

OP ZOEK NAAR DE EFFECTEN VAN ZORG

Effectmeting bij de besteding van zorgmiddelen in het funderend onderwijs

Drs. Cor Hoffmans



INHOUDSOPGAVE

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

1 INLEIDING

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

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

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

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

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

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

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

2 VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE

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

2.1 Achtergronden

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Werkwijze

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

3 BEVINDINGEN

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

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

3.1 Effectmeting als basis voor beleidsvorming

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

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

Kwaliteitsbeleid gewogen

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

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

Fragmentarisch kwaliteitsbeleid

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

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

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

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

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

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

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

Ontbreken van effectmaten en instrumenten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ontbreken van deugdelijke dossiers

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

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

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

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

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

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

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

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

Ontbreken opbrengstgerichte cultuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 De praktijk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Casus vo :

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

Kwaliteitsbeleid

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

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

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

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

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

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

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

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

Effectiviteit inzet zorgmiddelen

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

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

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

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

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

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

Casus so

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

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

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

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

Kwaliteitszorg:

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

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

Effectiviteit inzet van middelen:

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

Casus basisonderwijs

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

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

Kwaliteitszorg:

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

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

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

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

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

Effectiviteit inzet van middelen:

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

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

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

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

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

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

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

Uit ons onderzoek trekken we de volgende conclusies.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage: Geraadpleegde literatuur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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