
7. Landelijk gaan de discussies veelal over de eigen vermogens van onderwijsinstellingen, zie ook de artikelen van het Onderwijsblad (AOB). Daarbij is niet bekend hoe, op welke gronden, dan wel met welke doelstellingen, deze vermogens al dan niet tot stand gekomen zijn. Als deze vermogens (mede) ontstaan dan wel groeien doordat instellingen jaarlijks een positief resultaat hebben in combinatie met een reeds voldoende weerstandsvermogen, kan in ieder geval wel de conclusie getrokken worden dat in dat geval middelen aan het primaire proces, het onderwijs, onthouden worden. Dan nog overigens verdient het aanbeveling de achterliggende redenen te onderzoeken.
Geadviseerd wordt de ontwikkeling van de rentabiliteit in de verschillende onderwijssectoren te monitoren en op de achterliggende oorzaken onderzoek te doen.
8. Geadviseerd wordt onderzoek te doen naar het beleidsvoerend vermogen binnen de onderzochte sectoren waar het de financiën betreft, meer in het bijzonder naar de financiële functie en hoe deze verder ontwikkeld/versterkt kan worden.
In het verlengde hiervan en gezien de op grote schaal geconstateerde verschillen tussen begrotingen enerzijds en realisaties anderzijds, wordt geadviseerd onderzoek te doen naar de wijze waarop begrotingen tot stand komen en vervolgens als sturingsinstrument lopende het begrotingsjaar worden gebruikt. Daarbij dient tevens betrokken te worden op welke wijze extra baten die pas lopende het begrotingsjaar zeker zijn, al dan niet in de begroting verwerkt worden.
Overwogen kan worden op korte termijn een format aan te leveren voor begrotingen op het niveau van samenwerkingsverbanden waardoor onderlinge vergelijking en aansluiting met het format van de jaarrekening mogelijk worden.

Bijlage 1 Grote VO school in provinciestad

Op een grote VO school in een provinciestad is een case study gedaan naar de feitelijke omvang en inzet van de zorgmiddelen. Onderzocht is of duidelijk te krijgen valt, op het niveau van de werkvloer, hoeveel zorgmiddelen daadwerkelijk beschikbaar zijn en waarvoor deze daadwerkelijk worden ingezet.

Een belangrijk deel van de zorgmiddelen wordt beschikbaar gesteld voor LWOO leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze leerlingen zitten op een VO school en het onderwijs aan deze leerlingen vormt een integraal onderdeel van het totale onderwijs dat op zo'n VO school wordt gegeven. De kosten van de zorg die de leerlingen krijgen zijn verweven met de kosten van de gehele school. Het jaarverslag geeft nauwelijks aanknopingspunten voor het opbouwen van een beeld hoe een VO school de zorgmiddelen inzet. Deze paragraaf bevat een beknopte beschrijving van de inzet van de zorgmiddelen op een VO school. De gegevens zijn verkregen via een aantal interviews met het bestuur en het management van de twee vestigingen met LWOO leerlingen en door het bestuderen van beleidsdocumenten van de school en de lessentabellen en de tabellen voor personele inzet. Voor de waardering van de personele inzet is uitgegaan van de gemiddelde personeelslast zoals die nu geldt voor het voortgezet onderwijs.

Het college is een grote VO school (eenpitter) in een provinciestad in het midden van het land. De school heeft 3950 leerlingen die les krijgen op 6 locaties. Van de 3950 leerlingen zijn er 252 met een LWOO indicatie. De LWOO leerlingen zitten op de twee locaties voor VMBO met de kader en beroepsgerichte opleidingen. Op deze locaties zijn 9³¹ leerlingen met een rugzak.

De school heeft het geven van kwalitatief goed onderwijs hoog in het vaandel staan en het geven van een goede begeleiding aan leerlingen is een belangrijk speerpunt.

De school is relatief groot. In het onderwijs staat kleinschaligheid centraal. Dat wordt bereikt doordat het zwaartepunt van het onderwijs bij de vestigingen ligt en doordat de leerlingbegeleiding altijd gebeurt in een kleine afdeling met een klein team van medewerkers.

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen in beeld gebracht hoe hoog de baten zijn die de school ontvangt ten behoeve van de zorgtaken en welke kosten er zijn verbonden aan het uitvoeren van de zorgtaken. Voor de kosten geldt dat de samenstelling vooral afhangt van de keuzes die de school maakt.

De school kiest er voor om LWOO leerlingen in kleinere groepen les te geven dan de reguliere leerlingen. Voor LWOO leerlingen is de klassendeler 16. Dat wil zeggen dat er 1 groep wordt gevormd voor iedere 16 LWOO leerlingen. Voor de reguliere VMBO leerlingen is de klassendeler 24. Dat betekent dat er op deze school 6 extra groepen (klassen) zijn gevormd. Dit betekent niet dat LWOO leerlingen altijd in een afzonderlijke groep les krijgen of een in afzonderlijke klas zitten. Bij de samenstelling van een gemengde groep wordt de groepsgrootte wel verkleind ten opzichte van de reguliere groepsgrootte. De onderliggende normering is de genoemde klassendeler. Met name in VMBO leerjaar 3 en 4 zijn de groepen vaak gemengd samengesteld. Om in de praktijklessen iedere leerling de begeleiding en aandacht te geven die nodig is zijn er ook lesassistenten die samen met de docenten de praktijklessen verzorgen.

De zorgmiddelen die deze school ontvangt belopen in totaal ruim € 1 miljoen.

Dat budget is als volgt opgebouwd:

In het personele deel van de lumpsum ontvangt de school € 952.000. Dat zijn 13,7 FTE leraren die de school "extra" ontvangt vanwege de gunstiger leraar / leerling ratio voor LWOO leerlingen tegen de GPL van € 69.416.

³¹ In dit overzicht zijn alleen de rugzakleerlingen betrokken van de twee vestigingen met VMBO. De baten die worden ontvangen voor rugzakleerlingen op de andere vestigingen en de kosten zijn niet in het onderzoek betrokken.

In het materiële deel van de lump sum ontvangt de school een opslag voor de 252 LWOO leerlingen die in totaal € 45.000 belooft.

Van het samenwerkingsverband ontvangt de school in het schooljaar 2008/2009 € 31.000 voor het bieden van zorg aan leerlingen die niet zijn geïndiceerd maar die wel extra zorg nodig hebben.

Voor de rugzakleerlingen ontvangt de school een bedrag van € 13.000.

In tabel vorm:

Bron	Bedrag
Personele deel van de lump sum	€ 952.000
Materiële deel van de lump sum	€ 45.000
Samenwerkingsverband	€ 31.000
Rugzakken	€ 24.000
Totaal	€ 1.052.000

Om de kosten van de leerling-zorg op deze school in beeld te brengen hebben we de omvang van de inzet in uren en/of formatieplaatsen gebaseerd op de van de school verkregen gegevens. Voor de berekening van de kosten per formatieplaats is een normatieve prijs gehanteerd die overeenkomt met de gemiddelde personeelslast die in de bekostigingssystematiek voor de verschillende personeelscategorieën wordt gehanteerd.

De kosten van de zorg bestaan uit diverse componenten. In de eerste plaats zijn er de kosten van de extra klassen die gevormd worden. Dat zijn 6 klassen. Voor de lesgevende taak is hiervoor een directe personele inzet nodig van 7.8 FTE .

De materiële exploitatiekosten van een extra klas schatten we op € 20.000 per klas / groep.

De 2 locaties hebben samen 0,5 FTE extra aangesteld voor het mentoraat .

De beide VMBO locaties hebben een leerlingbegeleider met een aanstelling van 0.8 FTE. Hiervan wordt 0,6 FTE per locatie besteed aan de zorgleerlingen. Dat zijn niet alleen de geïndiceerde leerlingen, maar ook de andere leerlingen die extra zorg nodig hebben. De gezamenlijke inzet voor zorg door de leerlingbegeleiders is dus 1,2 FTE. Ook op de locaties van de school waar geen LWOO leerlingen zitten is er een leerlingbegeleider. De omvang van de inzet voor zorgleerlingen (niet geïndiceerd) is 0,4 FTE.

De school werkt in kleinschalige teams met een teamleider. Door de extra inzet van groepen en leraren is er ook een extra teamleider : 0,5 FTE.

Het zorgteam van de school kost 800 klokuren per jaar of wel 0,5 FTE

De inzet van orthopedagogische hulp bedraagt 0,8 FTE.

De administratie die samenhangt met zorg- en handelingsplannen is complex en omvangrijk. De met zorg gerelateerde kosten worden geschat op 0,5 FTE.

De conciërges van de locaties hebben een andere invulling van de taak gekregen. De zogenoemde pedagogische conciërge is ook op de kleinere locaties altijd aanwezig. De traditionele taken van een conciërge op het gebied van onderhoud worden uitbesteed. De met zorg verbandhoudende inzet van conciërges is 1 FTE.

De lessen en met name de praktijklessen worden niet alleen begeleid door een docent, maar ook door een lesassistent. Dat omvat 3 FTE.

Het deel van de tijd die door het management van de school en door het college van bestuur aan zorg wordt besteed is niet gekwantificeerd. Een benadering voor kwantificering zou kunnen zijn dat de omvang van de extra formatie voor leraren in verband met zorg wordt gerelateerd aan de personele

kosten van het management. Van de bekostigde formatie voor leraren is 5,5 procent ³²gerelateerd aan de geïndiceerde leerlingen. Indien dit percentage wordt gekoppeld aan de bekostigde directieformatie dan gaat het om ruim € 85.000.

Samenvattend belopen de kosten van de zorg op deze school: € 1.081.000. Dit is exclusief de kosten van management en bestuur.

Voor de rugzak leerlingen zijn hulpmiddelen aangeschaft in de vorm van laptops en software met ondersteunende programma's. Daarnaast nemen deze leerlingen deel aan speciale trainingen. De kosten hiervan zijn inbegrepen in de hierboven gegeven beschrijving.

In de volgende tabel wordt een schematische specificatie gegeven van de kosten van de zorg op deze school.

soort	omvang	Prijs / GPL	Totaal
Lesgevend formatie voor extra klassen	7,8 FTE	€ 70.000	€ 536.000
Materiële kosten extra klassen / groepen	6,0 FTE	€ 20.000	€ 120.000
Mentoraat	0,5 FTE	€ 70.000	€ 35.000
Leerlingbegeleiding	1,2 FTE	€ 70.000	€ 84.000
Teamleider	0,5 FTE	€ 70.000	€ 35.000
Zorgteam (personen, 2 uur per week)	0,5 FTE	€ 70.000	€ 35.000
Orthopedagoog	0,8 FTE	€ 70.000	€ 56.000
Administratie	0,5 FTE	€ 40.000	€ 20.000
Conciërge	1,0 FTE	€ 40.000	€ 40.000
Lesassistenten	3,0 FTE	€ 40.000	€ 120.000
Totaal			€1.081.000

Conclusies: De omvang van de ontvangen zorgmiddelen en de omvang van de kosten van de zorg zijn op deze school redelijk met elkaar in evenwicht.

De leerling-zorg is verweven in de aanpak van het onderwijs door de school en om die reden zijn de kosten niet zo makkelijk uit te filteren.

Het is traceerbaar hoe de zorggelden zijn ingezet. De gegevens van de jaarrekening, die conform de gelden voorschriften is opgesteld, biedt die informatie niet.

Aan de hand van lessentabellen, interviews op school-/locatieniveau, beleidsdocumenten, tabellen voor personele inzet en voorts uitgaande van gemiddelde personele kosten is de inzet voor de leerling-zorg te kwantificeren.

Vanwege de verwevenheid van de leerling-zorg in het onderwijs met de bedoeling om ook zorg te bieden aan leerlingen die niet zijn geïndiceerd maar die wel extra inzet nodig hebben zou een oormerking van de zorgmiddelen niet tot versterking van de zorg leiden.

³² Van de totale bekostigde formatie voor leraren ter grootte van 243,2 FTE wordt 13,7 FTE toegekend op grond van de LWOO leerlingen. Bij dezelfde schoolgrootte zonder LWOO leerlingen zou de school een bekostigde lerarenformatie van 229,5 FTE ontvangen.

Bijlage 2 Bouwstenen voor een adequate cyclus van planning en verantwoording (SWV WSNS)

1. **Uitgangspunten en randvoorwaarden**

Een adequate cyclus van planning en verantwoording vereist in de eerste plaats dat in alle documenten cijfermatige informatie wordt opgenomen en dat deze informatie steeds volgens dezelfde systematiek wordt gepresenteerd. Detailinformatie maakt concreet zichtbaar hoe de middelen zullen worden en zijn ingezet en vervolgens vindt verdichting van de cijfers plaats in het format waarin de cijfers in de jaarrekening worden gepresenteerd. In de tweede plaats is vereist dat de financiële functie binnen het samenwerkingsverband (hoe dan ook georganiseerd) van een dusdanig niveau is dat deze financiële informatie kan worden geproduceerd. In een aantal gevallen is omwerking van cijfers van school- naar kalenderjaar of omgekeerd vereist. De inrichting van de boekhouding moet dusdanig zijn dat deze werkwijzen worden ondersteund.

De documenten die door een samenwerkingsverband in het kader van de plan- en controlcyclus in elk geval vastgesteld moeten worden zijn:

- Zorgplan, incl. begroting (schooljaar)
- Begroting (kalenderjaar)
- Jaarrekening en bestuursverslag (kalenderjaar)

2. **Zorgplan**

Het Zorgplan is hét document binnen het SWV. In het zorgplan (op schooljaarbasis) worden de activiteiten voor het komende schooljaar beschreven. Per **activiteit** wordt duidelijk gemaakt realisatie van welke **doelstelling(en)** met de activiteit wordt beoogd. Per activiteit worden **meetbare resultaten** geformuleerd. Per activiteit worden de **kosten** begroot. Deze kostenbegroting is herleidbaar naar de (detail)begroting. De activiteiten worden onderscheiden in structurele en projectmatige activiteiten. In het jaarverslag en de schooljaarevaluatie worden hieraan toegevoegd: **gerealiseerde resultaten** en **gerealiseerde kosten**.

In het zorgplan kan verwezen worden naar de in het jaarverslag (kalenderjaar 2008 in zorgplan 2009-2010) beschreven resultaten of kunnen de resultaten in het laatst afgesloten schooljaar beschreven worden (resultaten 2007-2008 in zorgplan 2009-2010).

2.1 **Begroting in zorgplan**

Het zorgplan bevat een begroting op schooljaarbasis. Indien het samenwerkingsverband een zgn. FederatiePlus is (het bestuur van het samenwerkingsverband is tevens bevoegd gezag over een SBO-instelling), wordt de deelbegroting van het SWV apart weergegeven. De begroting is onderdeel van een bredere paragraaf financiële beleid. Deze paragraaf bevat informatie over (gewenste) solvabiliteit, liquiditeit, weerstandvermogen.

De begroting (personeel en materieel geïntegreerd) kent de volgende opzet:

Baten	Baten (detailniveau)	Lasten	Lasten (detailniveau)	
Rijksbaten OCW	Inkomsten rijksoverheid	Personele lasten	Personele middelen naar SBO-school i.v.m. > 2%	
	Overdracht vanuit andere SWV i.v.m. grensverkeer		Personele middelen naar SBO-school i.v.m. tussentijdse groei	
Overige baten	Overige inkomsten (gemeentelijke subsidies e.d.)		Overdracht naar andere SWV i.v.m. grensverkeer	
	Financiële baten		Financiële baten	Overdracht naar het basisonderwijs
				Scholing
			Structurele activiteiten, bijv.: - coördinatie van het SWV - PCL - xxxxx - xxxxx	
			Personele kosten van projectmatige activiteiten, bijv.: - xxxxx - xxxxx	
			Afschrijvingen	Afschrijvingen
			Overige instellingslasten	Materiële middelen naar SBO-school i.v.m. > 2%
				Materiële middelen naar SBO-school i.v.m. tussentijdse groei
		Materiële kosten van projectmatige activiteiten, bijv.: - xxxxx - xxxxx - xxxxx		
		Organisatiekosten (kantoorkosten, huisvesting, administratie, accountant)		
			Overige kosten	
		Financiële lasten	Financiële lasten	
Totaal	Totaal	Totaal	Totaal	
Resultaat				

3. Kalenderjaarbegroting

In het kader van de plan- en controlcyclus is een kalenderjaarbegroting niet noodzakelijk. De plan- en controlcyclus kan gebaseerd worden op (de begroting in) het Zorgplan.

In verband met de vergelijkende cijfers in de jaarrekening is het noodzakelijk een kalenderjaarbegroting op te stellen. Dit kan een cijfermatige exercitie zijn, op basis van twee schooljaarbegrotingen (5/12 en 7/12).

4. Jaarrekening en jaarverslag

In de jaarrekening dienen de baten en lasten als volgt gepresenteerd te worden:

Baten	Lasten
Rijksbaten OCW	Personele lasten
Overige baten	Afschrijvingen
Financiële baten	Overige instellingslasten
	Financiële lasten
Resultaat	

