

De Inzet van Zorggelden nader beschouwd

Utrecht, 11 september 2009

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

Uitwerking van een van de aanbevelingen uit het
Rapport: Zicht op zorggelden –
De zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs
dd. 11 mei 2009

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

Inleiding

Op 11 mei 2009 is rapport uitgebracht over het breed onderzoek op hoofdlijnen naar de (verantwoording van) de besteding van zorgmiddelen¹ in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Dit rapport, getiteld Zicht op zorggelden, concludeerde dat uit de jaarverslagen en/of zorgplannen PO, VO, WEC-instellingen, REC's en samenwerkingsverbanden WSNS geen duidelijk dan wel concreet beeld kon worden gehaald hoe de zorggelden besteed worden.

Het rapport stelde vervolgens de vraag 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 aan de hand van bij dat bestuur beschikbare documenten die niet aan de overheid 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 was bevestigend: met dat onderzoek, dat de vorm had van een casestudy en waarbij sprake is van determinering van activiteiten en bijbehorende middelen middels reconstructie, is de gewenste informatie verkregen. De case-study in kwestie was als bijlage 1 bij het rapport Zicht op zorggelden gevoegd.

Naar aanleiding hiervan is in genoemd rapport de volgende aanbeveling gedaan:
“Geadviseerd wordt meerdere case-studies als vermeld in bijlage 1 uit te voeren in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs (...).” Het MBO is hierbij buiten beschouwing gebleven.

¹ Met zorgmiddelen en zorggelden worden de volgende geldstromen bedoeld:

- middelen leerlinggebonden financiering (LGF – rugzak)
- Regionale Expertise Centra
- Samenwerkingsverbanden WSNS inclusief directe bekostiging speciaal basisonderwijs
- Samenwerkingsverbanden VO (Regionaal ZorgBudget en Rebound)
- Middelen LWOO en PRO
- Reguliere middelen WEC-scholen
- Projectgelden Herstart en Op de rails

In het Algemeen Overleg dat de Commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer op 25 juni 2009 had met de Staatssecretaris van Onderwijs mevrouw Sharon Dijksma heeft deze laatste aangegeven deze aanbeveling over te nemen en de uitkomsten van de verdere case-studies mee te zullen nemen in een brief aan de Tweede Kamer in september 2009 rond de voortgang van Passend Onderwijs.

1.1. Opbouw van het rapport

Het voorliggende rapport vat de conclusies en aanbevelingen van de separaat bijgevoegde rapportages samen.

Hoofdstuk 1 bevat algemene informatie: inleiding, opbouw, de wijze waarop de onderzoeken zijn uitgevoerd en de verantwoordelijkheid daarvoor.

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies.

Hoofdstuk 3 bevat de aanbevelingen.

Separaat zijn de volgende rapportages bijgevoegd, die aan de basis van het nu voorliggende rapport liggen en in samenhang met dit rapport gelezen dienen te worden, doch onder verantwoordelijkheid van de daarbij vermelde organisaties zijn uitgevoerd:

1. 2 case-studies basisonderwijs, 1 case-study speciaal basisonderwijs en 1 case-study speciaal onderwijs en 1 case-study regionaal expertisecentrum, uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van Ernst & Young
2. 8 case-studies basisonderwijs, uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van Infinite Financieel
3. het rapport Op zoek naar de effecten van zorg, effectmeting bij de besteding van zorgmiddelen in het funderend onderwijs, uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van Hoffmans & Heegsma.

Ondanks inspanningen van Ernst & Young en Infinite Financieel konden er geen scholen voor voortgezet onderwijs gevonden worden om (op deze korte termijn) aan een case-study mee te werken.

1.3. De uitgevoerde onderzoeken en de verantwoordelijkheid daarvoor

Het nu voorliggende rapport "De inzet van zorggelden nader beschouwd" gaat over deze case-studies, die zijn uitgevoerd door Ernst & Young en Infinite Financieel. De individuele rapportages zijn separaat bijgevoegd.

In het verlengde van deze case-studies is tevens bezien of er sprake is van effectmeting door schoolbesturen en indien dit het geval is, op welke wijze dat gebeurt en welke consequenties daaruit worden getrokken. Dit onderzoek is uitgevoerd door Hoffmans & Heegsma en het rapport ter zake Op zoek naar de effecten van zorg is eveneens bijgevoegd.

Het rapport "De inzet van zorggelden nader beschouwd" neemt de conclusies en aanbevelingen hiervan eveneens mee.

De onderzoekers van de drie organisaties hebben nauw samengewerkt. De case-studies zijn volgens een gezamenlijk overeengekomen format uitgevoerd, zodat zij onderling vergelijkbaar zijn.

“De inzet van zorggelden nader beschouwd” valt onder de verantwoordelijkheid van Infinite Financieel, waar ook de projectleiding was ondergebracht.

2.1. Algemene conclusies

De zorgmiddelen lopen over veel schijven. De totale structuur is daarbij weinig doorzichtig. Diverse instellingen houden zich met de ontvangst en besteding van zorgmiddelen bezig, die elk hun eigen overhead hebben en veelal de behoefte voelen om weerstandsvermogen op te bouwen. Bovendien is de beslissingsstructuur over de toekenning en inzet van de middelen niet volledig transparant en niet volledig vrij van risico's.

Naarmate structureren institutionaliseren (apart bureau, coördinator en medewerkers in dienst) neigt men naar meer overhead en bureaucratie.

Uit de case-studies blijkt, zoals reeds gedacht werd aan de hand van de hierboven genoemde VO-case-study, dat het mogelijk is een reconstructie op te stellen van de besteding van de zorgmiddelen. Tijdens de gesprekken op de scholen bleek dat er vanuit het veld niet op deze wijze met de budgettering, besteding en verantwoording van de middelen wordt omgegaan; op deze wijze wordt kennelijk meestal niet gedacht en gewerkt. Deze constatering wordt overigens ondersteund door de bevindingen van Hoffmans & Heegsma, zie hoofdstuk 2 van deze rapportage. Diverse schooldirecteuren hadden aanvankelijk hun bedenkingen bij de uitvoerbaarheid van de case-studies en de reconstructies. Achteraf werd soms de opmerking gemaakt dat bij aanvang van het onderzoek niet was verwacht dat de reconstructie zo gedetailleerd kon worden opgesteld.

Met betrekking tot de besteding van de zorgmiddelen is het algemene beeld dat uit de case-studies naar voren komt als volgt:

- het aanstellen van een IB-er, remedial of special teacher of onderwijsassistenten
- het vrij roosteren van leerkrachten voor speciale lessen
- het een keer per week, meerdere keren per week of structureel kleiner maken van de groepen waarin leerlingen les krijgen met name van groepen waarin zorgleerlingen zitten
- tijdsbesteding van verschillende medewerkers aan:
 - overleg met ouders, met ambulante begeleiders en diverse andere externe partijen
 - zoeken en matchen van ondersteuning vanuit zorginstellingen voor leerlingen
 - afleggen van huisbezoeken, individuele begeleiding op school, extra inzet tijdens pauzes etc.
 - opstellen van individuele zorgplannen
- de aanschaf van aangepast meubilair, laptops of andere middelen om het onderwijs te vergemakkelijken.
- in het basisonderwijs worden de zorgmiddelen herkenbaarder besteed dan in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. In deze twee laatste soorten onderwijs is er feitelijk sprake van dat alle middelen voor zorgleerlingen bestemd zijn, zodat zij als één te besteden som geld worden beschouwd.

Grosso modo worden de zorgmiddelen besteed. De mate waarin ook direct een relatie is tussen de besteding van deze zorgmiddelen en de leerlingen die zorg behoeven varieert echter en wordt in de paragrafen 2.2. tot en met 2.4. per onderwijssoort nader uitgewerkt.

2.2. Conclusies case-studies regulier basisonderwijs

Er zijn tien casestudies uitgevoerd in het regulier basisonderwijs.

De kleinste school telt 45 leerlingen, de grootste 500.

Eén school is van rooms-katholieke signatuur, vijf scholen betreffen openbaar onderwijs en vier scholen behoren tot de protestants christelijke denominatie.

Twee scholen zijn gevestigd op het platteland (dorpen van resp. 500 en 1.500 inwoners), één school is gevestigd in een dorp met 8.000 inwoners, behorend tot een gemeente met ongeveer 50.000 inwoners, vier scholen liggen in gemeenten met een inwonersaantal tussen de 15.000 en 30.000, één school ligt in een stad met 95.000 inwoners en tenslotte maken twee scholen gelegen in grote steden onderdeel uit van de populatie (resp. steden met 300.00 en 600.00 inwoners).

Hieronder trekken wij een aantal conclusies. Het is belangrijk daarbij aan te tekenen dat deze conclusies getrokken worden aan de hand van de genoemde case-studies en derhalve niet onverkort op het totale onderwijsveld van toepassing kunnen worden verklaard.

Tijdens de casestudies is gebleken dat alle scholen concreet zorgbeleid hebben geformuleerd en in praktijk brengen.

De casestudies leren dat een meerderheid van de schooldirecteuren of locatieliders goed inzicht heeft in de voor de school beschikbare financiële middelen, maar een aanzienlijke minderheid heeft deze informatie niet. Het ontbreekt in die gevallen dan ook aan inzicht in de omvang van de middelen die op bovenschools niveau worden ingezet, de toegekende (gemeentelijke) subsidies, de middelen van het Samenwerkingsverband WSNS, etc. Men verwijst voor deze financiële informatie naar het bestuursbureau of het administratiekantoor. De bovenschools manager of de functionaris personeelsformatie deelt mee hoeveel personeel men mag inzetten.

Directeuren of locatiemanagers die korter dan tien jaar in functie zijn, zijn over het algemeen slecht bekend met de doelstellingen van WSNS en de hiermee samenhangende wettelijk vastgelegde bekostigingssystematiek. Men ziet het samenwerkingsverband dan als één van de vele instanties waar men terecht kan voor scholing, expertise of wellicht geld. De afstand tussen de school en het samenwerkingsverband is over het algemeen groter naarmate het samenwerkingsverband groter is en/of de communicatie en afvaardiging primair via het bovenschools management en of het bestuursbureau verloopt.

Een aantal intern begeleiders heeft geen volledig inzicht in de wijze waarop speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (wettelijk) zijn gestructureerd in ons land.

Scholen maken onderscheid naar rugzakleerlingen en overige zorgleerlingen.

De koppeling tussen inkomsten ten behoeve van rugzakleerlingen en uitgaven aan personeel specifiek voor deze leerlingen is in alle gevallen goed te maken. Veelal wordt gekozen voor inzet van intern begeleiders en/of remedial teachers, in een enkel geval verzorgt men, in overleg met de betreffende school voor speciaal onderwijs, zelf ambulante begeleiding. In de onderzochte gevallen waren de inkomsten ten behoeve van rugzakleerlingen lager dan de uitgaven aan personeel dat specifiek voor deze leerlingen werd ingezet. Grote verschillen zijn er tussen de tijd die daadwerkelijk met de rugzakleerlingen wordt gewerkt en de tijd die besteed wordt aan overleg, administratie en registratie e.d. Deze directe contacttijd varieert van 30 tot bijna 100% van het budget.

Als de rugzakleerling, binnen of buiten de groep, extra aandacht behoeft, gebeurt dit vaak samen met enkele andere kinderen. De rugzak heeft dan een bredere werking dan de ene geïndiceerde leerling.

Een deel van de geïnterviewde scholen plaatst (soms forse) kanttekeningen bij het functioneren van de ambulante begeleiding. Dit heeft betrekking op de kwaliteit, versnippering (soms meerdere ambulante begeleiders op één dag vanuit dezelfde organisatie) en afwezigheid (langdurige ziekte of vacatures).

Sommige scholen ervaren problemen met rugzakleerlingen die tijdens een schooljaar verhuizen. De "oude" school behoudt dan de formatie (omdat men er personele verplichtingen op is aangegaan), de "nieuwe school" krijgt pas ingaande het volgende schooljaar het rugzakbudget en moet besluiten of men in de tussentijdse periode de rugzakleerlingen uit andere middelen begeleidt.

De overige zorgleerlingen worden geholpen met middelen uit diverse bronnen. De werkwijzen zijn zeer divers. Een aantal scholen werkt minder dan enkele jaren geleden met remedial teaching buiten de klas en individuele handelingsplannen. Hiervoor komen groepshandelingsplannen en remedial teaching (RT) binnen de groep in de plaats. Dit stelt hogere eisen en kennis en (klassenmanagement)vaardigheden van leerkrachten. Een enkele school heeft, mede hierom, RT buiten de groep inmiddels weer ingevoerd.

Een beperkt deel van de scholen heeft homogene groepen (niet-combinatiegroepen), het liefst zo klein mogelijk als doel. Resterende middelen zijn dan voor zorg, management en facilitaire zaken. Andere scholen hanteren normen voor zorgformatie, management e.d. Vraagtekens kunnen geplaatst worden bij de effectiviteit van het klein maken van de groepen, zeker in het kader van leerlingenzorg, gelet op onderzoek dat aantoonde dat het positieve effect van kleine groepen zeer beperkt is²

Alle scholen geven toe dat zorg- en managementformatie in noodsituaties (bijvoorbeeld extreem veel zieke leerkrachten) ingezet wordt om de crisissituatie het hoofd te bieden. Dit komt gemiddeld enkele malen per jaar voor.

Uit het overgrote deel van de case-studies komt het beeld naar voren dat er meer aan personele inzet voor leerlingen die zorg behoefte wordt uitgegeven dan er aan inkomsten tegenover staan.

Opmerkelijk is dat vrijwel alle geïnterviewde en bestudeerde scholen, ongeacht hun grootte!, aangeven zo'n 30 á 40 zorgleerlingen speciale aandacht te geven.

Jarenlang was de zorg voor kinderen met leer- en gedragsproblemen als gevolg van beperkte mogelijkheden een belangrijk speerpunt van scholen. Uit casestudies blijkt een gedeeltelijke verschuiving van de aandacht (en de energie en de middelen) in meer of mindere mate naar de leerlingen die bovengemiddeld intelligent zijn. Middelen worden ingezet om plusklassen en Leonardoscholen op te richten.

Nogmaals: onze conclusies zijn gebaseerd op de gepleegde case-studies en kunnen niet zonder meer als geldend voor het gehele primair onderwijs worden beschouwd.

Op de effecten van de ingezette uren en de geleverde zorg wordt in paragraaf 2.4. ingegaan.

2.3. Conclusies case-study speciale school voor basisonderwijs

De school in kwestie is ontstaan uit een fusie per 1 augustus 2007 van twee SBaO-scholen en telt ca. 270 leerlingen. Hiervan ontvangen ca. 30 leerlingen een rugzak cluster 2, 3 of 4. De school heeft 17 groepen gevormd met gemiddeld 16 leerlingen per groep.

² Onderzoek van GION, instituut voor onderzoek in het onderwijs, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, 2006

De school is aangesloten bij twee samenwerkingsverbanden.

Middelen die voor rugzakleerlingen worden ontvangen worden ingezet in de vorm van trainingen aan de leerlingen, praktische lessen als aanvulling op het leerstofaanbod en ten behoeve van interne ambulante begeleiding.

Van de rugzakmiddelen die de school ontvangt, wordt ca. 10% besteed aan materiaal en de resterende 90% aan personele inzet. Het komt voor dat materiaal, aangeschaft vanuit rugzakgeld, ook voor meerdere leerlingen wordt ingezet.

Voor de invulling van de leerlingenzorg heeft de school personeelsleden met verschillende expertise aangesteld, waaronder ondersteunende leerkrachten die zonder groepsverantwoording deels de groepsverantwoordelijke leerkrachten bij instructie ondersteunen en deels met individuele of kleine groepjes leerlingen werken. Bij kortdurende ziekte vervangen zij de groepsverantwoordelijke leerkrachten.

Uit de reconstructie blijkt dat de school de ontvangen zorgmiddelen ook volledig besteed aan zorg, waarbij 48% in direct contact met de leerlingen.

2.4. Conclusies case-studies scholen voor speciaal onderwijs

Er is een case-study uitgevoerd naar:

- een school cluster 3 speciaal onderwijs (ruim 110 leerlingen) en voortgezet speciaal onderwijs (ruim 180 leerlingen) en ca. 100 leerlingen in ambulante begeleiding
- een regionaal expertisecentrum (REC) cluster 4. Dit is een samenwerkingsverband van 11 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (10 besturen) en een viertal justitiële jeugdinrichtingen. In totaal gaat het om zo'n 3.000 leerlingen waarvan ongeveer 450 in justitiële inrichtingen. Voor de ambulante begeleiding heeft het REC ruim 750 scholen in het bestand.

Aangezien naar de aard van de zaak de door de school voor de eigen leerlingen ontvangen gelden ook voor die (zorg)leerlingen wordt ingezet, is bij deze scholen specifiek gekeken naar de ambulante begeleiding.

Overigens is met name in het speciaal onderwijs de scheidslijn tussen zorg en onderwijs niet eenduidig en de werkzaamheden en activiteiten lopen door elkaar.

De scheidslijn tussen preventieve en ambulante begeleiding met indicatie is niet eenduidig te maken. Op het moment dat een ambulante begeleider op een school komt ten behoeve van rugzakleerlingen worden gaandeweg ook de andere leerlingen besproken. Een inschatting van tijdsbesteding per leerling is lastig te maken en vraagt om persoonlijke inschattingen.

Bij de cluster-3-school wordt voor ambulante begeleiding (begeleiding van rugzakleerlingen en preventieve ambulante begeleiding tezamen) ca. 24.000,00 euro méér ontvangen dan dat er besteed wordt. Gelet op het totale bedrag waar het om gaat is dat ca. 5% van de ontvangsten. De school heeft daarbij toegelicht dat men voorzicht omgaat met het aanstellen van personeel voor de ambulante zorg, omdat de omvang van de inkomsten hiervoor jaarlijks fluctueert.

2.5. Conclusies onderzoek naar de effecten van zorg

Geconcludeerd moet worden dat er geen of zeer beperkt (alleen wat betreft procesaspecten en aspecten van de organisatie) evaluatie plaatsvindt van de opbrengsten of resultaten van de geleverde zorg.

De onderzoeker stelt, dat het de scholen en bovenschoolse verbanden ook aan een kwaliteitszorgpraktijk ontbreekt die de basis zou moeten zijn voor de meting van de effecten van de ingezette zorgmiddelen. Waar er sprake is van kwaliteitszorg en verantwoording wordt dat vaak los gezien van onderwijsgerelateerde taken. Deze laatste taken ervaart men overigens ook als belangrijker.

Er wordt wel planmatig gewerkt, mogelijk ook omdat veel plannen zoals zorg- en handelingsplannen voorgeschreven zijn, maar de koppeling tussen geld, activiteiten en effectmeting ontbreekt. Dit beeld werd al opgeroepen in het rapport Zicht op zorggelden aan de hand van de onderzochte zorgplannen en jaarverslagen en wordt nu bevestigd.

Daarnaast is bij het planmatig werken wel het eerste deel, de planfase, in het algemeen redelijk goed ontwikkeld, doch dat geldt niet voor de overige fases (do –check – act).

Inzet van zorgmiddelen, zo leert het onderzoek, is dan ook niet op basis van sturend beleid of effectmeting:

- nadat de formatie voor de groepen is ingezet is er weinig formatie over voor additioneel beleid. Hierbij zij overigens vanuit de case-studies aangetekend, dat dat mogelijk ook het gevolg is van het feit dat basisscholen a priori ervoor kiezen zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te stoppen in zo klein mogelijke groepen
- verdeling en inzet van de middelen gebeurt nog vaak op basis van historisch gegroeide aannames: “zo hebben we het altijd gedaan”.
- er is nog geen opbrengstgerichte cultuur in de scholen

Tenslotte wijst de onderzoeker erop dat er ook geen geschikte en geaccepteerde maten voorhanden zijn om de effectiviteit van de inzet van (zorg)middelen na te gaan:

- er is discussie en verdeeldheid over de vragen wat effectief is en wat moet worden verstaan onder effectiviteit
- er zijn geen uitgekristalliseerde normen (en benchmarkgegevens)
- er zijn nauwelijks aanpakken in instrumenten voor kwaliteitszorg die zich richten op de inzet van middelen
- de inzet van middelen en de effectiviteit daarvan maken geen deel uit van de verantwoording van scholen en bovenschoolse verbanden en ook niet van het toezicht.

Samenvattend stelt de onderzoeker het als volgt: “De aanleiding tot de onderzoeken en case-studies naar de inzet van de zorgmiddelen ligt in de bezorgdheid in de Tweede Kamer en er buiten over de vraag of deze middelen gericht worden ingezet. De case-studies laten zien dat scholen en bovenschoolse verbanden dit doen – en soms meer dan dat -, maar dat middelen in de verantwoordings- en plandocumenten niet of moeilijk te traceren zijn.

In het verlengde van de gerichte inzet van deze middelen is de vraag gesteld of deze inzet ook de gewenste effecten heeft. In het publieke debat twifelen sommigen aan deze effectiviteit, terwijl anderen betogen dat zonder deze middelen de problemen nog vele malen groter zouden zijn.

Voor beide beweringen is geen grond. Het juiste antwoord is: Wij weten het niet, in elk geval nóg niet.”.

3.1. Aanbevelingen

Vanuit het Ministerie van OCW wordt een aanzienlijk bedrag aan scholen in het funderend onderwijs³ verstrekt specifiek voor kinderen die zorg nodig hebben: op jaarbasis circa 2,2 miljard euro. Het ligt voor de hand dat datzelfde funderen onderwijs vervolgens verantwoording aflegt over wat met dit geld is bereikt. Zowel vanuit de maatschappelijke opdracht die scholen hiermee krijgen (alle kinderen, ook die zorg nodig hebben, zich zo optimaal mogelijk te laten ontwikkelen opdat zij volwaardig binnen onze maatschappij kunnen functioneren) als vanuit het oogpunt van financiële verantwoordelijkheid (het gaat om belastinggeld).

Daarbij dient gerealiseerd te worden dat een goede school reguliere middelen en zorgmiddelen geïntegreerd zal inzetten (zoals uit de case-studies bij het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs ook blijkt). Een stringente scheiding is onwenselijk. Dit neemt niet weg dat de inzet van de zorgmiddelen concreet geduid kan en moet worden.

Daarbij moet gewaakt worden voor onnodige bureaucratiesering en verzwaring van de administratieve lasten (waardoor een deel van het geld weer aan deze overhead opgaat). De verantwoording dient bij voorkeur plaats te vinden binnen de huidige kaders van wet- en regelgeving en met de instrumenten die daarbij al voorhanden zijn. Het draagvlak daarvoor bij het veld zal vervolgens sterk kunnen worden verbeterd als door dit proces van verantwoording, dan wel met de resultaten van die verantwoording, het veld ziet dat het de kwaliteit van de eigen inzet kan vaststellen en vervolgens verbeteren.

Met inachtneming van de aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 7.5. van ons rapport “Zicht op zorggelden” en onder verwijzing naar de specifieke aanbevelingen die voorts door Hoffmans & Heegsma en Ernst & Young in hun respectievelijke rapporten “Op zoek naar de effecten van zorg” en “Rapportage onderzoek besteding zorgmiddelen primair onderwijs” doen wij dan ook de volgende aanbevelingen:

1. De onderwijsinstellingen in kwestie dienen de inzet van de zorgmiddelen transparant te verantwoorden. Deze verantwoording krijgt vorm in het zichtbaar maken van de resultaten van de besteding van de zorgmiddelen. Deze verantwoording kent twee componenten. De eerste component is het op basis van geaccepteerde effectmaten (aanbeveling 2) aannemelijk maken van bereikte resultaten. De tweede component is het consequent en structureel leggen van een relatie tussen de ontvangen middelen, de inzet daarvan en de daarbij beoogde resultaten (aanbeveling 3).
2. Om dit mogelijk te maken verdient het aanbeveling om op landelijk niveau geaccepteerde effectmaten te ontwikkelen voor de kwaliteit van leerlingenzorg ten behoeve van scholen en bovenschoolse verbanden. Voor zover deze maten niet worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek, worden zij met de onderwijssectoren afgesproken. Deze aanbeveling is integraal overgenomen uit het rapport “Op zoek naar de effecten van zorg” van Hoffmans & Heegsma, aanbeveling nr. 1.
3. Tevens dienen de onderwijsinstellingen actief ondersteund te worden om in hun beleids- en planningsdocumenten zoals zorgplan, schoolplan, formatieplan, (individuele) handelingsplannen en jaarverslag de integrale samenhang te leggen tussen de diverse beschikbare middelen, de met deze middelen nagestreefde resultaten, de feitelijke

³ Basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, regionale expertisecentra, voortgezet onderwijs en projecten als Rebound, Herstart en Op de rails

inzet/besteding en de bereikte resultaten en tenslotte wat dit betekent voor de planning en inzet in de toekomst. Daarbij kan tevens bevorderd worden dat zij in de financiën een onderscheid maken tussen besteding ten behoeve van zorg en onderwijs enerzijds en overhead/scholing/facilitering anderzijds.

4. Ter ondersteuning van de onderwijsinstellingen bij de uitvoering van aanbeveling 3. kunnen al dan niet via pilots instrumenten, formats, best practices en handreikingen voor aanpak ontwikkeld worden.
5. Het is wenselijk dat de Inspectie zich in het verlengde van de aanbevelingen 1 tot en met 3 ook breed richt op de wijze waarop de onderwijsinstellingen in het kader van dit rapport middelen en resultaten koppelen, zowel in de planfase (b.v. zorgplannen WSNS) als in de verantwoordingsfase (jaarverslag). Met onderwijsinstellingen worden hier niet alleen de scholen en de schoolbesturen bedoeld, maar nadrukkelijk ook de samenwerkingsverbanden in het PO en VO en de REC's.
6. Geadviseerd wordt om ter realisering van de aanbevelingen 1 tot en met 5 niet tot nieuwe wet- en regelgeving te komen, maar bestaande wet- en regelgeving op een aantal specifieke onderdelen nader te concretiseren, namelijk waar die gaan over zorgplannen, schoolplannen, formatieplannen, handelingsplannen en jaarverslagen.
7. Geadviseerd wordt te bevorderen dat op het niveau van de individuele school zicht bestaat op de zorgmiddelen die specifiek voor die school beschikbaar zijn.
8. Tenslotte wordt geadviseerd 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.

Casestudies

**De uitwerking van een van de aanbevelingen
uit het rapport
Zicht op Zorggelden dd 11 mei 2009 en gebruikt
voor de rapportage**

**‘De Inzet van Zorggelden nader beschouwd’
dd 11 september 2009**

Utrecht, 11 september 2009
Mevrouw M.C. van der Hoff-Israël
De heer H.A. de Wit
Mevrouw drs E. Verschure
De heer drs W. Bos

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

A large, stylized yellow graphic resembling a thick, hand-drawn infinity symbol or a large '8' is positioned on the left side of the page, partially overlapping the table of contents.

Casestudy Grote basisschool in een grote stad.....	3
Casestudy Grote basisschool in grote stad	6
Casestudy Openbare basisschool in gemeente met 30.000 inwoners	11
Casestudy Kleine basisschool op het platteland	14
Casestudy Middelgrote basisschool in een dorp behorend tot een gemeente met 50.000 inwoners	17
Casestudie Middelgrote basisschool in een dorp	20
Casestudy Middelgrote basisschool in gemeente met 15.000 inwoners.....	23
Casestudy Middelgrote basisschool in een stad met 95.000 inwoners	26

Casestudy Grote basisschool in een grote stad

1. Algemene omschrijving

De school is een grote basisschool in een mooie woonwijk in een grote stad. De school profileert zich als school in de buurt. Van de ongeveer 600 leerlingen zijn er in het schooljaar 2008 – 2009 zes met een rugzak.

1.1 Bestuurlijke omgeving

De school is een van de ruim 20 scholen die vallen onder een katholiek schoolbestuur. In totaal zitten er ongeveer 5000 leerlingen op de scholen van de stichting.

1.2 Zorgbeleid

In het schooljaar 2008 – 2009 zijn er zes leerlingen met een rugzak. De verdeling over de leerjaren is als volgt: 2 leerlingen in groep 3, 3 leerlingen in groep 6, 1 leerling in groep 7. In groep 8 zit 1 leerling die tot en met groep 7 wel een persoonsgebonden budget kreeg maar nu niet meer. Van de 3 leerlingen in groep 6 zitten er 2 in dezelfde klas. Het totaal aantal leerlingen van deze klas is 31. Voor deze groep is er 1 ochtend per week een extra formatieve inzet in de klas. Op deze ochtend is er naast de groepsleerkracht een leerkracht RT in de klas die de groepsleerkracht ondersteunt. De school ontvangt naast de bekostiging via het persoonsgebonden budget van deze zes leerlingen geen extra formatie boven de basisformatie. Dat betekent dat de klassen in de bovenbouw vrij groot zijn. De klas in leerjaar 6 waarin ook de 2 leerlingen met een rugzak zitten, telt in totaal 31 leerlingen.

Vijf van de 6 leerlingen met een rugzak ontvangen 1 uur per week begeleiding buiten de klas. Deze begeleiding wordt verzorgd door de leerkracht RT. De zesde leerling (syndroom van Down) met een rugzak heeft een meer uitgebreid programma buiten het klassenverband met een leerkracht RT gedurende 4 uur per week.

De interne begeleiding is overeenkomstig de richtlijnen die in het Samenwerkingsverband zijn opgesteld: 4 klokuren per kind.

Het samenwerkingsverband biedt noodzakelijke ondersteuning aan de intern begeleiders. De intern begeleiders zijn niet gespecialiseerd in het werken en de daarbij behorende specifieke aanpak van rugzakleerlingen.

Met de ondersteuning van het samenwerkingsverband wordt de kwaliteit bewaakt. Een systematisch nagaan van de realisatie van de gestelde doelen en de effectiviteit van de inzet van de middelen is daar een onderdeel van.

De school wil nadrukkelijk school in en van de buurt zijn. Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht door een kind uit de buurt dat op een school voor speciaal onderwijs zit met enige regelmaat gedurende 1 dagdeel op te nemen in een klas van het leerjaar met leeftijdsgenoten uit de buurt. De bedoeling hiervan is om te voorkomen dat het kind het contact met leeftijdsgenoten in de buurt verliest. Voor deze dienst ontvangt de school geen aparte vergoeding.

De directie geeft aan dat de leerlingen van de school veelal afkomstig zijn uit gezinnen met hoogopgeleide ouders. Leerling-zorg betekent niet alleen aandacht geven aan de leerlingen die extra ondersteuning omdat hun mogelijkheden beneden gemiddeld zijn. Een veel grotere groep op deze school heeft behoefte aan extra ondersteuning omdat hun mogelijkheden bovengemiddeld zijn.

Om die reden is de school begonnen met een zogenaamde plusklas waar extra leerstof wordt aangeboden. Remedial teaching op deze school richt zich ook op RT voor plus kinderen.

3. Financiën

De beschikbare personele middelen en de inzet daarvan zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

3.1. Baten

	geld	In procenten
Lump sum OCW	€ 1 443 000	90,1
BPB	€ 46 700	2,9
Rugzak formatie	€ 29 300	1,8
SWV / WSNS	€ 42 800	2,7
I.B. ers	€ 9 100	0,6
Witte scholen toeslag	€ 12 300	0,8
Gem. conciërges	€ 19 000	1,2
Totaal baten	€ 1 602 200	100

3.2. Lasten

	geld	In procenten
Loonkosten personeel	€1 489 500	94,5
<i>w.v. IB en RT</i>	€ 106 700	6,8
Algemeen management	€ 28 900	1,8
Gemeenschappelijke voorzieningen	€ 28 900	1,8
Integraal management	€ 21 600	1,4
Gratificatie / jubileum uitkeringen etc.	€ 4 500	0,3
Uitbesteding begeleiding LGF	€ -	-
Toelage boco's en SL-ers	€ 3 600	0,2
Totaal lasten	€ 1 576 900	100

De inzet van Intern begeleiders en Remedial teachers omvat in totaal 2 volledige formatieplaatsen. IB 1,2 FTE en RT 0,8 FTE. De invulling van deze formatie vindt plaats door 6 personen. Van de inzet van RT wordt iedere week 9 uur besteed aan directe een op een begeleiding van de rugzakleerlingen. Vervolgens is er de ondersteuning van een groep in leerjaar zes gedurende 1 dagdeel(3 uur) per week. De totale directe inzet van de RT voor de rugzakleerlingen is daarmee 12 uur per week. Dat is inclusief voorbereiding en vervolgactiviteiten samen equivalent aan een halve FTE. Dat is in deze school standaard equivalent aan bijna € 27.000,--¹ De totale inzet van de remedial teachers en de interne begeleiding omvat 2 FTE. Dat is gelijk aan een geldbedrag van € 106.700.

De materiële vergoeding die in de toegekende rugzakken zit is in totaal € 4.752,-- in het schooljaar 2008 – 2009. Dit bedrag wordt in administratieve zin behandeld alsof het geormerkt geld is en het is geheel besteed aan materialen ten behoeve van de leerlingen met een leerling gebonden budget. Overigens sluit dat niet uit dat de materialen ook bruikbaar zijn voor andere leerlingen.

¹ 1 FTE is gemiddeld € 53 360,--

4. Recapitulatie en conclusies

De totale specifieke personele baten voor zorg omvatten baten vanwege de rugzakken, het samenwerkingsverband en een bedrag voor interne begeleiding. Samen is dat een bedrag van € 81 200.

De aanwijsbare personele inzet voor zorg, te weten interne begeleiding en remedial teaching heeft een tegenwaarde van € 106.700. De financiële kosten van inzet van de school zijn aanmerkelijk hoger dan de specifieke baten voor zorg.

De ontvangen materiële component van de leerling gebonden financiering is tevens de maat voor het budget dat hiervoor wordt besteed.

Casestudy Grote basisschool in grote stad

1. Algemene omschrijving

De protestants-christelijke school staat in een nieuwbouwwijk aan rand van een grote stad. De school maakt (o.a. samen met een RK en OO basisschool) deel uit van de Brede School Complex. De school is acht jaar geleden van start gegaan, telde aan het begin van het schooljaar 2008-2009 430 leerlingen en aan het einde van dat cursusjaar 500 leerlingen. In de loop van het schooljaar 2008-2009 zijn drie nieuwe kleutergroepen van start gegaan. De (groei)school telt veel relatief jonge leerkrachten. De GGL (gemiddelde gewogen leeftijd) is 31,1.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school is onderdeel van een stichting van 28 scholen voor protestants christelijk basisonderwijs en speciaal basisonderwijs.

2. Zorgbeleid

De school kiest bewust voor homogene groepen. Daarnaast wil men formatie besteden aan zorg (bijvoorbeeld IB, RT, rugzakleerlingen), management (directie en bouwmanagement). Voorafgaand aan het schooljaar schat men de gedurende het schooljaar te ontvangen (groei)formatie zo nauwkeurig mogelijk in en maakt men op basis hiervan een plan van inzet voor de totale formatie gedurende het hele schooljaar. Bij daadwerkelijke formatie-uitbreiding wordt steeds een afweging gemaakt tussen formatie naar de groepen en formatie naar overige taken (zorg, management, e.d.). De directeur onderhoudt vrijwel alle externe contacten (onder andere in het kader van de Brede School en binnen de stichting en heeft personeelsbeleid, facilitaire zaken en financiën in haar portefeuille. De adjunct-directeur heeft enkele algemene managementtaken en heeft zorg als portefeuille. Hij onderhoudt op dit terrein ook alle externe contacten. De school heeft de afgelopen drie cursusjaren één leerling verwezen naar het speciaal basisonderwijs.

Binnen de school zijn zes niveaus van zorg te onderscheiden:

Niveau 1	Het onderwijs aan de groep door de leerkracht.
Niveau 2	De leerkracht constateert dat een leerling iets achterblijft of een ander probleem heeft en maakt samen met een collega een plannetje.
Niveau 3	De IB-er wordt bij het probleem betrokken. De leerkracht maakt een handelingsplan dat in de groep wordt uitgevoerd.
Niveau 4	Als niveau 3, maar nu in combinatie met hulp buiten de klas. RT.
Niveau 5	Er is geen sprake van een leer- of gedragsprobleem, maar waarschijnlijk van een stoornis. Er wordt nu externe deskundigheid ingeschakeld om het probleem te analyseren en een oplossing te formuleren.
Niveau 6	Als uitvloeisel van de vorige fase blijft de leerling met een rugzak op de basisschool, of gaat de leerling naar een school voor speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs.

Vanaf niveau drie is sprake van "speciale zorg". Niveau 1 en 2 spelen zich af binnen de groep en behoren tot het professioneel handelen van de leerkracht. Met betrekking tot de zorg wordt nog niet gewerkt met concrete, meetbare doelen die periodiek geëvalueerd worden.

3. Financiën

De directeur van de school heeft geen gedetailleerd zicht op de middelen die voor de school beschikbaar zijn. In mindere mate geldt dit ook voor de wijze waarop de middelen worden ingezet.

Onduidelijk is welk deel van de middelen die de rijksoverheid voor de school berekent, door het schoolbestuur aan de school worden toegekend en welke middelen bovenschools e.d. worden ingezet. De directie van de school heeft de middelen die het Samenwerkingsverband Weer Samen Naar School ten behoeve van de school beschikbaar stelt niet paraat; het in deze casestudie opgenomen bedrag is ontleend aan de website van het samenwerkingsverband.

3.1. Baten

De school beschikt in het schooljaar 2008-2009 over de volgende inkomsten:

<i>budget</i>	<i>bedrag</i>
Personele bekostiging, regulier	€ 894.547
Personele bekostiging, groei	€ 240.215
Bestuur- en management	€ 16.767
Personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 121.964
Loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen	€ 11.320
Versterking cultuureducatie	€ 3.695
Vergoeding LGF, personeel	€ 51.107
Inkomsten vanuit SWV WSNS	€ 7.740
Gemeentelijke subsidies	Onbekend
<i>subtotaal personeel</i>	<i>€ 1.347.355</i>
Materiële instandhouding, regulier	€ 228.508
Materiële instandhouding, groei	€ 22.498
Vergoeding LGF, materieel	€ 8.325
<i>subtotaal materieel</i>	<i>€ 259.331</i>
<i>Totaal</i>	<i>€ 1.606.686</i>

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

Onderwijs				
Groep (aantal lln.)/functie/taak	Wtf	Schaal	euro's (raming²)	Opmerkingen
Groep 1a (24)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 1b (24)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 1c (25)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 1d, per 1-11-08 (25)	0,85	LA	€ 47.000	0,15 i.v.m. onderbouw-coördinatie
Groep 1e, per 1-2-09 (26)	1,0	LA	€ 23.000	
Groep 1f, per 1-5-09 (18)	1,0	LA	€ 14.000	
Groep 2a (27)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 2b (25)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 2c (26)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 3a (22)	0,85	LA	€ 47.000	0,15 i.v.m. middenbouw-coördinatie
Groep 3b (22)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 3c (21)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 4a (29)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 4b (29)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 5a (19)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 5b (21)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 6a (24)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 6b (25)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 7 (28)	1,0	LA	€ 55.000	
Groep 8 (31)	1,0	LA	€ 55.000	
Vakleerkracht gym	0,4	LA	€ 22.000	
Vakleerkracht tekstverwerking	0,085	4	€ 4.000	
Lio-ers	2,0	LIO	onbetaald	De LIO-ers vervangen onder andere de bouwcoördinatoren tijdens het vervullen van hun management-taken en leerkrachten die speciale taken uitvoeren (bijvoorbeeld de schoolfinanciën administreren).
ADV-vervanging	0,7	LA	€ 39.000	
subtotaal formatie onderwijs	22,885		€ 1.076.000	
Zorg				
activiteit	wtf/uren	schaal	euro's	opmerkingen
IB, adjunct-directeur	0,35	DA	€ 22.000	
RT, adjunct-directeur	0,35	DA	€ 22.000	

² Op basis van maximumbedrag desbetreffende schaal. De werkelijke kosten kunnen als gevolg van de GGL lager liggen.

IB, intern begeleider	0,3	LA	€ 17.000	
RT, intern begeleider	0,7	LA	€ 38.000	
SO-VA ³ groep (caesar)	0,1	uurtarief	€ 8.500	
SO-VA groep (karate)	0,1	uurtarief	€ 7.500	
subtotaal formatie zorg	1,9		€115.000	
Management				
functie	wtf	schaal	euro's	opmerkingen
Directeur	0,86	DB	€ 58.000	
Adjunct-directeur (combi met IB en RT)	0,3	DA	€ 19.000	
Bouwcoördinatie	0,3	LA	€ 16.500	2 bouwcoördinatoren
subtotaal formatie management	1,46		€ 93.500	
Facilitair				
functie	wtf	schaal	euro's	opmerkingen
Administratieve kracht	0,539	4	€ 20.000	
subtotaal formatie facilitair	0,54		€ 20.000	
totaal			€ 1.304.500	

De intern begeleiders besteden bij rugzakleerlingen 30% van hun tijd aan direct contact met de leerling. Twee maal per week is er een half uur 1:1 contact. 70% van de tijd wordt besteed aan contacten met de groepsleerkracht, de ouders, de ambulante begeleider en derden, administratie en scholing. Dit is inclusief al het werk voor leerlingen waarvoor een rugzak in aanvraag is (voorwerk). Bij de overige zorgleerlingen ligt deze verhouding 50:50. De IB en RT taken vervallen zelden als gevolg van ziekte en andere calamiteiten binnen het team, die dan door deze functionarissen moeten worden opgevangen.

Twee leerlingen hebben een zogenaamd dyslexie-budget. De externe instantie die deze leerlingen begeleidt, verwacht dat ook de ouders en de school een bepaalde bijdrage leveren, waaronder 1x RT per week en gebruik van software thuis en in de klas.

Beide intern begeleiders zijn, naast 4 à 5 rugzakleerlingen, verantwoordelijk voor (gemiddeld) 20 zorgleerlingen. Daarnaast krijgen zo'n 30 leerlingen sociale vaardigheidstraining van een karate-leraar of een caesartherapeut. Deze groepen zijn in het leven geroepen ten behoeve van de rugzakleerlingen (en worden ook uit deze budgetten bekostigd), maar ook andere leerlingen participeren in deze groepen. Deze lessen vinden onder schooltijd plaats. Zo heeft de aanwezigheid van rugzakleerling op school ook voordelen voor andere leerlingen.

In totaal zijn er dus 9 rugzakleerlingen (m.n. cluster 4), 40 zorgleerlingen die RT voor taal, lezen, rekenen e.d. krijgen (niveau 4) en 30 leerlingen (exclusief de rugzakleerlingen) die een training sociale vaardigheden volgen.

Het materiële rugzakbudget wordt specifiek ten behoeve van de rugzakleerlingen besteed.

Bijvoorbeeld voor de aanschaf van een laptop, materialen voor de sova-groepen of het leggen van vloerbedekking in het lokaal van een leerling met gehoorproblemen.

³ SO-VA: training sociale vaardigheden.

4. Recapitulatie en conclusies

Het management van de school heeft weinig informatie over de beschikbare middelen en de inzet van de middelen. Hierdoor blijft ook tijdens de casestudie onduidelijk of en hoeveel gemeentelijke subsidie de school ontvangt.

De school stelt de vorming van homogene, niet al te grote groepen centraal. Als gevolg hiervan wordt er relatief weinig formatie besteed aan management, facilitair (bijvoorbeeld conciërge), etc.

De school ontvangt relatief erg weinig middelen van de SWV WSNS. Dit is de voornaamste reden dat de school veel meer middelen voor “zorg” inzet dan men ontvangt. Want in vergelijking met vergelijkbare scholen besteedt de school niet bijzonder veel middelen aan “zorg”.

De rugzakmiddelen worden aanwijsbaar besteed. Veel overige zorg vindt plaats in de groepen, door gemiddeld genomen jonge, tamelijk onervaren leerkrachten.

De band met het Samenwerkingsverband WSNS is gering. Er is geen duidelijke relatie vanuit het verband met de zorg die de school biedt aan “lom- en mlk”-leerlingen.

Casestudy Openbare basisschool in gemeente met 30.000 inwoners

1. Algemene omschrijving

De school ligt in een stad met ongeveer 30.000 inwoners

De casestudie geeft de voor het schooljaar 2009-2010 geplande situatie weer. De school start dit schooljaar met 352 leerlingen. De gemiddelde groeps grootte is 22 leerlingen.

1.1. Bestuurlijk omgeving

De school behoort tot een stichting van 5 scholen voor openbaar basisonderwijs.

2. Zorgbeleid

De school telt 16 groepen, waarin 21 rugzakleerlingen en 55 overige zorgleerlingen zitten. Alle 16 groepen beschikken naast een groepsleerkracht over extra formatie voor rugzak- en zorgleerlingen en is er formatie voor interne begeleiding e.d. Sinds 1986 werkt de school volgens het uitgangspunt dat men de extra zorg die de leerlingen behoeven vooral in de groepen aan wil bieden. De inzet van de formatie is er op gericht dat elke groep 's ochtends een dubbele bezetting heeft. De dubbele bezetting wordt ingezet voor interne begeleiding, de begeleiding van rugzak- en overige zorgleerlingen, taalstimulering, (motorische) remedial teaching, advisering en begeleiding met betrekking tot gedragsproblemen, dyslexie en hoogbegaafden. Sommige leerkrachten met zorgtaken werken van 8.50 - 11.15 uur en krijgen alleen deze uren uitbetaald (geen niet-lesgebonden uren).

De IB-ers maken de handelingsplannen voor de LGF-leerlingen, de groepsleerkrachten de handelingsplannen voor de overige zorgleerlingen, gemiddeld ongeveer drie per schooljaar per leerkracht. Resultaatmeting is een onderdeel van elk handelingsplan. Dit is het lastigst bij de gedragscomponent. Zowel IB-ers als leerkrachten vinden het maken, evalueren en bijstellen van handelingsplannen een zwaar onderdeel van hun taak. Naast individuele handelingsplannen wordt er gewerkt met groepshandelingsplannen.

De rugzakleerlingen in groep 1 en 2 worden op bepaalde momenten in de week 1:1 begeleid. Vanaf groep drie worden de rugzakleerlingen geclusterd begeleid, dat wil zeggen in groepjes waar ook andere zorgleerlingen deel van uitmaken en/of door speciale aandacht in de groep.

De onderwijsassistenten hebben als belangrijke taak er na drie uur voor te zorgen dat de klas in orde gemaakt wordt voor de volgende schooldag. De leerkrachten kunnen dan direct hun overleggen e.d. plannen. Het heeft tijd gekost dit model goed in te voeren. De leerkrachten vonden het vervelend dit werk voor de onderwijsassistenten te laten liggen en bleven helpen.

De twee intern begeleiders werken ongeveer 50% t.b.v. LGF-lln. en 50% t.b.v. de overige zorgleerlingen. De jaartaak van de intern begeleiders is als volgt samengesteld: 5% scholing, 10% overleg, 35% gesprekken met ouders en leerkrachten, 50% (!) overleg met ambulante diensten.

De school is ontevreden over de manier waarop ambulante diensten werken. Voor acht zmlk-leerlingen krijgt men drie ambulante begeleiders van dezelfde organisatie over de vloer. Dit is veel te versnipperd. Eén REC kan de gevraagde ondersteuning niet leveren en koopt dit af met een jaarlijkse bijdrage van € 10.000 aan de school.

Door de dubbele bezetting kan een deel van de gesprekken in het kader van de ambulante begeleiding onder schooltijd plaatsvinden. Dit is beperkt mogelijk, omdat anders het werken met leerlingen in de knel komt. In groep acht komt men totaal niet uit met de tijd die beschikbaar is voor de rugzakleerlingen. De plaatsing op een geschikte vorm van vervolgonderwijs vergt erg veel tijd. Feitelijk zou de dubbele hoeveelheid tijd nodig zijn.

3. Financiën

De directeur van de school heeft gedetailleerd zicht op de middelen die voor zijn school beschikbaar zijn en de wijze waarop de middelen worden ingezet.

3.1. Baten

	Personeel	Materieel
Reguliere personele bekostiging	1.076.769	
Bestuur en management	17.170	
Personeel- en arbeidsmarktbeleid	127.468	
Compensatiebekostiging gewichtenregeling	3.107	
Personele bekostiging LGF-Iln. (*) ⁴	124.973	
Reguliere materiële instandhouding		198.803
Materiële afdracht naar bovensch.		-83.000
Materiële bekostiging LGF-leerlingen		16.635
Subsidie ID-baan	13.000	
Gemeentelijke subsidie onderwijsachterstanden (*)	42.000	
Vergoeding coördinatie overblijf	10.500	
Personele vergoeding van REC (*)	10.000	
Verhuuropbrengsten		6.000
Subsidieverbreiding techniek	8.000	
Bijdrage van SWV WSNS (*)	21.350	
Totaal	1.454.337	138.438

⁴ (*): zorgmiddelen, getotaliseerd in paragraaf 4

3.2. Lasten

De school geeft aan personele middelen het volgende uit:

Onderwijs			
functie- taak	wtf	schaal	euro's (raming⁵)
groepsleerkrachten 1A, 1B tot en met 8A, 8B	16,0	LA	€ 888.000
onderwijsassistenten	1,0	4	€ 36.000
leerkracht Engels	0,25	LA	€ 13.750
subtotaal formatie onderwijs	17,25		€ 937.750
Zorg			
activiteit	wtf	schaal	euro's
groepsleerkrachten met speciale taken t.b.v. LGF leerlingen	3,4	LA	€ 187.000
groepsleerkrachten met speciale taken t.b.v. overige zorgleerlingen	4,0	LA	€ 220.000
subtotaal formatie zorg	7,8		€ 407.000
Management			
functie	wtf	schaal	euro's
Directeur (rest wtf in zorgformatie)	0,7	DA/DB	€ 48.300
Directielid (rest wtf in zorgformatie)	0,25	DA/DB	€ 17.250
subtotaal formatie management	0,95		€ 65.550
Facilitair			
functie	wtf	schaal	euro's
conciërge	0,8	ID	€ 22.400
administratief medewerkster	0,56	3	€ 19.040
leerkrachten met projectmatige taken	0,6	LA	€ 33.000
subtotaal formatie facilitair	1,96		€ 74.440
totaal	27,96		€ 1.484.740

4. Recapitulatie en conclusie

De school zet minimaal de door de (rijks)overheid toegekende personele middelen in. Mogelijk 1 of 2 procent meer.

Aan specifieke zorgmiddelen ontvangt de school € 198.323. Aan specifieke zorgactiviteiten besteedt men, geraamd, € 407.000. Waarschijnlijk is dit bedrag feitelijk iets lager, omdat de werkelijke loonkosten lager liggen en er met netto-werktijdfactoren wordt gewerkt. Desondanks is de conclusie dat de school aanzienlijk meer middelen besteedt aan speciale zorg, dan men ontvangt. Tot maximaal € 200.000 extra.

De school zet de zorgmiddelen doordacht, geïntegreerd, herkenbaar en traceerbaar in. 25% van de formatie wordt ingezet ten behoeve van LGF- en zorgleerlingen, ongeveer 3,5 fte voor de rugzakleerlingen en ruim 4 fte voor de overige zorgleerlingen. 3,5% van de formatie wordt besteed aan management en ruim 7% aan de overige overhead. De rest, zo'n 65% wordt besteed aan het algemene onderwijs.

⁵ Raming op basis van landelijk GPL (zie algemene toelichting)

Casestudy Kleine basisschool op het platteland

1. Algemene omschrijving

De casestudy heeft betrekking op de situatie in het schooljaar 2008-2009. De school is een kleine openbare basisschool in de Betuwe. De school telt al jarenlang tussen de 40 en 50 leerlingen. Zij zijn in principe verdeeld over de groepen 1/2/3, 4/5 en 6/7/8. De gemiddelde groeps grootte is 16 leerlingen.

Aan het hoofd van de school staat een locatiemanager. In schooljaar 2008-2009 zit de organisatie van de school in een veranderingsproces richting TOM onderwijs. TOM onderwijs is Team Onderwijs op Maat, dat wil zeggen dat de veranderingen plaatsvinden op grond van de 3 pijlers: Personeel, Leeromgeving en Organisatie. Met name in de relatie tot het onderwijs aan zorgleerlingen is deze verandering gekozen. Door de teamleden en leeromgeving flexibeler in te zetten, wordt er ruimte gecreëerd om alle leerlingen die instructie en begeleiding te bieden die ze nodig hebben.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school maakt onderdeel uit van een stichting voor openbaar basisonderwijs met 12 plattelandsscholen. De stichting waartoe de school behoort kent een eigen allocatiemodel. Dit houdt in dat de school meer- of minder dan de rijksformatie toebedeeld kan krijgen. Zo worden knelpunten binnen de stichting opgelost. Bovendien krijgt elke school minimaal 0,4 formatie voor locatiemanagement. De locatiemanager heeft vrijwel geen zicht op de middelen die van de rijksoverheid en vanuit andere bronnen (bijv. SWV WSNS) aan de school toegekend worden. De locatiemanager heeft wel zicht op het budget dat op stichtingsniveau ten behoeve van de school gealloceerd wordt.

2. Zorgbeleid

De definitie die de school hanteert voor het begrip zorgleerling is: Cito - D of E score(s) en/of frequente uitval op methodegebonden toetsen en/of gedragsproblemen. De leerkracht stelt voor deze leerlingen een handelingsplan op en voert het uit. Dit wordt vastgelegd in het softwareprogramma Schoofit. De intern begeleider begeleidt de leerkracht bij het opstellen en uitvoeren van het handelingsplan. De locatiemanager volgt dit op afstand en komt in actie na signalering door de intern begeleider.

De school kent, naast één rugzakleerling, 13 zorgleerlingen (variërend van 1 tot 7 per groep). Dit is een groep leerlingen die min of meer structureel extra aandacht behoeven. Voor de meeste leerlingen wordt jaren achtereen met handelingsplannen gewerkt. Minder vaak komt voor dat voor leerlingen één of enkele periodes met een handelingsplan wordt gewerkt. Eén leerling werkt met een eigen methode en een eigen leerlijn.

Drie leerlingen hebben een dyslexie verklaring. Twee daarvan ontvangen begeleiding vanuit de "Leespoli"; zij gaan twee keer per week naar de logopediste. De Leespoli is een initiatief van de logopedisten van de GGD. De school en de ouders hebben een contract getekend waarin is vastgelegd hoeveel keer er per week geoefend wordt op de wijze van de Leespoli.

Binnen de bestuurlijke organisatie waartoe de school behoort bestaat een "plusstofklas". In de plusstofklas komen kinderen van verschillende scholen bij elkaar die voor een bepaalde periode extra zorg nodig hebben, dit betreft zowel kinderen met leerproblemen, als kinderen die juist extra uitdaging nodig hebben. Er waren dit schooljaar drie leerlingen van de school die hier gebruik van maakten.

De school had van augustus 2007 tot juni 2009 één rugzakleerling (taal-/spraakproblemen). Deze leerling is medio 2009 verder gegaan op een school voor speciaal onderwijs. De dagelijkse begeleiding die de basisschool twee jaar lang gaf aan deze leerling, bleek uiteindelijk niet voldoende. In het schooljaar 2006-2007 verwees de school voor het laatst een leerling (naar een school voor speciaal basisonderwijs). Rondom de rugzakleerling functioneerde een "klein" en een "groot" overleg. In het kleine overleg (één keer in de zes weken) participeerden de ambulante begeleider vanuit het

REC, de groepsleerkracht, de locatiemanager in de rol van dagelijks begeleider van de leerling en de intern begeleider. Aan het grote overleg (drie keer in het schooljaar) namen ook de ouders deel. De school is niet positief over de toegevoegde waarde van de ambulante begeleider. Noch de ambulante begeleider, noch het REC heeft gedurende twee jaar het initiatief genomen tot een evaluatie van de geboden hulp. Voor de locatiemanager is onduidelijk wat je van de ambulante begeleider mag vragen, verwachten, eisen.

Op incidentele basis beschikt de school in 2008-2009 en komende twee jaren steeds een half jaar over 0,5 formatie in verband met een taalpilot. Een onderwijsassistent is gedurende dit half jaar vijf ochtenden in de week (van 8.45-10.15 uur) op de school aan het werk. Zij is ingezet voor taal/lezen/spelling voor de 5 leerlingen van groep 4, omdat er in deze groep 1 leerling zit met een te laag technisch leesniveau, 1 leerling met een te laag begrijpend lezen niveau en 1 leerling met een veel te traag tempo en concentratieproblemen.

De locatiemanager heeft nauwelijks kennis van de mogelijkheden die het Samenwerkingsverband Weer Samen Naar School biedt aan de scholen. De contacten met het SWV vinden met name op bovenscholingsniveau plaats.

Opvallend is dat het samenwerkingsverband jaarlijks een luxe brochure onder de naam werkplan uitbrengt. Het ontwerp en de realisatie van de brochure zijn uitbesteed aan een grafisch bureau. De brochure bevat, anders dan de naam werkplan doet vermoeden, vooral het cursusaanbod voor de medewerkers van de scholen binnen het samenwerkingsverband. De school kent het SWV vooral van deze jaarlijkse brochure.

In juni 2009 heeft de school van het SWV het, fraai vormgegeven zorgplan 2009-2011 toegestuurd gekregen. Hieruit blijkt dat het SWV per leerling jaarlijks ruim 45 euro te beschikking stelt voor "interne begeleiding, materiële instandhouding en onderzoeken".

3. Financiën

3.1. Baten

Aan de school werden in het schooljaar 2008-2009 door de rijksoverheid en het samenwerkingsverband de volgende middelen toegekend.

<i>budget</i>	<i>bedrag</i>
Personele bekostiging, regulier	€ 200.656
Bestuur- en management	€ 8.516
Personele- en arbeidsmarktbeleid	€ 29.455
Vergoeding LGF, personeel (*) ⁶	€ 5.682
Scholing overblijfsmedewerkers	€ 500
Inkomsten vanuit SWV WSNS (*)	€ 2.200
<i>subtotaal personeel</i>	€ 247.009
Materiële instandhouding, regulier	€ 45.581
Vergoeding LGF, materieel	€ 911
<i>subtotaal materieel</i>	€ 46.492
<i>totaal</i>	€ 293.501

⁶ (*): zorgmiddelen, getotaliseerd in paragraaf 4

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

onderwijs			
functie	wtf	schaal	euro's (raming)⁷
groepsleerkrachten	3,0	LA	€ 165.000
lesgevendende taken locatiemanager	0,2	10/DA	€ 12.700
subtotaal onderwijs	3,2		€ 177.700
zorg			
activiteit	wtf	schaal	euro's
IB, door intern begeleider	0,1	LA	€ 5.500
RT, door locatiemanager	0,05	10/DA	€ 3.175
Begeleiding rugzakleerling door locatiemanager (1:1 contact, overleggen, papierwinkel, etc.)	0,15	10/DA	€ 9.525
subtotaal formatie zorg	0,3		€ 18.200
management			
functie	wtf	schaal	euro's
Locatiemanager	0,4	10/DA	€ 25.400
subtotaal formatie management	0,4		€ 25.400
totaal	3,9		€ 221.300

Er is geen facilitaire formatie (conciërge e.d.).

4. Recapitulatie en conclusie

Ongeveer 10% van de door de rijksoverheid aan de school toegekende personele middelen, lijkt op bovenschools niveau te worden ingezet (bovenschools apparaat, bovenschoolse projecten).

Aan specifieke zorgmiddelen ontvangt de school € 7.882. Aan specifieke zorgactiviteiten besteedt men, geraamd, € 18.200.

De school kan inzichtelijk maken hoe men de speciale leerlingenzorg vormgeeft. De rugzakmiddelen worden ten behoeve van de rugzakleerling ingezet. Voor de overige zorgleerlingen is aan IB en RT ongeveer 0,15 formatie beschikbaar.

De groepsomvang (combinatiegroepen 1-2-3, 4-5, 6-7-8) is 15 à 16 leerlingen. Dagelijks worden de groepen op bepaalde momenten gesplitst. Bijvoorbeeld door inzet van de locatiemanager en de middelen vanuit de taalpilot. Het inzetten van formatie ten behoeve van (deel)groepen heeft de voorkeur boven andere vormen van inzet.

Het feit dat ongeveer dertig procent van leerlingen structureel bestempeld is als zorgleerling kan betekenen dat de school leerlingen opvangt, die elders verwezen worden naar het speciaal basisonderwijs. De locatiemanager sluit dit beslist niet uit, mede gezien de ligging van het dorp.

De meerwaarde van het SWV WSNS voor de school is tamelijk onduidelijk.

⁷ Raming op basis van landelijke GPL (zie algemene toelichting)

Casestudy Middelgrote basisschool in een dorp behorend tot een gemeente met 50.000 inwoners

1. Algemene omschrijving

De protestants-christelijke school staat in een dorp (ongeveer 8.000 inwoners) dat deel uitmaakt van een gemeente met ongeveer 50.000 inwoners, in het midden van het land, onder rook van een grote stad. De school telt ongeveer 300 leerlingen, verdeeld over 12 groepen.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school is onderdeel van een stichting van 12 scholen voor protestants christelijk basisonderwijs. Het stichtingsbestuur herverdeelt de van de overheid ontvangen middelen over de scholen. De stichting kent een eigen netwerk voor IB-ers en RT-ers. De algemeen directeur van de stichting bezoekt de vergaderingen van het directeurenoverleg van het samenwerkingsverband WSNS.

2. Zorgbeleid

De school heeft als visie, dat men elk kind toelaat, tenzij... Dit "tenzij" kan aan de orde komen bij de inschrijving van de leerling of tijdens de schoolloopbaan van het kind. Een voorbeeld van het eerste is de toeloop die men te verwerken kreeg door problemen op een andere school in de wijk. Met heeft toen bepaalde leerlingen geweigerd, omdat de desbetreffende groep er niet meer problematiek bij kon hebben. Een voorbeeld van het tweede is een leerling met de syndroom van Down, die na 1,5 jaar naar het speciaal onderwijs is overgegaan. Er ontstond geen match tussen de mogelijkheden van de school en de verwachtingen van de ouders. In de afgelopen drie jaren waren er verder geen verwijzingen naar het speciaal (basis)onderwijs.

De school telt twee rugzakleerlingen. Voor de begeleiding van deze leerling is een aparte leerkracht in dienst. Zij werkt 2,5 uur per week met elke rugzakleerlingen, verspreid over drie momenten per week. Soms nemen ook andere leerlingen aan deze groepjes deel. Omdat deze leerkracht geen andere baan ambieert, is deze -unieke- constructie mogelijk. De betrekkingsofomvang van deze leerkracht groeit of krimpt naarmate het aantal rugzakleerlingen stijgt of daalt.

Gemiddeld eenmaal per 8 weken is er een overlegmoment tussen de ouders van de rugzakleerling, de RT-er die de rugzakleerlingen begeleidt en de groepsleerkracht. Tussentijds is de ambulante begeleider aanwezig voor overleg met de RT-er, observaties in de groep, in de gymzaal of tijdens ergotherapie. Men is tevreden over de kwaliteit van de ambulante begeleiding in het schooljaar 2008-2009. Dat was wel eens anders. Omstreeks 2007 was er voor de ene rugzakleerling driekwart jaar geen ambulante begeleiding, i.v.m. langdurige ziekte. En voor de andere leerling bijna een jaar niet in verband met een vacature. De huidige ambulante begeleiders maken een inhaalslag.

De tweede remedial teacher op de school houdt zich met een aantal zorgleerlingen bezig. Hiervoor is ongeveer 11 uur per week beschikbaar.

De intern begeleider heeft 11 uur per week beschikbaar. Zij coördineert de zorg aan alle zorgleerlingen. Dit zijn er meer dan de leerlingen die RT krijgen. In totaal heeft de school 30 à 40 zorgleerlingen. Zorgleerlingen die geen remedial teaching krijgen worden binnen de groep geholpen, op basis van een handlingsplan.

De school is vorige jaar geconfronteerd met de opening van een Leonardoschool in de nabijgelegen stad. Vijf (hoogbegaafde) leerlingen zijn naar deze school vertrokken.

Het samenwerkingsverband WSNS biedt de intern begeleiders het ene jaar een opleiding en het andere jaar netwerkbijeenkomsten.

Het samenwerkingsverband is momenteel in een fusie met twee andere SWV verwickeld.

De school vindt het hinderlijk dat kinderen feitelijk helemaal vastgelopen moeten zijn, voordat er een rugzak aangevraagd kan worden. Preventieve begeleiding van het speciaal onderwijs kent men niet.

Wel kent het SWV WSNS “kleine rugzakjes”.

Men is bang dat Passend Onderwijs ongewenste ontwikkelingen in de school zal brengen: problematiek die men niet aan kan en een organisatiestructuur die heel ver

3. Financiën

De directeur van de school heeft zicht op de middelen die voor de school beschikbaar zijn. Er worden met de beschikbare middelen bewuste keuzes gemaakt.

3.1. Baten

De school beschikt in het schooljaar 2008-2009 over de volgende inkomsten:

budget	bedrag
Personele bekostiging, regulier	€ 826.371 ⁸
Personele bekostiging, groei	€ 19.262
Bestuur- en management	€ 13.922
Personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 98.755
Versterking cultuureducatie	€ 2.943
Vergoeding LGF, personeel	€ 13.650
Inkomsten vanuit SWV WSNS (0,33 wtf)	€ 18.300
Gemeentelijke subsidies	PM ⁹
subtotaal personeel	€ 993.203
Materiële instandhouding, regulier	€ 158.653
Vergoeding LGF, materieel	€ 1.850 ¹⁰
subtotaal materieel	€ 160.503
Totaal	€ 1.153706

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

Onderwijs				
Groep	Wtf	Schaal	euro's (raming ¹¹)	Opmerkingen
12 groepen (gemiddeld 25 leerlingen)	1,0 (x12)	LA	€ 660.000	
ICO	0,095	LA	€ 5.225	
ADV en BAPO vervanging	0,45	LA	€ 24.750	
subtotaal formatie onderwijs	12,545		€ 689.975	
Zorg				
activiteit	wtf/uren	schaal	euro's	opmerkingen
IB-er	0,3	LA	€ 16.500	
RT-er 1 (rugzakleerlingen)	0,21	LA	€ 11.500	

⁸ Na aftrek in mindering brengen uitkeringen.

⁹ De school ontvangt naast rijksmiddelen voor schoolbegeleiding ook aan aanvullende subsidie van de gemeente.

¹⁰ Deze middelen worden ten behoeve van de rugzakleerlingen besteed in overleg met de ouders, waarbij getracht wordt ook andere leerlingen zo veel mogelijk te laten profiteren.

¹¹ Op basis van maximumbedrag desbetreffende schaal. De werkelijke kosten kunnen als gevolg van de GGL of afspraken op bestuursniveau lager liggen.

RT-er 2 (overige zorgleerlingen)	0,3	LA	€ 16.500	
subtotaal formatie zorg	0,84		€ 44.500	
Management				
functie	wtf	schaal	euro's	opmerkingen
Directeur	1,0	DB	€ 67.000	
Bouwcoördinatie	0,2	LA	€ 11.000	2 bouwcoördinatoren
subtotaal formatie management	1,2		€ 78.000	
Facilitair				
functie	wtf	schaal	euro's	opmerkingen
Administratieve kracht	0,2	4	€ 7.200	
ICT-coördinatie	0,1	LA	€ 5.500	
subtotaal formatie facilitair	0,3		€ 12.700	
totaal	14,885		€ 825.175	

4. Recapitulatie en conclusies

De school heeft een duidelijke visie op de zorg voor leerlingen die extra aandacht behoeven. Hiervoor zet men meer geld in, dan er aan zorgmiddelen beschikbaar is.

Een aanzienlijk van de aan de school toegekende formatie wordt op bovenschools niveau ingezet.

Casestudie Middelgrote basisschool in een dorp

1. Algemene omschrijving

De casus beschrijft de situatie in het schooljaar 2008-2009.

De school ligt in een dorp in Gelderland en telt 162 leerlingen. De gemiddelde groeps grootte is 23.

De roosters van de verschillende groepen zijn horizontaal op elkaar afgestemd, zodat vakken als rekenen en lezen door de school heen op hetzelfde moment worden gegeven. Dit maakt het mogelijk dat een leerling een bepaald vak in een hogere of lagere groep volgt.

De groepsverdeling 2009-2010 was een enorm lastige puzzel. Uiteindelijk is gekozen voor de combinatiegroepen 3-5 en 5-7, waarbij de leerlingen van groep 5 twee dagen uit deze groepen gaan en met elkaar als groep 5 in een ander lokaal les krijgen.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school is één van de twaalf basisscholen in een stichting voor openbaar basisonderwijs. Alle twaalf de scholen liggen in dorpen of plattelandskernen. Binnen deze stichting wordt gewerkt met locatiemanagers. De locatiemanager vervult de zgn. ABC-taken: Chef van het personeel, Baas van de school, Aanspreekpunt voor de ouders. Managementtaken, zoals financiën en personeelsbeleid, worden primair uitgevoerd op het bestuursbureau. Op dit bureau zijn vier domeinmanagers (beheer en financiën, personeel -2x- en onderwijs) alsmede vijf (parttime) office-medewerkers werkzaam. De locatiemanager kan vragen over financiën (budget rijksoverheid, bijdrage samenwerkingsverband e.d.) niet beantwoorden. Hiervoor wordt naar het bestuursbureau verwezen.

2. Zorgbeleid

De school werkt door middel van het directe instructiemodel. De basisstof wordt klassikaal uitgelegd. De snelle of bovengemiddelde leerlingen kunnen aansluitend extra werk uit de methode of vanuit een andere bron maken. Leerlingen die extra aandacht nodig hebben krijgen dit door middel van pre- of re-teaching aan de instructietafel. Dit wordt uitgevoerd door de leerkracht.

Voor kinderen die hier niet voldoende aan hebben wordt een handelingsplan opgesteld. Dit plan wordt door de leerkracht opgesteld en uitgevoerd. De intern begeleider begeleidt dit proces. De school kent geen remedial teacher. Enkele jaren geleden is binnen de stichting besloten alle RT in de klas plaats te laten vinden, door de groepsleerkracht. De basisschool op wie deze casestudie betrekking heeft stelt deze situatie ter discussie. Volgend jaar heeft men twee beginnende leerkrachten in het team. Zij hebben de handen vol aan het reguliere werk in de groep, oudercontacten e.d.

De school telt vier rugzakleerlingen (2x cluster 2 en 2x cluster 4). De eerste rugzakleerling kwam in het schooljaar 2007-2008. De rugzakleerlingen zitten in de groepen 3, 4 en 5 (2x). Eén rugzakleerling vertrekt aan het einde van het schooljaar naar een SO instelling (PI) en één vertrekt in verband met een verhuizing. Met de rugzakleerlingen wordt soms 1:1 gewerkt, soms in een groepje (bijvoorbeeld bij sociaal-emotionele problematiek). Een onderwijsassistent is dagelijks een aantal uren op school (8 uur per week) om te werken met (onder andere) de rugzakleerlingen. Twee uur bruto tijd per leerling per week hanteert men als norm. De ontwikkeling wordt gevolgd via klein en groot overleg. Aan het kleine overleg nemen de ambulante begeleider, de groepsleerkracht, de onderwijsassistent en de intern begeleider deel. Bij het grote overleg zijn ook de ouders aanwezig. De intern begeleider verzorgt alle administratie die samenhangt met de rugzakken. Met name het heen en weer zenden van allerlei formulieren tussen allerlei instanties levert erg veel gedoe op, onder meer door het regelmatig zoekraken van stukken.

Een handelingsplan beslaat een periode van 6 à 7 weken. Soms wordt er 2 of 3 aansluitende periodes met een handelingsplan gewerkt. Er zijn ook enkele leerlingen met een eigen leerlijn, voor één of meer vakken. Het werken met deze leerlijnen, het evalueren en het bijstellen gebeurt in overleg met de intern begeleider. Gemiddeld heeft een leerkracht met 4 lopende handelingsplannen te maken. In

de visie van de school kan een leerkracht maximaal 4 à 5 leerlingen met handelingsplannen behappen in een groep. Per saldo betekent dit dat er per periode ongeveer 28 zorgleerlingen zijn benoemd. Op schooljaarbasis zijn dit er veel meer, omdat voor de meeste leerlingen geldt dat zij maar 2 of 3 periodes van de groep zorgleerlingen deel uit maken. Ongeveer 40 leerlingen zijn dus gedurende korte of langere tijd even zorgleerling.

Soms wordt gebruik gemaakt van de preventieve ambulante begeleiding die de speciale basisschool van het samenwerkingsverband biedt. Er vindt dan bijvoorbeeld een observatie in de klas plaats. Deze is gericht op het handelen van de leerkracht ten opzichte van de leerling. Voor een dergelijke observatie is geen toestemming van de ouders noodzakelijk. Aansluitend kan bijvoorbeeld een onderzoek worden aangevraagd. Hier worden de ouders vanzelfsprekend wel bij betrokken.

Binnen de overkoepelende stichting is een plusstofklas gevormd en bestaat er een Leonardoschool. In de plusstofklas komen kinderen van verschillende scholen bij elkaar die voor een bepaalde periode extra zorg nodig hebben, dit betreft zowel kinderen met leerproblemen, als kinderen die juist extra uitdaging nodig hebben. Van deze school gaan vier leerlingen naar de plusstofklas.

De school heeft in 2006-2007 twee leerlingen naar het speciaal basisonderwijs verwezen, in 2007-2008 één naar het speciaal onderwijs (PI) en in 2008-2009 ook. Soms stemmen ouders niet toe in een plaatsing in het speciaal onderwijs. De school stelt dan een contract op, waarin wordt vastgelegd dat de school niet kan garanderen dat het kind de basisschool verlaat op groep 8-niveau.

De school ervaart als grootste knelpunt de hoeveelheid administratie die de leerkrachten moeten verrichten. In het leerlingvolgsysteem worden de toetsresultaten vastgelegd. In "Schoolfit" de handelingsplannen, de oudergesprekken, etc.

De school is trots op het feit dat het werken met rugzakleerlingen erg goed is ingebed in de totale organisatiestructuur van de school. Ook heeft men de indruk dat voor elke leerling die de school verlaat geldt dat men er uit gehaald heeft wat er in zit.

3. Financiën

3.1 Baten

De school had in het schooljaar 2008-2009 vanuit rijksoverheid de beschikking over de volgende inkomsten:

budget	bedrag
Personele bekostiging, regulier	€ 452.329 ¹²
Personele bekostiging, groei	€ 29.007
Bestuur- en management	€ 8.849
Personels- en arbeidsmarktbeleid	€ 62.500
Vergoeding LGF, personeel (*) ¹³	€ 17.242
Scholing overblijfsmedewerkers	€ 1.000
Inkomsten vanuit SWV WSNS (*)	€ 7.290 ¹⁴
subtotaal personeel	€ 578.217
Materiële instandhouding, regulier	€ 104.102
Vergoeding LGF, materieel	€ 3.700
subtotaal materieel	€ 107.802
totaal	€ 686.019

¹² In mindering te brengen uitkeringen hier verrekend

¹³ (*): zorgmiddelen, getotaliseerd in paragraaf 4

¹⁴ Dit bedrag is gevonden in het zorgplan van het SWV. Was bij de locatiemanager niet bekend.

Op incidentele basis beschikt de school in 2008-2009 en komende twee jaren over 0,15 formatie in verband met een taalpilot. Voor het materiële rugzakbudget wordt specifiek materiaal voor de rugzakleerlingen aangeschaft.

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

onderwijs			
functie	wtf	schaal	euro's (raming¹⁵)
groepsleerkrachten	7,0	LA	€ 385.000
lesgevende taken locatiemanager	0,2	10/DA	€ 12.700
Taallees-specialist	(PM, 0,15, uit subsidie taalpilot)	9	PM, uit projectsubsidie
subtotaal onderwijs	7,2		€ 397.700
zorg			
activiteit	wtf	schaal	euro's
Intern begeleider	0,3	9	€ 16.500
Onderwijsassistente	0,2	4	€ 7.200
subtotaal formatie zorg	0,50		€ 23.700
management			
functie	wtf	schaal	euro's
Locatiemanager	0,6	10/DA	€ 38.100
subtotaal formatie management	0,6		€ 38.100
totaal	8,03		€ 459.500

Er is geen facilitaire formatie.

4. Recapitulatie en conclusie

Ruim 20% van de personele middelen die volgens de bekostigingsregels aan de school worden toegekend, worden bovenschools ingezet (zo'n € 120.000 van in totaal € 578.000). Volgens de rekenregels heeft de school € 24.532 aan zorgmiddelen beschikbaar. Omdat binnen de stichting gewerkt wordt met een specifiek allocatiemodel, is (voor de locatiemanager) niet transparant of de school ook daadwerkelijk over deze middelen beschikt. Feit is dat de school, geraamd, € 23.700 aan zorgformatie besteed. Dit is zo'n 96% van de beschikbare zorgmiddelen. Er is dus sprake van enige onderbesteding.

De school kan goed inzichtelijk maken hoe men de speciale leerlingenzorg vormgeeft.

De rugzakmiddelen worden ten behoeve van de rugzakleerling ingezet. Er gaat relatief veel tijd op aan overleg en administratie.

De middelen die de school tot haar beschikking krijgt gesteld vanuit het bestuursbureau worden min of meer beschouwd als een gegeven. Er is weinig tot geen zicht op de inkomsten die de school op bestuursniveau genereert (bijvoorbeeld rijksoverheid en samenwerkingverband).

De meerwaarde van het SWV WSNS voor de school lijkt tamelijk gering.

¹⁵ Raming op basis van landelijk GPL (zie algemene toelichting)

Casestudy Middelgrote basisschool in gemeente met 15.000 inwoners

1. Algemene omschrijving

De protestants-christelijke school staat in een wijk van een gemeente met ongeveer 15.000 inwoners, in het Groene Hart. De school telt ongeveer 280 leerlingen, verdeeld over 12 groepen. In de loop van het schooljaar 2008-2009 ontstond een dertiende groep. De ouders zijn voor een groot deel agrariërs. Een deel van de ouders stelt geen hoge eisen aan de schoolloopbaan van het kind. Men verwacht van de school vooral dat het er gezellig is.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school is onderdeel van een stichting van 12 scholen voor protestants christelijk basisonderwijs. Het stichtingsbestuur herverdeelt de van de overheid ontvangen middelen over de scholen. Op grond van deze interne allocatiesystematiek heeft de school die onderwerp van deze casestudie is een volledig ambulante directeur, een conciërge voor 2,5 dag in de week en een administratieve kracht voor tien uur per week.

2. Zorgbeleid

De school is begin schooljaar 2008-2009 door de inspectie op de vingers getikt vanwege de zwakke prestaties en onder verscherpt toezicht geplaatst. Onder meer vanwege zwakke scores op de CITO-eindtoets.

De huidige directeur is drie jaar geleden aangetreden en heeft sindsdien een aantal veranderingen doorgevoerd. Het zorgbeleid is opnieuw geformuleerd en vastgelegd in het zorgplan 2008-2009. Centraal staat de leerkracht die een hulpvraag heeft met betrekking tot één of meer leerlingen. De remedial teacher helpt de leerkrachten met materialen, advies (onder meer gebaseerd op observaties in de groep) en hulp (specifieke instructie van de zorgleerling, al dan niet in de groep).

De school is per 1 augustus 2008 gewisseld van samenwerkingsverband en behoort nu tot het verband waar alle andere scholen van de stichting toe behoren. De tweede reden voor verandering was het feit dat men zich inhoudelijk meer aangesproken voelt tot dit samenwerkingsverband. In de afgelopen jaren zijn acht leerkrachten vertrokken. Het huidige team telt veel jonge leerkrachten. De Eindtoets score is in drie jaar tijd gestegen van 528 naar 535. Het verscherpte inspectie toezicht is inmiddels beëindigd.

De school telt gemiddeld 4 rugzakleerlingen. Drie leerlingen werken met een eigen leerlijn. Daarnaast zijn er acht andere zorgleerlingen (taal, lees of rekenproblemen) die buiten de groep extra hulp krijgen.

In totaal heeft zo'n 20% van de leerlingen, zo'n 55 op deze school, in meer of mindere mate extra zorg nodig met betrekking tot spelling, lezen (technische en begrijpend) en rekenen. Dit betekent dat de meeste leerlingen binnen de groep worden geholpen. Elke groep kent hiervoor een zgn. instructietafel. Met deze leerlingen wordt gewerkt op basis van groeps(handelins)plannen. Deze worden opgesteld door de leerkracht, samen met de IB-er. Er wordt in drie cycli per jaar gewerkt, volgens de "1-zorgroute" (CITO).

De directeur van de school vindt de toekenning van rugzakken lang duren, met name als er tegelijkertijd sprake is van een wisseling van school. Ouders verwachten dat men al direct met de leerlingen aan de slag gaat, terwijl het budget er dan nog niet is. Ouders verwachten dan een soort voorfinanciering, terwijl deze in praktijk niet mogelijk is. Ook irriteert het de school dat SO scholen leerlingen eind september gauw nog inschrijven, net voor de wettelijke teldatum.

Binnen het taakbeleid van de school wordt rekening gehouden met de hoofdtaak van een leerkracht. Zo krijgen de IB-er, de RT-er en de ICT-coördinator taken toebedeeld die passen bij hun specialisme en worden ze niet belast met bijvoorbeeld de organisatie van feesten, vieringen of schoolreizen.

3. Financiën

De directeur van de school heeft gedetailleerd zicht op de middelen die voor de school beschikbaar zijn. Er worden met de beschikbare middelen bewuste keuzes gemaakt.

3.1. Baten

De school beschikt in het schooljaar 2008-2009 over de volgende inkomsten:

budget	bedrag
Personele bekostiging, regulier	€ 768.985 ¹⁶
Bestuur- en management	€ 14.128
Personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 100.437
Loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen	€ 8.086
Versterking cultuureducatie	€ 2.997
Vergoeding LGF, personeel	€ 20.845
Inkomsten vanuit SWV WSNS	€ 0 ¹⁷
Gemeentelijke subsidies	PM ¹⁸
subtotaal personeel	€ 915.478
Materiële instandhouding, regulier	€ 159.548
Vergoeding LGF, materieel	€ 3.700 ¹⁹
subtotaal materieel	€ 163.248
Totaal	

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

Onderwijs				
Groep	Wtf	Schaal	euro's (raming²⁰)	Opmerkingen
12 groepen	1,0 (x12)	LA	€ 660.000	
13 ^e groep, vanaf april	1,0	LA	€ 14.000	
Vakleerkracht gym			PM	Zie voetnoot drie.
ADV-ervanging	0,45	LA	€ 24.750	
subtotaal formatie onderwijs	13,45		€ 698.750	
Zorg				

¹⁶ Na aftrek in mindering brengen uitkeringen.

¹⁷ Als gevolg van de wisseling van samenwerkingsverband, zijn er in 2008-2009 geen middelen vanuit het samenwerkingsverband beschikbaar. In de toekomst wel weer.

¹⁸ De gemeente stelt in totaal een paar duizend euro per jaar beschikbaar voor het inhuren van specialisten die SO-VA trainingen verzorgen en vakonderwijs gymnastiek (BOS). Op termijn komt deze vakleerkracht grotendeels voor eigen rekening.

¹⁹ De IB-er houdt gedetailleerd bij dat deze middelen volledig ten behoeve van de rugzakleerlingen besteed worden en waaraan.

²⁰ Op basis van maximumbedrag desbetreffende schaal. De werkelijke kosten kunnen als gevolg van de GGL of afspraken op bestuursniveau lager liggen.

<i>activiteit</i>	<i>wtf/uren</i>	<i>schaal</i>	<i>euro's</i>	<i>opmerkingen</i>
IB-er	0,6	LA (toekomst LB)	€ 33.000	
Taken directeur m.b.t. zorgln.	0,025	DB	€ 1.725	
RT	0,4	LA	€ 22.000	
subtotaal formatie zorg	1,025		€ 56.725	
Management				
<i>functie</i>	<i>wtf</i>	<i>schaal</i>	<i>euro's</i>	<i>opmerkingen</i>
Directeur	0,975	DB	€ 67.275	
Bouwcoördinatie	0,1	LA	€ 5.500	2 bouwcoördinatoren
subtotaal formatie management	1,075		€ 72.775	
Facilitair				
<i>functie</i>	<i>wtf</i>	<i>schaal</i>	<i>euro's</i>	<i>opmerkingen</i>
Administratieve kracht	0,25	4	€ 9.000	
ICT-Coördinatie	0,15	LA	€ 8.250	
subtotaal formatie facilitair	0,4		€ 17.250	
totaal			€ 845.500	

4. Recapitulatie en conclusies

De school heeft een duidelijke visie op de zorg voor leerlingen die extra aandacht behoeven. Hiervoor zet men meer geld in, dan er aan zorgmiddelen beschikbaar is. Zeker nu er tijdelijk geen middelen van het samenwerkingsverband beschikbaar zijn.

Casestudy Middelgrote basisschool in een stad met 95.000 inwoners

1. Algemene omschrijving

De protestants-christelijke school staat in een wijk van een stad met ongeveer 95.000 inwoners. De wijk dateert uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. De populatie wijzigt, wat onder meer als gevolg heeft dat de woordenschat van leerlingen daalt.

De school telt ongeveer 150 leerlingen, verdeeld over 7 groepen.

1.1. Bestuurlijke omgeving

De school is onderdeel van een stichting van 7 scholen voor protestants christelijk basisonderwijs.

De school draagt 4% van de ontvangen rijksmiddelen over aan de bovenschoolse organisatie.

De gemeentelijke overheid kent diverse subsidieregelingen. De directeur van de school die onderwerp is van deze casestudy maakt actief gebruik van deze regelingen.

2. Zorgbeleid

De visie van de school is dat elk kind een basisrecht op onderwijs heeft en die begeleiding krijgt die het nodig heeft. Hierbij dient er altijd een evenwicht te zijn tussen de schoolbelangen en de individuele belangen. Dit betekent dat het recht soms niet gegarandeerd kan worden.

De visie stelt eisen aan de leerkrachten, de middelen en de groepen. Het betekent ook dat een leerling met een bepaalde problematiek in de ene groep wel geplaatst kan worden, maar in de andere niet. Een leerling wordt nooit zonder meer afgewezen. Er is altijd een gesprek met de ouders.

De school heeft zich onder meer gespecialiseerd in het onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen (12). Daarnaast telt de school twee rugzakleerlingen en tussen de 15 en 20 leerlingen die om een andere reden speciale aandacht behoeven. Daarmee telt de school tussen de 30 à 35 leerlingen die extra aandacht krijgen. Er wordt geen remedial teaching buiten de klas gegeven.

De plusklus voor hoogbegaafde leerlingen (één middag per week) wordt gefinancierd uit de schoolreserve en een subsidie uit het gemeentelijke innovatiefonds. Een docent uit het voortgezet onderwijs verzorgt deze middag.

Voor de rugzakleerlingen is er één ochtend contacttijd per week. De overige tijd gaat op aan coördinatie en overleg. Men is momenteel tevreden over de ambulante begeleiding, maar het is zere persoonsgebonden. Eerder en elders was en is er sprake van een gebrek aan gekwalificeerd personeel.

Soms worden met ouders jaarcontracten afgesloten, bijvoorbeeld bij gedragsproblemen. Hiermee beoogt men onder meer reële verwachtingen te creëren bij de ouders.

In de afgelopen drie jaren zijn 2 leerlingen vertrokken naar het speciaal onderwijs en 1 leerlingen naar het speciaal basisonderwijs.

De school hekelt de machtspositie van het WSNS-verband en de PCL. Er wordt te veel geld gestoken in organisatiekosten, bureaucratie. Zo zijn er onduidelijke criteria voor subsidieaanvragen. Soms lijkt er sprake te zijn van willekeur. "Men is er niet voor de school, maar stelt zich boven de school". Men staat niet dicht genoeg bij de school. En men biedt te weinig op het terrein van preventie. Er is ook te weinig deskundigheid. Wie het samenwerkingsverband pro-actief benadert maakt meer kan op extra middelen. Gewaardeerde activiteiten van het samenwerkingsverband zijn het cursusaanbod en het IB-netwerk.

Het samenwerkingsverband is onlangs gefuseerd met een ander samenwerkingsverband.

De school heeft de subsidie Taalverbeterplan aangevraagd. De IB-er treedt op als taalleescoördinator.

Er wordt onder meer gewerkt aan het verbeteren van het technisch lezen en uitbreiding van de woordenschat.

3. Financiën

De directeur van de school heeft zeer gedetailleerd zicht op de middelen die voor de school beschikbaar zijn. Er worden met de beschikbare middelen bewuste keuzes gemaakt.

3.1. Baten

De school beschikt in het schooljaar 2008-2009 over de volgende inkomsten:

<i>budget</i>	<i>bedrag</i>
Personele bekostiging, regulier	€ 462.937
Bestuur- en management	€ 9.426
Personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 67.467
Versterking cultuureducatie	€ 1.755
Vergoeding LGF, personeel	€ 11.850
Inkomsten vanuit SWV WSNS	€ 6.000
Gemeentelijke subsidies	€ 22.600
Gemeentelijke subsidie, conciërge	€ 12.000
Subsidie taalverbeterplan	€ 6.000
<i>subtotaal personeel</i>	€ 600.035
Materiële instandhouding, regulier	€ 96.800
Vergoeding LGF, materieel	€ 1.850 ²¹
<i>subtotaal materieel</i>	€ 98.650
<i>Totaal</i>	€ 698.685

3.2. Lasten

De school heeft de personele middelen als volgt ingezet in het schooljaar 2008-2009:

<i>Onderwijs</i>				
<i>Groep</i>	<i>Wtf</i>	<i>Schaal</i>	<i>euro's</i> (raming ²²)	<i>Opmerkingen</i>
7 groepen (gemiddeld 22 leerlingen)	1,0 (x7)	LA	€ 385.000	
Danslessen	0,2	LA	€ 11.000	
ADV en BAPO vervanging	0,1	LA	€ 5.500	
<i>subtotaal formatie onderwijs</i>	7,3		€ 401.500	
<i>Zorg</i>				
<i>activiteit</i>	<i>wtf/uren</i>	<i>schaal</i>	<i>euro's</i>	<i>opmerkingen</i>
IB-er	0,4	LA, met toelage	€ 24.200	
Plusklas	0,1		€ 6.000	
<i>subtotaal formatie zorg</i>	0,72		€ 30.200	
<i>Management</i>				
<i>functie</i>	<i>wtf</i>	<i>schaal</i>	<i>euro's</i>	<i>opmerkingen</i>
Directeur	0,8	DB	€ 54.000	

²¹ Deze middelen worden volledig ten behoeve van de rugzakleerlingen besteed in overleg met de ouders. Bijvoorbeeld aan een laptop of andere speciale voorzieningen.

²² Op basis van maximumbedrag desbetreffende schaal. De werkelijke kosten kunnen als gevolg van de GGL of afspraken op bestuursniveau lager liggen.

Bouwcoördinatie	* ²³	LA	€ 1.500	2 bouwcoördinatoren
subtotaal formatie management	1,2		€ 55.500	
Facilitair				
functie	wtf	schaal	euro's	opmerkingen
Administratieve kracht	0,1	4	€ 3.600	
Conciërge	1,0	Gemeentelijke subsidie	€ 12.000	
subtotaal formatie facilitair	1,3		€ 15.600	
totaal			€ 502.800	

4. Recapitulatie en conclusies

De school heeft een duidelijke visie op de zorg voor leerlingen die extra aandacht behoeven. Hiervoor zet men meer geld in, dan er aan zorgmiddelen beschikbaar is. In z'n algemeenheid besteedt de school veel minder aan personeel dan men ontvangt.

²³ Geen ambulante tijd, wel maandelijkse toelage, € 50.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rapportage onderzoek besteding zorgmiddelen
primair onderwijs

VERTROUWELIJK

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
p/a Infinite Financieel B.V.
t.a.v. Mevrouw M.C. van der Hoff-Israël
Postbus 2511
3500 GM UTRECHT

Rotterdam, 11 september 2009

C.nr 60614639/E.nr 21348207
R3258

Geachte mevrouw Van der Hoff-Israël,

In het kader van de door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan ons verstrekte opdracht tot het uitvoeren van een onderzoek naar de besteding van zorgmiddelen bij een aantal instellingen in het primair onderwijs brengen wij u bijgaand rapport uit.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn gaarne bereid de inhoud van deze rapportage verder toe te lichten.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP

w.g. drs. M. Schoon

w.g. drs. M. Verschoor RA

Inhoudsopgave

1	Inleiding en opdrachtformulering	1
1.1	Algemeen	1
1.2	Onderzoeksvragen	1
1.3	Reikwijdte van het onderzoek en deze rapportage	2
2	Bevindingen aan de hand van interviews eerste onderzoeksfase	4
2.1	Algemeen	4
2.2	Beleid en uitvoering	5
2.3	Financiën	5
3	Casestudies	6
3.1	Aanleiding en verloop van het onderzoek	6
3.2	Uitkomsten casestudies	6
3.3	Bevindingen	7
4	Onderzoeksuitkomsten en aanbevelingen	8
4.1	Uitkomsten	8
4.2	Aanbevelingen	9
Bijlagen		
1	Basisschool met enkele rugzakleerlingen	12
2	Basisschool met diverse rugzakleerlingen	17
3	School voor speciaal basisonderwijs	22
4	School voor speciaal onderwijs cluster 3	26
5	Regionaal expertisecentrum	33

1 Inleiding en opdrachtformulering

1.1 Algemeen

Scholen beschikken – naast de reguliere middelen voor het verzorgen van onderwijs – over zorgmiddelen, bedoeld voor het uitvoeren van activiteiten en het nemen van maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook samenwerkingsverbanden primair onderwijs, samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en regionale expertisecentra beschikken over dergelijke zorgmiddelen.

Bij het ministerie van OCW bestaat behoefte aan inzicht in de huidige besteding van zorgmiddelen in het primair en voortgezet onderwijs, mede naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie (31 700 VIII, d.d. 11 december 2008). De motie bevat de volgende tekst:

“De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat er jaarlijks een budget van meer dan 2 mld. beschikbaar is om zorgleerlingen een passend onderwijs- en zorgaanbod te geven; tevens constaterende, dat de overheid geen helder zicht heeft op de daadwerkelijke besteding van deze middelen door scholen, waardoor het vermoeden bestaat dat veel geld onbedoeld blijft hangen in onnodige bureaucratie en overhead en niet terecht komt bij het kind in de vorm van adequate hulp en begeleiding; van mening, dat het voor het verdere vervolg van het traject Passend Onderwijs en eventuele beslissingen over een vorm van budgetfinanciering absoluut noodzakelijk is dat duidelijk wordt hoe de zorggelden worden besteed; verzoekt de regering een diepgaand accountantsonderzoek in te stellen in het po, het vo en het 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 verzoekt de regering tevens in dat accountantsonderzoek alle budgetten voor lwoo, pro, WSNS, sbo, het regionaal zorgbudget vo, «Op de rails», «Rebound», «Herstart», de rugzakken en de meerkosten van het (v) so mee te nemen, en de Kamer daar in het voorjaar van 2009 verslag van te doen, en gaat over tot de orde van de dag.”

Het beeld bestaat dat onvoldoende duidelijk is hoe de zorgmiddelen worden ingezet en of de door de wetgever beoogde doelstellingen daarbij worden behaald. Teneinde hierover meer duidelijkheid te verkrijgen is een werkgroep opgericht om voorbereidend onderzoek uit te voeren naar de onderzoekbaarheid van de besteding van zorgmiddelen. In deze werkgroep participeren Infinite Financieel B.V., Hoffmans & Heegsma B.V. en Ernst & Young Accountants LLP. Het aandeel van Ernst & Young betreft het uitvoeren van diepteonderzoek, waarover wij zelfstandig rapporteren. Door Infinite Financieel B.V. is de rapportage 'Zicht op zorggelden' uitgebracht en door Hoffmans & Heegsma B.V. de rapportage 'Op zoek naar de effecten van zorg'. Namens Infinite Financieel B.V. zal een afsluitende totaalrapportage worden opgesteld.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staat de vraag centraal of het mogelijk is de doelmatigheid van de besteding van de zorgmiddelen in het primair en voortgezet onderwijs breed te onderzoeken.

Vanuit deze vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen gedefinieerd:

- Welke zorgmiddelen worden ontvangen?
- Hoe worden deze middelen ingezet en met welk beleid?
- Hoe wordt de inzet van de zorgmiddelen geregistreerd en verantwoord?
- Worden de effecten van het uitgevoerde beleid gemeten en zo ja, wat wordt er gedaan met de uitkomsten?

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij ons gericht op de eerste drie onderzoeksvragen, waarbij wij ons alleen hebben gericht op het primair onderwijs. De vierde onderzoeksvraag over het meten van het effect van het beleid is uitgewerkt door Hoffmans & Heegsma B.V.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Het onderzoeksdeel van Ernst & Young heeft zich specifiek gericht op de besteding van de zorgmiddelen in de sector primair onderwijs. Ernst & Young is slechts verantwoordelijk voor haar eigen aandeel in het onderzoek, zoals weergegeven in deze rapportage, en draagt geen verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de bijbehorende rapportage van andere partijen. De opdracht betreft een Advisory-opdracht. Op de documentatie en toelichtingen daarop is geen accountantscontrole toegepast en tevens is geen beoordelingsopdracht uitgevoerd. Eén en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van het in de documentatie opgenomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek en deze rapportage

Het onderzoek gaat over de volgende soorten zorgmiddelen:

- (Speciaal) basisonderwijs: de aanvullende bekostiging vanuit de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en een gedeelte van de rugzakbekostiging;
- Speciaal basisonderwijs: de reguliere zorgmiddelen in de lumpsumvergoeding;
- Samenwerkingsverbanden WSNS: de reguliere rijksbekostiging voor personeel, materieel en schoolmaatschappelijk werk;
- Regionale expertisecentra (REC): de reguliere rijksbekostiging (op basis van het aantal geïndiceerde leerlingen);
- Instellingen op grond van de Wet op de Expertisecentra (WEC), zijnde scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs: de reguliere rijksbekostiging, de reguliere bekostiging voor preventieve ambulante begeleiding (op basis van het aantal leerlingen) en een gedeelte van de rugzakbekostiging.

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn vier instellingen betrokken, namelijk:

- Een samenwerkingsverband van drie schoolbesturen in het basisonderwijs;
- Een instelling met scholen in diverse onderwijsvormen in het speciaal onderwijs (waaronder één school met een dienst ambulante begeleiding);
- Een regionaal expertisecentrum cluster 4 (waaronder één school met een dienst voor ambulante begeleiding);
- Een samenwerkingsverband WSNS primair onderwijs.

In de voorbereidingen op het onderzoek bleek het lastig voldoende instellingen bereid te vinden om hun medewerking te verlenen. De instellingen die wel meewerkten, lijken meer dan gemiddeld betrokken bij de zorg voor leerlingen. Naar verwachting zijn de instellingen die aan het onderzoek deelnamen derhalve niet geheel representatief voor het gehele scholenveld.

In de eerste fase van het onderzoek zijn met de contactpersonen bij de desbetreffende instellingen verkennende interviews gehouden en daarbij zijn de eerste drie onderzoeksvragen besproken. Tevens zijn (zorg)plannen, begrotingen en overige beleidsdocumenten opgevraagd alsmede de jaarverslagen 2007. Deze stukken zijn op hoofdlijnen doorgenomen om een eerste indruk te verkrijgen omtrent de onderzoekbaarheid van de eerste drie deelvragen.

De uitkomsten van dit eerste deel van het onderzoek zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Naar aanleiding van de eerste fase van het onderzoek hebben wij bij een beperkt aantal scholen en bij een regionaal expertisecentrum diepteonderzoek uitgevoerd aan de hand van casestudies. Het betreft de volgende instellingen:

- Basisschool met enkele rugzakleerlingen;
- Basisschool met diverse rugzakleerlingen;
- School voor speciaal basisonderwijs;
- School voor speciaal onderwijs cluster 3;
- Regionaal expertisecentrum.

Bij de uitvoering van de casestudies hebben wij een interview gehouden met de schooldirecteur en waar nodig overige betrokkenen, alsmede documenten geraadpleegd zoals de schoolgids, het jaarverslag en de jaarrekening. De rapportages over de casestudies zijn waar mogelijk in concept afgestemd met de deelnemers aan de interviews; voor een deel kon dit wegens de vakantieperiode niet tijdig plaatsvinden.

Wij benadrukken dat de casestudies zijn gebaseerd op een beperkt aantal gesprekken en een beperkt aantal scholen. Tevens heeft deelname op vrijwillige basis plaatsgevonden. De voorliggende casestudies zijn dan ook niet representatief voor het gehele primair onderwijsveld. Zij dienen gezien te worden als illustratie van wat er in het primair onderwijs wordt gedaan op het gebied van leerlingenzorg en op welke wijze de middelen kunnen worden ingezet.

De casestudies hebben betrekking op diverse onderwijssoorten. De uitkomsten van de casestudies zijn dan ook niet volledig onderling vergelijkbaar. De casestudies zijn als bijlagen bij dit rapport opgenomen.

In hoofdstuk 3 gaan wij samenvattend in op de uitkomsten van deze tweede fase van het onderzoek.

Vervolgens sluiten wij de rapportage in hoofdstuk 4 af met een terugblik op de onderzoeksvragen en enkele aanbevelingen.

2 Bevindingen aan de hand van interviews eerste onderzoeksfase

In het voorjaar van 2009 hebben wij in een eerste fase van het onderzoek interviews gehouden met de instellingen zoals hiervoor genoemd teneinde een eerste indruk te verkrijgen van de onderzoekbaarheid van de eerste drie deelvragen. De bevindingen uit deze eerste fase zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

2.1 Algemeen

- De toegekende zorgmiddelen betreffen lumpsumvergoedingen of niet-geormerkte bestemmingsbedragen. Er gelden derhalve geen specifieke bestedings- en verantwoordingseisen. De jaarverslagen van de instellingen die in deze fase van het onderzoek zijn doorgenomen, bieden dan ook niet de voor het onderzoek gewenste informatie.
- Het is de taak van de externe accountant van de instelling om een controle uit te voeren inzake de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatige besteding van de rijksmiddelen. Daarom zijn getrouwheid en rechtmatigheid geen object van dit onderzoek.
- De door de Tweede Kamer aangenomen motie gaat uit van een accountantsonderzoek naar de besteding van zorgmiddelen. Een accountantsonderzoek inzake de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de besteding lijkt op voorhand niet nodig gezien de hierboven geschetste rol van de externe accountant van de instelling. Een accountantsonderzoek dat zich baseert op de jaarverslagen (inclusief de beleidsverantwoording) lijkt op grond van het onderzoek niet zinvol omdat de hiervoor gewenste informatie ontbreekt in de jaarverslagen. Een diepteonderzoek aan de hand van casestudies is daarom een betere optie. Deze aanpak is geaccordeerd door het ministerie van OCW.
- De structuren en verhoudingen tussen de diverse rechtspersonen die bij de aanvraag en besteding van zorgmiddelen zijn betrokken, zijn complex en divers. Er is sprake van diverse geldstromen, veel ruimte voor eigen beleid en een veelheid aan instellingen die hierbij betrokken zijn. Dit maakt de beheersbaarheid van de financiën en het afleggen van verantwoording hierover niet eenvoudig. Een integrale beschrijving van alle zorgstructuren inclusief de financiële stromen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is voor zover ons bekend niet voorhanden. Wij adviseren een dergelijke beschrijving op te stellen.
- De veelheid aan in het proces betrokken instellingen (veelal afzonderlijke rechtspersonen) leidt er mede toe dat niet alle zorgmiddelen direct worden besteed aan de leerling die daaraan behoefte heeft. Onze waarneming in het onderzoek is dat alle betrokken rechtspersonen ieder voor zich de behoefte hebben om een bepaald weerstandsvermogen op te bouwen voor hun bedrijfsrisico's; zij hebben immers vaste lasten, met name in de personele sfeer. Tevens kan deze veelheid aan instellingen leiden tot extra overheadlasten op macro-niveau.
- De indicatiestelling voor de toelating aan het speciaal onderwijs vindt plaats door het REC aan de hand van landelijk vastgestelde criteria. Bij het REC zijn scholen voor speciaal onderwijs aangesloten. De REC's vervullen hiermee een belangrijke beschikkende rol en binden feitelijk het ministerie van OCW aan de beschikbaarstelling van extra middelen.

Nader onderzoek zou kunnen plaatsvinden naar de vraag of de REC's wel in voldoende mate onafhankelijk zijn van de aanvragende onderwijsinstellingen. Ten aanzien van dit punt verwijzen wij mede naar kamerstuk 29 962 d.d. 13 januari 2005, paragraaf 3.3.1.4.

- Het is opvallend dat de omvang van de zorgmiddelen, met name voor de ambulante begeleiding, de afgelopen jaren fors is toegenomen. Een mogelijke onderzoeksvraag is wat de verklarende factoren hiervan zijn.

2.2 *Beleid en uitvoering*

- De vier deelnemende instellingen aan het onderzoek geven in de interviews en de beleidsdocumentatie blijk van een weloverwogen inzet van de toegekende zorgmiddelen. Deze inzet kan op het niveau van het bestuur van de instellingen echter niet voldoende worden aangetoond op het niveau van de individuele zorgmiddelen.
- De instellingen hebben inhoud gegeven aan zorgbeleid. Dit beleid is beschreven in schoolplannen, zorgplannen en overige beleidsnotities en slechts op hoofdlijnen financieel begroot.
- De feitelijke inzet van personeel kan niet worden vastgesteld, aangezien de instellingen geen urenregistratie hebben.
- De evaluatie van het gevoerde beleid is niet eenduidig vormgegeven. De meeste instellingen nemen in het bestuursverslag weliswaar een algemene passage op over het gevoerde (zorg)beleid, maar deze is te weinig specifiek voor het doel van het onderzoek. Binnen de instellingen wordt het beleid in een aantal gevallen geëvalueerd aan de hand van bijvoorbeeld zelf-evaluaties of gesprekken met betrokkenen.

2.3 *Financiën*

- In de begroting van de instellingen worden de binnenkomende zorgmiddelen opgenomen. De inzet van deze zorgmiddelen blijkt echter niet gedetailleerd uit de begrotingen. De inzet van personeel en materieel wordt in totaal begroot op basis van het totaal beschikbare budget (inclusief zorgmiddelen).
- De registratie van de besteding van de zorgmiddelen bij instellingen met scholen voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs verschilt. Niet alle bezochte instellingen registreren de inkomsten en uitgaven van de zorgmiddelen specifiek naar activiteiten of projecten.
- De jaarrekeningen geven geen inzicht in de specifieke besteding van de zorgmiddelen en zijn daar overigens ook niet primair voor bedoeld. De verantwoording van de besteding is begrepen in het totaal van de loonkosten en materiële kosten, conform de voorgeschreven algemene rubrieksindeling door het ministerie van OCW. Er geldt overigens geen specifieke verantwoordingsplicht inzake de besteding van zorgmiddelen in de jaarrekening.
- Diverse instellingen hebben met het oog op de continuïteit en toenemende risico's het voornemen het weerstandsvermogen verder op te bouwen. Dit willen zij realiseren door minder uit te geven door bijvoorbeeld efficiënter te werken en schaalvoordelen te creëren. Een risico hiervan is dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van de leerlingenzorg.

3 Casestudies

3.1 Aanleiding en verloop van het onderzoek

Uit de eerste fase van het onderzoek volgt dat voor een beter en meer gedetailleerd inzicht in de besteding van de zorgmiddelen diepteonderzoek noodzakelijk is op individuele scholen. Dit diepteonderzoek hebben wij uitgevoerd aan de hand van casestudies, waarbij aan de hand van interviews met de schooldirecteur inzicht is verkregen in de binnenkomende zorgmiddelen, het zorgbeleid en de besteding van de middelen. Voor het verkrijgen van inzicht in de besteding van de middelen is gezamenlijk met de schooldirecteur en overige betrokkenen een zogenaamde reconstructie gemaakt, waarbij gebruik is gemaakt van schattingen.

Bij de start van het onderzoek was het lastig om instellingen te vinden die aan het onderzoek wilden meewerken. Hoewel vanuit de onderzochte instellingen uiteindelijk vooraf medewerking voor de casestudies was toegezegd bleek de uitvoering van het onderzoek moeizaam te verlopen. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat geen specifieke verantwoordingen van de besteding van de zorgmiddelen voorhanden waren, de geïnterviewden het lastig vonden inschattingen te maken van de tijdsbesteding van de personeelsleden en de casestudies in een kort tijdsbestek vlak voor de zomervakantie moesten plaatsvinden. Bovendien werd pas in de loop van het onderzoek de richting en concrete vraagstelling duidelijk, waardoor in sommige gevallen onderzochte instellingen opnieuw moesten worden bezocht.

3.2 Uitkomsten casestudies

Uit de casestudies zoals opgenomen in de bijlagen blijkt dat het uiteindelijk mogelijk is een reconstructie op te stellen van de besteding van de zorgmiddelen. Tijdens de gesprekken met de schooldirecteuren bleek dat er vanuit het veld niet op deze wijze met de budgettering, besteding en verantwoording van de middelen wordt omgegaan; op deze wijze wordt kennelijk niet gedacht en gewerkt. Diverse schooldirecteuren hadden aanvankelijk hun bedenkingen bij de uitvoerbaarheid van de casestudie en de reconstructie. Achteraf werd soms de opmerking gemaakt dat bij aanvang van het onderzoek niet was verwacht dat de reconstructie zo gedetailleerd kon worden opgesteld.

Uit de casestudies blijkt dat de zorgmiddelen vrijwel volledig door de onderzochte scholen en het regionaal expertisecentrum worden ingezet. Eén school heeft een overschot vanwege een bewuste vacatureruimte, omdat de bekostiging jaarlijks fluctueert.

Het algemeen beeld uit de casestudies inzake de besteding van de zorgmiddelen is dat deze in willekeurige volgorde aan de volgende componenten plaatsvindt:

- Het kleiner houden van de groepen waarin zorgleerlingen les krijgen;
- Het aanstellen van een IB-er, remedial of special teacher of onderwijsassistenten;
- Het vrijroosteren van leerkrachten voor speciale lessen;
- Tijdsbesteding van verschillende medewerkers aan:
 - overleg met ouders, overleg met ambulant begeleiders en diverse externe partijen;
 - het zoeken en matchen van zorgondersteuning vanuit zorginstellingen voor leerlingen;
 - het afleggen van huisbezoeken, individuele begeleiding op school, extra inzet tijdens pauzes etc.;
 - opstelling individuele zorgplannen;

- De aanschaf van aangepast meubilair, laptops of andere middelen om het onderwijs te vergemakkelijken.

3.3 Bevindingen

Naar aanleiding van het uitvoeren van het diepteonderzoek hebben wij de volgende bevindingen:

- De specifieke behoefte van de individuele leerling staat voorop. Men is idealistisch gedreven. Regelmatig hebben wij aan de hand van voorbeelden geschetst gekregen hoe er binnen de wettelijke kaders creatieve oplossingen worden bedacht om het onderwijs en de zorg voor de individuele leerling zo goed mogelijk vorm te geven. Deze oplossingen komen steeds in overleg met de ouders van de leerlingen tot stand.
- Beslissingen en keuzes worden vaak op ad hoc basis gemaakt. Een aantal uitgangspunten is daarbij vaak wel geformuleerd; zoals het uitgangspunt dat de behoefte van de individuele leerling voorop staat.
- De invulling van de zorg binnen de school kunnen de scholen kwalitatief aangeven aan de hand van een gesprek, de schoolgids, een beleidsplan etc. De kwantificering van de besteding van de zorgmiddelen naar zorgactiviteiten is voor alle betrokken scholen een lastig vraagstuk.
- Inzicht in de financiële gegevens is aanwezig bij de scholen, echter de uitsplitsing naar zorg is veelal lastiger. De scheidslijn tussen zorg en onderwijs is niet eenduidig en de werkzaamheden en activiteiten lopen door elkaar, met name in het speciaal onderwijs. Zo is een tijdsbesteding van het personeel specifiek aan zorg goed te geven voor medewerkers die daar specifiek voor zijn aangesteld of waarbij het hun specifieke taak is. Wanneer het echter gaat over andere medewerkers zoals leerkrachten, directie, administratie, conciërges etc. wordt het een stuk lastiger de verdeling tussen zorg en onderwijs aan te geven. De scholen voeren geen sluitende tijdsregistratie en kunnen soms lastig een inschatting maken.
- De bijdragen vanuit het samenwerkingsverband WSNS zijn niet altijd bekend bij de basisscholen zelf. Vaak worden deze middelen ontvangen op bestuursniveau en is de hoogte van de bijdrage alleen op dat niveau bekend. Ook komt het voor dat deze ontvangen middelen in de totale formatiebegroting worden meegenomen en niet bewust specifiek worden ingezet voor de leerlingenzorg.
- De scheidslijn tussen preventieve en ambulante begeleiding met indicatie is evenmin eenduidig te maken. Op het moment dat een ambulant begeleider op een school komt voor LGF leerlingen, worden gaandeweg ook de andere leerlingen besproken. Een inschatting van tijdsbesteding per leerling is lastig te maken en vraagt om persoonlijke schattingen.
- Binnen de onderwijsinstellingen wordt niet gewerkt volgens gestandaardiseerde processen. Er zijn geen procesbeschrijvingen aanwezig. Hierdoor ontbreekt procesbewustzijn bij het personeel en wordt elke case afzonderlijk behandeld.
- In de administratie van veel van de scholen valt het onderscheid tussen onderwijs en zorg weg. In de meeste administraties wordt geen specifieke aandacht geschonken aan de registratie van de besteding van zorgmiddelen. Sommige scholen houden zelf extracomptabel een beperkte registratie bij van de inkomsten en uitgaven; een dieper onderzoek hiernaar is gezien de voortgang niet uitgevoerd.

4 Onderzoeksuitkomsten en aanbevelingen

4.1 Uitkomsten

In dit hoofdstuk blikken we terug op de onderzoeksvragen die zijn gesteld in hoofdstuk 1. In het uitgevoerde onderzoek staat de vraag centraal of het mogelijk is de doelmatigheid van de besteding van zorgmiddelen in het primair- en voortgezet onderwijs te onderzoeken.

De volgende onderzoeksvragen staan in deze rapportage centraal:

- 1 Welke zorgmiddelen worden ontvangen?
- 2 Hoe worden deze middelen ingezet en met welk beleid?
- 3 Hoe wordt de inzet van zorgmiddelen geregistreerd en verantwoord?

Op basis van het in dit rapport beschreven onderzoek formuleren we de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen.

Deelvraag 1

Dit onderzoek heeft voldoende informatie opgeleverd om deze vraag te beantwoorden. Uit het onderzoek blijkt dat door de onderwijsinstellingen en REC's de volgende zorgmiddelen worden ontvangen:

- Reguliere zorgmiddelen in lumpsumvergoeding;
- Leerlinggebonden financiering (LGF) of rugzakbekostiging;
- WEC gelden;
- Rijksbijdragen voor het REC;
- Aanvullende bekostiging vanuit samenwerkingsverbanden WSNS (PO);
- Samenwerkingsverbanden VO;
- Middelen voor PRO (praktijkonderwijs) en LWOO (leerwegondersteunend onderwijs);
- Gemeentelijke vergoedingen vanuit de WMO.

Deelvraag 2

Dit onderzoek heeft op hoofdlijnen antwoorden opgeleverd op de vraag hoe de zorgmiddelen bij de onderzochte instellingen werd besteed. Het is mogelijk dat andere instellingen de zorgmiddelen op andere wijze en aan andere doeleinden besteden. Bij de onderzochte instellingen werden de zorgmiddelen voor uiteenlopende doelen ingezet; uit de casestudies kwamen onder meer naar voren:

- Het kleiner houden van groepen. Om dit te kunnen realiseren wordt extra personeel aangesteld;
- Het verlenen van extra zorg aan de leerlingen door specifiek personeel. Hiervoor wordt bijvoorbeeld een IB-er, remedial of special teacher of onderwijsassistent aangesteld;
- Het verzorgen van speciale lessen. Hiervoor worden reguliere leerkrachten vrijgeroosterd;
- Meer contact met ouders, ambulante begeleiders en diverse externe partijen;
- Aanschaf van aangepast meubilair, laptops of andere middelen om het onderwijs te vergemakkelijken.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de middelen volgens vooraf bepaald beleid werden ingezet. Dit beleid ligt echter hooguit in beschrijvende zin vast, maar is niet gedetailleerd vertaald in financiële termen, waardoor het niet mogelijk is om de werkelijkheid hiermee te confronteren.

Deelvraag 3

De inzet van zorgmiddelen wordt vaak op ad hoc basis beslist. Bij het inzetten van de middelen worden de algemene uitgangspunten als vertrekpunt genomen. De individuele behoefte van het kind staat centraal. Omdat de inzet van zorgmiddelen niet wordt gemaakt op basis van standaard procedures, is het lastig om de bestedingen te toetsen aan een norm.

De inrichting van de administratie van de scholen is beperkt. Er is geen sprake van een projectadministratie waaruit kan worden afgeleid hoe de middelen daadwerkelijk worden ingezet. De middelen worden slechts op hoofdrubrieken geregistreerd zoals dit vereist is op grond van de voorschriften volgens de jaarrekening. Dit gegeven heeft er toe geleid dat slechts aan de hand van een tijdrovende en ad hoc opgestelde reconstructie inzicht kon worden verkregen in de besteding van de middelen. Dit inzicht is daarom niet zonder zeer kostbare detailonderzoeken en reconstructies sectorbreed te verkrijgen.

4.2 Aanbevelingen

Integrale beschrijving

Wij adviseren een integrale beschrijving van de zorgstructuren, de betrokken type instellingen en de wettelijke financiële stromen op te stellen. Deze beschrijving dient enerzijds om de thans ondoorzichtige structuur transparant te maken en anderzijds biedt deze een normstelling om de waargenomen werkelijkheid aan te toetsen.

Inzicht feitelijke besteding

In de motie van de Tweede Kamer d.d. 11 december 2008 is verzocht om een diepgaand accountantsonderzoek. Voor een dergelijk onderzoek is gedetailleerde en specifieke informatie benodigd inzake de besteding van de zorgmiddelen. Naar aanleiding van ons onderzoek constateren wij dat deze informatie niet beschikbaar is bij de instellingen. Een adequate beantwoording van deze kamervragen is alleen mogelijk indien de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- In de administraties moet onderscheid worden gemaakt tussen onderwijs- en zorgmiddelen.
- Een striktere koppeling in financiële termen aan de planning & control cyclus. De planning, budgettering, registratie van de werkelijkheid en de verschillenanalyse moet gedetailleerder op projectbasis plaatsvinden op het niveau van de individuele subsidies.
- Een meer gedetailleerde verantwoording in de jaarrekening en het jaarverslag, gekoppeld aan striktere eisen omtrent de registratie van de besteding van deze middelen zijn nodig om dit inzicht sectorbreed te verkrijgen.

De vraag is echter valide of de extra administratieve lasten die samenhangen met een uitgebreidere beheersing, registratie en verantwoording opwegen tegen de extra informatie die hierdoor ontstaat, mede tegen de achtergrond van de aanwezige lumpsumfinanciering en bestedingsvrijheid. In ieder geval is het wenselijk dat een beter systeem van resultaat- en effectmeting wordt toegepast en dat hierover specifiekere verantwoording wordt afgelegd. Wij adviseren hiervoor methodes en best practices beschikbaar te stellen die voor het onderwijsveld toepasbaar zijn.

Financiële stromen

Geconcludeerd kan worden dat de zorgmiddelen over veel schijven lopen, diverse instellingen zich hiermee bezighouden die elk hun overhead hebben en de behoefte voelen om weerstandsvermogen op te bouwen. Bovendien is de beslissingsstructuur over de toekenning en inzet van de middelen niet volledig transparant en vrij van risico's. Een mogelijk alternatief zou zijn om de zorgmiddelen rechtstreeks via de scholen te laten lopen die dan zelf hun zorg kunnen inkopen. Een bijkomend voordeel hiervan is dat marktwerking ontstaat en overheadlasten en vermogensvorming worden teruggebracht.

Vervolgonderzoek

Tot slot geven wij nog enkele overwegingen inzake een mogelijk vervolgonderzoek:

- Tot dusver heeft het onderzoek zich gericht op de scholen en overige betrokken instellingen. Een aanvullende benadering zou kunnen zijn dat onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de leerling, waarbij onder andere de ouders van leerlingen die zorg ontvangen kunnen worden betrokken.
- De motie spreekt over primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Tot dusver is het middelbaar beroepsonderwijs echter nog niet in dit onderzoek betrokken. Een relevante onderzoeksvraag hierbij is in hoeverre sprake is van een doorlopende 'zorglijn' in de overdracht van leerlingen tussen het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.
- De vraagstelling richt zich vooral op de besteding van die middelen die door het ministerie van OCW worden bekostigd. Daarnaast is echter sprake van andere geldstromen die ook beschikbaar zijn voor leerlingenzorg, zoals middelen op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) etc. Voor de leerling is van belang dat passende zorg beschikbaar is, ongeacht de bekostiging hiervan. Wanneer de totale effectiviteit van de leerlingenzorg moet worden gemeten, kunnen gelden op grond van de WMO, AWBZ etc. niet buiten beschouwing blijven.

Bijlagen: casestudies

Basisschool met enkele rugzakleerlingen

Algemene omschrijving

De basisschool is gevestigd in Midden Nederland en biedt regulier primair onderwijs aan. In het jaar 2008 - 2009 bezochten ongeveer 200 leerlingen de school. Deze leerlingen werden verdeeld over 9 groepen van gemiddeld 22 leerlingen per groep. De groepen zijn ingedeeld volgens de reguliere indeling van het basisonderwijs. Er zijn vijf onderbouwgroepen en vier bovenbouwgroepen. In de onderbouwgroepen zitten leerlingen van verschillende leeftijden door elkaar; in de bovenbouwgroepen is dit niet het geval. Iedere groep wordt begeleid door één of twee leerkrachten.

Bestuurlijke omgeving

De school maakt onderdeel uit van een vereniging voor Protestants Christelijk (PC) onderwijs samen met nog vier andere scholen. Deze stichting is verenigd met een tweetal andere stichtingen in een overkoepelende stichting bestuurlijke krachtenbundeling basisonderwijs.

Zorgbeleid

De school heeft de beschikking over een IB-er en een remedial teacher. De IB-er is verantwoordelijk voor het bewaken van de zorgstructuur en bijhouden van het leerlingvolgsysteem. Daarnaast ondersteunt de IB-er de leerkrachten bij de begeleiding van leerlingen en kan aanwezig zijn bij de gesprekken met ouders. De IB-er is ook verantwoordelijk voor de contacten met het speciaal onderwijs. De remedial teacher begeleidt leerlingen die individuele hulp nodig hebben.

De school maakt daarnaast gebruik van leraren in opleiding van de PABO en klassenassistenten in opleiding. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om meer aandacht te besteden aan leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben. Daarbij zet de school de leraar in opleiding in voor het lesgeven voor de klas. In de tussentijd beteed de leraar zijn of haar tijd aan het opstellen van een handelingsplan voor zorgleerlingen, individuele begeleiding en extra uitleg aan zorgleerlingen. Klassenassistenten worden voornamelijk ingezet om extra te oefenen met zorgleerlingen. Dit gebeurt individueel of in kleine groepjes.

De school is aangesloten bij een samenwerkingsverband WSNS, waarin de samenwerking tussen de reguliere PC-scholen en twee scholen voor speciaal basisonderwijs is vormgegeven.

De school maakt gebruik van een leerlingvolgsysteem, waarbij elke leerling wordt gevolgd. Dit is de taak van de IB-er. Bij opvallend gedrag of andere problemen, wordt de betreffende leerling besproken in het zorgoverleg. Er zijn twee type zorgoverleg: één voor de onderbouw en één voor de bovenbouw. In het zorgoverleg bespreekt de IB-er met de leerkracht de mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problemen. De oplossingen kunnen vorm worden gegeven door de leerkracht zelf of het kan betekenen dat de remedial teacher met de leerling aan de slag gaat.

Remedial teaching duurt over het algemeen zes weken. Indien de verwachting is dat dit langer gaat duren of indien dit blijkt tijdens die zes weken, kan besloten worden om externe hulp in te roepen op het gebied van pedagogiek of didactiek. De school is aangesloten bij het Onderwijs Zorg Centrum (in samenwerking met een aantal andere schoolbesturen). Dit centrum verzorgt aanvullende leeshulp voor leerlingen die hier behoefte aan hebben. Aan het centrum zijn diverse orthopedagogen verbonden. In 2008 hebben 3 leerlingen hiervan gebruik gemaakt. Om de kosten te dekken dragen de participerende scholen jaarlijks een vaste bijdrage af. Deze is onafhankelijk van het aantal leerlingen dat van de dienst gebruik maakt.

Ook kan worden besloten om bij leerlingen met gedrags- of ontwikkelproblemen een traject in te zetten met ambulante begeleiding (AB) vanuit het samenwerkingsverband WSNS.

LGF-middelen

Als een ouder van een geïndiceerde leerling er voor kiest een verzoek tot plaatsing op deze school te doen, dan zal de school haar eigen onderzoek doen om te beziën of plaatsing met rugzak een verantwoorde keuze is. Hiervoor is een apart protocol beschikbaar dat onderdeel is van het document 'Leerlingenstatuut, toelating en verwijdering'.

De leerlingen met een indicatie krijgen aparte begeleiding. Dit wordt vormgegeven door de IB-er en de adjunct-directeur. De begeleiding wordt leerling-specifiek vormgegeven. Dit betekent dat per leerling wordt gekeken naar de noodzakelijke begeleiding en welke middelen er moeten worden aangeschaft. De begeleiding wordt vormgegeven in een convenant en een daarbij gevoegd handelingsplan. De extra begeleiding bestaat uit individuele begeleiding van de leraar aan de hand van het handelingsplan. Daarnaast krijgt de leerling ook extra begeleiding van een ambulante begeleider van een zorginstelling.

In 2008 hebben drie leerlingen zonder Rugzak-indicatie extra begeleiding gehad van het Onderwijs Zorg Centrum.

Onderzoek en evaluatie

De begeleiding van de leerlingen wordt vormgegeven door het leerlingvolgsysteem. Dit systeem wordt onderhouden door de IB-er. In alle groepen worden de leerlingen jaarlijks één of twee keer getoetst op de volgende aandachtspunten: lezen, begrijpend lezen, motoriek/schrijven, rekenen, spelling, taal en sociaal-emotionele ontwikkeling. Aan de hand van de toetsresultaten wordt nagegaan hoe de groep vordert en welke leerlingen problemen ondervinden. De resultaten worden besproken met de IB-er en de groepsleerkracht. Indien nodig wordt er in opdracht van de groepsleerkracht of remedial teacher door de IB-er een handelingsplan opgesteld per groep of per leerling. De gegevens komen in een centrale map. Voor het toetsen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de methode-onafhankelijke toetsen van het CITO.

Financiën

Baten

	2008	Leerling- aantallen 1 oktober 2008
	€	
Rijksbijdrage personeel	628.300	203
Rijksbijdrage materieel	117.600	203
Rijksbijdrage personeel- en arbeidsmarktbeleid	73.500	203
Versterking cultuureducatie	2.200	
Bestuur en management	11.000	
Loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen	3.400	
Bijdrage van SWV	Onbekend	
Leerling gebonden financiering	12.300	3
Totaal	<u>848.300</u>	

Lasten personeel

In de volgende tabel zijn de personele lasten toegelicht. De materiële lasten zijn niet nader onderzocht.

	Personeel
	€
Lasten	
Onderwijs klassikaal	505.900
Onderwijs individueel (remedial teacher en IB-er)	27.500
Rugzak	20.000
Overhead, management	115.300
Overhead, staf (conciërge en administratief medewerker)	9.300
Totaal	<u>678.000</u>

Voor algemene zorg maakt de school gebruik van 0,3 FTE voor remedial teaching in 2008. Daarnaast is er nog acht uur beschikbaar voor de IB-er. Uitgaande van de taken die vorig jaar zijn gerealiseerd kan daar in werkelijkheid zo'n drie uur per week bijgeteld worden. Onduidelijk is hoeveel tijd de leerkrachten zelf besteden aan aparte begeleiding en de verschillende overleggen. Voor de remedial teaching en IB-er zijn de geschatte personeelskosten € 27.500.

De school had in 2008 drie leerlingen met een rugzakje. In 2008 was er per week vier uur beschikbaar per leerling voor specifieke begeleiding en voorbereiding daarvan, dus in totaal twaalf uur voor drie leerlingen. De IB-er nam hiervan acht uur voor haar rekening. De adjunct-directeur vier uur. De personele lasten hiervan zijn circa € 20.000.

De drie rugzakleerlingen krijgen ieder afzonderlijk drie keer per week instructie. Vaak is dit pre-teaching om verder te kunnen met het eigen werk in het kader van het handelingsplan. Ook is er samen met enkele andere leerlingen gewerkt aan de ontwikkeling op sociaal-emotioneel gebied om de leerlingen te leren samenwerken.

Voor zover op dit moment kan worden nagegaan is het afgelopen jaar niet afgeweken van de zorg voor deze leerlingen door ziekte of andere vormen van afwezigheid. Van de andere activiteiten die plaatsvonden op de dagen van ondersteuning voor de leerlingen kwam dit per leerling zo'n drie keer voor in het afgelopen jaar.

Personele opbouw

De basisschool heeft in totaal ongeveer 12 FTE beschikbaar. Dit is verdeeld over 21 personen. Het merendeel hiervan zijn reguliere leerkrachten (9,2 FTE). De directie bestaat uit twee personen. De adjunct-directeur besteedt naast aan haar directietaken ook tijd aan de begeleiding van een rugzakleerling (ongeveer vier uur per week). De overige begeleiding wordt gedaan door de interne begeleider (ongeveer een halve FTE).

De samenstelling van het personeelsbestand is op basis van de omvang van het dienstverband, vermenigvuldigd met een schatting van de gemiddelde loonsom als volgt:

	Omvang	Prijs/GPL ¹	Lasten
	FTE	€	€
Functie			
Groepsleerkrachten	9,2	55.000	506.000
IB-ers	0,4	55.000	22.000
Directie	1,8	69.000	124.200
Remedial teacher	0,3	55.000	16.500
Conciërges	0,2	28.000	5.600
Administratieve medewerkers	0,1	37.000	3.700
Totale Lasten			<u>678.000</u>

¹ Gebaseerd op een gemiddelde voor de sector.

De tijdsverdeling van de IB-er kan volgens de school als volgt worden verdeeld:

	Tijds- besteding

	%
Activiteit	
Oudercontact	13
Onderzoek	9
Opstellen handelingsplan	9
Intern overleg	13
Extern overleg	13
Administratie	26
Leerlingcontact	17

Samenvatting zorgmiddelen basisschool met enkele rugzakleerlingen

In de volgende tabel zijn de baten en lasten in het kader van zorgmiddelen samengevat.

	2008

	€
Baten	
Bijdrage van SWV	Onbekend
Leerling gebonden financiering	12.300

	P.M.
 Lasten	
Onderwijs individueel (remedial teacher en IB-er)	27.500
Rugzak	20.000

	47.500

Uit voorgaande opstelling blijkt dat totale besteding niet is te vergelijken met de baten, omdat geen inzicht bestaat in eventuele bijdragen vanuit het samenwerkingsverband WSNS. Overigens blijkt hieruit wel dat er zorg is geleverd in de vorm van individueel onderwijs, zonder dat op de school inzicht bestaat in de vraag of deze inzet wordt gefinancierd vanuit het samenwerkingsverband.

Basisschool met diverse rugzakleerlingen

Algemene omschrijving

Deze basisschool is een school met kleine groepen waar alle leerlingen welkom zijn, ongeacht de specifieke onderwijsvraag en begeleidingsbehoefte. Op de school kom je leerlingen tegen in al hun verscheidenheid: hoogbegaafde leerlingen, minder begaafde leerlingen, leerlingen van diverse sociale achtergronden, leerlingen met verschillende levensbeschouwelijke en culturele achtergronden. Kortom een inclusieve school.

Het leerlingaantal op teldatum 1 oktober 2008 bedroeg 112. Van deze 112 leerlingen zijn er zeven met een rugzak (LGF) waarvan twee met een dubbele rugzak. Deze twee zijn cluster-3 leerlingen, die vanaf groep 3 meer geld ontvangen. Deze regeling geldt voor leerlingen met het syndroom van down of zwakbegaafde leerlingen. In 2009 - 2010 is de onderverdeling als volgt: één leerling cluster-2, één leerling cluster-3 onderbouw, twee leerlingen cluster-3 bovenbouw en drie leerlingen cluster-4. De school heeft reguliere groepen van gemiddeld zo'n 20 leerlingen, er bestaat geen opvang- of integratieklas. De rugzakleerlingen zitten in de reguliere groepen.

Bestuurlijke omgeving

De school maakt onderdeel uit van de stichting openbaar primair onderwijs in de regio, samen met vier andere scholen. Deze stichting is verenigd met een tweetal andere stichtingen in een overkoepelende stichting bestuurlijke krachtenbundeling basisonderwijs.

Zorgbeleid

De school heeft een doelstelling geformuleerd als het gaat om zorgleerlingen. Er wordt naar gestreefd dat 10% van de leerlingen rugzakleerlingen zijn. 'Alleen op die manier kun je echt iets opbouwen en betekenen voor de leerlingen.' Bijvoorbeeld de aanstelling van een special teacher en het aannemen van een onderwijsassistent.

Aan het begin van 2008 is er een pilot gestart; 'Inclusief onderwijs op de school'. Van deze pilot is inmiddels een aantal evaluatiemomenten geweest in november 2008, januari 2009 en juni 2009. Op basis van de bevindingen is het project vormgegeven. Daarin wordt creatief omgegaan met de middelen voor deze zorg. Er is bijvoorbeeld besloten 50% van de middelen voor ambulante begeleiding die bij de SO school worden ontvangen, over te hevelen naar de reguliere basisschool. Hiervan worden dan extra onderwijsactiviteiten betaald, zoals een onderwijsassistent ter ondersteuning van de special teacher.

Via de leerlinggebonden financiering wordt aan drie voorwaarden voldaan; de individuele zorgbehoeften van de leerling, het kleiner houden van de groepen, het besteden van extra onderwijsmateriaal en -tijd. Hier hebben ook de andere leerlingen baat bij.

Er is bijvoorbeeld een leerkracht die één keer per twee weken een dag dramalessen geeft aan alle leerlingen. Dit is mogelijk gemaakt door de LGF-middelen van de leerlingen met een rugzak. Alle leerlingen hebben daar echter baat bij.

Het is een relatief kleine school. Dit heeft het voordeel dat iedereen, zowel de leraren als de leerlingen, elkaar goed kennen. Deze overzichtelijkheid zorgt voor korte lijnen en veel onderling contact binnen het team. Dit bevordert de effectiviteit van de onderlinge samenwerking. Kenmerkend voor de directie en het team is dat de taken als gezamenlijke team-inspanning worden gezien. Al het personeel is betrokken bij de diverse taken binnen de school. Zowel bij de vormgeving als bij de uitvoering van de zorg.

LGF-middelen

De besteding van de rugzakjes wordt uiteraard geheel afgestemd met de ouders. Aan het begin van een jaar wordt er per rugzakleerling een begeleidingsplan opgesteld. Dit gebeurt samen met de ouders, de ambulante begeleider, de special teacher, de leerkracht en de onderwijsassistent in een groot overleg. Dit overleg vindt drie keer per jaar plaats. Naast dit groot overleg vindt er ook drie keer per jaar een klein overleg plaats tussen de ambulante begeleider, de leerkracht en de onderwijsassistent. Veelvuldig overleg met de ouders wordt als vanzelfsprekend gezien en is niet alleen voorbehouden aan ouders met zorgleerlingen. Alle teamleden hebben dit contact en het contact komt eerder op ongeplande dan geplande momenten voor.

De taken en verantwoordelijkheden van de eigen medewerkers met betrekking tot de rugzakleerlingen zijn als volgt:

Special teacher

- observatie in de klas en gezamenlijk met ambulante begeleider een gesprek met de leerling (drie keer per jaar);
- een overleg met ouder, ambulante begeleider, leerkracht, onderwijsassistent (drie keer per jaar);
- het opstellen van het jaar-begeleidingsplan met de ambulante begeleider (één keer per jaar);
- het opstellen van een cyclus begeleidingsplan met de ambulante begeleider (drie keer per jaar);
- een overleg met ambulante begeleider, leerkracht en onderwijsassistent (drie keer per jaar);
- samen met leerkracht uitwerken handelingsplan (drie keer per jaar);
- eens in de vier weken overleg met de onderwijsassistent.

Leerkracht

- een overleg met ambulante begeleider, special teacher, onderwijsassistent en ouders (drie keer per jaar);
- een overleg met ambulante begeleider, special teacher, onderwijsassistent (drie keer per jaar);
- samen met special teacher uitwerken handelingsplan (drie keer per jaar);
- uitwerken handelingsplan met onderwijsassistent en inplannen in het groepsplan (drie keer per jaar);
- eens per weekoverleg met onderwijsassistent over het weekprogramma.

Onderwijsassistent

- een overleg met ambulant begeleider, special teacher, leerkracht en ouders (drie keer per jaar);
- een overleg met ambulant begeleider, special teacher en leerkracht (drie keer per jaar);
- uitwerken handelingsplan met leerkracht en inplannen in het groepsplan (drie keer per jaar);
- eens in de vier weken overleg met de special teacher.

Naast de personele inzet vinden materiële uitgaven plaats, zoals audioapparatuur voor een slecht horende leerling, ontwikkelingsmaterialen, specifieke leermiddelen, aangepast meubilair en vakliteratuur voor personeel. Ook hierin worden op het moment dat het nodig blijkt ad hoc keuzes gemaakt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een leerling geen indicatie heeft maar wel een motorische stoornis waardoor hij heel slecht kan schrijven en eigenlijk een laptop nodig heeft. Een andere leerling mét indicatie kan gemakkelijk leren schrijven en heeft niet full time een laptop nodig. Dan kan eerste leerling de laptop van de tweede leerling gebruiken. Dit gaat altijd in overleg met de ouders van beide leerlingen. Voorop staat altijd de individuele behoefte van de leerling met de rugzak.

Om een goede zorg te waarborgen is volgens deze school de rol van de ambulant begeleider onontbeerlijk. De school maakt onderscheid in standaarddiensten en diensten op aanvraag. Deze diensten op aanvraag worden bekostigd uit de 50% overgehevelde middelen vanuit de SO school zoals hierboven beschreven.

Het standaardpakket bestaat uit:

- drie keer per 12 weken observatie in de klas en gezamenlijk met special teacher een gesprek met de leerling;
- groot overleg en opstellen jaar-begeleidingsplan, vervolgens opstellen van een begeleidingsplan voor de eerste 12 weken;
- klein overleg met special teacher en leerkracht;
- deze cyclus herhaalt zich iedere 12 weken tot het einde van een schooljaar, in totaal drie keer en wordt aan het einde van het schooljaar afgesloten met een evaluatieoverleg.

Naast het standaardpakket worden dan aanvullende afspraken gemaakt. Op basis van de vraag waar de leerling nog behoefte aan heeft en wie dat kan leveren. Deze keuze is gemaakt omdat het bijvoorbeeld ook zo kan zijn dat een leerling begeleiding nodig heeft van een logopediste of een orthopedagoog. Op basis van deze afspraken kan dan per geval bekeken worden wat er op dat moment nodig is.

Financiën

Baten

	2008	Leerling- aantallen 1 oktober 2008
	€	
Baten		
Rijksbijdrage bestuur en management	9.000	112
Rijksbijdrage personeel	388.000	112
Rijksbijdrage personeels- en arbeidsmarktbeleid	51.000	112
Versterking cultuureducatie	1.000	
Scholing overblijfmedewerkers	1.000	
Materiële instandhouding regulier	75.000	
Vergoeding leerlinggebonden financiering	65.000	9
Bijdrage van SWV	Onbekend	
Vergoeding gemeente voor conciërge	28.000	
Totaal	<u>618.000</u>	

Lasten

Personele opbouw

	FTE	Prijs/GPL ²	Lasten afgerond
		€	€
Functie			
Leraren	7,2	55.000	396.000
Onderwijsassistent	0,5	36.000	18.000
Special teacher	0,5	55.000	28.000
Directie	0,9	69.000	62.000
Conciërge	1,0	28.000	28.000
Totaal	<u>10,1</u>		<u>532.000</u>

² Gebaseerd op een gemiddelde voor de sector.

Personele inzet zorgtaken

Het gehele team binnen de school heeft zorgtaken. De inschatting van de tijdsbesteding en kosten per week is als volgt:

Functie	Tijdsbesteding per LGF-leerling	Totaal per week voor alle LGF leerlingen	Lasten (per jaar) €
Special teacher	1,5 uur uitvoerend	10,5 uur	14.450
	1,5 uur administratie/voorbereidend	10,5 uur	14.450
Onderwijsassistent	Cluster 2: 2 uur	2 uur	1.800
	Cluster 3-onderbouw: 3 uur	3 uur	2.700
	Cluster 3-bovenbouw: 5 uur	10 uur	9.000
	Cluster 4: 2 uur	6 uur	5.400
Groepsleerkrachten	1 uur	7 uur	9.625
Ambulant begeleider	1 uur (standaardpakket)	7 uur	9.625
Totaal			67.050

De uren ambulante begeleiding worden echter niet iedere week besteed, de ene week is dat meer dan de andere. Het is niet mogelijk de uren die de directie besteedt, uit te splitsen naar zorg en onderwijs.

Samenvatting zorgmiddelen basisschool met diverse rugzakleerlingen

In de volgende tabel zijn de baten en lasten in het kader van zorgmiddelen samengevat.

	€
Baten	
Bijdrage van SWV	Onbekend
Leerling gebonden financiering	65.100
	<hr/>
	P.M.
Lasten	
Besteding zorgmiddelen aan personeel	67.050
	<hr/> <hr/>

Uit voorgaande opstelling blijkt dat de totale besteding niet is te vergelijken met de baten, omdat geen inzicht bestaat in eventuele bijdragen vanuit het samenwerkingsverband WSNS.

School voor speciaal basisonderwijs

Algemene omschrijving

De school is een speciale onderwijsvoorziening die onderwijs én ontwikkelingsperspectief biedt. De school is ontstaan door een fusie tussen een tweetal scholen; sinds augustus 2007 zijn zij samengevoegd tot één school voor speciaal basisonderwijs. Alle leerlingen binnen deze SBO-school hebben leerproblemen. Leerproblemen als gevolg van verschillende beperkingen. Er zitten leerlingen met beperkte verstandelijke mogelijkheden als oorzaak van hun leerprobleem maar ook leerlingen met een gemiddelde verstandelijke begaafdheid, die door bepaalde stoornissen in hun ontwikkeling moeilijkheden bij het leren ondervinden.

In het jaar 2007 - 2008 bezochten ongeveer 270 leerlingen de school. Deze leerlingen werden verdeeld over 17 groepen van gemiddeld 16 leerlingen per groep. De kleuter en aanvangsgroepen worden kleiner gehouden.

Bestuurlijke omgeving

Deze school is aangesloten bij een tweetal samenwerkingsverbanden en valt bestuurlijk onder een stichting voor speciaal onderwijs. Hierin is een drietal SBO-scholen, een school voor SOVSO-ZML, een school voor SO-ZMOK, een school voor VSO-ZMOK en een praktijkschool voor voortgezet onderwijs begrepen.

Zorgbeleid

Zoals eerder benoemd zijn er in deze school 17 groepen met gemiddeld 16 leerlingen per groep. In de groepen zijn de leerlingen, voor wat betreft het leren, niet allemaal 'even ver', daarom werkt de school met niveaugroepen. Tijdens lees-, spelling- en rekenlessen gaan leerlingen naar hun eigen instructiegroep die aansluit bij hun leerniveau. Deze niveaugroepen doorbreken de groepen maar zijn binnen de bouw georganiseerd. Tijdens deze lessen zijn er extra leerkrachten om de niveaugroepen zo klein mogelijk te houden.

Acht of negen groepen samen vormen een bouw; onder- of bovenbouw. Aan elke bouw zijn ondersteunende leerkrachten, een bouwcoördinator en een interne begeleider verbonden.

Zorg

Elke week vindt zorgoverleg plaats. Psycholoog, orthopedagoog, schoolmaatschappelijk werker, IB-ers, adjunct-directeur en indien nodig de schoolarts bespreken tijdens dit overleg de leerlingen die extra zorg nodig hebben.

Een belangrijke taak om de zorg te waarborgen ligt bij de IB-er van een school. Alle IB-ers van een samenwerkingsverband komen een aantal keren per jaar bijeen om op de hoogte te blijven van alle ontwikkelingen met betrekking tot ondersteuning en begeleiding van leerkrachten bij het signaleren, analyseren en remediëren van onderwijsproblemen. Omdat het belangrijk is tijdig te signaleren zijn er binnen de samenwerkingsverbanden ook netwerken van onderbouwleerkrachten ten behoeve van de jonge risicoleerlingen. Ook zij houden zich bezig met de zorg, in dit geval voor de jonge leerling. Dit met name met als doel om leer- en gedragsproblemen te signaleren.

LGF-middelen

Als een ouder met een kind met een indicatie er voor kiest een verzoek tot plaatsing op deze school te doen, dan zal de school haar eigen onderzoek doen om te bezien of plaatsing met rugzak een verantwoorde keuze is. Verantwoord betreffende de leerling, de medeleerlingen en de leerkracht (en). Pas dan kan overgegaan worden tot toelating, nadat een en ander de Permanente Commissie Leerlingzorg is gepasseerd.

Binnen de school worden de LGF-middelen ingezet in de vorm van:

- trainingen aan leerlingen (Theory of Mind en Sociale Vaardigheden);
- praktische lessen, als aanvulling op het leerstofaanbod, voor leerlingen die moeten werken aan hun redzaamheid;
- interne ambulante begeleiding die in samenwerking met de ambulante begeleider van het REC deskundigheid deelt ten behoeve van de begeleiding van de 'rugzakleerlingen'.

De intern ambulante begeleider is een leerkracht van de school die voor drie ochtenden (0,4 FTE) rugzakleerlingen begeleidt, leerkrachten ondersteunt ten behoeve van hun aanpak en ouders spreekt met betrekking tot het begeleidingsplan van hun kind. Dit deel doet zij in opdracht van het REC en hiervoor wordt de school betaald. Ook scholing geschiedt onder de paraplu van het REC. Deze uren zijn niet opgenomen in de tabel op pagina 24.

Van deze LGF-middelen wordt circa 10% besteedt aan onderwijsmateriaal. De resterende 90% wordt besteed aan personele lasten bestaande uit kosten voor leraren, interne begeleiding en ondersteunende leerkrachten. Het interne zorgteam, bestaande uit de orthopedagoog, psycholoog, maatschappelijk werker, IB-er en adjunct-directeur bepaald welke zorg de leerling nodig heeft. Deze zorg wordt betrokken van zorginstellingen waar de school mee samenwerkt, zoals jeugdzorg, MEE (ondersteuning voor mensen met een beperking), IMW (maatschappelijk werk), Amarant (ondersteuning voor mensen met een verstandelijke handicap), GGZ, VVP (pleegzorg), enz.

Op deze school hebben in totaal zo'n 31 leerlingen leerlinggebonden financiering. De indicaties voor deze leerlingen betreffen cluster 2, 3 of 4. Daarnaast komen zo'n 45 leerlingen in aanmerking voor financiering uit hoofde van de cumi-regeling (aanvullende financiering door het OCW voor leerlingen die behoren tot culturele minderheden), dit is zo'n 17% van het totaal aantal leerlingen.

Het komt voor dat materiaal wordt aangeschaft uit de rugzak van een individuele leerling en dat in de praktijk blijkt dat het materiaal voor meerdere leerlingen positief werkt. Soms blijken aangeschafte onderwijsmiddelen zo goed te werken dat het voor meerdere groepen wordt aangeschaft. Een voorbeeld hiervan is een stoplicht voor in de klas dat wordt gebruikt voor gedragsmeting. Hier hebben alle leerlingen in de klas baat bij, niet alleen de rugzakleerling. Het materiaal loopt uiteen van speciale kussens, laptops en aangepast meubilair tot de genoemde stoplichten voor gedragsmeting.

Onderzoek en evaluatie

Om op het juiste moment voor de goede ondersteuning en zorgaanpak te kunnen kiezen, is het belangrijk om de ontwikkelingen van de leerling goed te volgen. Regelmatig worden de leerlingen getoetst en onderzocht. Dit met als doel om te weten te komen hoe de leerlingen zich ontwikkelen. De volgende toetsen vinden regelmatig plaats:

- toetsen behorende bij de leermethoden;
- methode-onafhankelijke toetsen;
- de schoolvragenlijst in de bovenbouw; om in kaart te brengen hoe de leerling denkt over leren, hoe het zich voelt op school en of het zich in staat voelt schoolwerk te maken; deze informatie wordt ondermeer gebruikt om de begeleiding zo goed mogelijk in te richten en/of om tot een goed schooladvies richting Voortgezet Onderwijs te komen;
- schoolverlateronderzoek; dit geeft gegevens over de intellectuele mogelijkheden van de leerling en geeft samen met de andere informatie richting aan een bepaalde vorm van Voortgezet Onderwijs;
- begeleidings-herhalingsonderzoek; een combinatie van observatie en onderzoeken door psycholoog, mogelijk ook schoolmaatschappelijk werker, schoolarts en leerkracht. Dit met het doel om vast te stellen of de leerling goed zit op de school, of de school de juiste keuze is of dat een andere school beter past bij de begeleidingsbehoefte van de leerling;
- door observatie probeert de leerkracht goed inzicht te krijgen in het gedrag, de inzet, en de werkhouding in het algemeen en per vakgebied. Deze bevindingen worden binnen de signaleringslijsten in het volgsysteem opgenomen.

Financiën

Baten

De SBO-school ontvangt bijdragen van het Rijk op basis van leerlingaantallen een bepaalde basisbekostiging per leerling. Daarnaast; omdat meer dan 2% van de leerlingen op het speciaal basisonderwijs is aangewezen ontvangt zij naast de rijksbekostiging ook een bijdrage van het samenwerkingsverband. Verder krijgt zij naast de 'reguliere' rijksbekostiging ook leerlinggebonden financiering (LGF). Tot nu toe was het zo dat de SBO-school zowel zorggelden van het samenwerkingsverband als de LGF-gelden ontving. Voor komende schooljaren wordt nagegaan of het mogelijk is de zorggelden van het samenwerkingsverband voor de LGF-leerlingen naar een lager niveau af te bouwen.

De beschikbare zorgmiddelen over 2008 zijn als volgt:

	Totaal
	€
Leerlinggebonden financiering personeel	163.000
Leerlinggebonden financiering materieel	30.000
Bijdragen SWV WSNS (zorg)	424.000
Bijdragen SWV WSNS (materieel)	21.000
Groeibekostiging	70.000
Totaal baten zorgmiddelen 2008	708.000

Lasten

Voor de invulling van de leerlingenzorg heeft de school ervoor gekozen personeelsleden met verschillende expertise aan te stellen. Op de school zijn naast de groepsleerkrachten, vakleerkrachten (bewegingsonderwijs en muziek) en directie een aantal mensen werkzaam met een eigen specifieke taak en bijbehorende verantwoordelijkheid. Het betreft onder andere ondersteunende leerkrachten (4 FTE), bouwcoördinatoren (1,1 FTE), IB-ers (1,8 FTE), orthopedagoog (0,4 FTE), psycholoog (0,4 FTE), maatschappelijk werker (0,2 FTE) en logopedistes (1,5 FTE). Een aantal van deze medewerkers is niet specifiek in dienst voor de school, maar verricht tevens werkzaamheden voor andere scholen binnen het bestuur. Het Bureau Speciaal Onderwijs bestaat uit een netwerk van ondersteunende specialisten (gedragsdeskundigen, maatschappelijk werkers en testassistenten) welke worden aangestuurd door een coördinator. Het bureau levert naast diagnostiek en ondersteuning bij handelingsplanning in beperkte mate ook behandeltaken die voor doelgroepleerlingen van belang zijn.

Ondersteunende leerkrachten zijn groepsleerkrachten zonder groepsverantwoording, zij verzorgen in de ochtenden de instructiegroepen mee met de groepsverantwoordelijke leerkrachten, hierbij gaat het met name om rekenen, spelling en lezen. In de middagen werken zij met individuele of kleine groepjes leerlingen. Als er sprake is van kortdurende ziekte, vangen deze leerkrachten de groepswerkzaamheden op en komen hun ondersteunende taken te vervallen.

De besteding van de zorgmiddelen in 2008 is in de volgende tabel opgenomen. Dit betreft extra bestedingen ten opzichte van de reguliere formatie van de school.

	Personeel	Materieel	Totaal
	€	€	€
Besteding zorgmiddelen 2008			
Onderwijs; klassikaal onderw. ass. in kleutergroep	29.000		29.000
Onderwijs; extra instructiegroepen	187.000	10.000	197.000
Onderwijs; Individuele leerlingen, RT, et cetera	56.000	11.000	67.000
Onderzoek psycholoog-orthopedagoog	50.000		50.000
Administratie; algemeen	11.000		11.000
Overhead; leerlingenbespreking, inzet IB	60.000		60.000
Overhead; extern overleg	4.000		4.000
Overhead; management zorgteam + intern overleg	6.000		6.000
Overhead; staf/maatschappelijk werk en coördinatoren	61.000		61.000
Scholing	4.000		4.000
Ontwikkelingsprojecten/rek, VVE, NSO, ZAT	8.000		8.000
Rugzak	143.000	30.000	173.000
Overdrachten bovenschools, scholing, begeleiding	40.000		40.000
Totaal besteding zorgmiddelen	<u>659.000</u>	<u>51.000</u>	<u>710.000</u>

Uit deze opstelling blijkt dat de zorgmiddelen in 2008 volledig worden besteed aan zorg.

School voor speciaal onderwijs cluster 3

Algemene omschrijving

De school is een onderwijsinstelling die zich richt op leerlingen met primair een verstandelijke beperking in de leeftijd van 4 tot 20 jaar. De ontwikkelingsleeftijd van de leerlingen varieert van circa 17 maanden tot zo'n 9 á 10 jaar. De leerlingen hebben allen een indicatie voor cluster-3 onderwijs.

De school stelt zich ten doel leerlingen met een verstandelijke beperking door middel van onderwijs zodanig te ondersteunen dat zij een zo optimaal mogelijke ontplooiing en een zo groot mogelijke zelfstandigheid bereiken. Zij richt zich op het veelzijdig ontwikkelen van de mogelijkheden van elke leerling persoonlijk en past het onderwijs daar zo goed mogelijk op aan (onderwijs op maat). Het streven is bij iedere leerling een positief gevoel van eigenwaarde te ontwikkelen.

Geborgenheid en vertrouwen vormen de basis van het onderwijsleerproces. Vertrekpunt vormt het dagelijks leven van de leerling. Het streefdoel is de leerlingen zodanig toe te rusten dat ze bij het verlaten van de school zo zelfstandig mogelijk kunnen wonen en werken en dat zij een zinvolle invulling kunnen geven aan hun vrije tijd (recreëren).

Op 1 oktober 2008 telde de school 296 leerlingen waarvan 113 in de leeftijd t/m 12 jaar.

Bestuurlijke omgeving

De school behoort tot de scholen van een stichting voor speciaal onderwijs en maakt onderdeel uit van een regionaal expertisecentrum REC cluster-3 en cluster-4.

Zorgbeleid

Op de school zijn twee IB-ers aangesteld, één voor het speciaal onderwijs en één voor het voortgezet speciaal onderwijs. Deze IB-ers zijn beide academisch geschoold.

Het beleid van de school is dat leerkrachten naast de PABO-opleiding tevens een aanvullende opleiding voor speciaal onderwijs hebben afgerond.

Speciaal onderwijs

De groepen in het speciaal onderwijs worden door de school gedifferentieerd op basis van de specifieke problematiek bij de leerlingen. Een ontwikkeling die de school waarneemt is dat de lichtere ZML-leerlingen meer op basisscholen blijven en niet naar het speciaal onderwijs komen. Daardoor wordt de school geconfronteerd met een verdichting van de problematiek. De school is doorgaans de laatste voorziening waar de leerlingen terecht kunnen. Op grond van dit fenomeen heeft de school ervoor gekozen de kleutergroepen en onderbouw niet groter te maken dan maximaal acht tot tien leerlingen ten opzichte van het gemiddelde van circa twaalf. Dit heeft overigens wel tot gevolg dat de klassen in de bovenbouw iets groter zijn.

Voor leerlingen met een sterke stoornis in het autistisch spectrum, grote gedragsproblemen en een laag niveau worden specifieke kleinschalige groepen gevormd. In dergelijke groepen worden maximaal zeven leerlingen geplaatst. De school geeft aan dat in haar ogen voor deze doelgroep de ideale groepsgrootte vier leerlingen is. De school geeft hier invulling aan door in deze groepen van zowel een leraar als een onderwijsassistent te voorzien.

Voortgezet speciaal onderwijs

In het VSO wordt gewerkt met een groepsgrootte tussen de tien en veertien leerlingen. Door het aanstellen van een aantal vakleerkrachten en onderwijsassistenten is het mogelijk om gedurende de dag met een gedeelte van de groep te werken.

De VSO-leerlingen krijgen stages aangeboden, een belangrijk onderdeel van het lespakket i.v.m. de voorbereiding op uitstroom naar een passende vorm van arbeid. De voorbereiding en de begeleiding van de stages vergt veel tijd van het personeel. De interne stages worden begeleid door assistenten en de externe stages door stagedocenten.

In het VSO zijn drie speciale groepen gevormd voor leerlingen met een sterke stoornis in het autistisch spectrum, grote gedragsproblemen en een laag niveau.

Specifieke projecten (includerende activiteiten)

Vanuit de school worden zogenaamde inkluderende activiteiten uitgevoerd. Daaronder wordt verstaan dat kleine groepen leerlingen uit het speciaal (basis) onderwijs in een meer thuis nabije voorziening onderwijs volgen. Vanuit de school worden deze activiteiten ondersteund door middel van ambulante begeleiders ofwel detachering van personeel van de school. Het betreft de volgende activiteiten:

- drie zogenaamde parelklassen op basisscholen in de stad. Het betreft groepen van 6, 10 en 12 leerlingen met een cluster-3 indicatie;
- mogelijke opstart van een parelklas in een bijgelegen stad bij een basisschool;
- een heilpedagogische VSO-klas voor zeer moeilijk lerende leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- deelname aan organisatie en inrichting van een nabijgelegen nieuw te bouwen multifunctionele accommodatie, waar de school een instructie- en evaluatieruimte voor een groep VSO leerlingen gaat inrichten. Deze leerlingen kunnen vanuit deze locatie stages gaan lopen;
- samen met een zorginstelling is een onderwijszorgklas gestart voor leerlingen die een begeleiding van circa één op twee nodig hebben.

Financiën

Baten

Omdat het hier gaat om een school voor speciaal onderwijs zijn alle baten vanuit het ministerie te definiëren als zorgmiddelen (financiering vanuit de WEC). Hieronder volgt een tabel met de baten op schoolniveau. De meeste baten van de school zijn gebaseerd op het aantal leerlingen in het desbetreffende jaar. Naast basisbekostiging per leerling krijgen SO-scholen extra bekostiging voor leerlingen uit bepaalde groepen culturele minderheden. Van de leerlingen op de school heeft circa eenderde een allochtone afkomst. Voor een deel van deze leerlingen worden extra middelen ontvangen.

Naast baten die bestemd zijn voor de school zelf, ontvangt de school ook middelen voor (preventieve) ambulante begeleiding.

De baten over 2008 zijn als volgt:

	2008	Leerling- aantallen 2007/2008
	€	
Baten		
Rijksbijdragen personeel	4.029.000	296
Rijksbijdragen personeel- en arbeidsmarktbeleid	263.000	296
Rijksbijdragen bestuur en management	12.000	296
Rijksbijdragen materieel	457.000	296
Leerlinggebonden financiering (personeel)	455.000	100
Leerlinggebonden financiering (materieel)	74.000	100
Preventieve ambulante begeleiding	8.000	
Overige rijksbijdragen	51.000	100
Overige baten	304.000	
Project baten	156.000	
Totaal baten	<u>5.809.000</u>	

Lasten

Vanwege het specifieke zorgkarakter van de school zijn alle lasten te definiëren als lasten in het kader van de zorg aan leerlingen.

In de volgende tabel zijn de gerealiseerde personele lasten over 2008 opgenomen. Deze tabel is in samenwerking met de directeur van de school tot stand gekomen. Voorafgaand aan het gesprek gaf de directeur aan dat het lastig is de specificatie op te stellen. Na de bespreking werd opgemerkt dat vooraf niet was verwacht dat er zo'n detailniveau kon worden gerealiseerd. Hieruit blijkt het in ieder geval voor deze school mogelijk op basis van diepte-interviews en het hanteren van schattingen te komen tot een reconstructie van de besteding van de middelen.

De personeelsleden worden ingezet voor diverse activiteiten. Op basis van de gemiddelde salariskosten per FTE en de gemiddelde tijdsbesteding per functiecategorie kunnen de kosten worden toegerekend naar activiteiten. De materiële lasten zijn niet nader onderzocht.

	Toegerekende personele kosten	
	€	%
Activiteit		
Onderwijs; voorbereiden/evalueren/verslaglegging	621.819	13,6
Onderwijs; klassikaal	1.795.447	39,4
Onderwijs; individuele leerlingen, RT, et cetera	558.894	12,3
Onderzoek (inclusief verslaglegging)	49.476	1,1
Administratie; algemeen	160.087	3,5
Administratie; zorg	18.735	0,4
Overhead; leerlingenbespreking met ouders	326.860	7,2
Overhead; leerlingenbespreking met leerlingen	11.520	0,3
Overhead; extern overleg	115.581	2,5
Overhead; management	201.755	4,4
AB; observeren, ondersteunen, coördineren, verslagleggen.	197.067	4,3
AB; reistijd	27.286	0,6
AB; overlegtijd en dergelijke	6.228	0,1
Preventieve AB; observeren, ondersteunen, coördineren, verslagleggen.	21.223	0,5
Preventieve AB; reistijd	3.032	0,1
Scholing AB	24.254	0,5
Ontwikkelingsprojecten AB	30.318	0,7
ICT	49.946	1,1
Huishoudelijke werkzaamheden/klein onderhoud	342.352	7,5
Totaal toegerekende personeelskosten	4.561.882	100,0
Orthopedagoog, niet nader toegerekend	74.000	
Voorziening personeel bovenschool	102.156	
Nascholing	35.173	
Begeleiding	62.666	
Personeel extern	104.867	
Overig	207.835	
Totaal overige personeelskosten	512.697	
Totaal personele kosten	5.148.579	

Bij het toerekenen van kosten aan activiteiten is gebruik gemaakt van schattingen. Er is een gemiddeld salaris berekend per functieniveau. Vervolgens is de diensttijd op functieniveau verdeeld over de genoemde activiteiten. Op basis van toegerekende tijd en berekende salariskosten is een toerekening van kosten gemaakt. Doordat er verschillen voorkomen in salarissen en tijdsbesteding binnen een functiegroep is de toerekening slechts een benadering en kunnen afwijkingen voorkomen met de werkelijkheid.

Het speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en de specifieke projecten worden uitgevoerd door een team van specialisten. De opbouw van het personeelsbestand is als volgt:

Functie	WTF	Salariskosten	
		per WTF werkelijk	Lasten
		€	€
Directeur	1,0027	92.208	92.457
Adjunct-directeur	1,9675	79.634	156.680
Groepsleerkracht	44,2760	56.403	2.497.302
Vakleerkracht	2,5083	55.017	138.002
Logopedist	1,6619	55.855	92.826
Onderwijsassistent	21,1311	34.887	737.211
Administratief medewerker	1,9726	36.660	72.315
Conciërge	2,4028	35.684	85.741
Exploitatiepersoneel	2,0032	29.208	58.511
Technisch vakman	0,5454	39.450	21.516
Lio-stagiaire	0,2201	42.635	9.384
IB-er	1,0027	74.738	74.940
Afdelingscoördinator	2,0055	70.764	141.917
Maatschappelijk werker	0,8000	48.000	38.400
ID-baan	1,0000	22.000	22.000
Psychologisch assistent	0,5000	39.000	19.500
Ambulante dienst	6,0000	50.530	303.180
Orthopedagogen/psychologen	1,0000	74.000	74.000
Totale personeelskosten			4.635.882

Ambulante begeleiding

De school verleent ambulante begeleiding aan circa 100 leerlingen op scholen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs.

De school heeft zes leraren in dienst die op grond van hun deskundigheid de ambulante begeleiding verzorgen. Van deze zes leraren zijn er drie fulltime in dienst, een persoon vult vier dagen ambulante begeleiding in, de andere zijn drie dagen per week ambulant begeleider en één dag per week voeren zij onderzoek uit (didactiek en leerlijnen). Deze onderzoekservaringen zijn bedoeld om toe te passen binnen de eigen school dan wel de scholen waar ambulante begeleiding wordt gegeven. De werkzaamheden van de ambulant begeleiders bestaan uit het ondersteunen van de leraren door observatie, het opstellen van een begeleidingsplan, overleg met ouders en de leraren en evaluatie van de door de leraar opgestelde behandelingsplannen.

Tevens worden de leraren door de ambulante begeleiders gestimuleerd de opgedane kennis te delen binnen de teams op de betreffende scholen. Dit wordt mede ondersteund door een lerarennetwerk dat drie keer per jaar wordt georganiseerd door de ambulante begeleiders ten behoeve van leraren met ZML-leerlingen in de klas. Voor de deelname door deze leraren wordt niets in rekening gebracht. Verder nemen ambulante begeleiders deel aan scholing, verzorgen zij scholing en werken zij mee aan de ontwikkeling van diensten en producten ten dienste van de ambulante begeleide leerlingen.

In het kader van de ambulante begeleiding wordt voorts een logopedist, orthopedagoog en onderwijsassistent ingezet voor elk een dagdeel per week. Overige uitgaven betreffen een bijdrage in de coördinatie van het REC van € 48.000 en scholing van de ambulante begeleiders van € 6.000.

Recapitulerend is de personele besteding van de middelen voor ambulante begeleiding in de volgende tabel opgenomen. Het bedrag sluit niet volledig aan op de totaaltabel met personele besteding, omdat de ambulante begeleiders eveneens scholingsactiviteiten uitvoeren en besprekingen voeren met ouders.

	<u>Omvang</u>	<u>Salariskosten</u>	<u>Lasten</u>
	Fte	€	€
Type			
Groepsleerkracht	6,0	50.530	301.800
Logopedist	0,1	55.855	5.600
Orthopedagoog	0,1	74.738	7.500
Onderwijsassistent	0,1	34.887	3.500
Scholing	-	-	6.000
Doorbelaste kosten vanuit scholen	-	-	12.500
Overige personele kosten	-	-	24.000
Kosten samenwerking PRO	-	-	30.000
Coördinatie	-	-	48.000
Totaal personele kosten ambulante begeleiding			<u>438.900</u>

Samenvatting zorgmiddelen school voor speciaal onderwijs cluster 3

In de volgende tabel zijn de baten en lasten in het kader van zorgmiddelen samengevat. Daarbij is gezien het specifieke karakter van de school alleen een opstelling gemaakt van de AB.

	€
Baten	
Leerlinggebonden financiering personeel	455.000
Preventieve AB	8.000
	<u>463.000</u>
Lasten	
Besteding middelen AB aan personeel	<u>438.900</u>

Uit voorgaande opstelling blijkt dat de middelen voor ambulante begeleiding niet volledig worden besteed. De school heeft nog een geringe vacatureruimte. De reden hiervoor is dat het bestuur voorzichtig omgaat met aanstellen van personeel voor de ambulante zorg, omdat de omvang van de baten jaarlijks fluctueert.

Regionaal expertisecentrum

Algemene omschrijving

Het REC is een Regionaal Expertisecentrum voor leerlingen van vier tot twintig jaar met ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problematiek, cluster-4.

Dit Regionaal Expertisecentrum is een samenwerkingsverband van elf scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (tien besturen) en een viertal justitiële jeugdinstellingen. In totaal gaat het om zo'n 3.000 leerlingen waarvan ongeveer 450 in de justitiële instellingen. Voor de ambulante begeleiding heeft het REC ruim 750 scholen in het bestand.

Activiteiten

Het REC voert de volgende activiteiten uit:

- het optreden als penvoerder in een experiment in het kader van Passend Onderwijs;
- het verrichten van handelingsgerichte diagnostiek;
- het verzorgen van ambulante begeleiding ten behoeve van leerlingen in het regulier onderwijs, daarbij rekening houdend met de wensen van het regulier onderwijs;
- het functioneren van een Commissie voor Indicatiestelling;
- het ondersteunen van ouders bij de aanmelding bij de Commissie voor Indicatiestelling;
- het ondersteunen van ouders van een geïndiceerde leerling bij het zoeken naar een reguliere school of een (V) SO-school;
- de samenwerking bevorderen tussen het speciaal onderwijs, het regulier onderwijs en de zorginstellingen in de regio van het REC;
- het verzorgen van consultatie en het geven van advies. Daarnaast het intern en extern bevorderen van deskundigheid.

Door de elf bij het REC aangesloten scholen wordt onderwijs gegeven aan leerlingen die hiervoor een indicatie hebben gekregen. Het proces van indicering start bij de ouders, zij vragen een indicatie aan via de school voor speciaal onderwijs bij de Commissie voor Indicatiestelling (CVI). Het CVI maakt onderdeel uit van het REC. Als een indicatie wordt verkregen zijn er twee mogelijkheden:

- de leerling gaat naar een bij het REC aangesloten school voor speciaal onderwijs; of
- de leerling gaat naar een reguliere school met AB (LGF/Rugzak).

Voor de projecten 'Herstart' en 'Op de rails' is een coördinator in dienst van het REC. Deze coördinator verzorgt de plaatsingen van de leerlingen via een digitaal landelijk systeem. Zodra de leerling is aangemeld ontvangt het REC een vergoeding per week. Hiervan wordt een bedrag ingehouden voor de kosten voor de coördinator, de rest wordt beschikbaar gesteld aan de betreffende scholen.

Een andere taak van het REC is het verzorgen van een scholingsaanbod voor medewerkers van de scholen. Er is een pakket aan eisen opgesteld waaraan een ambulant begeleider moet voldoen. Deze eisen zijn gezamenlijk met de coördinatoren van de AB opgesteld. Het REC verzorgt vervolgens de trainingen en cursussen, de kosten hiervoor worden gedeeld door het aantal aanwezigen en doorberekend aan de scholen.

Financiën

Algemeen

Binnen het REC vinden diverse activiteiten en projecten plaats. Tot op heden bestaat geen eenduidig inzicht in de baten en lasten per activiteit. Momenteel is het REC bezig dit inzicht te verkrijgen. De registraties in de financiële administratie worden hierop aangepast.

Voor het doel van dit onderzoek is op basis van een interview en het doornemen van de financiële administratie met de controller gekomen tot een reconstructie van de baten en lasten per activiteit in 2008.

De directeur van het REC houdt zelf toezicht op de juiste aanwending van de middelen. Hij hanteert daarbij het uitgangspunt dat alle personeelsleden 'hun eigen salaris' moeten verdienen. Ter illustratie hiervan de volgende voorbeelden:

- de dekking van de salariskosten van de controller bestaat uit opbrengsten uit het administratievoeren voor scholen participierend binnen het REC, naast de activiteiten binnen het REC en haar justitiële instelling;
- de dekking van de medewerker die belast is met 'Herstart' en 'Op de Rails' komt voor 100% uit middelen van deze projecten;
- de kosten van de trajectbegeleiders worden gedekt vanuit de vergoeding per leerling door de scholen van het REC;
- de salariskosten van de directeur en de huisvestingskosten worden gedekt door de vaste vergoeding per aangesloten school van totaal € 130.000;
- de kosten die worden gemaakt in het kader van bepaalde projecten (bijvoorbeeld symposium AB-ers) worden nabalculatorisch in rekening gebracht bij de deelnemers.

Baten

Het REC heeft in 2008 de volgende baten inzake rijksbijdragen OCW:

- Bijzondere bekostiging inzake de opvang en begeleiding van leerlingen met een stoornis in het autistisch spectrum ter hoogte van € 67.000.
- Reguliere bekostiging, bestaande uit:
 - Een bedrag van € 10.000 per bij het REC aangesloten school voor speciaal onderwijs en € 20.000 voor het REC zelf;
 - Een bedrag van € 176 per geïndiceerde leerling.
- Een bijdrage van € 2,6 miljoen met betrekking tot een experiment in het kader van de invoering van 'Passend Onderwijs'.

Het totaal aan baten, zoals verantwoord in het REC, is als volgt.

	Totaal
	€
Rijksbijdragen OCW	
Bijzondere bekostiging opvang en begeleiding van leerlingen met autisme 2008-2009	67.000
Vaste bijdrage	130.000
Bedrag per indicatie	246.000
Experiment 'Passend Onderwijs'	2.634.000
Transporteren	3.077.000

	Totaal
	€
Transport	3.077.000
Overige baten	
Projecten 'Herstart' en 'Op de Rails'	1.212.000
Vergoedingen scholen MBO-adviesraad	389.000
Vergoeding Provincie Utrecht	63.000
Dossiervorming	131.000
Rentebaten	192.000
Diverse overige baten	100.000
	<u>2.087.000</u>
Totaal baten	<u><u>5.164.000</u></u>

Lasten

De lasten van het REC zijn als volgt.

<i>Activiteit</i>	<i>Aantal FTE</i>	<i>Salarislasten</i> €	<i>Overige personeelskosten</i> €	<i>Afschrijvinge</i> €	<i>Huisvestingslasten</i> €	<i>Overige lasten</i> €	<i>Totaal lasten</i> €
Experiment 'Passend Onderwijs'		946.240	1.158.058	12.951		518.361	2.635.617
Coördinatie 'Op de Rails'		593.350	118.614			499.783	1.211.747
Doorbelaste vergoeding aan MBO scholen		380.750	2.994				383.745
'Passend Onderwijs' (veldinitiatief opstartfase)		41.000	1.428			20.770	63.198
Steunpunt Autisme	1,00	62.680				535	63.216
Trajectbegeleiding/ Dossiervorming	1,69	74.580					74.582
Innovatieproject						7.356	7.356
Management	0,99	92.182	17.500			2.654	112.337
Administratie/secretariaat/ overig REC	1,42	52.568	19.094	12.990	43.820	176.660	305.133
Financieel beleidsmedewerker	0,25	19.659					19.660
Commissie Indicatiestelling	4,96	281.953				3.344	285.302
Cursus AB						14.558	14.558
Totaal lasten	10,31	2.544.962	1.317.688	25.941	43.820	1.244.020	5.176.449

Het REC maakt voor de uitvoering van haar activiteiten soms gebruik van personeel van andere instellingen. Als gevolg hiervan zijn er onder de overige personeelskosten en overige lasten doorbelastingen van andere instellingen opgenomen. De inkomsten die hierop betrekking hebben zijn als baten verantwoord.

De lasten inzake het experiment invoering 'Passend Onderwijs' bevatten tevens een reservering inzake in de toekomst te verrichten uitgaven. In de jaarrekening is een reservering van in totaal € 2,6 miljoen opgenomen inzake te besteden subsidies. Aangezien dit experiment nog niet is afgerond en daarnaast specifiek wordt verantwoord bij afwikkeling, hebben wij in het kader van dit onderzoek geen aanvullende werkzaamheden verricht.

Samenvatting zorgmiddelen Regionaal Expertise Centrum

In de volgende tabel zijn de baten en lasten in het kader van zorgmiddelen samengevat. Het experiment 'Passend Onderwijs' is daarbuiten gelaten vanwege het feit dat dit project nog onderhanden is en de besteding specifiek wordt verantwoord bij afronding van het project.

	<u>Totaal</u>
	€
Baten	
Bijzondere bekostiging leerlingen met autisme	67.000
Vaste bijdrage	130.000
Bedrag per indicatie	246.000
	<u>443.000</u>
Lasten	
Steunpunt autisme	63.000
Innovatieproject	7.000
Management	112.000
Administratie/secretariaat/overig REC	305.000
Financieel beleidsmedewerker	20.000
Commissie Indicatiestelling	285.000
Cursus AB	15.000
	<u>807.000</u>

Uit voorgaande opstelling blijkt dat de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten voor zorgmiddelen. De extra uitgaven worden gefinancierd met bijdragen uit de tarieven voor dossiervorming, overige baten van derden en de rentebaten.

OP ZOEK NAAR DE EFFECTEN VAN ZORG

Effectmeting bij de besteding van zorgmiddelen in het funderend onderwijs

Drs. Cor Hoffmans



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	2
2	VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE	4
3	BEVINDINGEN	7
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
	Bijlage: Geraadpleegde literatuur	25

1 INLEIDING

Scholen krijgen zorgmiddelen, in aanvulling op de reguliere middelen voor het verzorgen van onderwijs. Deze zorgmiddelen zijn bedoeld voor het uitvoeren van activiteiten en het nemen van maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook de samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns), de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en de regionale expertise centra speciaal onderwijs (rec's) beschikken over zorgmiddelen. De zorg in de scholen en de bovenschoolse zorg in samenwerkingsverbanden en rec's vormen samen de zorgstructuur in het funderend onderwijs.

De effectiviteit en efficiëntie van de zorg en zorgstructuur vormen al decennialang onderwerp van het onderwijsdebat. Sinds de negentiger jaren heeft dat geleid tot beleidsmaatregelen en wetgeving gericht op samenwerking tussen scholen: de samenwerkingsverbanden wsns, de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, de vorming van rec's en de invoering van leerlinggebonden financiering (lgf).

Ook in het kader van de ontwikkeling en uitwerking van Passend onderwijs staat de effectiviteit van de zorg op de politieke agenda. Transparantie van het gebruik, de inzet en de verantwoording van de zorgmiddelen wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het creëren van draagvlak voor Passend onderwijs en het realiseren van invoering van budgetfinanciering. Invoeringsmiddelen moeten - zo is de algemene opvatting - dicht bij de praktijk worden ingezet, er moet transparantie zijn over de inzet van middelen, deze inzet moet aantoonbaar bijdragen aan kwaliteit en de samenwerking van onderop bevorderen¹. In dit verband is in het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer op 4 december 2008 door mevrouw Kraneveldt-Van der Veen gevraagd om een onderzoek naar de besteding van zorggelden. De Tweede Kamer heeft hierover een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht een diepgaand accountantsonderzoek in te stellen naar de daadwerkelijke besteding van de zorggelden en daarover verslag te doen aan de Kamer.

¹ POLSO (2008). *Reactie van POLSO ouderorganisaties op de brief over de tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs van staatssecretaris Dijkema (JOZ/66874)*. Den Haag: POLSO.

Deze rapportage maakt deel uit van dit onderzoek en vormt een aanvulling op het rapport '*Zicht op zorggelden*'² dat in mei 2009 is uitgebracht. De focus in onderhavig rapport is gericht op de effectiviteitsvraag rond de zorgmiddelen. Gaan scholen en bovenschoolse verbanden na wat de effecten zijn van de gekozen inzet van zorgmiddelen en leidt dit zo nodig ook tot beleidsmaatregelen met het oog op verhoging van die effectiviteit?

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 besteden wij aandacht aan de vraagstelling en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 3 beschrijven wij onze bevindingen. Wij sluiten dit rapport in hoofdstuk 4 af met onze conclusies en aanbevelingen.

² Hoff-Israël, M.C. van der, H. De Wit, E. Verschure & W. Bos. *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Infinite.

2 VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze vraagstelling en werkwijze. Eerst beschrijven wij kort enkele achtergronden van dit onderdeel van het onderzoek (paragraaf 2.1). Vervolgens formuleren wij de onderzoeksvragen en beschrijven wij de gevolgde werkwijze (paragraaf 2.2).

2.1 Achtergronden

De documentstudies die ten grondslag hebben gelegen aan het rapport '*Zicht op zorggelden*' laten zien dat er geen of zeer geringe koppeling bestaat tussen de voor speciale zorg beschikbare middelen (geld) en de activiteiten die in het kader van speciale zorg plaatsvinden (onderwijs). Dat impliceert dat geld en (de inzet van) middelen in de praktijk tamelijk gescheiden van elkaar worden benaderd en de verantwoording hiervan een globaal karakter heeft.

Geconstateerd is dat de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden in meerderheid niet voldoen aan alle wettelijke eisen en tekort schieten op de punten 'inzet bekostiging' en 'het vermelden van de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten'. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de zorg niet op orde is. De bestaande regelgeving vraagt niet om een gedetailleerder verantwoording van deze inzet.

In het verlengde van het rapport '*Zicht op zorggelden*' zijn enkele casestudies uitgevoerd. Deze beogen in een beperkt aantal situaties de transparantie en de doelmatigheid van de besteding van zorgmiddelen verder na te gaan. Onder *transparantie* wordt verstaan of duidelijk en zichtbaar is waaraan de middelen zijn uitgegeven en welke overwegingen en keuzes daaraan ten grondslag liggen. Met *doelmatigheid* of efficiëntie wordt bedoeld: de mate waarin de gelden direct ten goede komen aan de zorgleerlingen en daarmee aan de professionals die deze leerlingen ondersteunen en begeleiden.

In de casestudies wordt nagegaan hoe de zorggelden in de praktijk worden aangewend en in hoeverre sprake is van een beleidsmatige onderbouwing van de gemaakte keuzes. In het verlengde hiervan is tevens bezien of er sprake is van effectmeting door schoolbesturen en indien dit het geval is, op welke wijze dat gebeurt en welke consequenties daaruit worden getrokken.

Deze rapportage beperkt zich tot deze laatste vragen die raken aan de effectiviteit van de inzet van de zorgmiddelen of te wel de *doeltreffendheid*. Wij beogen antwoord te geven op de vraag naar de wijze waarop subsidieontvangers de effecten van de inzet van zorgmiddelen nagaan:

In welke mate en op welke wijze is het beleid geëvalueerd en is nagegaan of de beoogde effecten van de inzet van middelen zijn bereikt:

- ✦ *Wat is de kwaliteit van de evaluatie/effectmeting?*
- ✦ *Hoe volledig is de evaluatie/effectmeting?*
- ✦ *Welk instrumentarium is gebruikt voor de evaluatie/effectmeting en wat is daarvan de kwaliteit?*
- ✦ *Welke consequenties zijn getrokken voor het beleid en de inzet voor volgende jaren?*

Effectiviteit of doeltreffendheid geeft aan dat de uitkomst van een proces gerealiseerd wordt. Een (voorgenomen) handelwijze is effectief of doeltreffend als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. In feite wordt dus het effect gemeten van een bepaalde handeling of een bepaald beleid.

2.2 Werkwijze

Voor het beantwoorden van deze vragen is in de eerste plaats een bronnenonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek levert een eerste beeld op van de situatie in het funderend onderwijs en de problemen die zich voordoen bij effectmetingen in relatie tot beleidsvorming en planning and control. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele scholen die onderdeel zijn van de onderzoeken die zijn uitgevoerd door Infinite en Ernst & Young. Drie casusbeschrijvingen zijn samengesteld en als voorbeelden opgenomen. Verder is gesproken met een aantal coördinatoren van samenwerkingsverbanden (wsns). Hiermee zijn de noties uit het bronnenonderzoek getoetst aan de praktijk. Tot slot zijn de bevindingen voorgelegd aan een aantal sleutelfunctionarissen.

3 BEVINDINGEN

Door Infinite en anderen³ is geconstateerd dat de informatie over doel en kosten van de zorg in het onderwijs globaal is, dat de verantwoording beperkt blijft en dat de besteding en verantwoording door scholen van het doorgesluisde zorgbudget daardoor ondoorzichtig is. Monitoring en evaluatie zijn vaak letterlijk de sluitpost op de begroting. Op basis van de evaluaties is het bovendien moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de leerlingenzorg. Zo lukt het scholen vaak niet om objectief vast te stellen hoe de onderwijsloopbaan van zorgleerlingen verloopt of wat de effecten zijn van de interventies die zij plegen. Wat voor scholen geldt, geldt in nog sterkere mate voor de bovenschoolse besturen en verbanden.

In dit hoofdstuk geven wij onze bevindingen. Eerst beantwoorden wij de onderzoeksvragen in algemene zin en plaatsen deze in een historische en beleidsmatige context (3.1). Vervolgens concretiseren wij dit aan de hand van diverse gesprekken en geven we drie casusbeschrijvingen als praktijkvoorbeelden (3.2).

3.1 Effectmeting als basis voor beleidsvorming

Zicht op de effecten van het zorgbeleid veronderstelt dat scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en regionale expertise centra hun beleid hebben geformuleerd en dit hebben gedaan op een wijze die effectmeting mogelijk maakt. Vervolgens is het de vraag hoe en in welke mate dit beleid wordt geëvalueerd, of effectmeting onderdeel is van het kwaliteitsbeleid en indien nodig leidt tot het herformuleren of borgen van het beleid. In deze paragraaf schetsen wij een aantal kenmerken van de huidige praktijk, die naar voren komt uit publicaties en onderzoeken.

³ Oberon (2006). *De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Evaluatie van het gemengde model van bekostiging in samenwerking met Sardes*. Utrecht: Oberon; Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: SDU; Algemene Rekenkamer (2004). *Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: SDU.

Kwaliteitsbeleid gewogen

Kwaliteitszorg is een belangrijk instrument voor het sturen van de kwaliteit van het onderwijs op een school. Sinds 1998 zijn scholen in het primair en voortgezet onderwijs wettelijk verplicht kwaliteitsbeleid te voeren en hun activiteiten op het terrein van kwaliteitszorg vast te leggen in het schoolplan. De Inspectie van het Onderwijs⁴ constateert in het onderwijsverslag weliswaar dat de kwaliteitszorg in de scholen zich in positieve richting ontwikkelt, maar stelt tegelijkertijd vast dat verbetering in een traag tempo verloopt. Op basis van het vigerende kader van de inspectie krijgt de kwaliteitszorg een voldoende op 52 % van de basisscholen en 55 % van de scholen voor voortgezet onderwijs. Op 36 % van de basisscholen is zowel de kwaliteitszorg als de leerlingenzorg op orde. Tegelijkertijd constateert de inspectie in 2008 dat schoolbesturen nauwelijks beschikken over evaluatiegegevens van hun scholen: minder dan 5 % van de besturen met meer basisscholen en 2 % van de besturen met meer vo-scholen beschikt over evaluatiegegevens over de opbrengsten en onderwijsleerprocessen van al hun scholen. Voor de besturen die slechts één basisschool of één vo-school hebben, geldt dit voor één op de zes besturen⁵.

Voor de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs zijn er geen specifieke, wettelijke evaluatie- en toezichtbepalingen. Systematisch zicht op de evaluatiepraktijk ontbreekt daardoor. Dat betekent overigens niet dat deze praktijk er niet is. De zorgplannen worden jaarlijks vastgesteld nadat deze zijn voorgelegd aan de besturen van het samenwerkingsverband en nadat de procedures van medezeggenschap zijn gevolgd. Aan de voorbereiding van de zorgplannen gaan vaak vormen van evaluatie vooraf. Daarnaast zijn voor de samenwerkingsverbanden wvns enkele jaren de ontwikkelingen (extern) gevolgd middels een monitor. Ook heeft de inspectie onderzoek gedaan van een aantal verbanden⁶ en hiervoor een toezichtkader ontwikkeld.

Fragmentarisch kwaliteitsbeleid

In het algemeen is het kwaliteitsbeleid van scholen nog fragmentarisch. Afgezet tegen de plan-do-check-act-kwaliteitscyclus is de planfase in de meeste gevallen op orde. Deels komt dit door de wettelijke verplichtingen aangaande schoolplannen en zorgplannen, de medezeggenschap verbonden aan de vaststelling en het inspectietoezicht. De plannen van scholen en bovenschoolse verbanden zijn in het algemeen globaal, deels sterk beschrijvend van karakter (de huidige situatie), deels in de vorm van globale voornemens en plannen. Veel minder plannen formuleren de activiteiten 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel,

⁴ Inspectie van het onderwijs (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie.

⁵ Inspectie van het onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie.

⁶ Inspectie van het onderwijs (2003). *Kwaliteitsverbetering samenwerkingsverbanden wvns. Rapportage over de inspectiemonitor van het project 'specifieke aanpak wachtlijsten SBO' in 49 regionale samenwerkingsverbanden wvns. Eerste projectjaar 2002-2003*. Utrecht: Inspectie; Inspectie van het onderwijs (2004). *Specifieke aanpak wachtlijsten speciaal basisonderwijs. Inspectiemonitor van 49 samenwerkingsverbanden wvns*. Utrecht: Inspectie.

realistisch en tijdgebonden), opbrengst- en resultaatgericht en koppelen activiteiten aan geld.

In het verdere verloop van de kwaliteitscyclus wordt het beeld diffuus en is vaak weinig sprake van een systematisch verloop. Er is weliswaar een duidelijke toename van een evaluatiepraktijk en de inzet van instrumenten voor kwaliteitsbewaking ('check'-fase), maar deze staan vaak los van de voorafgaande en de volgende planfase. De praktijk ('do'-fase) lijkt zich in veel gevallen geheel autonoom te ontwikkelen. Tot slot blijkt uit onderzoek in het voortgezet onderwijs dat het opstellen en uitvoeren van een 'ontwikkelagenda' of een Plan van aanpak op basis van de zelfevaluatie vaak zeer problematisch is ('act'-fase)⁷.

Weinig samenwerkingsverbanden en rec's hanteren een cyclische kwaliteitszorgsystematiek als basis voor de planvorming en het tot stand komen van zorgplannen en begrotingen.

Ontbreken van effectmaten en instrumenten

Er is inmiddels een ruime set aan instrumenten die scholen kunnen benutten voor het nagaan van de kwaliteit die zij bieden. Bij de keuze van een geschikt instrument kunnen scholen zich laten leiden door 'consumentenbeoordelingen'⁸. Een aantal van de beschreven en beoordeelde instrumenten kan worden aangepast aan de eigen keuze van de school. De meest gebruikte instrumenten zijn sterk gericht op de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en de organisatie en volgen daarbij het toezichtkader van de inspectie. Het meten van de tevredenheid van ouders, leerlingen en personeel overheerst. Ook op het terrein van de leerlingenzorg zijn instrumenten ontwikkeld⁹.

In het algemeen ontbreken instrumenten die óók gericht zijn op het meten van effecten en opbrengsten. Deels kan dit worden verklaard uit het feit dat effectmeting in het onderwijs op zich al problematisch is¹⁰. Het beeld dat uit onderzoeken naar voren komt is niet eenduidig over wat effectief is. Bovendien blijken effectiviteitsindicatoren verschillend uit te werken afhankelijk van kenmerken van doelgroepen.

⁷ Kamphof, G. & J. Van der Waals. *Stagnerende schoolontwikkeling. Een zoektocht naar verklaringen en handvatten*. Utrecht: VO-Raad.

⁸ Dijkstra, Nynke, A. van der Linde, D. Majoor (2004). *Kiezen voor Kwaliteit. Instrumenten de maat genomen*. Den Haag: Q*Primair; Q5 (2009). *Voorbeeldig kiezen voor kwaliteit. Vergelijking en presentatie van instrumenten en ondersteunende organisaties voor kwaliteitszorg VO*. Utrecht: Q5.

⁹ Dijkstra, N., A. van der Linde & D. Majoor (2005). *Kiezen voor kwaliteit. Instrumenten de maat genomen. Bijlage 1*. Den Haag: Q*Primair.

¹⁰ Scheerens, J. (1997). *De bevordering van schooleffectiviteit in het basisonderwijs. Mogelijkheden tot flankerend beleid bij klassenverkleining*. Enschede, OCTO. Universiteit Twente.

Er is in Nederland geen wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van (de inzet van middelen) voor de leerlingenzorg¹¹. De toegevoegde waarde van scholen op het terrein van de zorg is bovendien moeilijk meetbaar zolang het onderwijsaanbod niet is geformuleerd in beheersbaarheidstermen¹². Voor een ander deel ligt een reden in het ontbreken van geschikte en geaccepteerde effectmaten. Zo is het nog steeds niet of zeer beperkt mogelijk iets te zeggen over de opbrengsten van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De inspectie kan in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de opbrengsten op dit moment niet beoordelen, omdat de meerderheid van scholen niet aan kan tonen dat leerlingen zich volgens plan ontwikkelen, zo blijkt uit het onderwijsverslag.

Een vraag in dit verband is wat geschikte en geaccepteerde effectmaten zijn. Daarover bestaat geen overeenstemming. Zo speelt in het voortgezet onderwijs de discussie over interne rendementsmaten. De wijze waarop deze worden gedefinieerd door de inspectie stuit bij een aantal scholen op bezwaren. Binnen de sector is de discussie over maten in 'Vensters voor verantwoording' gaande¹³. Eenzelfde discussie speelt in het primair onderwijs over de beoordeling van de opbrengsten aan de hand van de Cito Eindtoets en de discussie over de referentieniveaus taal en rekenen.

Daar komt bij dat mogelijke effect- en rendementsmaten zoals in-, door- en uitstroomgegevens en verwijzingsgegevens zich vaak bevinden in andere (management)informatiesystemen of soms van buitenaf moeten worden betrokken. Hierdoor is een koppeling van opbrengsten met processen, activiteiten en beleid niet vanzelfsprekend.

Ontbreken van deugdelijke dossiers

De zorg in het reguliere onderwijs richt zich meestal op individuele leerlingen binnen een groep. Ten grondslag aan de begeleiding van deze leerlingen ligt een handlingsplan en/of een begeleidingsplan (ambulante begeleiding).

De effectiviteit van het onderwijs aan zorgleerlingen is moeilijk vast te stellen door de gebrekkige dossiers van deze leerlingen op veel scholen. Gegevens zijn niet bruikbaar, omdat zij er niet zijn of niet voldoen aan te stellen eisen. Uit gegevens van de inspectie blijkt dat een kwart van de basisscholen er niet in slaagt op een minimaal niveau een goed handlingsplan op te stellen, uit te voeren en te

¹¹ Wolf, K. Van der (2007). *Het wassende water van de leerlingenzorg. Hoe meer zorgprofessionals in de scholen, hoe meer problemen*. In *Meso Magazine* 27^e jaargang, nr. 154, p. 5 -9. Deventer: Kluwer.

¹² Vink, S., L. Smulders & D. De Gruijter (2008). *Kwaliteit van onderwijs: adviseren en reflecteren. De reflectie van vijf centrale ideeën van de Onderwijsraad in beleid, in onderzoek en in de praktijk van het onderwijs*. Leiden: ICLON.

¹³ VO-Raad (2008). *Verantwoording afleggen, vertrouwen versterken. Project Vensters voor Verantwoording (brochure)*. Utrecht: VO-Raad.

evalueren voor leerlingen die dat nodig hebben. Concrete doelen en helder omschreven activiteiten om die doelen te bereiken ontbreken in de meeste handelingsplannen¹⁴.

Soms hebben scholen in het geheel geen handelingsplannen, terwijl die er wel zouden moeten zijn. Uit het onderzoek van de inspectie naar de zorg van basisscholen voor leerlingen die later naar het leerwegondersteunend onderwijs gaan, blijkt dat maar 10 % van deze leerlingen een deugdelijk handelingsplan heeft, terwijl een op de zes in het geheel geen zorgdossier of handelingsplan had¹⁵.

Verder constateert de inspectie dat in alle sectoren de wettelijk verplichte handelingsplannen voor rugzakleerlingen onvoldoende concreet zijn om als sturingsdocumenten te fungeren. Voor de begeleidingsplannen waarin de ambulante begeleiding is beschreven, geldt hetzelfde¹⁶.

Ontbreken opbrengstgerichte cultuur

Onderwijs is een sector waarin het accent ligt op het proces: het bieden van goed en aantrekkelijk onderwijs in een veilig en uitdagend klimaat. De veronderstelling is dat een goed onderwijsleerproces, waarin leerlingen zich prettig voelen garant staat voor hoge opbrengsten en optimale ontwikkeling. Dit geldt vooral voor zorgleerlingen. Uit diverse onderzoeken van de inspectie naar de kwaliteit van de zorg voor specifieke groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs blijkt dat orthopedagogisch-didactische centra, reboundvoorzieningen en projecten Herstart en Op de Rails weliswaar een sterk pedagogisch aanbod en begeleiding verzorgen, maar dat zij er onvoldoende in slagen ook een goed cognitief aanbod te realiseren. Planmatigheid in de zin van concrete programma's en doelen ontbreken, waar het gaat om zorgleerlingen.

Een kenmerk van scholen met hoge resultaten is de opbrengstgerichtheid van de school¹⁷. Hieronder verstaan wij dat opbrengsten zoals prestaties van leerlingen op toetsen of examens worden benut voor het analyseren en evalueren van het onderwijs zowel op individueel, groeps- als schoolniveau. Een dergelijke cultuur waarin activiteiten worden gekozen op grond van informatie over de voortgang van leerlingen - data-driven onderwijs - is verre van gemeengoed in het onderwijs. De inspectie constateert dat een derde van de basisscholen de effecten van de leerlingenzorg niet nagaat. Als dat wel gebeurt, is de analyse weinig kritisch.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2004). *Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: SDU.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2008). *De kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs. Leerlingen met een lwoo-indicatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere*. Utrecht: Inspectie.

¹⁶ Inspectie van het onderwijs (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie.

¹⁷ Inspectie van het onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie.

De constatering dat de zorg onvoldoende heeft geholpen, leidt niet automatisch tot de vraag of dit komt door de aard en de intensiteit van de geboden hulp. Het lijkt erop dat toetsing, signalering en diagnostisering vaak los staan van handelen en evalueren. Anders gezegd: de plan-do-check-act-cyclus is ook op het niveau van de individuele zorgleerlingen gebrekkig.

In opdracht van de Onderwijsraad heeft het GION onderzoek gedaan naar de opbrengstgerichtheid en het wegwerken van tekorten bij leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Uit het onderzoek komt naar voren dat weinig scholen zich bij het kiezen van activiteiten baseren op activiteiten of factoren die uit effectiviteitsonderzoek naar voren komen als voorspeller van effectief onderwijs. De keuze van activiteiten lijkt niet gebaseerd te zijn op zorgvuldig beleid¹⁸.

Overigens is de situatie in Nederland niet uniek. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de financiering van zorg in het onderwijs laat zien dat het in geen van de onderzochte landen gebruikelijk is dat scholen verslag moeten doen van wat zij hebben bereikt met de inzet van het zorgbudget. Inspecties in de landen richten zich vooral op de inspanningen en de kwaliteit van de interventies van de scholen en niet of nauwelijks op de effecten ervan¹⁹.

De inspectie constateert dat twee derde van de basisscholen onvoldoende duidelijk kan maken hoe leerlingen met eigen leerlijnen zich ontwikkelen. Voor deze leerlingen is geen helder ontwikkelingsperspectief vastgesteld en er zijn geen tussendoelen geformuleerd. Om dezelfde redenen is vaak niet duidelijk of rugzakleerlingen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zich voldoende ontwikkelen.

Hierbij merken we op dat heldere en duidelijke leerlijnen als ondersteuning voor de scholen tot nu toe ontbreken. Behoudens de eindexameneisen in het voortgezet onderwijs moeten scholen werken met kerndoelen die een globaal karakter hebben. Voor groepen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ontbreken deze of zijn in ontwikkeling. De invoering van referentieniveaus²⁰ in het onderwijs en de vertaling ervan in methodieken kunnen hiervoor op termijn soelaas bieden.

¹⁸ Onderwijsraad (2008). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten. Studie*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁹ Meijer C.J.W. (1999), *Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education.

²⁰ Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen(2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep. In een aanvullend advies bepleit de Expertgroep de niveaus als referenties te gebruiken in handelingsplanningen voor (groepen) zorgleerlingen.

Samenvattend komt uit het uitgevoerde bronnenonderzoek naar voren dat het meten van effecten van zorg in het onderwijs geen praktijk is en een aantal problematische kanten heeft:

- Het kwaliteitszorgbeleid in het funderend onderwijs is in ontwikkeling;
- Kwaliteitszorg is nog weinig systematisch en cyclisch en bovendien vooral gericht op proces- en organisatieaspecten;
- Effectmaten ontbreken of leveren discussie op;
- Deugdelijke dossiers van zorgleerlingen ontbreken;
- Een opbrengstgerichte cultuur en data-driven onderwijs zijn geen usance.

Hiermee ontbreken belangrijke voorwaarden voor een mogelijke effectmeting in het onderwijs.

3.2 De praktijk

In het kader van de beantwoording van de vraagstelling zijn gesprekken gevoerd met scholen (zie casusbeschrijvingen) en met coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Daaruit komt een beeld van de praktijk naar voren dat in deze paragraaf wordt beschreven.

Scholen en besturen benutten de voordelen van de vigerende bekostigingswijze, waaronder de toedeling van de zorgmiddelen (lumpsum/budgetfinanciering) voor het inrichten van hun organisatie en financiële huishouding. Daarbij leggen zij weinig een relatie tussen geld en middelen aan de ene kant en hun strategisch beleid aan de andere kant. De strategische beleidscyclus functioneert meestal los van de begrotings- en planning-and-control-cyclus. Deze scheiding tussen beleid en geld komt vaak zelfs letterlijk tot uitdrukking in de portefeuillevdeling en functieomschrijvingen op het niveau van het (bovenschools) management: de één is verantwoordelijk voor het strategisch beleid, een ander heeft personele en materiële zaken in zijn/haar portefeuille. De keuzes die besturen, scholen en bovenschoolse verbanden maken wat betreft de inzet voor specifieke zorgtaken staan min of meer los van de toegekende zorgmiddelen. Zo constateert de inspectie dat twee derde van de begrotingen van de rec's geen of onvoldoende inzicht bieden in de strategische keuzes die ten grondslag liggen aan de financiële prioriteiten²¹.

De praktijk is in de meeste gevallen de volgende. Op basis van het totaal van inkomsten (waaronder zorgmiddelen) aan de ene kant en de prioriteiten en eigen keuzes aan de andere kant richten scholen hun organisatie, onderwijs en

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008*. Utrecht: Inspectie.

leerlingenzorg in. De eerste prioriteit daarbij ligt in het realiseren van hun kerntaak, namelijk het verzorgen van onderwijs. Daarbij wordt de inzet en de verdeling van de middelen voor het overgrote deel bepaald door pragmatische overwegingen: het leerlingenaantal, vakkenpakketkeuzes, wettelijke verplichtingen betreffende onderwijstijd, materiële en personele omstandigheden (lokalensituatie, inroostering personeel).

De inzet van zorgmiddelen is voor scholen een zaak van tweede orde. Dat betekent niet dat deze middelen voor andere doelen worden ingezet of dat er geen belang aan wordt gehecht goede zorg te bieden en te organiseren. Uit de gesprekken blijkt dat in een aantal gevallen meer middelen voor zorgtaken worden ingezet dan op grond van de toegekende zorgmiddelen mag worden verwacht. Deze scholen zetten een deel van de eigen middelen (basisbekostiging) in voor zorgtaken. Aan deze middelen worden middelen toegevoegd die scholen ontvangen in het kader van de zorg. Zo ontvangen scholen naast de rugzakmiddelen in veel samenwerkingsverbanden middelen uit het (regionale) zorgbudget van het verband. Met deze middelen worden vervolgens vaak de activiteiten van remedial teaching, een intern begeleider, zorgteam of zorgcoördinator bekostigd.

Op het niveau van de bovenschoolse verbanden zien we een vergelijkbare praktijk. Dit blijkt uit gesprekken die met coördinatoren van samenwerkingsverbanden wsns zijn gevoerd. De eerste prioriteit ligt bij de bekostiging van het speciaal basisonderwijs. Ondanks de sturingsmogelijkheden die er hier liggen, worden de uitgaven voor het sbo 'als een gegeven' gezien. Soms is bij scholen en besturen zelfs het achterliggende mechanisme van deze vorm van budgetfinanciering niet bekend. Dit mechanisme komt erop neer dat naar de mate dat het sbo 'kleiner' is, er meer middelen vrij komen voor het regulier onderwijs. Dit thema vormt in elk geval nauwelijks onderwerp van gesprek of gemeenschappelijk beleid.

De overige middelen van de samenwerkingsverbanden worden ingezet voor projecten, overhead en een 'doeluitkering' aan de scholen van het verband. In het kader van deze notitie is vooral de toekenning en verdeling van de middelen aan scholen interessant. Daarbij vallen twee zaken op. In de eerste plaats vindt deze verdeling meestal 'pondsgewijs' plaats. Het totaalbedrag wordt verdeeld over de scholen op basis van de leerlingenaantallen van de scholen en niet op basis van criteria die te maken hebben met zorg (bijvoorbeeld de 'zorgzwaarte' van de school). In een aantal gevallen wordt de grootte van de school als enige differentiatie gebruikt: gewerkt wordt met een drempelvoorziening om tegemoet te komen aan kleine scholen. In de tweede plaats vindt in een aantal verbanden een tweede verrekening plaats aan het einde van het schooljaar. De 'minder uitgaven' op andere begrotingsposten (overhead, projecten, sbo) worden met de scholen 'verrekend': elke school krijgt daarvan een deel op basis van dezelfde verdelingsmechanismen.

De praktijk in de scholen en de verbanden laat nog iets anders zien. Leerlingenzorg wordt niet gezien als een afzonderlijke activiteit, maar maakt deel uit van een integrale benadering van de leerlingenzorg. Het begrip 'integrale leerlingenzorg' is niet alleen de praktijk van alle dag, het wordt ook vanuit het beleid en vanuit het toezicht gepropageerd. Beleidsontwikkelingen zoals weer samen naar school (het begrip geeft het al aan), lumpsum, Passend onderwijs zijn eveneens gericht op een (zo mogelijk) integrale benadering. In de discussie rond Passend onderwijs is steevast de vraag of deze ontwikkeling is bedoeld voor zorgleerlingen of voor alle leerlingen. De uitkomst van deze discussies is veelal dat Passend onderwijs zich richt op alle leerlingen en een nauwe relatie heeft met algemene onderwijskwaliteit. Anders gezegd: Passend onderwijs is gewoon goed onderwijs. Goede leerlingenzorg moet zoveel mogelijk in de klas plaatsvinden door leraren die kunnen omgaan met verschillen. De bekostigingssystematiek (lumpsum) is nu juist bedoeld om scholen de beleidsruimte te geven om in deze eigen keuzes te maken, zo betogen de scholen.

De evaluatie van het onderwijs en de geboden leerlingenzorg (inclusief de effectiviteit) zijn in de praktijk 'ontkoppeld'. Op het niveau van de school en - zij het veel minder - op het niveau van de samenwerkingsverbanden vindt weliswaar evaluatie plaats, maar deze wordt meer benut om knelpunten aan te pakken dan dat systematisch onderzoek plaatsvindt naar de effecten van de ingezette middelen. Meestal beperkt de evaluatie zich tot het antwoord op de vraag of activiteiten zijn uitgevoerd en of er aan de projectdoelstellingen is gewerkt. Is het geld besteed aan het doel dat vooraf is afgesproken? Inzet van middelen vindt meer vraag- en probleemgericht plaats, dan dat er gestuurd wordt op basis van resultaten en effecten. Overigens geldt deze benadering in brede zin voor alle toegekende middelen.

Onder invloed van wettelijke verplichtingen en het inspectietoezicht groeit in het onderwijs een evaluatiepraktijk op het terrein van de leerlingenzorg. De landelijk ontwikkelde zelfevaluatieinstrumenten leerlingenzorg voor het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs of andere instrumenten worden hierbij frequent ingezet²². De intern begeleiders en zorgcoördinatoren in de scholen nemen deze taak vaak voortvarend op zich. De resultaten van deze zelfevaluaties worden vertaald in ontwikkelagenda's, schoolplannen, zorgplannen en activiteitenplannen, die meestal enkel inhoudelijk van karakter zijn en weinig worden gekoppeld aan begrotingen en budgetten. Instrumenten voor onderzoek naar de inzet van middelen worden nauwelijks benut.

²² De afgelopen jaren is binnen het VMBO/praktijkonderwijs op 75% van de scholen/afdelingen een zelfevaluatie leerlingenzorg uitgevoerd. Datzelfde geldt voor een meerderheid van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In de kwaliteitsagenda van de WEC-Raad neemt kwaliteitszorg en zelfevaluatie een prominente plaats in.

In een aantal samenwerkingsverbanden zijn er aanzetten tot een meer gerichte inzet van de zorgmiddelen. Zo hebben enkele samenwerkingsverbanden ‘brugzakjes’ ingevoerd. Dit is een verdelingsmethodiek overeenkomstig de ‘rugzakjes’, waarbij leerlingen met een ‘PCL-beschikking’ voor het sbo worden opgevangen in basisscholen en deze scholen hiervoor een vergoeding ontvangen uit het zorgbudget van het samenwerkingsverband. Andere samenwerkingsverbanden verdelen de middelen over de scholen op basis van een breder palet van ‘zorgkenmerken’ van de leerlingen van de school, dan louter leerlingenaantallen. In dit verband kunnen ook initiatieven van samenwerkingsverbanden worden genoemd die inhoud geven aan het principe van ‘geld volgt kind’: scholen ontvangen geld als zij zorgleerlingen in de eigen school opvangen en dragen financieel bij wanneer zij leerlingen verwijzen naar bovenschoolse zorgvoorzieningen.

Naar de mate dat de ‘weg’ die de budgetten afleggen langer is, daalt de transparantie en de koppeling van budgetten aan beleid en gerichte inzet. Zo zijn de middelen die scholen ontvangen in het kader van de leerlinggebonden financiering gemakkelijker te traceren en inzichtelijker voor scholen, dan de middelen die scholen krijgen uit het zorgbudget van het samenwerkingsverband. Deze laatste middelen worden bovendien in de regel aan de besturen ter beschikking gesteld. Dit compliceert het nagaan van de effecten van de inzet van dergelijke middelen op schoolniveau. Tegelijkertijd vormen de bovenschoolse verbanden juist het platform om op het terrein van de leerlingenzorg gezamenlijk het gesprek te voeren over kwaliteit en hierop ook gezamenlijk professionaliseringsactiviteiten uit te zetten en netwerken en leergemeenschappen te vormen.

Bovenstaand algemeen beeld van de praktijk zien wij terug in de volgende concrete voorbeelden.

Casus vo :

Bij een vo-school met 3950 leerlingen in een grote provinciestad is nagegaan of en hoe de effectiviteit van de inzet van de zorgmiddelen wordt bekeken en of dit consequenties heeft voor het beleid van de school. Het gaat op deze school om de middelen voor LWOO-leerlingen, rugzakmiddelen en middelen die de school ontvangt van het samenwerkingsverband.

Kwaliteitsbeleid

De school werkt op basis van een vierjarig strategisch beleidsplan, waarin vier speerpunten centraal staan. Eén van de speerpunten betreft het thema kwaliteit. In dat kader heeft de school het INK-model de afgelopen jaren geïmplementeerd. Als **input** functioneren in een cyclisch proces de plannen op de diverse niveaus:

- Het strategisch beleidsplan op het strategisch niveau van de school;
- Het vestigingsbeleidsplan op het tactisch niveau van de locaties;

- De afdelings- of teamplannen op het operationeel niveau van afdelingen of teams.

De plannen op het naast gelegen hogere niveau vormen het kader voor de toetsing van de planvorming op lagere niveaus. De school heeft binnen deze algemene plancyclus een zelfde cyclus opgesteld gericht op het thema 'zorg'.

Deze plankant wordt op het niveau van de uitvoerende **processen** gevoed door procesgegevens die jaarlijks door evaluatie worden verzameld. Het gaat daarbij om:

- Tevredenheidspeilingen onder personeel, leerlingen en ouders middels op maat gemaakte tevredenheidsonderzoeken uit de 'Kwaliteitsmeter';
- Evaluatieverslagen gekoppeld aan de bovengenoemde plannen.

Als **output** worden in het kader van de kwaliteitszorg diverse gegevens en kengetallen verzameld en benut. *Intern* betreffen deze een aantal in-, door- en uitstroomgegevens (IDU) en gegevens die worden verzameld in het kader van een jaarlijkse managementrapportage. Voorbeelden van dergelijke gegevens zijn ziekteverzuimgegevens, eindexamenresultaten en voortgangresultaten van leerlingen. *Extern* wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van het toezicht van de inspectie (periodiek kwaliteitsonderzoek, kwaliteitskaart) en uitkomsten van kwaliteitstoetsing door het samenwerkingsverband vo. In dit laatste kader zullen ook de uitkomsten van een onafhankelijke audit gericht op het LWOO een rol gaan vervullen.

Gegevens op het niveau van de processen en de output en de kritische analyse ervan vormen de basis voor een volgende plancyclus. Daarmee is de PDCA-cyclus in de school geborgd.

Effectiviteit inzet zorgmiddelen

Binnen de lumpsum bekostigingsystematiek worden de zorgmiddelen doelgericht ingezet. De middelen voor LWOO worden vooral benut om een groepsgrootte in de onderbouw te realiseren die overeenkomt met de LWOO leraar-leerling ratio. De rugzakmiddelen worden vooral ingezet in 'tijd' voor remedial teaching, orthopedagoog, leerlingbegeleiding ten behoeve van de leerlingen met een rugzakje en afhankelijk van de onderwijs- en begeleidingsbehoefte van de desbetreffende leerlingen.

De vragen of de school de effectiviteit van de inzet nagaat, met welke instrumenten dat gebeurt en of de uitkomsten van dergelijke metingen gevolgen heeft voor een eventuele andere inzet van middelen moeten als volgt worden beantwoord.

Er is traditioneel in het onderwijs een nauwe en pragmatische koppeling tussen middelen en vraag op basis van 'gewoonte'. Dat geldt ook in deze situatie.

Concreet betekent dit bij de LWOO-leerlingen de volgende stappen:

1. Het aantal LWOO-leerlingen in de onderbouw worden zo mogelijk gegroepeerd in groepen van 16 leerlingen op grond van het gegeven dat de bekostiging op een dergelijke groeps grootte is gebaseerd. In de bovenbouw is deze aanpak op grond van de bekostiging niet mogelijk, omdat de LWOO-leerlingen in verschillende afdelingen/programma's gegroepeerd zitten. Ook in het geval groepering op grond van de deler 1:16 niet mogelijk is, is gekeken naar pragmatische oplossingen;
2. Het restant van middelen wordt bestemd voor taken zo dicht mogelijk bij het primaire proces van de groepen waarin LWOO-leerlingen zitten of ten behoeve van de begeleiding van individuele leerlingen (secundaire proces).

Binnen het gehanteerde INK-model en de daarbij gebruikte instrumenten worden de LWOO-leerlingen en de rugzakleerlingen niet als specifieke groepen onderscheiden. De school weet dus niet of LWOO-leerlingen (als afzonderlijke groep) tevredener zijn dan niet-LWOO-leerlingen, of deze leerlingen meer op- of afstromen of uitvallen, of leraren die werken met LWOO-leerlingen tevredener zijn en dergelijke. Door het ontbreken van dergelijke gegevens heeft de school ook geen voorbeelden van het 'anders inzetten van de LWOO-middelen op grond van effectiviteitsgegevens'.

Casus so

Bij een (v)so-school met een ambulante dienst is onderzocht of en hoe de effectiviteit van de inzet van de zorgmiddelen wordt nagegaan en of dit consequenties heeft voor het beleid van de school en de dienst. Het betreft een cluster-4 school met 150 leerlingen en een ambulante dienst met 530 leerlingen. De school is gespecialiseerd in het verzorgen van onderwijs aan leerlingen met autisme, terwijl de dienst zich richt op het brede spectrum van cluster-4. De ambulante dienst heeft de afgelopen 5 jaar een zeer snelle groei gekend.

De ambulante dienst ontvangt inkomsten voor ambulante begeleiding op basis van de regeling leerlinggebonden financiering (rugzakje). Daarnaast ontvangt de ambulante dienst middelen voor preventieve ambulante begeleiding op basis van het aantal leerlingen van de aan de dienst verbonden (V)SO scholen.

De middelen voor ambulante begeleiding worden ingezet afhankelijk van de individuele behoeften van de school, het kind, de ouders en afhankelijk van de onderwijssector. De middelen voor preventieve ambulante begeleiding worden op afroep ingezet voor de scholen (vraagbaakfunctie), voor begeleiding van leraar (handelingsplannen, cursussen voor team) en voor deelname aan de ZAT's in de regio.

Ook in het onderwijs gaan de middelen grotendeels naar het primaire proces in de vorm van groepsbegeleiding en ondersteuning door klassenassistenten.

Kwaliteitszorg:

De school en dienst hanteren in het kader van de kwaliteitszorg inmiddels het instrumentarium ZEK Speciaal onderwijs. ZEK staat voor Zelfevaluatiekader. ZEK maakt kwaliteitsmeting mogelijk naar de tevredenheid van leerlingen, ouders, personeel, scholen en partners. ZEK bevat ook onderzoeken naar de tevredenheid van ouders, leerlingen en scholen waar het gaat om ambulante begeleiding. Daarnaast kan de kwaliteit van handelingsplannen en de analyse van documenten onderdeel uitmaken van de systematiek. In ZEK is ook een instrument voorhanden om de opbrengsten na te gaan.

De ambulante begeleiding is door instrumenten voor zelfevaluatie geëvalueerd vanuit het REC met behulp van het instrumentarium aantoonbaar betere ambulante begeleiding (ABA). Twee jaar geleden heeft de dienst daarnaast zichzelf de maat genomen met eigen vragenlijsten.

Effectiviteit inzet van middelen:

De uitkomsten uit de zelfevaluatie, de geregelde controle van de dossiers van leerlingen en de concrete inzet van tijd van ambulante begeleiders worden benut op het niveau van het team en op het niveau van de pop-cyclus van de ambulante begeleiders om zo de kwaliteit te verbeteren en te sturen in het beleid en de uitvoering. Halverwege het jaar vindt een evaluatie van de werkplanningen plaats op teamniveau. Dat kan ook leiden tot aanpassingen in de organisatie van de ambulante begeleiding: andere tijdverdeling per ambulante begeleide leerling, andere verdeling van de ambulante begeleiders over de scholen en dergelijke. Bij dergelijke beslissingen spelen niet alleen gegevens een rol die onttrokken worden aan evaluatie-instrumenten, maar ook de 'bevindingen' van de ambulante begeleiders, pragmatische, organisatorische overwegingen en (de omvang van) de vraag van de scholen.

Casus basisonderwijs

Bij een basisschool in een gemeente van ruim 25.000 inwoners in het midden van het land is nagegaan of en hoe de effectiviteit van de inzet van de zorgmiddelen wordt nagegaan en of dit consequenties heeft voor het beleid van de school. Het gaat op deze school om de rugzakmiddelen en middelen die de school ontvangt van het samenwerkingsverband. De school met ongeveer 400 leerlingen en 16 groepen heeft een onderwijsconcept dat differentiatie in het onderwijsleerproces ook organisatorisch mogelijk maakt.

De school maakt bewust plaats voor leerlingen met een indicatie voor speciaal basisonderwijs en leerlingen met een lichamelijke of verstandelijke handicap. Op dit moment telt de school ruim 20 leerlingen met een leerlinggebonden financiering. De school heeft een aantal gespecialiseerde personeelsleden in huis om deze leerlingen te begeleiden: remedial teaching, begeleiding van de fijne en grove motorische, omgang met gedragsproblemen. Zorgmiddelen worden ingezet in de groepen en voor de specialisten. Daarnaast ontvangt de school ambulante begeleiding vanuit de clusters 3 en 4.

Kwaliteitszorg:

Aan de hand van een instrument voor kwaliteitsbeleid evalueert de school regelmatig het leren en onderwijzen. Leerlingen, ouders en het team zijn via tevredenheidslijsten betrokken bij de beoordeling van de kwaliteit van onderwijs en leren. De school maakt gebruik van de 'Kwaliteitsmeter' op basis van een afspraak die op bestuursniveau is gemaakt.

De school hanteert een meerjarenbeleidsplan. In het jaarverslag en het daarop aansluitende jaarplan wordt de cyclische werkwijze van de school zichtbaar. Binnen de verschillende werkgroepen bespreekt men aan de hand van een format de relevante onderwerpen en bereidt men de inhoud van het nieuwe schoolplan voor. De voortgang wordt bewaakt in voortgangsgesprekken en vastgelegd in notulen.

Parallel hieraan worden na afname van Cito toetsen van het leerlingvolgsysteem de scores van de leerlingen besproken en worden afspraken gemaakt over handelingsplannen.

Zorg maakt verder deel uit van de besprekingen tussen de zorgfunctionarissen en de directie en de beoordelings- en functioneringsgesprekken.

Tot slot vormen de rapporten van de inspectie voor de school externe informatie over de kwaliteit ten behoeve van aanpassing van het beleid.

Effectiviteit inzet van middelen:

Zorgmiddelen worden gericht ingezet in de groepen of in de vorm van ondersteuning van groepen (meer handen in de klas), van individuele leerlingen en van leraren. Criteria voor toewijzing zijn de kwaliteit van de opbrengsten (Citotoetsen) en de zwaarte van de groep. Daarnaast wijst de school gericht personeel toe aan de groepen (de juiste vrouw/man in de juiste groep).

De inzet van middelen vormt twee maal per jaar onderwerp van gesprek binnen de directie. Dit mede vanwege de tussentijdse instroom van leerlingen van andere scholen, waarmee de school te maken heeft. In verband hiermee heeft de school tevens een toelatingscommissie in het leven geroepen om de instroom te reguleren.

De school is in onderhandeling met de clusters 3 en 4 in verband met de inzet van de ambulante begeleiding. Het gesprek hierover beoogt de effectiviteit van de inzet van de middelen voor ambulante begeleiding te verhogen. Over deze effectiviteit is de school ontevreden.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk keren we terug naar de eerder gestelde onderzoeksvragen van dit rapport:

In welke mate en op welke wijze is het beleid geëvalueerd en is nagegaan of de beoogde effecten van de inzet van middelen zijn bereikt:

- ❖ *Wat is de kwaliteit van de evaluatie/effectmeting?*
- ❖ *Hoe volledig is de evaluatie/effectmeting?*
- ❖ *Welk instrumentarium is gebruikt voor de evaluatie/effectmeting en wat is daarvan de kwaliteit?*
- ❖ *Welke consequenties zijn getrokken voor het beleid en de inzet voor volgende jaren.*

Uit ons onderzoek trekken we de volgende conclusies.

- 1 Om de effectiviteit van de inzet van zorgmiddelen na te gaan, ontbreekt het scholen en bovenschoolse verbanden aan een kwaliteitszorgpraktijk die daarvoor de basis zou moeten vormen. Kwaliteitszorg en verantwoording zijn weliswaar in ontwikkeling in de scholen, maar worden meer opgevat als een (verplichte) taak naast onderwijsgerelateerde taken die als belangrijker worden ervaren.
- 2 De kwaliteit van de evaluatiepraktijk van de scholen en (meer nog) de bovenschoolse verbanden is zwak ontwikkeld. Waar deze praktijk aanwezig is, geldt in het algemeen, dat:
 - van de kwaliteitszorgcyclus (plan-do-check-act) de planfase in het algemeen redelijk goed is ontwikkeld, maar de overige fasen niet systematisch en cyclisch worden ingevuld;
 - als er al sprake is van een planning- en controlcyclus deze los staat van strategische en inhoudelijke plannen en planningen. De koppeling geld, activiteiten, effectmeting ontbreekt;
 - de evaluatie zich vooral richt op procesaspecten en aspecten van de organisatie en niet of veel minder op opbrengsten, dan wel dat metingen van resultaten los staan van de evaluatiegegevens over processen en organisatie.

- 3 Het ontbreekt scholen en bovenschoolse verbanden aan geschikte en geaccepteerde maten om de effectiviteit van de inzet van (zorg)middelen na te gaan:
 - er is discussie en verdeeldheid over de vragen wat effectief is en wat moet worden verstaan onder effectiviteit;
 - er zijn geen uitgekristalliseerde normen (en benchmarkgegevens) waaraan scholen en bovenschoolse verbanden zich kunnen spiegelen;
 - er zijn nauwelijks aanpakken en instrumenten voor kwaliteitszorg die zich richten op de inzet van middelen;
 - de inzet van middelen en de effectiviteit ervan maken geen deel uit van de verantwoording van scholen en bovenschoolse verbanden en ook niet van het toezicht.

- 4 De effectiviteit van activiteiten en maatregelen waarvoor middelen worden ingezet, wordt nauwelijks benut voor sturing van beleid:
 - de ruimte van sturing is - na de inzet van middelen in het reguliere primaire proces in de groepen - in scholen voor regulier onderwijs gering;
 - verdeling en inzet van middelen gebeuren nog vaak op historisch gegroeide aannames (bijvoorbeeld over groepsgrootte, los van de problemen in een groep);
 - er is nog geen opbrengstgerichte cultuur in scholen.

De aanleiding tot de onderzoeken en casestudies naar de inzet van de zorgmiddelen ligt in de bezorgdheid in de Tweede Kamer en er buiten over de vraag of deze middelen gericht worden ingezet. De casestudies laten zien dat scholen en bovenschoolse verbanden dit doen - en soms meer dan dat - maar dat middelen in de verantwoordings- en plandocumenten niet of moeilijk te traceren zijn. In het verlengde van de gerichte inzet van deze middelen is de vraag gesteld of deze inzet ook de gewenste effecten heeft. In het publieke debat twijfelen sommigen aan deze effectiviteit, terwijl anderen betogen dat zonder deze middelen de problemen nog vele malen groter zouden zijn. Voor beide beweringen is geen grond. Het juiste antwoord is: Wij weten het niet, in elk geval nòg niet.

Zicht op de effecten van zorg is van belang, niet alleen vanuit financiële beheersbaarheidsoverwegingen. Als beschaafd land willen we dat al onze kinderen het onderwijs en de zorg ontvangen, die zij nodig hebben om zich optimaal te ontwikkelen met het oog op het volwaardig deel nemen aan onze maatschappij: Passend onderwijs voor iedereen. Om dat dichterbij te brengen, formuleren wij in aanvulling op het rapport *'Zicht op zorggelden'* de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: het verdient aanbeveling om op landelijk niveau geaccepteerde effectmaten te ontwikkelen voor de kwaliteit van leerlingenzorg ten behoeve van scholen en bovenschoolse verbanden. Voorzover deze maten niet worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek worden zij met de onderwijssectoren ‘afgesproken’.

Het gaat er hierbij om met elkaar (overheid, sectororganisaties) vast te stellen welke effecten van zorg en van de extra inzet van zorgmiddelen wij verwachten in de vorm van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren of prestatie-afspraken en ‘ontwikkelings- of leerwinst’ bij leerlingen. Hieraan kunnen vervolgens normen worden verbonden. Een dergelijk stelsel van ‘afgesproken’ prestatie-indicatoren en ‘ontwikkelingswinst’ kan het bezwaar van scholen tegen het eenzijdige inspectietoezicht op leerresultaten wegnemen, omdat ook andere indicatoren bij een beoordeling zo mee kunnen gaan wegen. Effectiviteit op het niveau van de leerlingen moet daarbij minder gezocht worden in de plek waar het onderwijs plaatsvindt (regulier onderwijs, speciaal onderwijs) maar meer in de uitkomst van het onderwijs (waar eindigt de leerling). Aangesloten kan worden bij reeds in gang gezette ontwikkelingen zoals ‘opbrengstgericht werken’ en de ‘taal- en rekenpilots’ in het primair onderwijs en ‘vensters voor verantwoording’ in het voortgezet onderwijs.

Aanbeveling 2: het verdient aanbeveling het stelsel van effectmaten als grondslag te nemen voor het toezicht en voor de verantwoording door scholen, besturen en bovenschoolse verbanden (samenwerkingsverbanden, rec’s, regionale netwerken).

Van scholen mag worden verwacht dat zij in het verantwoording aannemelijk maken dat de zorgmiddelen zorgvuldig zijn ingezet en dat deze inzet ook resultaten oplevert. Zeker in het kader van ontwikkelingen als Passend onderwijs geeft het zorgvuldig nagaan van de effecten van zorg aanknopingspunten voor de verdeling van deze middelen.

Aanbeveling 3: het verdient aanbeveling de wettelijke verplichting tot het opstellen van een handelingsplan voor zorgleerlingen nader te concretiseren (in leerwinst t.o.v. de referentieniveaus taal en rekenen) en de horizontale en verticale verantwoording hierover te intensiveren.

Het traject tot indicering van leerlingen voor het speciaal onderwijs of een rugzakje is van overheidswege formeel georganiseerd in procedures en vastgelegde criteria, met een beschikking als uitkomst. Ook de plicht de interventies en handelingen vast te leggen in een handelingsplan (of begeleidingsplan voor de ambulante begeleiding) is wettelijk verankerd, echter zonder hiervoor nadere inhoudelijke richtlijnen vast te leggen. Dergelijke richtlijnen zijn wel ontwikkeld vanuit het toezicht. Het verdient aanbeveling duidelijke richtlijnen voor handelingsplannen te formuleren en deze voor de verantwoording te beperken tot resultaten (beoogde en bereikte resultaten) en inhoudelijke doelstellingen (waaronder in elk geval de referentieniveaus taal en rekenen).

Aanbeveling 4: het verdient aanbeveling in pilots instrumenten en aanpakken te laten ontwikkelen met en voor scholen, besturen en bovenschoolse verbanden (samenwerkingsverbanden wsns en vo of regionale netwerken Passend onderwijs) om de inzet van zorgmiddelen te koppelen aan doelen en effecten.

Het is bekend dat de verantwoording van resultaten en opbrengsten door scholen als problematisch wordt ervaren. Zicht op resultaten ontbreekt meestal op het niveau van de voor de kwaliteit van het onderwijs verantwoordelijke schoolbesturen. De meeste kwaliteitszorgsystemen zijn gericht op de zelfevaluatie van processen. Hier is concrete ondersteuning en ontwikkeling gewenst, waarbij kan worden aangesloten bij ontwikkelingen binnen de sectoren, zoals ‘vensters voor verantwoording’ in het voortgezet onderwijs, ‘opbrengstgericht werken’ in het primair onderwijs en ‘ontwikkelingsperspectieven’ in het speciaal onderwijs. Aanknopingspunten liggen er eveneens met de implementatie van de referentiekaders taal en rekenen en de wetgeving inzake de verbetering van het interne toezicht.

Bijlage: Geraadpleegde literatuur.

Algemene Rekenkamer (2004). *Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: SDU.

Dijkstra, Nynke, A. van der Linde, D. Majoor (2004). *Kiezen voor Kwaliteit. Instrumenten de maat genomen*. Den Haag: Q*Primair.

Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen(2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep.

Hoff-Israël, M.C. van der, H. De Wit, E. Verschure & W. Bos. *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Infinite.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Kwaliteitsverbetering samenwerkingsverbanden wsns. Rapportage over de inspectiemonitor van het project 'specifieke aanpak wachtlijsten SBO' in 49 regionale samenwerkingsverbanden wsns. Eerste projectjaar 2002-2003*. Utrecht: Inspectie.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Specifieke aanpak wachtlijsten speciaal basisonderwijs. Inspectiemonitor van 49 samenwerkingsverbanden wsns*. Utrecht: Inspectie.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *De kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs. Leerlingen met een lwoo-indicatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere*. Utrecht: Inspectie.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008*. Utrecht: Inspectie.

Kamphof, G. & J. Van der Waals. *Stagnerende schoolontwikkeling. Een zoektocht naar verklaringen en handvatten*. Utrecht: VO-Raad.

Meijer C.J.W. (1999), *Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education.

Oberon (2006). *De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Evaluatie van het gemengde model van bekostiging in samenwerking met Sardes*. Utrecht: Oberon.

Onderwijsraad (2008). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten. Studie*. Den Haag: Onderwijsraad.

POLSO (2008). *Reactie van POLSO ouderorganisaties op de brief over de tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs van staatssecretaris Dijkzema (JOZ/66874)*. Den Haag: POLSO.

Q5 (2009). *Voorbeeldig kiezen voor kwaliteit. Vergelijking en presentatie van instrumenten en ondersteunende organisaties voor kwaliteitszorg VO*. Utrecht: Q5.

Scheerens, J. (1997). *De bevordering van schooleffectiviteit in het basisonderwijs. Mogelijkheden tot flankerend beleid bij klassenverkleining*. Enschede, OCTO. Universiteit Twente.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009), *Verslag van het algemeen overleg van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. 10, Vastgesteld 19 januari 2009. Kamerstuk 2008-2009, 31497, nr. 10, Tweede Kamer*. Den Haag: Sdu.

Vink, S., L. Smulders & D. De Gruijter (2008). *Kwaliteit van onderwijs: adviseren en reflecteren. De reflectie van vijf centrale ideeën van de Onderwijsraad in beleid, in onderzoek en in de praktijk van het onderwijs*. Leiden: ICLON.

VO-Raad (2008). *Verantwoording afleggen, vertrouwen versterken. Project Vensters voor Verantwoording (brochure)*. Utrecht: VO-Raad.

Wolf, K. Van der (2007). *Het wassende water van de leerlingenzorg. Hoe meer zorgprofessionals in de scholen, hoe meer problemen*. In *Meso Magazine* 27^e jaargang, nr. 154, p. 5 -9. Deventer: Kluwer.