



Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs

Terugblik 2010

2010



Vergaderjaar 2009–2010

32 338

Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 maart 2010

Hierbij bieden wij u aan het op 16 maart 2010 door ons vastgestelde rapport «Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs; Terugblik 2010».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2009–2010

32 338

Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs

Nr. 2

RAPPORT: TERUGBLIK 2010

Inhoud

DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	5	2	Toezicht en verantwoording	28
1 Over dit onderzoek	7	2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	28
1.1 Functie van terugblikonderzoeken	7	2.2	Stand van zaken in 2009	28
1.2 Onze aanbevelingen uit 2005	8	2.2.1	Duidelijke grenzen aan de zorg voor reguliere scholen	28
1.3 Relevante ontwikkelingen	9	2.2.2	Toezicht op zorgbeleid reguliere scholen	28
2 Conclusies en aanbevelingen	10	2.2.3	Toezicht op functioneren samenwerkingsverbanden	29
2.1 Conclusies	10	2.2.4	Toezicht bovenschoolse voorzieningen	30
2.1.1 Toezicht en verantwoording	10	2.2.5	Verantwoording over de financiële middelen	30
2.1.2 Samenhang in het beleid	10	2.3	Samenvattend: ontwikkeling van toezicht en verantwoording sinds 2005	31
2.2 Aanbevelingen	12	3	Samenhang in beleid	32
3 Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer	13	3.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	32
3.1 Reactie minister van OCW	13	3.2	Stand van zaken in 2009	32
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	13	3.2.1	Integratie van op zorg gerichte beleidsoperaties	32
DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN	15	3.2.2	Aansluiting zorgstructuren (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs	33
1 Beleid voor zorgleerlingen	17	3.2.3	Integrale indicatiestelling	34
1.1 Wat zijn zorgleerlingen?	17	3.3	Samenvattend: ontwikkeling van samenhang in beleid	34
1.2 Welk onderwijs is er voor zorgleerlingen?	17	Bijlage	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen uit 2005	35
1.3 Hoeveel zorgleerlingen zijn er?	17		Literatuur	39
1.4 Toename van zorgleerlingen	18			
1.5 Welk beleid is er voor zorgleerlingen?	19			
1.5.1 Hoeveel rijksgeld is er beschikbaar voor zorgleerlingen?	19			
1.5.2 De huidige zorgstructuur: bekostiging en verantwoording	19			
1.5.3 De nieuwe zorgstructuren: Passend Onderwijs	24			
1.6 Samenvattend: ontwikkeling van het beleid sinds 2005	27			

**DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Functie van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden, omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen.

Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer regelmatig de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Sommige aanbevelingen gaan namelijk over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op de onderzoeken *Weer Samen Naar School; Zorgleerlingen in het basisonderwijs* (Algemene Rekenkamer, 2005a, 29 962, nrs. 1–2) en *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs* (Algemene Rekenkamer, 2005b, 29 961, nrs. 1–2). De rapporten over beide onderzoeken werden gepubliceerd op 13 januari 2005. Ze hebben beide betrekking op zogenoemde zorgleerlingen: leerlingen die zonder extra begeleiding op school niet of moeilijk mee kunnen komen. Het beleid van het Ministerie van OCW heeft als doelstelling dat alle leerlingen zonder drempel het onderwijs moeten kunnen volgen dat het beste past bij hun talenten en specifieke behoeften. Om dit te bereiken worden instrumenten ingezet en financiële middelen ter beschikking gesteld. De «zorgstructuur» in het onderwijs moet dit doel realiseren.

Onze aanbevelingen uit 2005 hadden betrekking op een deel van die zorgstructuur: het «Weer Samen Naar School»-beleid (primair onderwijs) en de zorgstructuur in het vmbo (voortgezet onderwijs). Het speciaal onderwijs, inclusief de zogenoemde leerlinggebonden financiering,¹ viel buiten onze onderzoeken van 2005.

In deel 1 van dit rapport bespreken we eerst de belangrijkste aanbevelingen uit ons onderzoek van 2005 (§ 1.2). Aansluitend gaan we in op enkele relevante ontwikkelingen op het terrein van zorg binnen het onderwijs sinds 2005 (§ 1.3). In hoofdstuk 2 presenteren we vervolgens de conclusies en aanbevelingen van ons huidige terugblikonderzoek. In deel 2 van dit rapport zijn de meer gedetailleerde onderzoeksbevindingen van ons terugblikonderzoek opgenomen.

¹ Leerlinggebonden financiering is een extra budget voor leerlingen met een handicap of beperking die op een school voor regulier onderwijs zitten. Om hiervoor in aanmerking te komen moet een kind worden «geïndiceerd» voor het speciaal onderwijs. Als de indicatie is toegekend, kunnen ouders kiezen of ze hun kind naar een school voor speciaal onderwijs laten gaan of het kind met het extra budget aan het gewone reguliere onderwijs laten deelnemen. Deze regeling, die op 1 augustus 2003 in werking is getreden, geldt voor het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (vanaf 1 januari 2006). Omdat de leerlinggebonden financiering deel uitmaakt van de plannen voor het «Passend Onderwijs»-beleid, hebben we er in deze terugblik wél aandacht aan besteed.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

De belangrijkste aanbevelingen uit onze beide onderzoeken van 2005 kunnen worden geclusterd in twee thema's: «toezicht en verantwoording» en «samenhang in het beleid». In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals deze in de oorspronkelijke publicaties waren opgenomen, en van de reacties die de minister indertijd heeft gegeven.

Hieronder vermelden we kort onze drie aanbevelingen gericht op «toezicht en verantwoording» zoals we die in 2005 hebben gedaan (tussen haakjes vermelden we uit welk onderzoek ze afkomstig waren), en de reactie daarop van de minister van OCW.

- a. De doelstelling van «zorg op maat» zou expliciet moeten worden gemaakt. De minister van OCW zou grenzen moeten stellen aan de mate waarin de reguliere scholen extra zorg moeten verlenen (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2005b). De minister gaf indertijd in reactie hierop aan dat het expliciet maken van de doelstelling niet paste binnen de sturingsrelatie met het veld. Scholen hebben de vrijheid «zorg op maat» zelf te definiëren, zo stelde zij.
- b. De Inspectie van het Onderwijs zou het toezicht op de samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen moeten intensiveren. De regiefunctie van de samenwerkingsverbanden verdient een kritische beschouwing. Ook het zorgbeleid op de reguliere scholen verdient meer aandacht (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2005b). De minister van OCW gaf indertijd in reactie hierop aan het toezicht op de samenwerkingsverbanden te willen versterken. Over de bovenschoolse voorzieningen merkte de minister op dat de inspectie deze meenam in de beoordeling van het totaal van de zorg.
- c. De minister van OCW zou duidelijk moeten maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, overeenkomstig de VBTB-gedachte,² geacht worden inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2005b). De minister gaf indertijd in reactie hierop aan dat het gevraagde inzicht beschikbaar dient te zijn; zij zou nagaan welke mogelijkheden hiervoor waren.

Onze aanbevelingen gericht op meer «samenhang in het beleid» luiden in 2005:

- a. De verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen zouden moeten worden geïntegreerd (Algemene Rekenkamer, 2005a). De minister van OCW gaf indertijd in reactie hierop aan dat de integratie van beleidsoperaties als optie betrokken zou worden in de brede evaluatie van het beleid
- b. De aansluiting van de zorgstructuur in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs zou beter moeten worden geregeld (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2005b). Ook op dit punt gaf de minister van OCW indertijd aan dat het aandacht zou krijgen in de nadere discussie na de brede evaluatie.
- c. De minister van OCW zou in overweging moeten nemen de indicatiestelling zorgleerling efficiënter, integraal en meer handelingsgericht vorm te geven (Algemene Rekenkamer, 2005b). De minister gaf indertijd in reactie hierop aan dat zij de aanbeveling mee zou nemen in de discussie over de vereenvoudiging van de indicatiestelling.

² De afkorting VBTB verwijst naar de in 1999 door de Tweede Kamer geïnitieerde operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Sindsdien wordt eraan gewerkt om zowel in de begroting als bij de verantwoording een duidelijk verband aan te brengen tussen beleidsdoelen en de daarvoor in te zetten/ingezette middelen.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Op 27 januari 2005, veertien dagen na het verschijnen van onze rapporten over zorgleerlingen, vond een langdurig overleg plaats in de Tweede Kamer over de zorgstructuren in het onderwijs (zie § 1.5 in deel 2 van dit rapport voor een beschrijving van dit zorgstelsel). De conclusies uit onze rapporten waren een aanvulling op het beeld dat uit een brede evaluatie van het zorgstelsel in het onderwijs was gekomen (OCW, 2004). In het overleg werden de zorgstructuren kritisch bezien en werd geconcludeerd dat een fundamentele verandering nodig was.

Vanaf dat moment is de minister van OCW onder de noemer «Passend Onderwijs» begonnen met een proces gericht op een nieuwe organisatie van de zorgstructuren in het onderwijs.

Een jaar later, in februari 2006, sprak de Tweede Kamer met de minister van OCW over de notitie *Vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs* (OCW, 2006). In deze notitie had de minister aangegeven dat de organisatie van het onderwijs aan «zorgleerlingen» (leerlingen met extra onderwijsbehoeften) voor verbetering vatbaar was. Dat gold volgens haar voor de afzonderlijke structuren: Weer Samen Naar School (WSNS), het speciaal onderwijs (inclusief de leerlinggebonden financiering), het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. De minister schetste in de notitie welke aanpassingen haar voor ogen stonden. Na dit overleg met de Tweede Kamer is de minister in gesprek gegaan met de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen in het onderwijsveld.

In juni 2007 werden de beleidsvoornemens en het invoeringsplan aan de Tweede Kamer voorgelegd. In december 2007 waren deze voornemens uitgewerkt tot concrete plannen die dienden als startpunt voor de invoering van Passend Onderwijs.

Kenmerkend voor het nieuwe beleid was dat het «vanuit het veld» vorm zou worden gegeven. Wetgeving zou het sluitstuk zijn. In juni 2008 verscheen de eerste voortgangsrapportage Passend Onderwijs.

Ter ondersteuning van het invoeringstraject werd in augustus 2008 een evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) geïnstalleerd, die tot taak had de ontwikkelingen en ervaringen die regionale netwerken opdeden met het uitwerken van Passend Onderwijs, waaronder experimenten en veldinitiatieven die door scholen worden uitgevoerd, te evalueren.

In juni 2009 bracht de ECPO het advies «Op weg naar Passend Onderwijs» uit (ECPO, 2009). Dit advies vormde, gegeven ook het feit dat er nauwelijks ontwikkelingen in het onderwijsveld waren, voor de staatssecretaris reden om aan de Tweede Kamer te melden dat zij had besloten het beleid te heroverwegen. In november werd duidelijk dat de staatssecretaris voor Passend Onderwijs een nieuwe koers had gekozen (OCW, 2009b).

Op 25 januari 2010 stuurde de staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer met de eerste uitwerkingen van het nieuwe beleid voor Passend Onderwijs. In de loop van 2010 zal duidelijk worden of en hoe de scholen en samenwerkingsverbanden uitwerking moeten geven aan de nieuwe plannen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

2.1.1 Toezicht en verantwoording

Geen inzicht in effecten van beleid voor zorgleerlingen

De zorgstructuur in het primair en voortgezet onderwijs is vastgelegd in verschillende wetten en regelingen. Om te kunnen beoordelen of deze zorgstructuur daadwerkelijk bijdraagt aan passend onderwijs voor iedere leerling, zoals met het OCW-beleid wordt beoogd, is evaluatie nodig. In 2005 stelden wij vast dat het «Weer Samen Naar School»-beleid en het beleid voor zorgleerlingen in het vmbo niet goed kon worden geëvalueerd, omdat de cruciale randvoorwaarden hiertoe ontbraken. Noch op de scholen, noch in de samenwerkingsverbanden daartussen, noch op het departement werd het beleid systematisch geëvalueerd. Het ging ons hierbij vooral om het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de door OCW ingezette instrumenten voor zorgleerlingen, niet om het inzicht in de bestede middelen per leerling.

Wij deden de aanbeveling dat de minister duidelijk diende te maken op welke manier samenwerkingsverbanden en scholen, overeenkomstig de VBTB-gedachte, geacht werden inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan (Algemene Rekenkamer, 2005a, p. 40; Algemene Rekenkamer, 2005b, p. 44). Deze aanbeveling is niet door OCW overgenomen. Nog steeds worden de inzet van financiële middelen en de resultaten van het zorgbeleid door scholen en samenwerkingsverbanden niet in samenhang gezien. Ook het Ministerie van OCW heeft hiertoe geen initiatieven ondernomen. Door het ontbreken van systematische evaluatie van het gevoerde beleid is ook niet duidelijk of de hiermee gemoeide middelen (€ 2,2 miljard per jaar op rijksniveau) efficiënter en effectiever kunnen worden besteed.

Toezicht op zorgbeleid van scholen versterkt

In 2005 schreven wij dat de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op het zorgbeleid van de scholen meer aandacht zou moeten geven en dat ook de samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen kritisch op hun functioneren moesten worden beoordeeld. Inmiddels is het toezicht op het zorgbeleid van de scholen structureel versterkt. Ook zijn bovenschoolse voorzieningen beoordeeld, hoewel de inspectie hier geen formele wettelijke bevoegdheden heeft. Bovendien heeft de inspectie de problematiek van de zorgleerlingen expliciet onderzocht en hierover uitgebreid gerapporteerd. Inhoudelijk toezicht door de minister van OCW op het functioneren van de samenwerkingsverbanden ontbreekt.

2.1.2 Samenhang in het beleid

Zorgstructuren nog niet aangepast

Sinds het verschijnen van onze rapporten over leerlingen die zonder extra begeleiding niet of moeilijk mee kunnen komen in het primair onderwijs en het vmbo (Algemene Rekenkamer 2005a; 2005b), zijn de zorgstructuren voor het primair en voortgezet onderwijs niet veranderd. Wij hadden aanbevolen om meer samenhang in het beleid voor zorgleerlingen aan te brengen door (a) de verschillende beleidsoperaties op dit terrein te

integreren en (b) de aansluiting van de zorgstructuur in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs beter te regelen.

De staatssecretaris van OCW heeft wel *plannen* gemaakt om de zorgstructuren binnen het primair en voortgezet onderwijs aan te passen. Deze plannen hebben ook betrekking op het speciaal onderwijs en de zogenoemde leerlinggebonden financiering – delen van de zorgstructuur die wij in 2005 niet hebben onderzocht.

Onder de noemer «Passend Onderwijs» heeft de staatssecretaris de kaders aangegeven waarbinnen het onderwijsveld invulling zou moeten gaan geven aan de nieuwe zorgstructuren in het onderwijs.

In juni 2009 oordeelde de staatssecretaris dat er te weinig vorderingen werden gemaakt in het onderwijsveld. Mede op advies van de ECPO heeft zij toen Passend Onderwijs in heroverweging genomen. In november 2009 verscheen een nieuwe invulling van Passend Onderwijs, waarin de staatssecretaris zich uitdrukkelijker uitspreekt over de wijze waarop de zorg aan leerlingen vorm zal moeten krijgen. De Tweede Kamer moest zich ten tijde van het onderzoek hierover nog beraden. Het beleid zal in de loop van 2010 verder uitgewerkt worden.

Financiële risico's door openeinderegelingen niet weggenomen

In 2005 stelden wij vast dat de verschillende naast elkaar bestaande wijzen van financiering en indicering ongewenste neveneffecten met zich mee konden brengen.

Met de nieuwe invulling van Passend Onderwijs zijn de verschillen tussen de zorgstructuren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs nog niet opgeheven. Het gaat daarbij onder andere om het verschil in bekostiging van de extra zorg voor leerlingen. In het voortgezet onderwijs blijven twee openeinderegelingen bestaan: het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. Het bestaan van openeinderegelingen binnen een stelsel waarbinnen overwegend met vaste budgetten wordt gewerkt, brengt volgens ons financiële risico's met zich mee. Deze systematiek vormt voor scholen en de samenwerkingsverbanden een prikkel om eerst te laten onderzoeken of een leerling kan worden geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs, zodat de zorg voor die leerling bekostigd kan worden uit deze (openeinde)regelingen.

De ontwikkelingen in de afgelopen periode wijzen uit dat dit risico reëel is. Sinds 2005 is het aantal (geïndiceerde) zorgleerlingen in primair en voortgezet onderwijs toegenomen en evenzeer het beslag dat dit op de rijksbegroting legt. In 2007 en in 2009 hebben onderzoeken aangetoond dat de wijze waarop de zorgstructuur wordt gefinancierd een verklarende factor is voor deze toename. Het was weliswaar niet de enige factor, maar wel een factor waar de staatssecretaris invloed op kan uitoefenen. De staatssecretaris lijkt de risico's te onderkennen, maar is nog niet duidelijk over de maatregelen die zij zal nemen als het beroep op de openeinderegelingen te groot wordt.

In de nieuwe invulling van Passend Onderwijs heeft de staatssecretaris van OCW een voorstel gedaan waarmee de financiering van de zorgstructuur zal veranderen: afschaffing van de leerlinggebonden financiering (het zogenoemde «rugzakje»). Onduidelijk is nog in hoeverre en op welke manier dit de zorgstructuur in het onderwijs ten goede zal komen. Wel is duidelijk dat het Ministerie van OCW met de afschaffing van de leerlinggebonden financiering en de invoering van een budgetbekostiging de kosten wil beheersen.

2.2 Aanbevelingen

Zorg voor informatie over effecten van beleid

Het Ministerie van OCW heeft informatie uit het onderwijsveld nodig om te kunnen vaststellen of de doelen die op het terrein van zorgleerlingen zijn geformuleerd, worden gerealiseerd. Wij bevelen de verantwoordelijke bewindspersoon aan om te bepalen welke informatie nodig is om de effecten van het beleid te kunnen vaststellen. Vervolgens moet de bewindspersoon onderzoeken of, en zo ja, hoe deze informatie binnen de bestaande verantwoordingsstructuur verkregen kan worden. Volgens ons biedt de bestaande structuur, met het jaarverslag, het schoolplan, het oordeel van de inspectie over het zorgbeleid en de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden voldoende aanknopingspunten om de benodigde informatie te verkrijgen. Binnen de bestaande verantwoordingsstructuur zouden dan wel specifieke onderdelen moeten worden toegevoegd of worden versterkt. De versterking van de evaluatiefunctie van scholen en samenwerkingsverbanden verdient aandacht.

Versterk regiefunctie van de samenwerkingsverbanden

In de beoogde nieuwe zorgstructuur blijven samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs een grote rol spelen. Hun rol wordt zelfs groter, aangezien het budget dat zij verdelen sterk zal toenemen met de invoering van Passend Onderwijs. De middelen van de leerlinggebonden financiering worden aan het te verdelen budget toegevoegd, evenals het zorgdeel van de bekostiging van de zogenoemde cluster 3- en cluster 4-scholen van het (voortgezet) speciaal onderwijs.³ In de huidige situatie verdelen de samenwerkingsverbanden WSNS € 365 miljoen per jaar. Na doorvoering van Passend Onderwijs zal dit minstens € 550 miljoen per jaar worden.⁴ Voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs is het huidige budget € 40 miljoen per jaar. Dit wordt na doorvoering van Passend Onderwijs minstens € 225 miljoen per jaar.

De regiefunctie van de samenwerkingsverbanden was tot nu toe niet erg sterk. Het ministerie zou de samenwerkingsverbanden in hun rol moeten ondersteunen. Zo moet het voor de samenwerkingsverbanden duidelijk zijn welke beleidsvrijheid zij hebben, maar ook welke verplichtingen daarbij horen.

Regel toezicht op de samenwerkingsverbanden

Het Ministerie van OCW heeft op dit moment nauwelijks zicht op het functioneren van samenwerkingsverbanden. Wij vinden dit onwenselijk. De samenwerkingsverbanden besteden jaarlijks een groot bedrag aan publieke middelen. Wij bevelen de verantwoordelijke bewindspersoon aan het toezicht op de samenwerkingsverbanden te regelen. Het ministerie zou duidelijk moeten maken hoe het toezicht op de samenwerkingsverbanden wordt vormgegeven, waarbij wordt aangegeven welke interventiemogelijkheden door het ministerie kunnen worden ingezet in geval van disfunctioneren.

³ Het speciaal onderwijs kent vier clusters. In cluster 1 zitten leerlingen met een visuele handicap. In cluster 2 zitten leerlingen met gehoor- en spraakproblemen. In cluster 3 zitten leerlingen met een niet-zintuiglijke lichamelijke of verstandelijke handicap. In cluster 4 zitten leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Zie hierover verder hoofdstuk 1 van deel 2 van dit rapport.

⁴ Aan het huidige budget van de samenwerkingsverbanden WSNS wordt ongeveer de helft van de € 370 miljoen voor leerlinggebonden financiering toegevoegd. Ook wordt aan het budget het zorgdeel van de bekostiging van de cluster 3- en cluster 4-scholen toegevoegd. Hoeveel geld met het zorgdeel gemoeid is, is nog niet door de staatssecretaris aangegeven.

3 REACTIE MINISTER VAN OCW EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister van OCW

De demissionaire minister van OCW heeft op 11 maart 2010 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt een verkorte weergave van zijn reactie. De integrale tekst van de brief is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

De minister geeft in zijn algemeenheid aan dat onze onderzoeken hebben bijgedragen aan het verhelderen van de verbeterpunten in het beleid rond zorgleerlingen. Dit beleid, zo schrijft hij, is nog volop in beweging. De minister sluit zich aan bij onze bevinding dat in het beleid verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Hij stelt dat de noodzaak van verbeteringen de reden is geweest voor het inzetten van een traject naar «Passend Onderwijs».

De minister nuanceert onze bevinding dat systematische evaluatie van het beleid nog steeds ontbreekt. Hij verwijst in dit verband naar het feit dat de «Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs» in 2008 is ingesteld. Hierbij merkt de minister op dat deze commissie tijdelijk is en de evaluaties betrekking hebben op macro(beleids)niveau.

De minister wijst op de behoefte aan structurele verantwoording over de resultaten van het beleid. Daarvoor zal een verantwoordingssystematiek worden ontwikkeld waardoor de meetbare resultaten van de inzet van de middelen achteraf inzichtelijk worden gemaakt.

De minister geeft verder aan dat in het kader van «Passend Onderwijs» gesprekken plaatsvinden over de vraag hoe de minister de scholen kan ondersteunen op het gebied van systematische evaluatie van de effectiviteit van interventies voor zorgleerlingen. Hierbij wordt gedacht aan het instrument «benchmarking» en aan de ontwikkeling van zelf-evaluatie-instrumenten.

De inspectie treft voorbereidingen voor een toezichtskader passend onderwijs. Hierin staan twee vragen centraal: (1) maakt het schoolbestuur de zorgplicht waar? (2) biedt het samenwerkingsverband een sluitend aanbod? Om toezicht hierop mogelijk te maken zullen de opbrengsten van het onderwijs (de leerresultaten) meetbaar gemaakt moeten worden.

De minister deelt onze mening dat het toezicht op samenwerkingsverbanden van voldoende niveau moet zijn. Over de invulling van dit toezicht vindt overleg plaats. Het versterken van de regiefunctie van de samenwerkingsverbanden komt aan de orde bij het opstellen van het landelijk referentiekader voor «Passend Onderwijs». In het referentiekader kunnen de onderwijsorganisaties aangeven wat wel en niet verwacht mag worden van de samenwerkingsverbanden, aldus de minister.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bevelen in dit rapport de minister aan de informatie te verzamelen die nodig is voor evaluatie, toezicht en verantwoording. Deze aanbeveling hadden we al in onze rapporten uit 2005 gedaan.

Wij constateren dat de minister van OCW met ons van mening is dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Wel vinden wij het teleurstellend dat er tot nu toe nog geen sprake is van verbeteringen en dat de uitkomsten van het traject Passend Onderwijs, dat de minister noemt als oplossing voor de problemen, nog steeds op zich laten wachten.

Sinds onze rapporten van 2005 is er veel geschreven en gesproken over het onderwijs aan zorgleerlingen, maar een oplossing voor de door ons aangegeven problemen is niet dichterbij gekomen.

De door ons geformuleerde aanbevelingen over informatievoorziening en het toezicht op de samenwerkingsverbanden staan los van het traject Passend Onderwijs. Wij vinden het niet raadzaam om de uitvoering van deze aanbevelingen afhankelijk te maken van het verloop van dit traject. Wij vinden de aanbevelingen relevant, ongeacht de wijze waarop de zorg voor leerlingen is vormgegeven.

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 BELEID VOOR ZORGLEERLINGEN

Het onderwijs aan zorgleerlingen is in verschillende regelingen vastgelegd met een eigen indicatie- en bekostigingssystematiek. In de volgende paragrafen beschrijven wij kort de huidige zorgstructuur voor zorgleerlingen en geven we aan welke veranderingen de minister van OCW met Passend Onderwijs voor ogen staan.

1.1 Wat zijn zorgleerlingen?

Alle leerlingen hebben recht op onderwijs. Er is een groep leerlingen voor wie het reguliere onderwijs niet toereikend is. Dit zijn de zogenoemde zorgleerlingen: leerlingen die zonder extra zorgbegeleiding op school niet of moeilijk mee kunnen komen (Minne et. al., 2009).

1.2 Welk onderwijs is er voor zorgleerlingen?

Zorgleerlingen met zware beperkingen en/of grote gedragsproblemen zitten op scholen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs is op te splitsen in twee delen. Enerzijds is er het speciaal onderwijs voor leerlingen in de leeftijd van drie/vier tot en met ongeveer twaalf jaar. Anderzijds is er het voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen in de leeftijd van dertien tot en met twintig jaar. Een combinatie van beide is ook mogelijk.

De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn onderverdeeld in vier clusters, die zijn gerelateerd aan de beperking van de leerlingen:

- cluster 1: visueel gehandicapte leerlingen;
- cluster 2: auditief en communicatief gehandicapte leerlingen;
- cluster 3: lichamelijk en verstandelijk gehandicapte leerlingen;
- cluster 4: leerlingen met ernstige gedragsproblemen.

Sinds 2003 zijn er ook «rugzakleerlingen». Zij hebben een indicatie voor het speciaal onderwijs maar zitten op reguliere scholen in het primair en voortgezet onderwijs, die de extra zorg gefinancierd krijgen via de leerlinggebonden financiering (ook wel aangeduid als de «rugzak»).

Voor de leerlingen met lichtere beperkingen en/of gedragsproblemen in de basisschoolleeftijd zijn er speciale scholen voor het basisonderwijs: het speciaal basisonderwijs (SBO). Voor deze groep leerlingen is er in het voortgezet onderwijs het leerwegondersteunend onderwijs of, als een diploma niet haalbaar lijkt, het praktijkonderwijs.

Om in aanmerking te komen voor deze vormen van onderwijs moeten de leerlingen worden geïndiceerd. Daarnaast zijn er leerlingen die niet zijn geïndiceerd, maar wel extra zorg nodig hebben. Deze verblijven in het reguliere onderwijs.

1.3 Hoeveel zorgleerlingen zijn er?

Hoe groot de groep leerlingen is die meer zorg en aandacht nodig heeft dan het reguliere onderwijs kan bieden, is niet exact vast te stellen. Dit komt doordat een deel van deze leerlingen binnen het reguliere onderwijs verblijft en nergens als «zorgleerling» wordt geregistreerd.

De Inspectie van het Onderwijs heeft berekend dat in het basisonderwijs minimaal 10% van de totale leerlingenpopulatie extra zorg nodig heeft. Dit zijn ruim 150 000 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2009a).

Het percentage zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs is hoger dan in

het primair onderwijs. Volgens de Inspectie van het onderwijs heeft minimaal 17% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs extra zorg nodig. Ook dit zijn ruim 150 000 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2009a).

Alleen van het deel van leerlingen dat wordt geïndiceerd (zie § 1.2) is het aantal bekend. In 2008 ging het om 44 000 leerlingen in het speciaal basisonderwijs; 34 000 leerlingen in het speciaal onderwijs en 31 000 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. Ook waren er in het voortgezet onderwijs ruim 125 000 leerlingen met een indicatie voor het praktijkonderwijs of voor leerwegondersteunend onderwijs. Verder werden in 2008 bijna 19 000 leerlingen ambulante begeleid.⁵ In het voortgezet onderwijs betrof dit 17 000 leerlingen. Dit zijn de leerlingen die met een «rugzak» in het reguliere onderwijs verblijven.

Schema 1. Geïndiceerde leerlingen onderverdeeld naar soort onderwijs (referentiejaar 2008)

Regulier onderwijs	speciaal onderwijs
<p>Basisonderwijs</p> <p>Met 'rugzak' in regulier basisonderwijs: 19.000 leerlingen</p> <p>Met indicatie in speciaal basisonderwijs: 44.000 leerlingen</p>	<p>In de leeftijd 4-12 met een indicatie voor clusteronderwijs: 34.000 leerlingen</p>
<p>Voortgezet onderwijs</p> <p>Met 'rugzak' in regulier voortgezet onderwijs: 17.000 leerlingen</p> <p>Met indicatie in leerwegondersteunend of praktijkonderwijs: 125.000 leerlingen</p>	<p>In de leeftijd 13-18 met een indicatie voor clusteronderwijs: 31.000 leerlingen</p>

1.4 Toename van zorgleerlingen

Het aantal leerlingen dat met een «rugzakje» (leerlinggebonden financiering) op een reguliere school in het primair en voortgezet onderwijs verblijft, nam tussen 2003 en 2008 toe van 11 000 tot 36 000. Tegelijkertijd nam ook het aantal kinderen in het speciaal onderwijs toe met bijna 25% (OCW, 2009a).

TNO heeft in 2007 de oorzaken voor de toename van het aantal rugzakjes en deelname aan cluster 4 van het speciaal onderwijs onderzocht (Besseling et al., 2007). De onderzoekers vonden geen eenduidige oorzaak. De toename zou onder meer kunnen worden verklaard door het drempelverlagend effect van de leerlinggebonden financiering en de verruiming van de doelgroep van de regelingen.

Een andere verklaring zou volgens TNO kunnen zijn dat de bekostigings-systematiek van het speciaal onderwijs een prikkel vormt voor het regulier onderwijs om door te verwijzen naar het speciaal onderwijs. De kosten voor de leerlingen in het speciaal onderwijs komen namelijk geheel voor rekening van de overheid en niet voor rekening van de reguliere scholen. Ook de toegenomen diagnostische kennis en de beperkte mate waarin het

⁵ Ambulante begeleiding is een voorziening vanuit het speciaal (basis)onderwijs waardoor het mogelijk wordt dat leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs blijven.

regulier onderwijs zorg kan en wil bieden, worden door TNO als mogelijke oorzaken genoemd.

Het meest recente onderzoek naar de oorzaken van de groei van het aantal zorgleerlingen in het primair onderwijs is uitgevoerd door het Centraal Planbureau (Minne et. al, 2009). Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de verklaring moet worden gezocht in een demografische verschuiving of in een verandering in de definitie en diagnose van zorgleerlingen.

Wel zijn er volgens het Centraal Planbureau argumenten en enige empirische evidentie voor de opvatting dat beleidsveranderingen onbedoelde effecten hebben gehad in de vorm van strategisch gedrag bij ouders en scholen. Hiermee doelt het Centraal Planbureau onder meer op de mogelijkheid dat het beleid een latente vraag onder ouders en scholen naar zorg voor leerlingen naar boven heeft gehaald. Bovendien zijn er redenen om aan te nemen dat de interactie van strategisch gedrag tussen ouders, scholen en indicatieorganen de groei van de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs (inclusief rugzakleerlingen) en de afname van de deelname aan het speciaal basisonderwijs zouden kunnen verklaren (Minne et. Al, 2009, 12).

Net als TNO stelt het Centraal Planbureau dat de opzet van het (huidige) zorgsysteem de ouders en de instellingen prikkelt tot het «kiezen» van onderwijsvormen waarvan de wijze van financiering (openeinderegelingen) geen grenzen stelt aan de deelname, zoals het (voortgezet) speciaal onderwijs.

1.5 Welk beleid is er voor zorgleerlingen?

1.5.1 Hoeveel rijks­geld is er beschikbaar voor zorgleerlingen?

De financiële middelen die voor zorgleerlingen beschikbaar worden gesteld zijn volgens de staatssecretaris van OCW € 2,2 miljard per jaar. De uitgaven voor zorgleerlingen zijn sinds 2003 sterk toegenomen (OCW, 2009b). Voor het huidige kabinet is het tegengaan van de sterke groei van de uitgaven voor zorgleerlingen een belangrijk reden om Passend Onderwijs te ontwikkelen.⁶

Overigens is deze € 2,2 miljard niet als zodanig in de onderwijsbegroting terug te vinden. Dit bedrag is de som van de middelen die gemoeid zijn met verschillende op zorg gerichte regelingen. Deze regelingen staan niet tezamen, maar verspreid over diverse beleidsartikelen in de OCW-begroting vermeld (artikel 1–2 primair onderwijs en artikel 3 voortgezet onderwijs). Bovendien worden deze bedragen niet afzonderlijk gegeven. In de begroting worden de middelen die verstrekt worden voor zorg *integraal* in de basis­bekostiging voor scholen opgenomen.

De staatssecretaris van OCW heeft in december 2007 voor het laatst aan de Tweede Kamer een overzicht verstrekt van middelen die voor zorg beschikbaar worden gesteld (OCW, 2007).

1.5.2 De huidige zorgstructuur: bekostiging en verantwoording

Bekostiging

Over de toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs of het recht op leerlinggebonden financiering (de «rugzak») beslist de onafhankelijke Commissie voor de Indiciestelling (CvI). Deze indiceert op basis van landelijke indicatiecriteria. Het gaat om regelingen met een openeinde-

⁶ De uitgaven voor zorgleerlingen worden ook genoemd in de brief van de minister-president over de brede heroverwegingen (Tweede Kamer, 2009, p. 14). De werkgroep «productiviteit onderwijs» heeft de opdracht gekregen om concrete beleidsalternatieven te analyseren en te ontwikkelen voor onder meer de zorgleerlingen.

financiering.⁷ De scholen in het speciaal onderwijs ontvangen per leerling een basisbedrag. Aanvullend ontvangen de scholen een bedrag voor de extra zorg die de leerling nodig heeft. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de indicatie die de leerling krijgt, en varieert sterk. De bedragen die verbonden zijn aan de leerlinggebonden financiering worden voor een deel rechtstreeks overgemaakt naar de school waar de geïndiceerde leerling is ingeschreven. Het deel dat bestemd is voor het verzorgen van de ambulante begeleiding wordt rechtstreeks overgemaakt naar de school of dienst welke de begeleiding gaat verzorgen. Overigens heeft het onderwijs in cluster 1 (onderwijs voor visueel gehandicapte leerlingen) een eigen bekostigingssystematiek.⁸

In het primair onderwijs is sinds 1998 het beleidsplan «Weer Samen Naar School» (WSNS) van toepassing. In de ongeveer 250 regionale netwerken (samenwerkingsverbanden) werkt het speciaal basisonderwijs samen met alle gewone scholen in de regio. Elk netwerk heeft een eigen indicatie-orgaan dat de toegang tot het speciaal basisonderwijs regelt: de Permanente Commissie Leerlingenzorg. Deze commissie stelt hiervoor eigen toelatingscriteria op.

Elk van deze samenwerkingsverbanden ontvangt in de vorm van een lumpsum een zorgbudget voor 5% van de leerlingen van alle bij het netwerk aangesloten scholen. Dit budget is beschikbaar voor extra zorg op reguliere scholen en voor de financiering van het speciaal basisonderwijs binnen het netwerk. Hoe minder leerlingen in het speciaal basisonderwijs zitten, hoe meer zorgmiddelen er beschikbaar zijn voor de reguliere scholen. Het gemiddelde deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs is al jaren rond de 3% van alle bij het netwerk aangesloten scholen.

Scholen voor het vmbo (mavo/vbo), praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs werken sinds 1999 samen in netwerken («samenwerkingsverbanden») met als doel om binnen het reguliere voortgezet onderwijs leerlingen op te vangen die extra zorg nodig hebben. Regionale verwijzingscommissies beslissen over de toelating van een leerling tot het leerwegondersteunend onderwijs of het praktijkonderwijs. Hierbij hanteren zij landelijke indicatiecriteria. Wanneer een verwijzingscommissie een beschikking afgeeft voor leerwegondersteunend onderwijs, ontvangt de vmbo-school waar de leerling is ingeschreven extra bekostiging. De school kan deze middelen inzetten om de benodigde leerwegondersteuning te bieden aan leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs, maar mag deze middelen ook gebruiken voor onderwijs aan leerlingen zonder deze indicatie.

Om toegelaten te worden tot het praktijkonderwijs is een beschikking van de verwijzingscommissie vereist voor praktijkonderwijs.

Daarnaast is er voor de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs een vast regionaal zorgbudget (bestemd voor de scholen binnen een samenwerkingsverband). Dit vaste budget is bedoeld voor leerlingen die niet in aanmerking komen voor een indicatie, maar wel extra zorg nodig hebben. Het samenwerkingsverband beslist op basis van eigen criteria over de verdeling van dit budget over de scholen.

In schema 2 wordt de huidige zorgstructuur met bijbehorende geldstromen voor zorgleerlingen in beeld gebracht. De genoemde bedragen uit de OCW-begroting zijn uit 2007 (OCW, 2007).

⁷ Regelingen met openeindefinanciering zijn regelingen waarbij gerechtigden geld toekomt zonder dat van te voren te overzien is wie van deze regeling in welke mate gebruik zullen gaan maken.

⁸ Iedere school in cluster 1 regelt de eigen indicatie. De financieringssysteematiek voorziet in een budget waarin alle meerkosten voor de leerlingen zijn opgenomen, inclusief de ambulante begeleiding. Daarnaast ontvangen alle scholen een basisbekostiging.

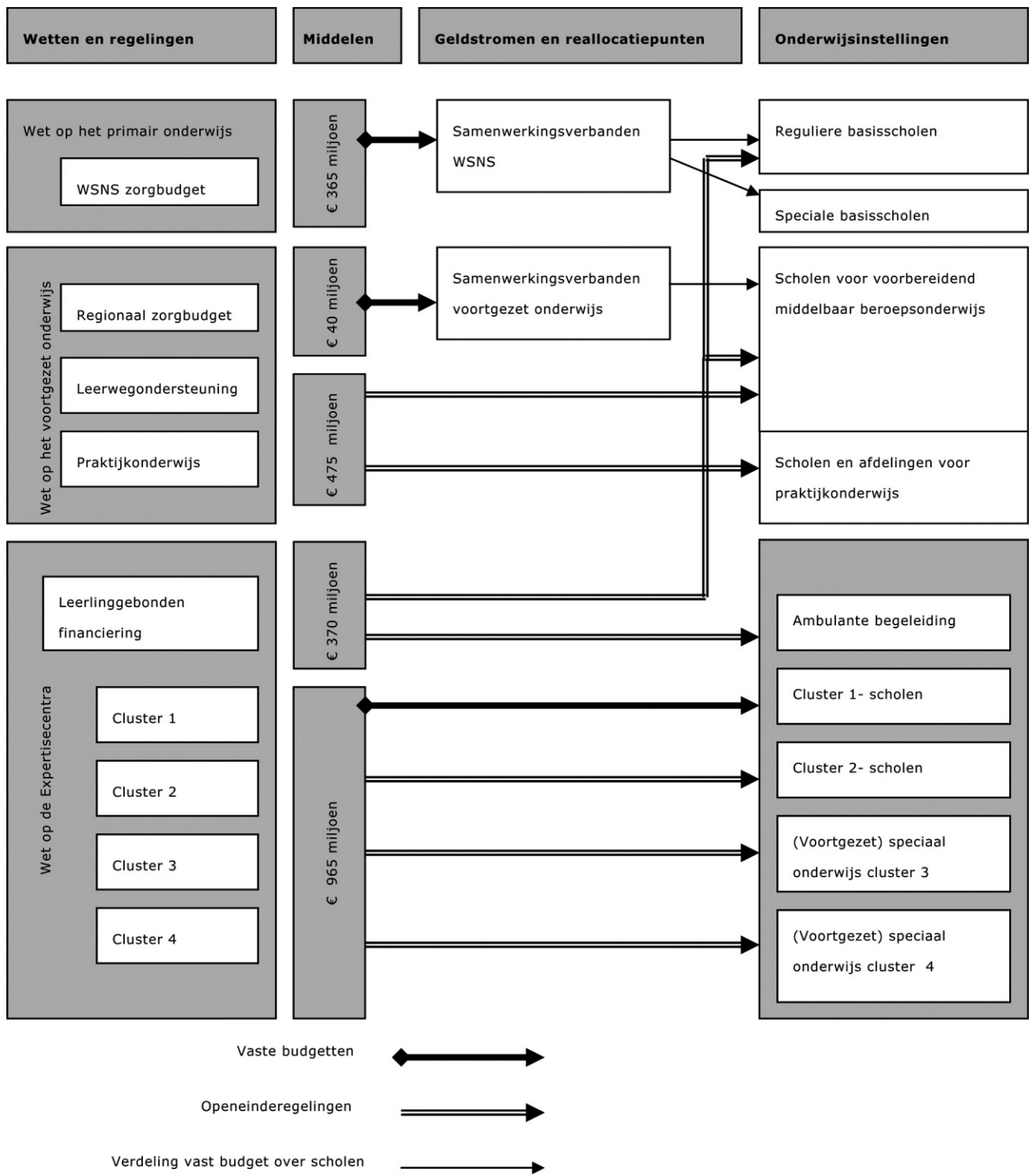
Verantwoording door scholen

Zoals uit schema 2 (zie p. 22) is af te lezen, ontvangen de scholen financiële middelen van het Ministerie van OCW op basis van de Wet op het Primair Onderwijs, de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Wet op de Expertisecentra, inclusief de onderliggende bijbehorende regelingen. Alle geldstromen komen uiteindelijk terecht bij een onderwijsinstelling. Deze zijn vrij om het totaal van deze middelen binnen wettelijke grenzen, te besteden. De voorschriften voor de verantwoording door onderwijsinstellingen staan in de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Deze richtlijn vraagt de onderwijsinstelling vooral om een financiële verantwoording met een bestuursverslag. In het bestuursverslag moet op hoofdlijnen inzicht worden gegeven in de besteding van de door het Ministerie van OCW verstrekte middelen. In schema 3 (zie p. 23) wordt de verantwoordingsstructuur schematisch weergegeven.

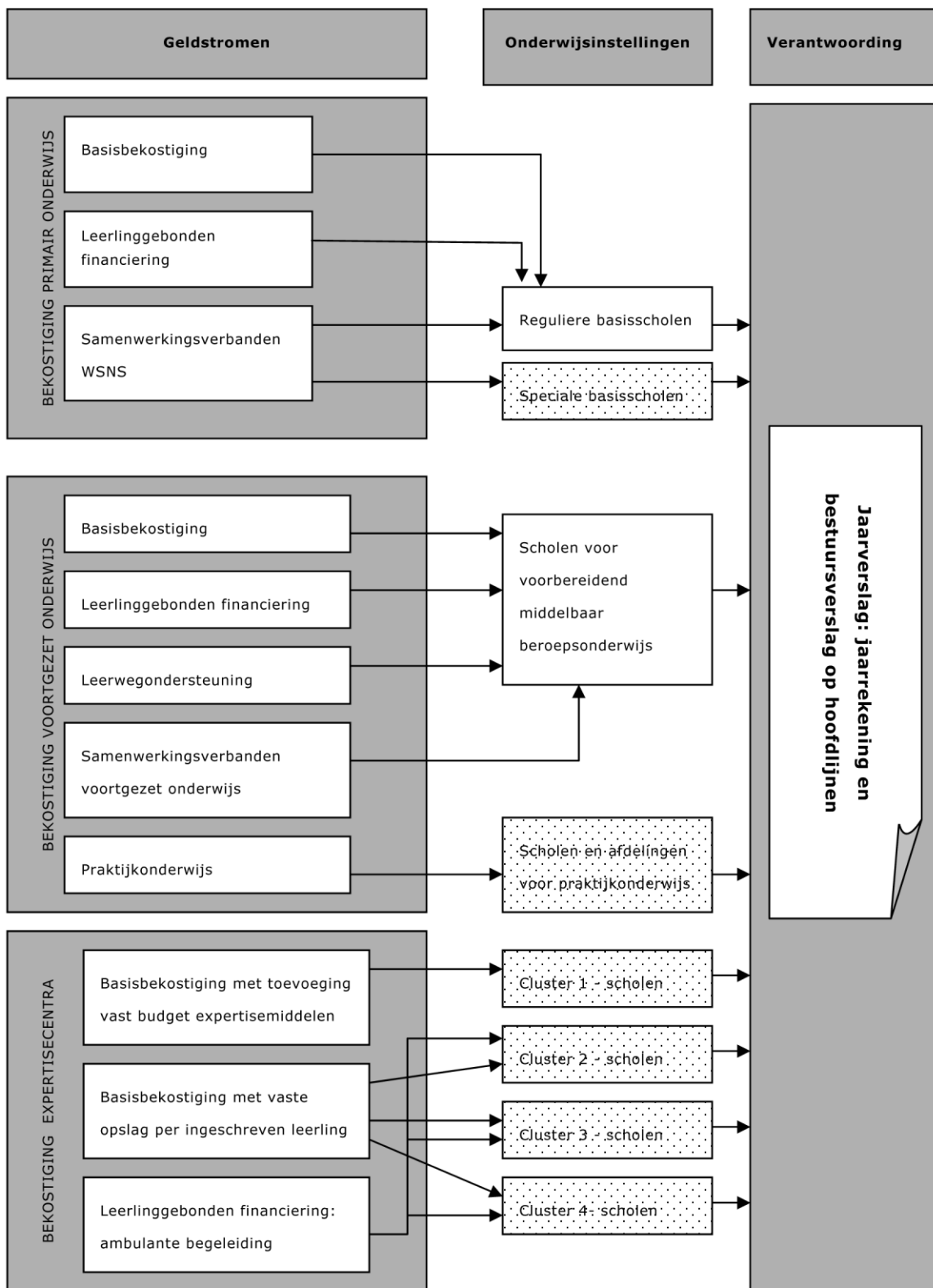
De middelen die vanuit op zorg gerichte regelingen aan de scholen worden verstrekt vormen een onderdeel van het totaal en zijn daarbinnen niet geormerkt als «zorgmiddelen». Er zijn daarom ook geen voorschriften die vragen om specifieke verantwoording over deze middelen. Uit de verantwoording van scholen blijkt doorgaans niet hoeveel geld aan zorg is besteed.

Overigens geldt dit alleen voor reguliere scholen. Door scholen waar alle leerlingen een specifieke onderwijsbehoefte hebben, worden alle middelen aan zorgleerlingen besteed. Dit is het geval bij de speciale basisscholen, het speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4) en de scholen voor praktijkonderwijs.

Schema 2. Zorgstructuur met bijbehorende geldstromen voor zorgleerlingen: huidige structuur (bron: OCW, 2007)



Schema 3. Bekostigings- en verantwoordingsstructuur in het primair onderwijs en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs



 Onderwijsinstellingen met alleen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Opgemerkt moet worden dat, ook al zouden reguliere scholen kunnen aangeven hoeveel geld aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte is besteed, zij niet zouden kunnen aangeven wat de effecten van de geboden zorg zijn. De evaluatiefunctie van het onderwijs is namelijk niet sterk ontwikkeld.

Naast de financiële verantwoording zijn er ook documenten die inzicht geven in de inhoudelijke kant van het zorgbeleid. Dit zijn de documenten die de Inspectie van het Onderwijs gebruikt bij het beoordelen van de kwaliteit van het geboden onderwijs, waar het zorgbeleid een onderdeel van is.

Scholen moeten eens in de vier jaar een schoolplan opstellen. Hierin beschrijven zij onder meer het onderwijskundig beleid. Een onderdeel van het onderwijskundig beleid is de wijze waarop de school tegemoet komt aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De Inspectie van het Onderwijs gebruikt dit schoolplan als referentiepunt voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs van de betreffende onderwijsinstelling. De inhoudelijke beoordeling door de inspectie en de financiële verantwoording van de scholen staan los van elkaar.

Verantwoording door samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden hebben eigen voorschriften voor het verantwoorden. Samenwerkingsverbanden WSNS zijn gehouden aan artikel 19 van de Wet op het Primair Onderwijs. Dit stelt dat samenwerkingsverbanden jaarlijks een zorgplan opstellen waarin onder meer wordt aangegeven wat de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn ten aanzien van leerlingen die extra zorg behoeven. Daarnaast moeten zij aangeven op welke wijze de financiële middelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.

De samenwerkingsverbanden van het voortgezet onderwijs zijn gehouden aan artikel 10 lid 5 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Dit stelt dat samenwerkingsverbanden jaarlijks een zorgplan opstellen waarin zij aangeven welke maatregelen zijn getroffen om zoveel mogelijk leerlingen te laten deelnemen aan het onderwijs, de wijze waarop de middelen worden ingezet en welke resultaten het samenwerkingsverband verwacht.

Een verschil tussen het zorgplan van het samenwerkingsverband WSNS en het voortgezet onderwijs is dat het zorgplan van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs geen informatie hoeft te geven over de bereikte resultaten.

1.5.3 De nieuwe zorgstructuren: Passend Onderwijs

In eerste instantie werden de volgende aanpassingen binnen Passend Onderwijs voorgestaan (OCW, 2008a):

- Er zouden regionale netwerken komen, waarvan zowel scholen uit het regulier en speciaal basisonderwijs, als scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs deel zouden uitmaken.
- Deze netwerken moesten gaan zorgen voor het maken van een onderwijscontinuüm.
- Schoolbesturen zouden een zorgplicht krijgen; deze zorgplicht zou hen de verantwoordelijkheid geven om voor alle (zorg)leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden.
- Ieder regionaal netwerk zou één loket moeten inrichten voor de indicatiestelling.

- Regionale netwerken zouden een vast budget ontvangen voor de bekostiging van het onderwijszorgaanbod.

Kenmerkend voor de invoering van «Passend Onderwijs» was dat het een proces was dat van *onderop*, vanuit het veld, vorm moest krijgen. Binnen het invoeringstraject was maximale ruimte gereserveerd voor initiatieven uit het veld. De uiteindelijke wetgeving zou gebaseerd worden op die ervaringen.

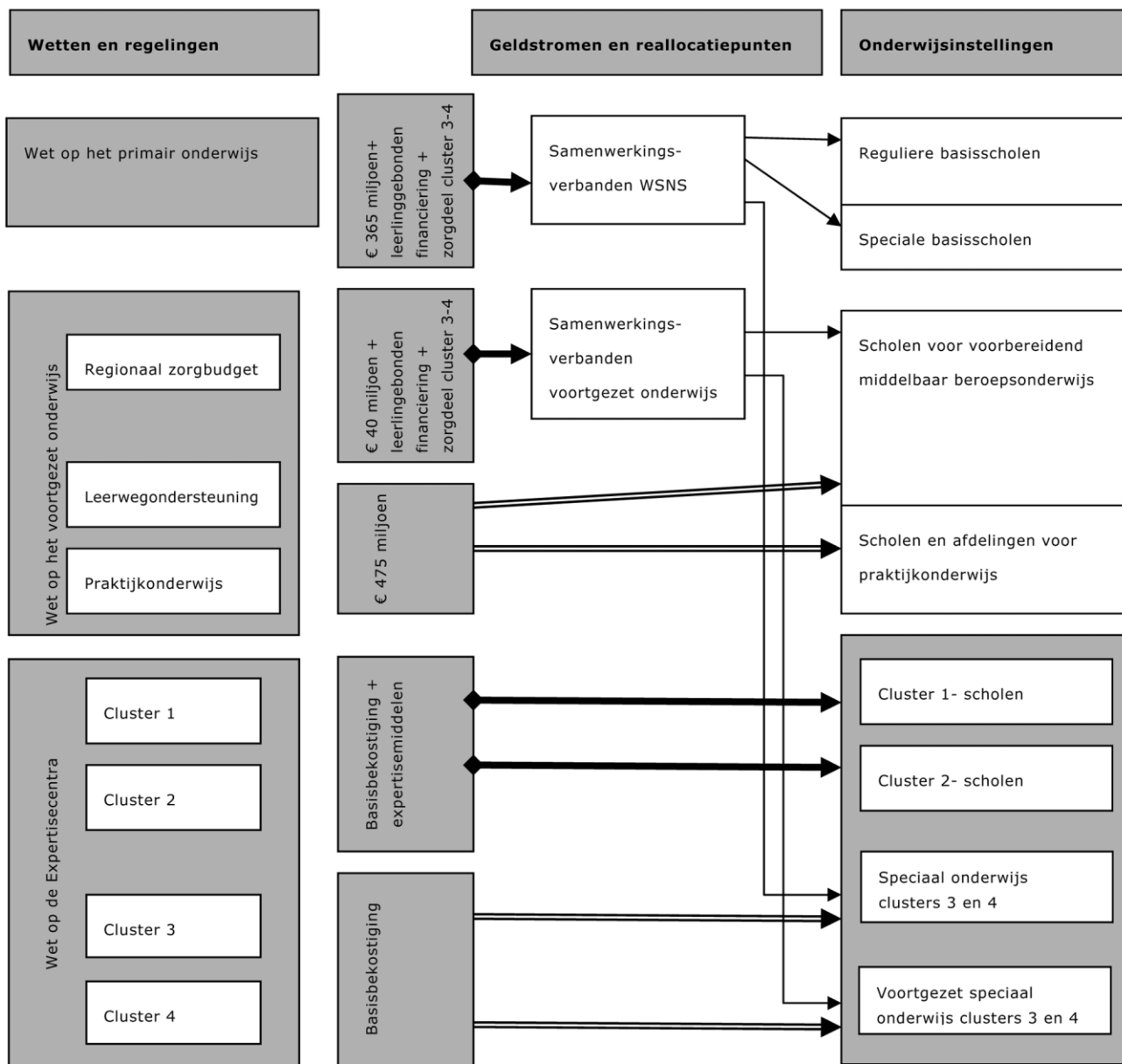
Omdat het proces van onderop niet op gang kwam, heeft de staatssecretaris van OCW in november 2009 een nieuw plan geformuleerd met nieuwe doelen en een nieuwe zorgstructuur.

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe koers van het «Passend Onderwijs»-beleid ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn:

- De verplichte vorming van regionale netwerken wordt losgelaten. Bundeling van zorg, samenwerking en de zorg voor een dekkend zorgaanbod blijven wel van belang.
- De regeling leerlinggebonden financiering («rugzak») die in 2003 was ingevoerd, wordt afgeschaft. Deze zorgmiddelen gaan naar de samenwerkingsverbanden van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs als onderdeel van de vaste zorgbudgetten.
- De zorgmiddelen voor de clusters 3 en 4 van het (v)so worden gebudgetteerd. Om dit door te kunnen voeren wordt voor deze scholen een splitsing gemaakt tussen de «basisbekostiging» (die even hoog is als het bedrag dat een reguliere school gemiddeld voor een leerling krijgt) en de «zorgbekostiging» (het aanvullende deel).
- Over de toelating tot de clusters 3 en 4 en de verdeling van de (bijbehorende) financiële middelen beslist het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden WSNS gaan over de toedeling aan het speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gaan over de toedeling aan het voortgezet speciaal onderwijs.
- Scholen stellen een eigen zorgprofiel op, waarin het totaal aan onderwijszorg en speciale voorzieningen dat een school aanbiedt wordt omschreven. De zorgprofielen worden van belang bij de toedeling van middelen door de samenwerkingsverbanden aan de scholen.
- De onderwijssectoren stellen een landelijk referentiekader op waarin wordt vastgelegd wat de bandbreedte van zorg in reguliere scholen is, hoe de handelingsgerichte diagnostiek en de organisatie van de medezeggenschap van personeel en ouders worden vormgegeven.

In schema 4 (zie p. 26) wordt de beoogde zorgstructuur in beeld gebracht.

Schema 4. Zorgstructuur met bijbehorende geldstromen voor zorgleerlingen: beoogde situatie na invoering Passend Onderwijs



1.6 Samenvattend: ontwikkeling van het beleid sinds 2005

Sinds het verschijnen van onze rapporten over de zorgstructuur in het primair onderwijs en het vmbo is er onder de noemer «Passend Onderwijs» beleid ontwikkeld om de zorgstructuur aan te passen. Sinds januari 2008 heeft het onderwijsveld uitwerking gegeven aan dat beleid. In juni 2009 constateerde de ECPO dat de ontwikkeling vanuit het veld moeizaam verliep en nauwelijks tot resultaten leidde. Zij adviseerde de staatssecretaris van OCW om meer richting te geven aan het invoeringsproces.

In november 2009 verscheen een nieuw plan van de staatssecretaris. Hierin worden nieuwe stelselwijzigingen voorgesteld. De staatssecretaris wil de leerlinggebonden financiering afschaffen en de bekostigingssystematiek van de speciale scholen veranderen. De zorgmiddelen voor de clusters 3 en 4 worden gebudgetteerd, samenwerkingsverbanden regelen de toelating. Wat bij het oude blijft is de WSNS-systematiek en de bekostigingssystematiek van leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs in het vmbo. Ook de omvang van de zorgmiddelen blijft gelijk, zij het nu landelijk gebudgetteerd.

2 TOEZICHT EN VERANTWOORDING

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 constateerden wij in onze onderzoeken naar zorgleerlingen dat de uitvoering van het toezicht op het zorgbeleid in het onderwijs op alle punten zwak was. Op het functioneren van de samenwerkingsverbanden werd geen toezicht gehouden. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelde de kwaliteit van de zorg niet. Bij de bovenschoolse voorzieningen had de inspectie zelfs geen bevoegdheden. Scholen en samenwerkingsverbanden evalueerden het zorgbeleid niet.

Door het ontbreken van al deze zaken was het onmogelijk om de relatie te leggen tussen de beoogde doelen van het zorgbeleid, de hiervoor ingezette zorgmiddelen en de daarmee bereikte resultaten. Wij deden dan ook aanbevelingen die zouden moeten leiden tot het creëren van de randvoorwaarden om het zorgbeleid in het onderwijs te kunnen evalueren. Het ging ons hierbij om het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de door OCW ingezette instrumenten voor zorgleerlingen, niet om het inzicht in de bestede middelen per leerling.

2.2 Stand van zaken in 2009

2.2.1 Duidelijke grenzen aan de zorg voor reguliere scholen

Om goed toezicht te kunnen uitoefenen en het zorgbeleid in het onderwijs te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn wat de grenzen zijn van de zorg die op reguliere scholen kan worden geboden.

In 2005 stelden wij vast dat het onduidelijk was welke zorg nog van reguliere scholen verwacht mocht worden en wanneer het overdragen van een leerling naar het speciaal (basis)onderwijs gewenst of gelegiti-meerd was.

In de brief over de heroverweging van Passend Onderwijs van november 2009 (OCW, 2009b) wordt vanuit OCW voor het eerst aandacht besteed aan het vaststellen van de grenzen aan de zorg op reguliere scholen. In het landelijk referentiekader zullen de onderwijssectoren uitwerken wat de bandbreedte van de zorg in reguliere scholen moet zijn. De afzonderlijke scholen kunnen zelf aangeven waar hun zorgaanbod verder reikt dan de reguliere zorg. Dit zal worden aangegeven in het zorgprofiel van de school. Dit zorgprofiel wordt belangrijk voor de verdeling van de zorgmiddelen.

2.2.2 Toezicht op zorgbeleid reguliere scholen

In onze onderzoeken van 2005 constateerden wij dat het op de scholen nog geen gemeengoed was om het zorgbeleid systematisch te evalueren. Ook stelden wij vast dat de Inspectie van het Onderwijs niet beoordeelde of iedere leerling de gewenste zorg krijgt. Dit vonden wij destijds opmerkelijk, omdat dit wel de kern is van de doelstelling van het beleid voor zorgleerlingen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft sinds 2005 verschillende onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de zorg voor leerlingen met specifieke behoefte op reguliere basisscholen. Ook is het toezichtskader voor het primair en voortgezet onderwijs uitgebreid met indicatoren die specifiek gericht zijn op het beoordelen van de zorg voor leerlingen. Ten tijde van onze onderzoeken uit 2005 waren deze indicatoren beperkt tot

«organisatie van de leerlingenzorg» en «didactisch handelen van de leraar». In het nieuwe toezichtskader luiden de indicatoren:

- De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.
- De school gaat de effecten van de zorg na.

In het onderwijsverslag 2007/2008 (Inspectie van het Onderwijs, 2009) beoordeelde de Inspectie van het Onderwijs de ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het basis- en voortgezet onderwijs voor het eerst systematisch.

Het toezicht op de speciale basisscholen was tijdens de uitvoering van ons onderzoek in 2005 al op gang gekomen. Wij stellen vast dat het toezicht op de speciale basisscholen inmiddels is opgenomen in de reguliere toezichtswerkzaamheden van de inspectie.

2.2.3 Toezicht op functioneren samenwerkingsverbanden

In 2005 concludeerden wij dat er nauwelijks sprake was van verticaal toezicht van het Ministerie van OCW op de samenwerkingsverbanden WSNS en samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Het toezicht beperkte zich tot het vaststellen of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden waren ingediend bij de minister. Inhoud en uitvoering van het zorgbeleid bleven buiten beschouwing. De Inspectie van het Onderwijs had ook geen formele bevoegdheden om het functioneren van de samenwerkingsverbanden te controleren.

Wij gaven in onze rapporten aan dat als samenwerkingsverbanden in de zorgstructuur van het onderwijs een centrale rol zouden blijven spelen, het van groot belang was dat de regiefunctie van het samenwerkingsverband aan een kritische beschouwing zou worden onderworpen. In haar reactie op deze aanbeveling deed de minister de toezegging het toezicht op de samenwerkingsverbanden vorm te gaan geven. In dit kader zou een sanctiebeleid ten aanzien van zwakke samenwerkingsverbanden worden ontwikkeld (Algemene Rekenkamer 2005a, p. 42).

De inspectie heeft sinds de publicatie van onze rapporten nader onderzoek gedaan bij een aantal samenwerkingsverbanden. Het ging hier om een pilot bij veertien samenwerkingsverbanden WSNS. De pilot had tot doel de kwaliteit van de zorgstructuur in kaart te brengen en een toezichtskader te ontwikkelen (Inspectie van het Onderwijs, 2007, p. 49). Dit toezichtskader is er niet gekomen en (daarmee) ook niet het sanctiebeleid voor zwakke samenwerkingsverbanden.

De aandacht van de inspectie voor het functioneren van de samenwerkingsverbanden was tot op heden gerelateerd aan de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs. Aandacht voor de andere aspecten van het functioneren, zoals de regiefunctie, is er niet.

De enige bron van informatie over het functioneren van de samenwerkingsverbanden WSNS was de WSNS-monitor. Deze is voor het laatst over het schooljaar 2004–2005 uitgevoerd. De monitor werd uitgevoerd door IVA Beleidsonderzoek en Advies in opdracht van de stuurgroep WSNS+. Deze stuurgroep was een initiatief van de gezamenlijke onderwijsorganisaties en is sinds 2006 niet meer actief.

Het toezicht op de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs omvat het controleren van de aanwezigheid en de volledigheid van de zorgplannen die de samenwerkingsverbanden jaarlijks opsturen. Een inhoudelijke analyse van de zorgplannen wordt door OCW nog niet gemaakt.

2.2.4 Toezicht bovenschoolse voorzieningen

Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die (tijdelijk) niet op de eigen school de benodigde zorg kunnen krijgen, zijn er bovenschoolse voorzieningen, zoals de orthopedagogisch-didactische centra en de zogenoemde reboundvoorzieningen (i.e. voorzieningen voor tijdelijke opvang voor leerlingen met gedragsproblemen).

Wij stellen vast dat de toezegging die de minister van OCW heeft gedaan in antwoord op onze aanbeveling om de bovenschoolse voorzieningen in het toezicht te betrekken, is nagekomen; de Inspectie van het Onderwijs heeft verschillende onderzoeken verricht. Deze onderzoeken maken geen deel uit van het reguliere toezicht.

De inspectie onderzocht in 2008 het functioneren van orthopedagogisch-didactische centra (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). De inspectie stelde vast dat vooral kenmerken die te maken hebben met de veiligheid en de pedagogische ondersteuning voldoende waren ontwikkeld. Minder positief was de inspectie over de planmatige aanpak van het onderwijs: de kwaliteitszorg moet verder ontwikkeld worden en ook het planmatig gebruik van handelingsplannen moet worden bevorderd, zo luidde het oordeel.

In 2007 werd op verzoek van het Ministerie van OCW de kwaliteit van de reboundvoorzieningen onderzocht (Inspectie van het Onderwijs, 2008b). De inspectie is positief over de pedagogische aspecten van dergelijke voorzieningen. Minder positief is de inspectie ook hier over het cognitieve aanbod. De samenwerking met de scholen blijkt nogal eens moeizaam te verlopen en de kwaliteit van de handelingsplannen laat te wensen over. De effectiviteit van deze voorzieningen staat om deze redenen volgens de inspectie onder druk.

2.2.5 Verantwoording over de financiële middelen

In § 1.5.2 van deel 2 hebben wij de verantwoordingsstructuur in het onderwijs beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat scholen op basis van verschillende wetten en regelingen middelen ontvangen, en dat het Ministerie van OCW aan de scholen vraagt om jaarlijks een financiële verantwoording en een bestuursverslag te maken. In de richtlijn voor het opstellen van deze jaarstukken wordt aan de scholen niet gevraagd inzicht te geven in de besteding van zorgmiddelen.

In § 1.5.2 hebben wij aangegeven dat scholen geen relatie leggen tussen de financiële middelen die zij voor zorg inzetten, welk zorgbeleid zij daarvoor uitvoeren en welke resultaten zij hiermee behalen. In 2005 stelden wij dat hierdoor ook de evaluatie van het zorgbeleid op rijksniveau wordt bemoeilijkt.

In het voorjaar 2009 is op verzoek van het Ministerie van OCW onderzocht of op basis van de jaarverslagen van scholen conclusies kunnen worden getrokken over de inzet van de zorgmiddelen (Hoff-Israël e.a., 2009). De uitkomst van dit onderzoek was dat de scholen voldoen aan de voorschriften voor de verslaglegging (jaarrekening en bestuursverslag),

maar dat de huidige voorschriften er niet toe leiden dat schoolbesturen cijfers en/of resultaten publiceren op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de besteding van de zorgmiddelen. In ditzelfde onderzoek zijn ook de verantwoordingen van de samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Ook deze bevatten te weinig informatie om conclusies over de besteding van de zorgmiddelen te kunnen trekken (Hoff-Israël, 2009, p. 47).

In de brief van de staatssecretaris over de heroverweging Passend Onderwijs (OCW, 2009b) staat dat de overheid een verantwoordingssystematiek zal ontwikkelen waarmee meetbare resultaten van de inzet van zorgmiddelen achteraf inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

2.3 Samenvattend: ontwikkeling van toezicht en verantwoording sinds 2005

In 2005 deden wij aanbevelingen om de voorwaarden te creëren die nodig waren om inzicht te krijgen in de relatie tussen beoogde doelen, inzet van middelen en geleverde prestaties. Niet alleen op rijksniveau ontbrak het inzicht, maar ook de scholen en de samenwerkingsverbanden hadden nauwelijks inzicht in deze relatie. Het Ministerie van OCW heeft geen initiatieven genomen om dat inzicht te verkrijgen, waardoor eind 2009 het ministerie dan ook nog steeds geen antwoord kan geven op de vraag of de doelen worden gehaald, waaraan het geld is besteed en met welk resultaat. En daarmee ook niet op de vraag of de € 2,2 miljard die per jaar gemoeid is met de extra zorg voor leerlingen efficiënt en effectief besteed wordt.

De acties die de minister heeft ondernomen om het toezicht op het zorgbeleid van scholen en samenwerkingsverbanden te versterken, zijn voornamelijk beperkt gebleven tot incidentele onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs. Positief is wel dat aandacht voor de resultaten van het zorgbeleid van scholen onderdeel is geworden van het reguliere toezicht van de inspectie. Het toezicht op de samenwerkingsverbanden is echter nog steeds niet verder ontwikkeld. De staatssecretaris heeft hierdoor geen inzicht in het functioneren van de samenwerkingsverbanden.

In de heroverweging van de staatssecretaris komen de randvoorwaarden aan de orde die nodig zijn om het zorgbeleid te kunnen evalueren. In het landelijk referentiekader zullen de onderwijssectoren uitwerken wat de bandbreedte van de zorg in reguliere scholen moet zijn. Ook heeft de staatssecretaris aangegeven een nieuwe verantwoordingssystematiek te gaan ontwikkelen.

3 SAMENHANG IN BELEID

3.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

Uit onze beide onderzoeken van 2005 kwam naar voren dat de verschillende en naast elkaar bestaande wijzen van financiering en indiceren van de zorg voor leerlingen onbedoelde neveneffecten met zich meebrachten. In het basisonderwijs zagen wij dat de middelen die voor een groot deel op basis van individuele situaties werden toegekend, op de scholen ten goede kwamen aan de algemene zorgstructuur. Verder signaleerden wij dat bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs het aantal zorgleerlingen toenam. Wij vonden aanwijzingen dat dit mogelijk veroorzaakt werd door het openeindekarakter van de bekostigingsregeling voor zorgleerlingen in het vmbo.

Over de indicatiestelling in het vmbo merkten wij op dat de indicatie door de regionale verwijzingscommissie ervoor zorgt dat de school voor deze leerling extra gelden ontvangt, maar dat de indicatie niet duidelijk maakt wat er met de leerling aan de hand is en wat er moet gebeuren. De indicatie zou daarom volgens ons *handelingsgericht* moeten worden.

3.2 Stand van zaken in 2009

3.2.1 Integratie van op zorg gerichte beleidsoperaties

In de beoogde nieuwe zorgstructuur voor het onderwijs wordt de regeling leerlinggebonden financiering, inclusief de landelijke indicatiestelling, opgeheven. De middelen die vrijvallen door de opheffing van de leerlinggebonden financiering zullen worden toegevoegd aan het zorgbudget van de samenwerkingsverbanden.

Met onze aanbeveling om zorgstructuren te integreren stond ons ook voor ogen dat het beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden zou worden geïntegreerd in het beleid voor zorgleerlingen. Wij constateerden in ons WSNS-onderzoek namelijk een grote overlap tussen zorgleerlingen en onderwijsachterstandsléerlingen.

Dit aspect van onze aanbeveling is niet geheel opgevolgd. In het nieuwe «Passend Onderwijs»-beleid worden de middelen voor de onderwijsachterstanden en de gewichtenregeling buiten het te verdelen budget gelaten. Wel wordt in de heroverweging Passend Onderwijs geschreven dat de huidige middelen voor speciale zorg ongelijk zijn gespreid over het land. Deze ongelijkheid kan niet worden verklaard op grond van verschillen in zorgbehoefte van de leerlingenpopulaties in de regio's. Daarom wordt gekozen voor een verevening van middelen (OCW, 2009b). De omvang van de verevening zal gezien worden in samenhang met beschikbaarheid van andere middelen voor zorg en achterstandenbeleid. Deze verevening moet in 2010 door het Ministerie van OCW verder worden uitgewerkt.

Ook de verdelingssystematiek van zorgmiddelen verandert; voor de zorg aan leerlingen in de basisschoolleeftijd komt de verdeling in één hand. De samenwerkingsverbanden WSNS ontvangen een vast zorgbudget dat zij verdelen over de reguliere scholen, het speciaal basisonderwijs, de clusters 3 en 4 van het speciaal onderwijs en eventuele bovenschoolse voorzieningen.

In het voortgezet onderwijs blijven de regionale verwijzingscommissies de indicaties voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkon-

derwijs afgeven. Dit doen zij op basis van landelijke indicatiecriteria. Deze twee regelingen behouden hun openeindefinanciering. De Permanente Commissies Leerlingenzorg van de samenwerkingsverbanden VO zullen leerlingen uit de clusters 3 en 4 van het speciaal onderwijs, die de basisschoolleeftijd zijn gepasseerd, onderzoeken om te kunnen bepalen of zij toegelaten kunnen worden tot het voortgezet speciaal onderwijs. Dit geldt ook voor de leerlingen uit het voortgezet onderwijs die nu nog gebruikmaken van de leerlinggebonden financiering.

3.2.2 Aansluiting zorgstructuren (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs

In de oorspronkelijke plannen voor Passend Onderwijs was de verantwoordelijkheid voor de zorgstructuur neergelegd bij de nieuw te vormen regionale netwerken, waarvan zowel de scholen uit het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs deel zouden uitmaken. Vanuit dit netwerk, vanuit één loket dus, zou voor de zorgleerling een sluitende handelingsgerichte indicatiestelling worden afgegeven voor de hele schoolloopbaan. Na de heroverweging in november 2009 is de verplichte samenwerking verlaten, omdat deze regionale netwerken nauwelijks van de grond kwamen.

Met de nieuwe invulling van Passend Onderwijs zijn de verschillen tussen de zorgstructuren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs niet opgeheven. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs is het voor de bekostiging van de zorg van belang waar de zorgleerlingen wordt geplaatst. Wordt een leerling geplaatst in cluster 3 of 4 van het voortgezet speciaal onderwijs, dan komt deze plaatsing ten laste van de gebudgetteerde zorgmiddelen van het samenwerkingsverband VO. Maar als voor de leerling bekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs kan worden verkregen, of als de leerling een indicatie kan krijgen voor het praktijkonderwijs, dan ontvangt de school een extra bekostiging en komt de zorg voor deze leerling niet ten laste van het zorgbudget.

Volgens ons brengt de voorgestelde bekostigingssystematiek van de zorg in het voortgezet onderwijs financiële risico's met zich mee. Deze systematiek vormt voor scholen en de samenwerkingsverbanden een prikkel om eerst te laten onderzoeken of een leerling geïndiceerd kan worden voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs, zodat de zorg voor die leerling bekostigd kan worden uit deze (openeinde)regelingen. Recente onderzoeken (TNO, 2007; Minne et al., 2009) hebben het naast elkaar bestaan van openeinderegelingen en gebudgetteerde zorgmiddelen aangemerkt als een van de verklaringen voor de extreme groei van het gebruik van de leerlinggebonden financiering en de deelname aan cluster 4 van het speciaal onderwijs. Er is geen reden om aan te nemen dat dit risico in het nieuwe beleid anders zal uitpakken. Ook de ECPO heeft in een reactie op de nieuwe koers van het Passend Onderwijs aan de staatssecretaris te kennen gegeven dat het bestaan van openeinderegelingen in een verder overwegend gebudgetteerd bekostigingstelsel, riskant is (ECPO, 2009b). Dat de staatssecretaris zich bewust is van dit risico blijkt uit haar opmerking in het beleidsplan: «Mocht het aantal leerlingen in lwoo en pro⁹ toenemen door passend onderwijs, dan zal direct en adequaat ingegrepen worden» (OCW, 2009b).

⁹ Lwoo en pro: leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs.

3.2.3 Integrale indicatiestelling

Een indicatie, zo stelden wij in 2005, geeft voor het vmbo geen richting aan de omvang en de soort begeleiding die een zorgleerling nodig heeft. Er was geen een-op-een-relatie tussen de zorgbehoefte bij een leerling en de middelen die beschikbaar werden gesteld bij indicering.

In de nieuwe zorgstructuur blijft de landelijke indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs bestaan. Onze aanbeveling om voor het voortgezet onderwijs te komen tot een meer handelingsgerichte indicatie, is niet overgenomen.

Bij de WSNS-samenwerkingsverbanden komt er wel een integrale indicatiestelling. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor de verdeling van het zorgbudget voor vrijwel alle vormen van speciaal onderwijs (clusters 1 en 2 uitgezonderd). Hiermee krijgen zij ook meer vrijheid om handelingsgerichte indicaties op te stellen.

3.3 Samenvattend: ontwikkeling van samenhang in beleid

In 2005 stelden wij vast dat de verschillende en naast elkaar bestaande wijzen van financiering en indiceren van de zorg voor leerlingen onbedoelde neveneffecten met zich meebrachten. In de beoogde nieuwe zorgstructuur worden nog niet alle bestaande bekostigings- en indicatie-systematieken geïntegreerd. De zorg voor leerlingen in de basisschoolleeftijd wordt vanuit één centraal punt georganiseerd: het WSNS-samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden krijgen de beschikking over een vast zorgbudget dat zij op basis van eigen overwegingen kunnen verdelen. Dit geeft hun de mogelijkheid om handelingsgerichte indicaties op te stellen.

In het voortgezet onderwijs blijven er naast het vaste regionale zorgbudget ook openeinderegelingen bestaan. De Permanente Commissie Leerlingenzorg van het regionale samenwerkingsverband zal vanuit het zorgbudget de zorgmiddelen voor de clusters 3 en 4 van de regionale expertisecentra gaan verstrekken en de middelen voor ambulante begeleiding van voormalige rugzakleerlingen.

In 2005 stelden wij voor de zorgstructuren van het primair en voortgezet onderwijs meer op elkaar af te stemmen. Dit is niet gebeurd. Er zijn nog steeds grote verschillen, die beleidsinhoudelijk niet te verklaren zijn. Het grootste verschil is dat in de zorgstructuur van het voortgezet onderwijs naast het vaste regionale zorgbudget de openeinderegelingen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs blijven bestaan. Dit is risicovol. In recente onderzoeken naar de groei van deelname aan cluster 4 onderwijs en het gebruik van de leerlinggebonden financiering is aangegeven dat de aanwezigheid van openeinderegelingen naast vaste zorgbudgetten, strategisch gedrag uitlokt bij schoolbesturen. Scholen en samenwerkingsverbanden krijgen de mogelijkheid om de druk op de gebudgetteerde middelen te ontlasten door zoveel mogelijk leerlingen onder te brengen op een plaats die wordt bekostigd uit de openeinderegelingen.

Uit het rapport «Weer Samen Naar School; Zorgleerlingen in het basisonderwijs» (2005)

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Reactie minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Organisatorische voorzieningen voor zorgverlening in het basisonderwijs zijn aanwezig. Evaluatie vormt zwak punt.			De evaluatiefunctie van scholen en samenwerkingsverbanden dient versterkt te worden. Zeker omdat de minister van plan is om het horizontale toezicht te versterken.
Er is nog geen zorg op maat voor alle leerlingen die het nodig hebben. Eenderde van deze leerlingen is tevens achterstandsleerling.	De verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen zouden geïntegreerd moeten worden.	Aanbeveling past in algemeen departementaal beleid. Binnen de brede evaluatie zal de minister het gesprek openen over de wijze waarop deze richting wordt vormgegeven.	Zolang de aparte WSNS-beleidslijn blijft bestaan, zijn maatregelen nodig om het WSNS-beleid meer VBTB-proof te maken.
Het WSNS-beleid is niet VBTB-proof. Het effect van WSNS is niet vast te stellen. Dit komt doordat er geen definitie is van «zorg op maat» en doordat het bereiken van het doel te veel afhankelijk is van andere geldstromen. Ook is de evaluatie van het zorgbeleid onvoldoende.	Maak de doelstelling van «zorg op maat» expliciet. Geef grenzen aan in de mate waarin de reguliere basisscholen extra zorg moeten geven. Regel toezicht en verantwoording goed.	Het beleid is: meer ruimte, achteraf meer rekenschap. Doelstelling zorg op maat zal niet expliciet worden gemaakt. Zowel verticaal als horizontaal toezicht zullen worden verscherpt. Daarbij zal verantwoording eveneens worden aangepast.	Zonder nadere invulling van «zorg op maat» is het niet mogelijk om vast te stellen wat de relatie is tussen inzet van middelen en het bieden van gewenste zorg.
Er is een gebrek aan toezicht op de uitvoering van het WSNS-beleid, vooral bij de samenwerkingsverbanden.	De Inspectie moet het toezicht intensiveren. De regiefunctie van de samenwerkingsverbanden verdient een kritische beschouwing.	De inspectie voert proefprojecten uit om het inhoudelijk toezicht te versterken. Afhankelijk van de resultaten wordt dit verder vormgegeven.	Horizontaal toezicht kan het verticale toezicht niet vervangen.
De problemen in de aansluiting van de zorgstructuur van het primair onderwijs op die van het VMBO worden veroorzaakt door verschillen in financieringssysteem en indiceringswijze.	De aansluiting van de zorgstructuur in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs moet beter geregeld worden.	De conclusies bieden aangrijpingspunten om mee te nemen bij de evaluatie van de zorgstructuur binnen het voortgezet onderwijs. (zie rapport Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs)	De minister heeft op de conclusies geen inhoudelijke reactie gegeven.

Uit het rapport «Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» (2005)

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Reactie minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Het huidige VMBO is voor veel zorgleerlingen te hoog gegrepen. De daadwerkelijke consequenties daarvan (zoals uitvalpercentages) zijn nog onvoldoende bekend.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan zich nog eens te bezinnen op de vraag of een startkwalificatie wel voor de gehele doelgroep haalbaar is en een beter inzicht in de gevolgen daarvan te krijgen. Er lijkt behoefte te zijn aan meer praktijkgeoriënteerde opleidingen.	De minister van OCW bevestigt de conclusie van de Algemene Rekenkamer en stelt dat in Koers BVE is aangegeven dat voor deze jongeren opleidingstrajecten – die leiden tot een opstap- of arbeidsmarktqualificatie – worden ontwikkeld.	De Algemene Rekenkamer reageert met waardering op de reactie van de minister van OCW en zal de voortgang en ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Reactie minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Niet alle docenten in het VMBO zijn voldoende toegerust om zorgleerlingen goed te kunnen begeleiden. Het gaat daarbij om het ontbreken van orthopedagogische en didactische vaardigheden. De opleidingsinstituten besteden nog maar mondjesmaat aandacht aan het scholen van docenten voor deze doelgroep.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om zich ervan te vergewissen of er voldoende specialistische kennis in het VMBO is ingestroomd of verworven om de zorgvraag van leerlingen aan te kunnen en of die ook in de toekomst gewaarborgd is. De Rekenkamer beveelt de minister aan om zo nodig maatregelen te treffen en docentenopleidingen daarbij te betrekken.	De minister van OCW deelt de mening van de Algemene Rekenkamer en geeft aan in het kader van de wet BIO en de kwalificatiestructuur inmiddels via WOSO aandacht is gevraagd voor de benadering van de Algemene Rekenkamer.	Idem.
De indicatiecriteria zijn gericht op het beheersen van de kosten. De PCL (waarin specifieke deskundigheid op het terrein van zorg is gebundeld) heeft slechts een marginale rol. De indicatiecriteria en het proces van indicatiestelling geven geen informatie over de wijze waarop de zorg voor de betreffende leerling het best kan worden ingericht.	De Algemene Rekenkamer verzoekt de minister te overwegen of binnen de huidige kaders niet de PCL de rol van de RVC kan overnemen met het doel te komen tot een meer efficiënte en handelingsgerichte indicatie. De PCL zou dan tevens tot taak kunnen krijgen te zorgen voor afstemming met Bureau Jeugdzorg (dat ook voor de jeugd GGZ, REC, en jeugdbescherming en jeugdreclassering zal gaan indiceren).	De conclusies van de Algemene Rekenkamer worden door de minister van OCW bevestigd. Ten aanzien van de specifieke rol van de PCL, zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, geeft de minister aan dat dit al mogelijk is, maar dat besluitvorming hierover aan de bevoegde gezagen van de scholen in een samenwerkingsverband is voorbehouden. De minister zal de aanbeveling meenemen in de thans lopende discussie over de invulling van de motie-Lambrechts die handelt over de vereenvoudiging van de indicatiestelling.	Idem.

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Reactie minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p>Er bestaat veelal nog geen sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren met problemen. Het onderwijsveld, Bureau Jeugdzorg, Jeugd GGZ, gemeenten (leerplicht) en Justitie zijn er nog steeds niet in geslaagd afdoende afspraken te maken. Daardoor worden scholen te vaak geconfronteerd met problematiek van leerlingen waar zij niet voor zijn geëquipeerd, maar waarvoor elders in het zorgnetwerk ook (nog) geen plaats is.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in thans lopende trajecten (zoals operatie Jong) met de andere betrokken ministers (VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken, SZW) afdoende afspraken te maken over wie in welke situatie welke taak en bevoegdheid heeft. Bovendien beveelt zij de minister aan het daarbij mogelijk te maken dat in concrete situaties een casemanager wordt aangewezen met voldoende bevoegdheden om ten behoeve van een leerling met ernstige problemen grensoverschrijdende afspraken te maken met alle noodzakelijke hulpverleners.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om te inventariseren welke capaciteit aan ZMOK-voorzieningen nu en in de toekomst nodig is. Dit mede in verband met de aangekondigde uitbreiding van het aantal ZMO-plaatsen.</p>	<p>De minister van OCW deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer over de noodzaak van een sluitend netwerk volledig. Zij verwijst in het licht van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer naar de plannen van aanpak aangaande de Operatie Jong, die in november 2004 naar de Tweede Kamer zijn gezonden. In het thema zorgstructuren in en rond de school worden de knelpunten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen aangepakt. De uitvoeringsregie wordt dicht bij het kind (de leerling) gelegd, rondom de scholen in zorgadviesteams.</p> <p>De minister van OCW is inhoudelijk ingegaan op de uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen, die bedoeld zijn voor een specifieke groep (leerlingen met ernstige gedragsproblematiek), in afwijking van de reguliere ZMOK-plaatsen. Op de aanbeveling om ook de benodigde capaciteit te inventariseren gaat de minister verder niet in. Wel heeft de minister op andere punten in de reactie aangegeven met de Algemene Rekenkamer van mening te zijn dat registraties en informatie (inzicht) verbeterd dienen te worden.</p>	<p>Idem.</p> <p>De door de minister van OCW verstrekte nadere inhoudelijke toelichting is het in rapport toegevoegd. Wel brengt de Algemene Rekenkamer haar aanbeveling om de werkelijk benodigde (toekomstige) capaciteit goed in beeld te brengen nogmaals onder de aandacht.</p>
<p>Gemeenten gaan verschillend om met de handhaving van de leerplicht. Met name kleinere gemeenten hebben nog al eens andere prioriteiten.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister bevordert dat schoolverzuim in regionaal verband wordt aangepakt en tussen gemeenten onderling wordt afgestemd.</p>	<p>De minister van OCW geeft aan een samenhangende aanpak van schoolverzuim van groot belang te achten. Haar activiteiten en inzet op dit punt (waar onder overleg met de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren) sluiten naar het inzicht van de minister aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.</p>	<p>Met genoegen constateert de Algemene Rekenkamer dat de minister de conclusie deelt en met de aanbevelingen aan het werk is. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.</p>

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Reactie minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Zowel op het niveau van de samenwerkingsverbanden als op het niveau van de scholen bestaat geen goed inzicht in de wijze waarop de middelen voor zorgleerlingen zijn aangewend en welke resultaten zijn behaald. In geval van decentralisatie van verantwoordelijkheden (de samenwerkingsverbanden en scholen zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de zorgstructuur) dienen zij ook, in lijn met VBTB, de juiste inzichten te kunnen verschaffen. Scholen zijn niet in staat te onderbouwen of de thans beschikbare middelen al dan niet toereikend zijn. Overigens geldt dit mutatis mutandis ook voor de minister van OCW.	De minister dient duidelijk te maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, in lijn met de VBTB gedachte, geacht worden inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan. De scholen dienen zich ervan bewust te zijn dat beleidsvrijheid gepaard gaat met verantwoordelijkheid om transparant te maken wat men bereikt met de beschikbaar gestelde publieke middelen.	De minister van OCW gaat op een aantal plaatsen in haar reactie in op aspecten van deze kwestie. De minister onderschrijft de mening van de Algemene Rekenkamer dat het gevraagde inzicht beschikbaar dient te zijn. In haar reactie op de aanbeveling zegt de minister toe na te zullen gaan welke andere mogelijkheden beschikbaar zijn om in plaats van middels een wettelijke verplichting (die minder past in een lumpsum stelsel) toch middels deugdelijke registratie en informatie een goede verantwoording tot stand te (doen) brengen.	Idem.
Een van de oorzaken van het gebrek aan inzicht in de resultaten van het beleid is het ontbreken van een toereikend geautomatiseerd leerlingvolgsysteem voor (zorgleerlingen in) het VMBO.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan een meer actieve, stimulerende rol te spelen bij de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem voor het VMBO.	De conclusie en aanbeveling over het leerlingvolgsysteem worden door de minister volledig overgenomen. De minister geeft aan hieraan via het traject doorlopende leerlijnen en een deelproject van de Stuurgroep kwaliteit van de leerlingenzorg vmbo/pro intensief aandacht te besteden.	Idem.
Het toezicht op de zorgstructuur in het VMBO vertoont gebreken.	Voor een sluitend toezicht dient naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de Inspectie van het Onderwijs het functioneren van samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen in het toezicht te betrekken en voor zover nodig daarvoor formeel bevoegd verklaard te worden.	De minister van OCW verschilt op dit punt van mening met de Algemene Rekenkamer. De minister geeft aan dat de Inspectie oordeelt over het totaal van de zorg in kwalitatieve zin.	De Inspectie heeft aan de Algemene Rekenkamer aangegeven dat haar bevoegdheden zich beperken tot instellingen met een Brinnummer. Samenwerkingsverbanden en OPDC's beschikken daar niet over. Time-out voorzieningen vormen vaak een onderdeel van een school (met Brinnummer) en in die configuratie kan de Inspectie zich wél een beeld vormen van de kwaliteit. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister nogmaals om aandacht voor dit punt.
De integratie van zorgleerlingen uit het voormalig speciaal onderwijs in het regulier voortgezet onderwijs is niet altijd geslaagd.	De Algemene Rekenkamer vraagt de minister om deze leerlingen samen met het onderwijsveld te identificeren en waar nodig aanvullende maatregelen te nemen, zodat voor alle leerlingen doorlopende zorg- en leerlijnen beschikbaar komen. Voor leerlingen die baat hebben bij meer praktisch gericht onderwijs dient de ontwikkeling van bij hun capaciteiten aansluitende leerwerktrajecten verder te worden gestimuleerd en gefaciliteerd.	De minister van OCW onderschrijft de conclusie dat de integratie niet voor alle leerlingen geslaagd is («de startkwalificatie is voor een deel van de leerlingen te hoog gegrepen»). Zij verwijst naar Koers BVE waarin is aangegeven dat voor deze jongeren opleidingstrajecten – die leiden tot een opstap- of arbeidsmarktqualificatie – worden ontwikkeld.	De Algemene Rekenkamer constateert met genoegen dat de minister van OCW de visie van de Algemene Rekenkamer op dit punt deelt en zal de voortgang en ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2005a). *Weer Samen Naar School. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 962, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 961, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Besseling J., B. Hagen, S. Andriessen, A. te Peele, M. Crone, L. Kok & E. de Vos (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*. TNO-rapport nr. 385. Z.p.: eigen beheer.

ECPO (2008). *Werkplan ECPO 2008–1012*. Oktober 2008. Den Haag: eigen beheer.

ECPO (2009). *Advies: Op weg naar Passend Onderwijs*. Den Haag: ECPO.

ECPO (2009b). *Brief van 10 december 2009 met de reactie Nieuwe Koers Passend Onderwijs*. Den Haag.

Hoff-Israël, M.C. van der, H.A. de Wit, E. Verschure & W. Bos (2009). *Zicht op Zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Bijlage bij kamerstuk 31 497, nr. 12. Utrecht: Infinite Financieel BV.

Hoff-Israël, M.C. van der, H.A. de Wit, drs. E. Verschure en drs. W. Bos (2009b). *De inzet van zorgmiddelen nader beschouwd*. Bijlage bij kamerstuk 31 497, nr. 17. Utrecht: Infinite Financieel BV.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *Kwaliteit speciaal basisonderwijs in 2005 en 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

Inspectie van het Onderwijs (2008b). *Wachlijsten speciaal basisonderwijs 2007. Peildatum 1 oktober 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008c). *De kwaliteit van de reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *OPDC's nader bekeken*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

Jepma, IJ., A. Timmerhuis & C. Bongers (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. Utrecht/Den Haag: Sardes/ECPO.

Ledoux, G. et al. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs; Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. SCO-rapport nr. 756. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.

Minne, B., D. Webbink & H. van der Wiel (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. CPB document No. 192. Den Haag: Centraal Planbureau.

OCW (2004). *Brede evaluatie WSNS, LGF, en OAB: samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Tweede Kamer. Bijlage bij niet-dossierstuk ocw0401357. Den Haag: Sdu.

OCW (2006). *Vernieuwing van de zorgstructuren in funderend onderwijs*. Bijlage bij Kamerstuk 27 728, nr. 85. Den Haag: Sdu.

OCW (2007). *Brief van de staatssecretaris van OCW over uitwerking beleidsvoornemens voor passend onderwijs*. Vergaderjaar 2006–2007, 27 728, nr. 101. Den Haag: Sdu.

OCW (2009a). *Kerncijfers 2004–2008 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Bijlage bij Kamerstuk 31 924 VIII, nr. 5. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (2009b). *Brief van de staatssecretaris van OCW met notitie over de nieuwe koers van passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 497, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Pranger, R. et al. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008–2009*. Tilburg/Den Haag: IVA/ECPO.

Tweede Kamer (2009). *Brief ministers over brede heroverwegingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. A.B.M. Gloerich (projectleider)
Mw. drs. J.G. Erwich-Eisveld Bosch
Mw. drs. C.P. Kreft

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Nationale beeldbank / Klara Schreuder

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 139832

ISBN 978 90 12 13363 0

NUR 823

