

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 locatieleiders 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 aantoont 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 voorzigt 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.