





Oberon

De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs

Evaluatie van het gemengde model van bekostiging

in samenwerking met Sardes

De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs

Evaluatie van het gemengde model van bekostiging

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Utrecht, augustus 2006

© Oberon, in samenwerking met Sardes
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
tel. 030-2306090
fax 030-2306080
e-mailadres: info@oberon-o-a.nl

Inhoudsopgave

Vooraf **7**

1 Samenvatting **9**
1.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde model 9
1.2 Zorgstructuur binnen het samenwerkingsverband 10
1.3 Zorgstructuur op schoolniveau 11
1.4 Evaluatie van de leerlingenzorg 12
1.5 Verticale afstemming 14
1.6 Horizontale afstemming 14

2 Inleiding en onderzoeksvragen **17**

3 Achtergrond: het gemengde bekostigingsmodel **19**
3.1 Inleiding 19
3.2 De bekostiging van de zorgstructuur 20
3.3 De praktijk 22
3.4 Te beantwoorden vragen 24

4 Opzet, organisatie en uitvoering van het onderzoek **25**
4.1 Survey 25
4.2 Interviews 27
4.3 Secundaire analyses 28

5 Survey onder de samenwerkingsverbanden **29**
5.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel 29
5.2 De zorgstructuur in het samenwerkingsverband 34
5.3 De evaluatie van de leerlingenzorg 38
5.4 De horizontale en verticale afstemming 39

6 Survey onder de scholen **41**
6.1 Achtergrondinformatie over de scholen uit het survey-onderzoek 41
6.2 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel 43
6.3 De zorgstructuur binnen de samenwerkingsverbanden en scholen 48
6.4 De evaluatie van de leerlingenzorg 55
6.5 De horizontale en verticale afstemming 58

7 Interviews **61**
7.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel 61
7.2 Zorgstructuur in het samenwerkingsverband 64
7.3 Zorgstructuur op de scholen 67
7.4 Evaluatie van de leerlingenzorg 68
7.5 Verticale afstemming 69
7.6 Horizontale afstemming 70

8 Resultaten secundaire analyses **73**

Afkortingen 77

Bijlage 1a Vragenlijst survey onder samenwerkingsverbanden VO-SVO 79

Bijlage 1b Vragenlijst survey onder scholen voor vmbo en praktijkonderwijs..... 87

Bijlage 2a Interviewleidraad coördinator/directeur samenwerkingsverband VO-SVO 101

Bijlage 2b Interviewleidraad schoolleiders en zorgcoördinatoren (groepsgesprek) 103

Vooraf

Het ministerie van OCW, directie Voortgezet Onderwijs, heeft aan Oberon en Sardes opdracht gegeven het gemengde model voor bekostiging van de zorgstructuur in het vmbo te evalueren. Hiertoe heeft de minister een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer. Het evaluatieonderzoek zou gericht moeten zijn op de uitvoerbaarheid van de financiële en organisatiestructuur van deze wijze van bekostiging. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de evaluatie.

Aan de evaluatie is meegewerkt door vertegenwoordigers van een groot aantal scholen en samenwerkingsverbanden. Zij hebben meegewerkt aan een survey met een groot aantal vragen over de zorgstructuur en de bekostiging van de zorg. Van tien samenwerkingsverbanden hebben de coördinatoren en enkele vertegenwoordigers van scholen bovendien hun medewerking gegeven aan interviews over de zorgstructuur en de bekostiging daarvan in hun samenwerkingsverband. Wij zijn al deze respondenten zeer erkentelijk voor hun medewerking.

Bij de ontwikkeling van de onderzoeksinstrumenten hebben de onderzoekers advies gevraagd van een klankbordgroep van praktijkdeskundigen, die bestond uit Fred Huijboom en Riemer Poortstra, coördinatoren van samenwerkingsverbanden, Jaap van Petegem, Ton van der Geest en Bonny Weidstra namens de regionale verwijzingscommissies, Ron Davids van de Bond VBKO en en Rita van der Meulen van het project ‘Leerlingenzorg in het vmbo en praktijkonderwijs’. Van hun adviezen hebben we dankbaar gebruik gemaakt bij de voorbereiding van zowel het survey als de interviews.

Vanuit het ministerie van OCW is het onderzoek op prettige wijze begeleid door Wendoline Timmerman, Babette Vriend en Henri Geerling, van de directie Voortgezet Onderwijs.

Leeswijzer

Deze rapportage begint met een samenvatting. Na lezing van de samenvatting heeft de lezer een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de evaluatie.

De hoofdstuk 2, 3 en 4 komen achtereenvolgens de onderzoeksvragen, de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksmethode uitvoeriger aan de orde, ter inleiding op de resultaten van de evaluatie.

Van de resultaten wordt uitgebreid verslag gedaan in de hoofdstukken 5 tot en met 8. Dit deel van het rapport is bedoeld voor de lezers die geïnteresseerd zijn in een gedetailleerd verslag van de bevindingen.

1 Samenvatting

In opdracht van het ministerie van OCW hebben Oberon en Sardes het gemengde model voor bekostiging van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs geëvalueerd. Binnen dit gemengde model zijn er twee typen bekostiging: a) scholen ontvangen een budget voor elke leerling met een indicatie voor praktijkonderwijs (pro) of leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), b) scholen ontvangen bekostiging voor zorgleerlingen via een regionaal zorgbudget, dat wordt toegekend aan het samenwerkingsverband waarvan de school deel uitmaakt.

De evaluatie was gericht op het beantwoorden van vragen met betrekking tot de *uitvoerbaarheid* van het gemengde model, de *zorgstructuur* op het niveau van de samenwerkingsverband VO-SVO en op schoolniveau, de *evaluatie* van de effecten van de leerlingenzorg, de *verticale afstemming* (tussen basisonderwijs, vmbo en mbo) en de *horizontale afstemming* (tussen vmbo en andere 'ketenpartners' zoals de Regionale Expertisecentra en de Bureaus Jeugdzorg).

De evaluatie is uitgevoerd in de periode van februari tot en met juni 2006 en bestond uit drie onderdelen:
- een survey onder een representatieve groep van 194 scholen en 52 samenwerkingsverbanden;
- verdiepende interviews met vertegenwoordigers van 10 samenwerkingsverbanden (in totaal 45 gesprekken);
- analyse van gegevensbestanden met informatie over de schoolloopbaan van pro- en lwoo-leerlingen.

Bij de onderstaande samenvatting van de belangrijkste resultaten uit het onderzoek volgen we de zes onderzoeksvragen.
Voor de weergave van het landelijke beeld baseren we ons in eerste instantie op het survey. (Waar niet expliciet wordt vermeld op welk deel van het onderzoek een bevinding is gebaseerd, geldt dat de informatie afkomstig is uit het survey.) Dit beeld wordt aangevuld en toegelicht op basis van de gevoerde interviews. Waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen de mening van coördinatoren van samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van de scholen. Over sommige onderwerpen wordt door deze twee groepen verschillend gedacht. Bij de vierde onderzoeksvraag (paragraaf 1.4) worden naast de bevindingen uit survey en interviews ook de resultaten van de bestandsanalyse weergegeven.

1.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde model

Hoe is de uitvoerbaarheid van de financiële- en organisatiestructuur van deze wijze van bekostiging?

De ervaringen van de coördinatoren van samenwerkingsverbanden VO-SVO met het gemengde model voor bekostiging zijn over het algemeen positief. Er is binnen de samenwerkingsverbanden overeenstemming over de bekostiging van de bovenschoolse zorg en het is duidelijk waar de regie ligt in de leerlingenzorg. Ook de vertegenwoordigers van de scholen zijn hierover tamelijk positief, zij het iets minder dan de samenwerkingsverbanden.
Het positieve oordeel over de bekostiging heeft vooral te maken met de verworvenheden binnen de samenwerkingsverbanden, werd duidelijk uit de interviews met vertegenwoordigers van tien samenwerkingsverbanden. Belangrijke pluspunten zijn bovenschoolse voorzieningen, zoals het orthopedagogisch en –didactisch centrum (OPDC) en de standaardisering van werkwijzen. De coördinatoren worden door de scholen van groot belang gevonden, bijvoorbeeld voor de afstemming met ketenpartners.

Minder positief zijn de samenwerkingsverbanden en de scholen over de administratieve last die de bekostiging met zich mee brengt. Uit de interviews met scholen wordt duidelijk dat het hier vooral gaat om de overhead op het niveau van het samenwerkingsverband: coördinatie en administratie.

Het zorgplan van het samenwerkingsverband functioneert zowel als plannings- als verantwoordingsdocument. Wat betreft de planning worden in het zorgplan vooral de meerjarige hoofdlijnen en perspectieven geschetst. Voor het afleggen van verantwoording wordt naast het zorgplan ook het jaarverslag gebruikt. Het zorgplan zou antwoord moeten geven op de drie VBTB-vragen: 1. Wat willen we bereiken? 2. Wat gaan we daarvoor doen? 3. Wat mag dat kosten? De tweede vraag wordt in de zorgplannen het meest concreet beantwoord, informatie over doelen en over de kosten blijft globaler.

Gevraagd naar een totaaloordeel over het gemengde bekostigingsmodel oordeelt de meerderheid positief. Dit geldt voor de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden (78% oordeelt positief) en in iets mindere mate voor de vertegenwoordigers van de scholen (58% oordeelt positief). Critici vinden we vooral onder de schoolmanagers, bleek uit de interviews, en veel minder onder de zorgcoördinatoren van de scholen.
De belangrijkste voordelen van het model die worden genoemd door de respondenten van het survey zijn dat wordt voorzien in een bovenschoolse zorgstructuur met hoog gekwalificeerde deskundigen en de gedeelde verantwoordelijkheid voor de zorg. Het samenwerkingsverband stimuleert scholen tot samenwerking. Vertegenwoordigers van scholen en van samenwerkingsverbanden zijn het hierover eens. Over de verhouding tussen de budgetten voor geïndiceerde leerlingen en het regionaal zorgbudget zijn samenwerkingsverbanden en scholen tamelijk tevreden. Uit de interviews werd duidelijk dat dit verklaard kan worden door de vrijheid die samenwerkingsverbanden hebben om zelf de verhouding te bepalen tussen bovenschoolse inzet en inzet op schoolniveau. Het regionaal zorgbudget kan (deels) worden doorgesluisd naar de scholen.
Tegen de nadelen van het model wordt verschillend aangekeken. In het survey noemen samenwerkingsverbanden de ondoorzichtigheid van de besteding door scholen, doordat er niet duidelijk verantwoording wordt afgelegd. Verantwoording beperkt zich vrijwel overal tot de inzet van het regionaal zorgbudget, kwam naar voren in de interviews. Meestal geven de scholen een financiële verantwoording, maar soms is de verantwoording beperkt tot een beschrijving van uitgevoerde activiteiten. De beperkte verantwoording bemoeilijkt het zicht op de effecten van de zorg.

1.2 Zorgstructuur binnen het samenwerkingsverband

Hoe is de zorgstructuur op het niveau van het samenwerkingsverband geregeld? Hoe is de samenhang hiertussen? Hoe werkt de verdelingssystematiek van het regionaal zorgbudget binnen het samenwerkingsverband? Is de bekostiging van de zorg (via het gemengde model) toereikend?

Over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband zijn de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden en de scholen tamelijk tevreden. Het meest positief wordt geoordeeld over de deskundigheid, de snelheid waarmee problemen worden gesignaleerd, de coördinatie en de onderlinge samenwerking. Het minst tevreden is men over de personele capaciteit voor de leerlingenzorg en over de deskundigheid bij docenten. Twee derde van de scholen maakt gebruik van de expertise van deskundigen binnen het samenwerkingsverband of van opvangvoorzieningen.
De interviews maken duidelijk dat de bovenschoolse samenwerking verschillend wordt ingevuld. In samenwerkingsverbanden waar de scholen gewend waren om leerlingen zoveel mogelijk zelf op te vangen, wordt er vaak voor gekozen om het regionaal zorgbudget zoveel mogelijk door te sluizen naar de scholen. Dit is vaak het geval in plattelandsgebieden, of gebieden waar er weinig samenwerking is tussen scholen van verschillende denominaties. Samenwerkingsverbanden met een sterke centrale

regie zien we eerder in stedelijke gebieden, waar de afstand tot voorzieningen klein is en er minder afstemming nodig is tussen verschillende gemeenten en Bureaus Jeugdzorg.

Voor zover er binnen de samenwerkingsverbanden een OPDC is, zijn coördinatoren van de samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van de scholen daarover ook tevreden. OPDC's hebben een duidelijke meerwaarde en er kan altijd een beroep op worden gedaan. De opvangcapaciteit binnen het OPDC is echter niet overal voldoende. Naast het OPDC zijn er ook andere varianten op een bovenschoolse zorgvoorziening, bleek uit de interviews. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een expertisepunt of zorglocatie ingericht.

Volgens de informatie van de samenwerkingsverbanden wordt gemiddeld de helft (51%) van het regionaal zorgbudget gespendeerd aan bovenschoolse voorzieningen, zoals het OPDC, ten behoeve van specialistische hulp aan lwoo-leerlingen, aan afstemming, standaardisering van werkwijzen en deskundigheidsbevordering. Tweeënveertig procent van het regionaal zorgbudget gaat rechtstreeks naar de scholen voor niet-geïndiceerde leerlingen. In de helft van de samenwerkingsverbanden moeten scholen een plan van aanpak op stellen om in aanmerking te komen voor een deel van het regionaal zorgbudget. In andere samenwerkingsverbanden wordt een verdeelsleutel gehanteerd, gebaseerd op het totaal aantal vmbo-leerlingen, het aantal lwoo-leerlingen of het aantal zorgleerlingen zonder indicatie. Dit laatste wordt bijvoorbeeld vastgesteld door de PCL, blijkt uit de interviews. Ook een combinatie van verdeling op basis van plannen van aanpak en een verdeelsleutel komt voor. Ten slotte wordt gemiddeld zes procent van het regionaal zorgbudget gespaard; ongeveer een derde van de samenwerkingsverband spaart een deel van het regionaal zorgbudget.

De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden zijn verdeeld over de vraag of de bekostiging voldoende is. Ongeveer de helft vindt het voldoende, de andere helft onvoldoende. Over het regionaal zorgbudget zijn de coördinatoren iets minder tevreden dan over de schoolgebonden financiering. De scholen zijn hierover nog minder tevreden dan de coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Vooral de bekostiging van de zorg voor *niet*-geïndiceerde leerlingen is onvoldoende, vindt ruim 70 procent van de scholen.
In de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat er twee groepen leerlingen zijn waarvoor het huidige bekostigingssysteem volgens veel betrokkenen niet voldoet. De eerste groep bestaat uit havo/vwo-leerlingen met gedrags- of sociaal-emotionele problemen. Voor deze leerlingen ontvangen de scholen geen extra middelen. Binnen sommige samenwerkingsverbanden is afgesproken dat voor deze leerlingen een bijdrage uit het regionaal zorgbudget kan worden aangevraagd.
De tweede groep bestaat uit leerlingen binnen vmbo en praktijkonderwijs met gedrags- of sociaal-emotionele problemen. Deze leerlingen dreigen buiten de boot vallen, wanneer hun problemen net niet groot genoeg zijn voor een REC-4 indicatie.

1.3 Zorgstructuur op schoolniveau

Hoe is de zorgstructuur op schoolniveau geregeld? Welke samenhang bestaat er tussen de rechtstreeks door de school ontvangen middelen (via indicatiestelling) en de aanwending van het (bovenschoolse) regionaal zorgbudget?

Bijna alle scholen hebben verscheidene functies op het terrein van de zorg. Het interne zorgteam bestaat onder meer uit een interne zorgcoördinator (90% van de scholen), leerlingbegeleiders/ remedial teachers (69%) en orthopedagogen (48%). Meer dan 70 procent van de scholen beschikt over een zorgadviesteam (ZAT) waarvan ook externe deskundigen deel uitmaken.
Over de zorg op schoolniveau zijn de vertegenwoordigers van de scholen tamelijk tevreden. Coördinatie, tijdig signaleren van problemen en deskundigheid zijn sterke punten. Het minst tevreden

is men over de personele capaciteit voor de leerlingenzorg en over de deskundigheid bij docenten. We zien wel verschillen tussen de schooltypen. Op de pro-scholen is men meer tevreden over de zorg dan op vmbo-scholen, en op vmbo-scholen met lwoo meer tevreden dan op vmbo-scholen zonder lwoo.
Volgens de geïnterviewde zorgcoördinatoren van de scholen is er de afgelopen jaren gewerkt aan een geïntegreerd zorgsysteem in plaats van een systeem waarbij zorgleerlingen een aparte behandeling krijgen. De zorg is naar hun mening meer 'in de klas' gebracht. Het interne zorgteam bespreekt alle zorgleerlingen, niet alleen leerlingen met een indicatie.

Naast de middelen voor geïndiceerde leerlingen ontvangen veel scholen een deel van het regionaal zorgbudget. Dit is doorgaans bedoeld voor de begeleiding van leerlingen die net niet voldoen aan de criteria voor een indicatie, maar wel extra zorg nodig hebben. Volgens de scholen heeft gemiddeld 10 procent van de vmbo-leerlingen zonder indicatie behoefte aan extra zorg op basis van een handelingsplan.
De zorgcoördinatoren die zijn geïnterviewd, ervaren een verzwaring van de problematiek van zorgleerlingen. Vooral scholen die zich hebben gespecialiseerd op zorggebied hebben hier mee te maken: op deze scholen signaleert men een verzwaring of 'verdichting' van de problematiek, ook onder leerlingen die niet in aanmerking komen voor een indicatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor leerlingen uit multi-problemgezinnen.
Het management van de geïnterviewde scholen vindt het belangrijk dat ouders worden betrokken bij de zorg binnen school. Dat gebeurt met name als hun kind wordt besproken in het zorgteam en er een handelingsplan wordt uitgevoerd. Voor de scholen is het niet altijd duidelijk wie de ouders moet begeleiden bij de indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering. Formeel moet het REC ouders ondersteunen, maar in de praktijk is het toch vaak de school.

In aanvulling op de schoolgebonden middelen en het regionaal zorgbudget zet tweederde van de scholen aanvullende middelen in. Middelen uit het eigen budget staat bovenin de top-3, daarna volgen middelen uit specifieke projecten en middelen uit het onderwijsachterstandenbeleid (GOA).
Soms gaan vmbo-scholen op zoek naar andere financieringsbronnen, blijkt uit de interviews. Zij ervaren dat ze aan de middelen voor lwoo-leerlingen niet genoeg hebben. Er zijn bijvoorbeeld scholen voor praktijkonderwijs die ESF-gelden hebben aangevraagd voor de leerlingenzorg.

Van het totale budget (schoolgebonden en regionaal zorgbudget) wordt ruim de helft (58%) besteed aan de begeleiding van de zorgleerlingen. De rest wordt besteed aan het inschakelen van deskundigen binnen en buiten het samenwerkingsverband, overleg en communicatie en deskundigheidsbevordering.

1.4 Evaluatie van de leerlingenzorg

Kunnen de scholen inzichtelijk maken:

- *Wat het effect is van de geboden zorg door scholen (effecten/resultaten van lwoo- en pro-leerlingen)?*
- *Wat de uitstroom is van geïndiceerde leerlingen, onder te verdelen in lwoo-leerlingen en pro-leerlingen?*

Het effect van de zorg moet blijken uit de resultaten van de leerlingen. Scholen houden doorgaans allerlei gegevens bij in een leerlingenadministratiesysteem. Leerlingenvorderingen horen daarbij, op bijna alle scholen (90%). Ook houden de meeste scholen doorstroomgegevens binnen de school bij (76%) en uitstroomgegevens naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt (63%). Gegevens met betrekking

tot de zorg aan zorgleerlingen (handelingsplannen, doelen) worden echter lang niet altijd geregistreerd in het leerlingenadministratiesysteem, namelijk op slechts een derde van de scholen.
In de interviews werd bevestigd dat vaak wel op leerlingenniveau wordt geëvalueerd wat het effect is van de zorg en begeleiding, maar dat de resultaten daarvan niet toegankelijk zijn op schoolniveau.

Behalve evaluatie op leerlingenniveau vindt ook evaluatie plaats van het zorgsysteem. Vrijwel alle scholen en samenwerkingsverbanden evalueren de leerlingenzorg. Het samenwerkingsverband kijkt daarbij naar het zorgbeleid, de werkwijze van de PCL en RVC en naar de samenwerking met welzijns- en zorginstellingen. Scholen evalueren het zorgbeleid op schoolniveau. Daarnaast kijkt meer dan driekwart van de scholen naar de coördinatie van de leerlingenzorg, naar het zorgaanbod en naar de standaardisering van procedures en werkwijzen. Scholen evalueren ook op groepsniveau, met name de organisatie en de uitvoering van de leerlingenzorg.
In de interviews kwam naar voren dat monitoring en evaluatie vaak een sluitpost zijn op de begroting. Coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn niet altijd tevreden over de transparantie van de evaluaties op schoolniveau. Ze hebben behoefte aan meer richtlijnen op het terrein van evaluatie.
Op basis van de evaluaties is het dan ook moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de leerlingenzorg. Het lukt scholen vaak niet om objectief vast te stellen hoe de onderwijsloopbaan van zorgleerlingen verloopt.

Secundaire analyses gegevensbestanden
Om beter zicht te krijgen op de onderwijsloopbaan van pro- en lwoo-leerlingen zijn secundaire analyses uitgevoerd op de ILT-bestanden (Integrale Leerlingentelling VO) en de IDU-bestanden (Instroom Doorstroom Uitstroom). analyses van ILT-bestanden blijkt dat het aantal pro- en lwoo-leerlingen de afgelopen vijf jaren aanmerkelijk is gestegen in de periode 2000/01 tot en met 2005/06. Omdat ook het totale leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs is gestegen in deze periode, hebben we tevens gekeken naar de ontwikkeling van het leerlingenaantal in het lwoo en pro uitgedrukt als percentage van de totale vo-populatie. Ook percentueel zien we een toename van de zorgleerlingen in deze periode. In het pro is deze stijging in verhouding het grootst. Het aandeel leerlingen in dit schooltype is ongeveer verdubbeld; een toename van 1,6 naar 3,0 procent. In het lwoo neemt het percentage toe van 8,1 naar 9,4 procent (een toename van ongeveer 16 procent).

Om vertraging in de onderwijsloopbaan van zorgleerlingen in beeld te brengen, hebben we secundaire analyses uitgevoerd op IDU-bestanden van de Inspectie. Deze bestanden zijn alleen beschikbaar voor het lwoo, niet voor het pro. Om de cijfers van het lwoo beter te kunnen interpreteren, hebben we deze vergeleken met het totale vmbo.

- Het percentage leerlingen dat in het lwoo doubleert is constant in de periode van 200/01 tot en met 2003/04 (ongeveer zes procent). In alle jaren zijn de percentages in het lwoo en het totale vmbo nagenoeg gelijk.
- Het percentage leerlingen dat ongediplomeerd uitstroomt uit het lwoo neemt gestaag toe van 2000/01 tot en met 2003/04. Verder zien we dat het percentage in het lwoo in alle jaren hoger ligt dan in het vmbo. Het is dan ook aannemelijk dat voortijdig schoolverlaten in het lwoo vaker voorkomt dan in het vmbo.[1]
- Het slaagpercentage is in het lwoo nagenoeg stabiel in de periode 2000/01 tot en met 2003/04 (91 à 92 procent). In de gehele periode ligt het slaagpercentage van het lwoo iets onder dat van het totale vmbo.

[1] Doordat we niet weten of de ongediplomeerde uitstromers worden ingeschreven op een andere school verschaft het aantal ongediplomeerde uitstromers slechts een indicatie voor voortijdig schoolverlaten.

1.5 Verticale afstemming

Hoe is de overdracht/aanlevering van leerlinggegevens door het primair onderwijs aan het voortgezet onderwijs (verticale afstemming)?

Wanneer leerlingen de overstap maken van het basisonderwijs (regulier of speciaal) naar het voortgezet onderwijs krijgt de VO-school meestal een overdrachtsdossier (91%). Volgens 22 procent van de schooldirecties zijn deze dossiers echter incompleet. Om de dossiers compleet te krijgen worden vanuit het vo aanvullende gesprekken gevoerd met basisscholen, ouders en leerlingen en worden aanvullende tests afgenomen.
Overleg met reguliere en speciale basisscholen wordt regelmatig gehouden. De vertegenwoordigers van de scholen en de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden vinden dit overleg zeer nuttig. De geïnterviewden toonden zich niet erg tevreden met de overdracht van gegevens vanuit het basisonderwijs. De basisscholen leveren ongelijksoortige gegevens aan, omdat ze meestal geen onderlinge afspraken hebben gemaakt over de samenstelling van dossiers. Bovendien zijn er klachten bij de vmbo-scholen over te late en onvolledige aanlevering van de dossiers. In de derde plaats zien veel basisscholen in de privacywetgeving een belemmering om gegevens over te dragen. Voor veel vmbo-scholen zijn deze problemen reden om zelf toetsen af te nemen in groep 8 van de basisschool. Soms zijn er vanuit het samenwerkingsverband afspraken gemaakt met het basisonderwijs over een uniform toetssysteem.
De overgang van het vmbo naar het mbo verloopt beter, volgens de geïnterviewden. Wel zijn sommige schooldirecteuren van mening dat men in het mbo nog meer zou moeten doen aan de preventie van voortijdig schoolverlaten.

1.6 Horizontale afstemming

Hoe is de afstemming en de verwijzing naar het (v)so en andere ketenpartners (horizontale afstemming?

Overleg tussen scholen binnen het samenwerkingsverband en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (de REC-scholen) komt iets minder vaak voor. Vanuit het praktijkonderwijs zijn er de meeste contacten, daarna volgen vmbo-scholen met lwoo. Ook deze contacten worden over het algemeen nuttig gevonden.
Uit de interviews blijkt een wisselende waardering voor de relatie met de REC's. In sommige samenwerkingsverbanden is men tevreden, maar er zijn ook frustraties over de communicatie over indicatiestelling, plaatsing van leerlingen en ambulante begeleiding. Vooral bij de REC's in cluster 4 zijn er wachtlijsten, daardoor blijven leerlingen met een REC-indicatie langer op een vmbo-school zitten dan wenselijk is. Ook is er vaak een tekort aan ambulante begeleiding vanuit het REC.
Enkele geïnterviewde coördinatoren pleiten voor ontschotting tussen het vmbo en het speciaal onderwijs. Er zou bijvoorbeeld één indicatieorgaan moeten komen. Ontschotting zou volgens deze coördinatoren ook bijdragen aan de oplossing van het plaatsingsprobleem.

De coördinatoren van samenwerkingsverbanden wijzen ook op het belang van goede relaties met Bureau Jeugdzorg, maatschappelijk werk, RMC en Leerplicht. Dit is medebepalend voor het succes van de leerlingenzorg.
Vanuit de scholen wordt erop gewezen dat de horizontale afstemming soms te wensen overlaat, met name met Bureau Jeugdzorg, als gevolg van lange wachtlijsten, waardoor de hulpverlening stagneert. Ongeveer tachtig procent van de scholen zegt dat dit probleem meestal of altijd speelt bij verzoeken om hulpverlening. Ook de verwijzing van leerlingen naar het speciaal onderwijs verloopt niet altijd soepel. Bijna veertig procent van de scholen zegt dat zich hierbij meestal of altijd problemen voordoen.

Sommige van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de scholen betreuren dat overdracht van dossiers vaak niet plaatsvindt. Bureau Jeugdzorg begint met de opbouw van een nieuw dossier, in plaats van gebruik te maken van het dossier van de school. Een ander verbeterpunt is volgens de scholen dat de Bureaus Jeugdzorg meer vraaggericht zouden moeten werken.

2 Inleiding en onderzoeksvragen

In de periode van 1998 tot en met 2002 is met de invoering van het vmbo ook een nieuwe zorgstructuur tot stand gekomen in het voortgezet onderwijs. Het mlk- en lom-onderwijs is omgezet naar praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Daarbij werd een gemengd model voor bekostiging geïntroduceerd. Scholen ontvangen directe bekostiging per geïndiceerd kind; samenwerkingsverbanden van scholen voor voortgezet en speciaal voortgezet onderwijs ontvangen een regionaal zorgbudget.
In het voorjaar van 2006 hebben Oberon en Sardes in opdracht van het ministerie van OCW, directie Voortgezet Onderwijs, een evaluatie uitgevoerd van het gemengde model voor bekostiging van de zorgstructuur in het vmbo. Hiertoe had de minister een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer. Het evaluatieonderzoek zou antwoord moeten geven op de volgende vragen:

De uitvoerbaarheid van het gemengde model.

1. Hoe is de uitvoerbaarheid van de financiële- en organisatiestructuur van deze wijze van bekostiging?

Zorgstructuur

2. Hoe is de zorgstructuur op *schoolniveau* geregeld? Welke samenhang bestaat er tussen de rechtstreeks door de school ontvangen middelen (via indicatiestelling) en de aanwending van het (bovenschoolse) regionaal zorgbudget?
3. Hoe is de zorgstructuur op het niveau van het *samenwerkingsverband* geregeld? Hoe is de samenhang hiertussen? Hoe werkt de verdelingssystematiek van het regionaal zorgbudget binnen het samenwerkingsverband? Is de bekostiging van de zorg (via het gemengde model) toereikend?

Effecten van de leerlingenzorg

4. Kunnen de scholen inzichtelijk maken:
    - Wat het effect is van de geboden zorg door scholen (effecten/resultaten van lwoo- en pro-leerlingen)?
    - Wat is de uitstroom van geïndiceerde leerlingen, onder te verdelen in lwoo-leerlingen en praktijkschool-leerlingen?

Verticale en horizontale afstemming

5. Hoe is de overdracht/aanlevering van leerlingengegevens door het primair onderwijs aan het voortgezet onderwijs?
6. Hoe is de afstemming en de verwijzing naar het (v)so?

Voordat we de opzet presenteren van de evaluatie die op deze vragen antwoord moet geven, gaan we in het volgende hoofdstuk eerst uitvoeriger in op het onderwerp van onderzoek: het gemengde model voor de bekostiging van de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs.

3 Achtergrond: het gemengde bekostigingsmodel

3.1 Inleiding

In 1998 is de nieuwe wet op het voorgezet onderwijs (WVO) van kracht geworden. In de periode tussen 1999 en 2002 is de beleidsoperatie vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) uitgevoerd. De schooltypen vbo en mavo zijn omgezet in de vier leerwegen van het vmbo.
Een van de doelen van de vernieuwingen in het vmbo is dat zoveel mogelijk leerlingen het vmbo met een diploma afsluiten. De meeste leerlingen zullen dat doel op eigen kracht en zonder bijzondere voorzieningen kunnen bereiken, maar er zijn ook leerlingen die daarbij extra zorg nodig hebben.
Bij de invoering van het vmbo zijn de voormalige ivbo-afdelingen, vso-lom en vso-mlk omgezet in leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Praktijkonderwijs is bedoeld als eindonderwijs voor leerlingen van wie redelijkerwijs aangenomen mag worden dat ze het diploma vmbo niet kunnen behalen. Om toegelaten te worden tot het praktijkonderwijs dient de leerling te beschikken over een indicatie voor dit type onderwijs. Leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor leerlingen in het vmbo die met extra begeleiding het vmbo kunnen afsluiten met een diploma.

In de periode waarin het vmbo is ingevoerd is een dekkend landelijk netwerk tot stand gekomen van samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs (VO-SVO), in totaal 83. De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor een dekkende zorgstructuur binnen hun regio. Alle leerlingen dienen de zorg te krijgen die zij nodig hebben om zich op de best mogelijke manier te ontwikkelen. Dit houdt onder meer in dat de beschikbare middelen voor zorg binnen het samenwerkingsverband zo effectief mogelijk moeten worden ingezet.
De zorgstructuur is de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden. Zij zijn verantwoordelijk voor een ‘breed continuüm van zorg’; in principe moet elke leerling die extra zorg behoeft, passende ondersteuning kunnen vinden binnen de scholen van het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden zijn verplicht jaarlijks een zorgplan op te stellen. Het zorgaanbod verschilt per samenwerkingsverband, maar in elk samenwerkingsverband is er in elk geval de mogelijkheid tot het volgen van praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. Voor het lwoo bestaan diverse vormen; sommige samenwerkingsverbanden kozen voor een centrale voorziening, een orthopedagogisch en -didactisch centrum (opdc), andere voor een decentrale uitvoering van de zorgtaken op de vmbo-scholen in het samenwerkingsverband. Sommige samenwerkingsverbanden beschikken over bovenschoolse voorzieningen zoals een time-out voorziening. In 2004 rapporteerde het SCO-Kohnstamm Instituut dat de structuur van het zorgvoorzieningenaanbod volgens een derde van de coördinatoren van samenwerkingsverbanden ‘nagenoeg af’ was; een kwart van de coördinatoren noemt de voorzieningenstructuur ‘dekkend’. De meeste samenwerkingsverbanden signaleren geen problemen bij de plaatsing van geïndiceerde leerlingen. De kwaliteit van de zorg behoeft vaak nog wel verbetering. Verder blijkt dat er een forse groep leerlingen is zonder indicatie die toch zorg behoeven – variërend van enkele tot 300 leerlingen per samenwerkingsverband.[2] De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen geïndiceerde leerlingen pro/lwoo tot 2003. Over de aantallen niet-geïndiceerde lwoo- leerlingen zijn geen precieze cijfers bekend.

[2] Derriks, M. e.a. (2004) *Zorg in beeld: kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de zorgvraag en het zorgaanbod in de samenwerkingsverbanden vo.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Tabel 3.1 Aantal leerlingen lwoo/pro in het vo. Aantallen x 1000

Jaar	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aantal lwoo/pro (tot 2002 SVO-lom en SVO-mlk)	77,2	79,3	80,0	82,0	86,6	92	98	103,5	102,2	102,9
Aantal leerlingen VO	878,3	869,2	859,0	852,9	856,3	861,6	862,9	872,1	879,8	889,9
% lwoo/pro t.o.v. totaal VO	8,8%	9,1%	9,3%	9,6%	10,1%	10,7%	11,4%	11,9%	11,6%	11,6%

* Bron: Min.OCW

3.2 De bekostiging van de zorgstructuur

Sinds 2002 geldt er voor het lwoo en het praktijkonderwijs een gemengd bekostigingsmodel.[3]
In het gemengde model is er sprake van twee typen bekostiging:

1) Scholen ontvangen directe bekostiging per geïndiceerd kind (lwoo of pro). Voor geïndiceerde leerlingen geldt dat scholen een open-einde-bekostiging ontvangen voor de leerlingen die door de verwijzingscommissie toelaatbaar worden geacht voor dit type onderwijs.
2) Scholen ontvangen bekostiging voor niet-geïndiceerde zorgleerlingen via een regionaal zorgbudget dat wordt toegekend aan het samenwerkingsverband waar de school deel van uitmaakt. De omvang van dit budget wordt bepaald op basis van het aantal niet-geïndiceerde leerlingen in leerjaar 3 en 4 van het vmbo. Het doel van het regionaal zorgbudget is de samenwerkingsverbanden in staat te stellen een zorgaanbod te verschaffen aan leerlingen die extra zorg nodig hebben, maar voor wie de school geen bekostiging ontvangt via indicatiestelling voor praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. Het regionaal budget heeft eveneens tot doel om in het samenwerkingsverband de ontwikkeling van een gezamenlijk zorgbeleid te stimuleren.

In het onderstaande schema is te zien hoe het niveau van de zorg wordt bepaald door de zorgbehoefte van de leerling. Ook wordt in het schema duidelijk welke zorg wordt geboden op schoolniveau en welke op bovenschools niveau en hoe deze zorg bekostigd wordt.

[3] Voordat het bekostigingsmodel is ingevoerd, heeft de minister advies gevraagd aan de Onderwijsraad. Het ideale model van bekostiging zou volgens de raad bestaan uit landelijke indicatiestelling voor het praktijkonderwijs en allocatie van de middelen voor lwoo naar de samenwerkingsverbanden. De raad gaf in het advies aan dat het ideale model op korte termijn niet haalbaar zou zijn. Het door de minister voorgestelde 'gemengde' model zag de raad als overgangsmodel. Het ideale model zou volgens de raad moeten dienen als perspectief voor de toekomst. Beheersbaarheid van kosten en de juiste inzet van middelen voor de juiste doelgroepen zouden belangrijke uitgangspunten moeten zijn bij de verdere ontwikkeling en de bekostiging van de zorgstructuur in het onderwijs.

Tabel 3.2 Zorgstructuur binnen een samenwerkingsverband VO-SVO

Niveau	Bekostiging	Vorm van leerlingenzorg	Zorgbehoefte
School	Basis-bekostiging	Leerlingbegeleiding: • leerlingvolgsysteem; • mentor; • leerlingbegeleider; • contactfunctionaris	Reguliere zorg De reguliere zorg in het voortgezet onderwijs begint bij binnenkomst van een leerling uit het primair onderwijs, al dan niet vergezeld met een onderwijskundig rapport. Om problemen zo vroegtijdig mogelijk te signaleren worden er toetsen en/of testen afgenomen en worden er observaties gedaan. Het gaat daarbij met name om capaciteiten van de leerling, de leervorderingen, de schoolbeleving en het sociaal-emotionele gedrag in de klas. De verzamelde gegevens worden in het leerlingvolgsysteem ondergebracht en gebruikt als agendapunten voor leerling-besprekingen.
School	Indicatie-bekostiging Regionaal zorgbudget	Aanvullende zorg • remedial teaching; • schakelklassen; • intern zorgteam; • interne deskundigen; • preventieve ambulante begeleiding	Aanvullende zorg Aan leerlingen bij wie is vastgesteld dat reguliere zorg ontoereikend is, wordt aanvullende zorg geboden. Dit geldt zowel voor niet-geïndiceerde leerlingen als voor leerlingen die lwoo of pro geïndiceerd zijn. Het zorg(advies)team op de betreffende school speelt hierin een belangrijke rol. In het individuele handelingsplan worden na diagnose de compenserende en remediërende programma's vermeld en de tijd en wijze van uitvoering. Bij de uitvoering kan van diverse deskundigen gebruik gemaakt worden.
School	Indicatie-bekostiging Regionaal zorgbudget	Speciale zorg met externe hulp in regulier onderwijs	Speciale zorg Aan leerlingen voor wie aanvullende zorg niet voldoende is, wordt speciale zorg geboden. Vaak is voor deze speciale zorg externe deskundigheid nodig. In het handelingsplan wordt aangegeven welke hulp wordt geboden en welke instanties daarbij betrokken zijn.
Boven-schools	Indicatie-bekostiging Regionaal zorgbudget	Speciale zorg in aparte voorzieningen • OPDC • Time-out	Externe speciale zorg Leerlingen die niet binnen het regulier voortgezet onderwijs kunnen worden opgevangen, worden verwezen naar aparte voorzieningen. In deze voorzieningen is sprake van een orthodidactische en orthopedagogische benadering. Het gaat hier om aparte voorzieningen voor lwoo en time-out opvang.

Samengevat ziet de bekostiging van leerlingenzorg er als volgt uit:

Tabel 3.3 Bekostiging van de zorgstructuur in het vmbo

Bekostigingsvorm	
Directe bekostiging aan scholen op basis van indicatie lwoo/pro	Scholen ontvangen boven op de basisbekostiging een aanvullende open einde bekostiging per geïndiceerd kind (lwoo of pro); € 3800.
Bekostiging van Regionale verwijzingscommissies	De indicatie lwoo/pro wordt volgens landelijke criteria verricht door een regionale verwijzingscommissie (RVC). Voor de werkzaamheden van een RVC is een subsidie van € 150.000,- per RVC beschikbaar en een aanvullende bekostiging van € 22,- per leerling in de derde en vierde klas vmbo.[4]
Bekostiging via regionaal budget aan swv	Scholen ontvangen bekostiging voor zorgleerlingen die niet geïndiceerd zijn via een regionaal budget dat wordt toegekend aan het samenwerkingsverband waar de school deel van uitmaakt. De samenwerkingsverbanden zijn verplicht jaarlijks zorgplannen op te stellen waarin ze hun ambitie weergeven en de bestedingen verantwoorden. Het samenwerkingsverband verdeelt het beschikbare budget onder de scholen. De verdelingssystematiek verschilt per samenwerkingsverband. De omvang van dit budget is gekoppeld aan het aantal vmbo-leerlingen in het derde en vierde leerjaar. Scholen kunnen hun deel van het budget bijvoorbeeld inzetten voor niet-geïndiceerde lwoo-leerlingen. De hoogte voor het bedrag per leerling voor de berekening van het regionaal zorgbudget voor het jaar 2005 was € 140,- , voor 2006 is het € 160,- Vanaf augustus 2005 tot en met december 2005 ontvangen scholen een aanvullende bekostiging van € 63,- per leerling voor het inrichten of uitbreiden van Reboundvoorzieningen. In 2006 is dat €83,- De beschikbare middelen worden eveneens toegekend naar rato van het aantal vmbo-leerlingen in klas 3 en 4.

3.3 De praktijk

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het systeem van gemengde bekostiging in de praktijk leidt tot een aantal problemen:

Administratieve lasten voor scholen en swv
Al bij de invoering van het model werden er door scholen veel klachten geuit over de administratieve lasten die dit model met zich zou meebrengen. De tijd en energie die bureaucratie en ingewikkelde toelatingscriteria vragen, zou ten koste gaan met van de zorg die rechtstreeks aan leerlingen kan worden geboden. De klachten lijken op de bezwaren die naar voren zijn gebracht naar aanleiding van WSNS en LGF. Ook daar kwam veel commentaar op de bureaucratie, met name bij de indicatiestelling[5]. De toename van meer ‘secundaire’ taken in het onderwijs is overigens niet uitzonderlijk. Ook voor de sector als geheel geldt dat de secundaire taken (administratie, beleid en

[4] Cfi (2005) Regeling regionaal zorgbudget , subsidie regionale verwijzingscommissie vo en Reboundvoorzieningen 2005.
[5] Vermaas, J. & J. van der Pluijm (2005), Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvatting van de onderzoeksrapporten en reviews.

beheer) relatief veel meer tijd zijn gaan vragen dan de primaire taken (lesgeven en begeleiden van leerlingen)[6]. Dit zien we in alle onderwijssoorten. Deconcentratie van overheidstaken en regelgeving leidt tot een toename van administratieve en beheerstaken op decentraal niveau (zoals de samenwerkingsverbanden vo). Ook de Algemene Rekenkamer stelt in het rapport *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*[7] dat de indicatiestelling voornamelijk een administratieve procedure is, gericht op kostenbeheersing. Een geïndiceerd kind betekent weliswaar dat de school extra geld ontvangt voor deze leerling, maar de indicatie zegt niets over wat er daadwerkelijk moet gebeuren om de leerling de zorg te bieden die hij of zij nodig heeft.
Het SCO-Kohnstamm Instituut heeft de inzet van het regionaal zorgbudget onderzocht. In de meeste samenwerkingsverbanden wordt het budget (deels) verdeeld op basis van beleid, speerpunten en actieplannen van scholen. Voor een ander deel gebeurt dit naar rato van het leerlingenaantal. Bij de inzet zien we dat verreweg het grootste deel van het budget aan primaire taken wordt besteed (opvang van leerlingen, ambulante begeleiding, klassenverkleining), maar een aanzienlijk deel gaat op aan secundaire taken. Bijna alle samenwerkingsverbanden besteden een deel van het budget aan organisatie (gemiddeld 16%). Een andere veel voorkomende secundaire besteding is deskundigheidsbevordering (gemiddeld 12%)[8].

Verantwoording besteding beschikbare middelen
In het bovengenoemde rapport concludeert de Rekenkamer dat scholen en samenwerkingsverbanden niet kunnen aangeven waaraan het geld voor zorgleerlingen wordt besteed en welke effecten deze besteding heeft. Ook is de samenhang tussen het regionaal budget en de direct door de school ontvangen middelen niet duidelijk. De toepassing van het zelfevaluatiekader dat ontwikkeld is door de projectgroep Kwaliteit van de leerlingenzorg kan wellicht bijdragen aan een betere verantwoording door scholen. Het evaluatiekader helpt scholen een ontwikkelagenda op te stellen en gerichter te sturen met zorgmiddelen. Eveneens kan met behulp van dit kader toegewerkt worden naar een stelsel van benchmarking. Hiermee kan de verbetering van de sector als geheel inzichtelijk worden gemaakt.[9]
Onderdeel van het zelfevaluatiekader is een financiële module, de MRV-scan (Middelen, Rendement, Visie). Met behulp van de MRV-scan kunnen scholen en samenwerkingsverbanden inzichtelijk maken welke middelen ze inzetten voor leerlingenzorg en of de middelen besteed worden aan zaken die passen binnen de zorgvisie van de school.

Adequate afstemming middelen en zorg
Eveneens volgens de Rekenkamer ontbreekt het scholen en samenwerkingsverbanden aan voldoende deskundigheid en informatie om de zorg en de zorgstructuur adequaat op de beschikbare middelen af te kunnen stemmen.

Verschillen in bekostiging en indicatiestelling PO en VO
De overdracht van zorgleerlingen van primair naar voortgezet onderwijs kent nog een aantal gebreken die te maken hebben met verschillen in bekostiging en indicatiestelling.

---

6 Onderwijsraad (2004), *Bureaucratisering in het onderwijs.* Den Haag.
7 Algemene Rekenkamer (2005), Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. SDU: Den Haag.
8 Derriks, M. & E. Voncken (2004) *Inzet van het Regionaal Zorgbudget.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
9 www.leerlingenzorgvmbopro.nl

3.4 Te beantwoorden vragen

Doel van de leerlingenzorg in het vmbo is elke leerling de zorg bieden die hij of zij nodig heeft om zich zo goed mogelijk te kunnen ontwikkelen. De zorg voor leerlingen loopt uiteen van reguliere zorg tot en met zorg in speciale, bovenschoolse voorzieningen. Over de inrichting en kwaliteit van de zorgstructuur is tamelijk veel bekend, maar of de ontvangen bekostiging ook toereikend is voor het kunnen bieden van de gevraagde zorg en of de bekostiging effectief wordt gebruikt, is niet bekend. Ook de wijze waarop de beschikbare middelen worden ingezet. Met het evaluatieonderzoek waarvan we in dit rapport de resultaten presenteren, hebben we antwoord gezocht op deze en andere vragen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de opzet, organisatie en uitvoering van het evaluatie-onderzoek.

4 Opzet, organisatie en uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek naar de bekostiging van de zorg in het voortgezet onderwijs bestaat uit drie onderdelen, namelijk:
1. een survey onder coördinatoren van samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs - speciaal voortgezet onderwijs (VO - SVO) en onder vertegenwoordigers van vmbo- en pro-scholen;
2. interviews bij tien samenwerkingsverbanden en scholen uit deze samenwerkings-verbanden en
3. secundaire analyses op bestanden van de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Inspectie van het Onderwijs.

In dit hoofdstuk worden de opzet, organisatie en uitvoering van het onderzoek beschreven. Elk van de drie onderdelen wordt in een aparte paragraaf beschreven.

4.1 Survey

Onderzoeksgroep
Voor het survey zijn eind februari/begin maart 2006 de coördinatoren van alle 83 samenwerkingsverbanden VO-SVO schriftelijk verzocht om mee te werken aan het landelijke evaluatieonderzoek naar de zorgstructuur en het gemengde model van bekostiging van de leerlingenzorg in het (speciaal) voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd is een aselect getrokken steekproef benaderd van 430 vestigingen van scholen met een vmbo-afdeling, uit de totale populatie van 855. Bovendien zijn alle scholen met een afdeling voor praktijkonderwijs (*N* = 175) benaderd. Verder zijn zestien OPDC's zijn aangeschreven. Omwille van de leesbaarheid spreken we in dit verslag consequent van scholen waarmee zowel scholen als vestigingen worden bedoeld.

Vragenlijsten
Er zijn aparte vragenlijsten voor de samenwerkingsverbanden en voor de scholen geconstrueerd, die een sterke overlap in onderwerpen bevatten. De vragenlijsten zijn opgezet rondom een viertal onderwerpen, te weten:
(1) de uitvoerbaarheid van het gemengde financieringsmodel;
(2) de zorgstructuur binnen scholen en samenwerkingsverbanden;
(3) de evaluatie van de leerlingenzorg en
(4) de verticale en horizontale afstemming.

Er zijn voornamelijk gesloten vragen in de vragenlijst opgenomen. Daarnaast zijn er ook enkele open vragen in de vragenlijst aangeboden. De open vragen boden respondenten de mogelijkheid aanvullende informatie te verstrekken als toelichting op de gesloten vragen. In de vragenlijst waren enkele kernvragen verplicht, over de toereikendheid van de financiën, de uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel en de voorkeur voor het toekomstige bekostigingsmodel. Voor sommige onderdelen is een *routing* gehanteerd zodat de respondenten alleen de vragen kregen voorgeschoteld die, gelet op de eerder gegeven antwoorden, relevant waren.

Procedure
Aan de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden en directies van scholen is verzocht om de vragenlijst *online* in te vullen. Daartoe is in het schriftelijke verzoek tot deelname een korte

invulinstructie opgenomen met vermelding van de webpagina waarop de internetvragenlijst werd aangeboden, de gebruikersnaam en het wachtwoord. Voor het invullen van de vragenlijst hebben de samenwerkingsverbanden en scholen vier weken de tijd gekregen. Er is hierbij rekening gehouden met het verschil in de voorjaarsvakantie tussen de vakantieregio's.

Responsverhogende maatregelen en definitieve respons

Om de respons positief te beïnvloeden, zijn meerdere gerichte maatregelen getroffen. Te weten:

- bij de uitnodigingsbrief is een aanbevelingsbrief van OCW gevoegd;
- het survey is aangekondigd in nieuwsbrieven van enkele onderwijsorganisaties;
- tijdens de periode van gegevensverzameling was een helpdesk operationeel voor de respondenten;
- kort na het verstrijken van de invuldatum in maart zijn de samenwerkingsverbanden en scholen die nog niet of onvolledig hadden gerespondeerd, telefonisch gerappelleerd;
- halverwege april is een tweede, nu schriftelijke, rappellering uitgevoerd;
- samenwerkingsverbanden en scholen die tijdens een rappel aangaven niet meer te beschikken over de brief met de benodigde inloggegevens hebben deze telefonisch dan wel via de e-mail opnieuw verstrekt gekregen.

Bij het telefonisch rappel zijn samenwerkingsverbanden en scholen die niet aan het onderzoek wilden meedoen gevraagd naar de achterliggende reden. Het merendeel van de respondenten gaf te kennen het te druk te hebben. Ook is door verscheidene respondenten naar voren gebracht dat scholen vele malen per jaar worden verzocht mee te werken aan een onderzoek.

Uit responsanalyses is gebleken dat een specifiek deel van de vragen, in het bijzonder enkele vragen over de financiën, vaak niet is ingevuld door de scholen. Analyses hebben aangetoond dat dit vooral de scholen betreft die geen pro of lwoo aanbieden. Dit zijn dus de scholen die geen ervaring hebben met specifieke onderdelen van de bekostigingssystematiek van zorgleerlingen. Bij de open vragen is voorts meer dan eens opgemerkt dat het tamelijk veel tijd kost financiële gegevens boven tafel te krijgen. Ook hebben verscheidene respondenten aangegeven dat men hier geen goed zicht op heeft. Een aanvullende belronde onder scholen leverde hetzelfde beeld op.

Door dezelfde responsanalyses is ook aan het licht gekomen dat bijna een vijfde van de respondenten voortijdig is afgehaakt bij het invullen van de vragenlijsten. Besloten is de gegevens van respondenten die de vragenlijst voor minder dan de helft hebben ingevuld niet mee te nemen in de uiteindelijke analyses. Na opschoning van de gegevens van de samenwerkingsverbanden blijven er 52 ingevulde vragenlijsten over die worden geanalyseerd. Daarnaast zijn er vragenlijsten analyseerbaar van 194 scholen en zes OPDC's.

Tabel 4.1 (Deel)populatie, onderzoeksgroep en responspercentage

	Populatie	Steekproef	Respons	Respons-percentage*	Respons als % van populatie
Samenwerkingsverbanden	83	83	52	63	63
Scholen voor pro	175	175	48	27	27
Scholen voor vmbo	855	430	146	34	17

* De werkelijke responspercentages liggen hoger; we gaan hier uit van de aantallen analyseerbare vragenlijsten

We kunnen concluderen dat er vooral onder de samenwerkingsverbanden een hoge respons is gehaald. De scholen hebben volgens de verwachting gerespondeerd. Bij veel survey-onderzoek ligt de respons rond de dertig procent.

Als we de responsgroep samenwerkingsverbanden op basis van enkele achtergrondkenmerken vergelijken met de populatie samenwerkingsverbanden in Nederland blijkt dat er een representatieve groep samenwerkingsverbanden is verkregen. We hebben hierbij gekeken naar de regionale spreiding en naar het aantal scholen per samenwerkingsverband.

Bij de trekking van de steekproef zijn alle scholen voor praktijkonderwijs meegenomen. Gezien het grote aantal scholen voor vmbo hebben we niet al deze scholen benaderd, maar een aselecte steekproef van ongeveer vijftig procent. De consequentie daarvan is dat de verhoudingen in de responsgroep niet dezelfde zijn als in de populatie. Dit is te zien aan de laatste kolom in Tabel 4.1: naar verhouding doen er veel scholen voor praktijkonderwijs mee (27%) en weinig vmbo-scholen (17%). Bij de analyses is gecorrigeerd voor afwijkingen ten opzichte van de totale populatie. Dit is gedaan door de pro-scholen in de analyses een minder zwaar gewicht te geven dan de vmbo-scholen. Daardoor kunnen we bij de presentatie van de resultaten generaliserende uitspraken doen voor alle scholen samen. Waar er significante verschillen zijn tussen pro en vmbo, wordt dit vermeld.

De resultaten van het survey worden in beschreven in de hoofdstukken 5 (survey onder samenwerkingsverbanden) en 6 (survey onder de scholen).

4.2 Interviews

Om meer zicht te krijgen op de succesfactoren en belemmeringen bij het gemengde model van bekostiging, zijn verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van tien samenwerkingsverbanden.

Selectie en benadering samenwerkingsverbanden
Bij de selectie van de tien samenwerkingsverbanden is gestreefd naar een spreiding in regio (zowel uit stedelijke als plattelandsgebieden) en een spreiding in grootte (zowel kleine, middelgrote als grote). Aanvullend zijn voor de selectie de resultaten van het survey onder de coördinatoren van het samenwerkingsverband gebruikt. Gestreefd is naar het verkrijgen van een groep samenwerkingsverbanden die verschilt in het oordeel over de toereikendheid van de schoolgebonden financiering en van het regionaal zorgbudget voor de (bovenschoolse) leerlingenzorg. Verschillen in het oordeel over de uitvoerbaarheid van het huidige gemengde bekostigingsmodel zijn eveneens meegenomen bij de selectie.

Voor het voeren van verdiepende interviews met een tiental samenwerkingsverbanden en scholen uit deze samenwerkingsverbanden zijn in de eerste week van april tien samenwerkingsverbanden per brief benaderd. In principe wilden alle benaderde samenwerkingsverbanden hun medewerking verlenen aan het onderzoek. Maar omdat twee samenwerkingsverbanden niet konden deelnemen binnen de gestelde onderzoekstermijn zijn er twee vervangende samenwerkingsverbanden benaderd die leken op de in eerste instantie geselecteerde samenwerkingsverbanden.

Onderzoeksgroep
De tien samenwerkingsverbanden zijn uitgenodigd voor (a) een diepte-interview met de coördinator van de samenwerkingsverbanden en (b) een groepsinterview met een groep van drie tot vier goed ingevoerde schoolmanagers en coördinatoren leerlingenzorg van scholen uit het samenwerkingsverband. We hebben nadrukkelijk verzocht in gesprek te komen met sleutelfiguren van verschillende scholen voor voortgezet onderwijs, waarbij een school voor praktijkonderwijs (pro), een school met

leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en een vertegenwoordiger van het OPDC niet mochten ontbreken, mits die in het samenwerkingsverband aanwezig waren. Elk interview is door een tweetal onderzoekers afgenomen. Ter voorbereiding op de interviews is het meest recente zorgplan van de samenwerkingsverbanden bestudeerd. Verder zijn de resultaten van de vragenlijsten van de samenwerkingsverbanden en, voor zover beschikbaar, de daarin participerende scholen doorgenomen.
Uiteindelijk zijn interviews gevoerd met in totaal 35 vertegenwoordigers van scholen. Drieëntwintig vertegenwoordigers waren managers: voornamelijk locatie- of vestigingsdirecteuren. De andere twaalf waren voornamelijk zorgcoördinatoren.

Doel en inhoud interviews
Het doel van de gesprekken was om verdiepende informatie te verkrijgen over het functioneren van het gemengde bekostigingsmodel in de dagelijkse onderwijspraktijk. Omdat de coördinatoren van samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van scholen op een andere manier naar het bekostigingsmodel kijken, zijn er afzonderlijke gespreksleidraden ontwikkeld voor de individuele gesprekken met de coördinatoren en voor de groepsgesprekken. In de gesprekken met de coördinatoren van het samenwerkingsverband werd vooral stilgestaan bij de ervaringen met de structuur van de leerlingenzorg en de financiering van de (bovenschoolse) leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel. Hierbij stonden uiteraard de ervaringen binnen het betreffende samenwerkingsverband centraal. Ook de voor- en nadelen van het bestaande financieringsmodel in algemene zin werden ter sprake gebracht. In de groepsgesprekken met sleutelfiguren van verschillende scholen is onder meer gesproken over wat het gemengde bekostigingsmodel betekent voor de inrichting en het functioneren van de leerlingenzorg in en rondom de scholen.

In hoofdstuk 7 beschrijven we hoe het zorgsysteem in deze tien samenwerkingsverbanden er uitziet, en hoe het gemengde model voor de bekostiging daar in de praktijk werkt.

4.3 Secundaire analyses

Om een aantal kwantitatieve ontwikkelingen in het lwoo en het pro in beeld te brengen, hebben we secundaire analyses uitgevoerd op ILT-bestanden van Cfi en op IDU-bestanden van de Inspectie. De ILT-bestanden bevatten gegevens van de Integrale Leerlingentelling VO. Met behulp van deze gegevens brengen we in beeld hoe de leerlingenaantallen in het lwoo en pro zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot die in het totale voortgezet onderwijs. De IDU-bestanden bevatten per VO-locatie gegevens van de in-, door- en uitstroom van leerlingen. Deze bestanden zijn niet beschikbaar voor het praktijkonderwijs. Met behulp van de IDU-gegevens maken we een vergelijking tussen het lwoo en het totale vmbo. We kijken daarbij naar een drietal indicatoren: doubleren, ongediplomeerde uitstroom en slaagpercentages.

De bevindingen uit de secundaire analyses worden gepresenteerd in het hoofdstuk 8, tevens het laatste hoofdstuk van dit rapport.

5 Survey onder de samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk presenteren we de gegevens van het survey onder de samenwerkingsverbanden. Daartoe zijn de vragenlijsten van 52 samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Vrijwel alle vragenlijsten zijn ingevuld door de coördinator of directeur van het samenwerkingsverband. In enkele gevallen is de vragenlijst ingevuld door de voorzitter of een lid van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Bij de presentatie van de resultaten volgen we de onderzoeksvragen. We beginnen dus in paragraaf 5.1 met de uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel (onderzoeksvraag 1). Vervolgens beschrijven we de zorgstructuur binnen de samenwerkingsverbanden (onderzoeksvraag 2). De daaropvolgende paragraaf gaat over de evaluatie van de leerlingenzorg (onderzoeksvraag 4) en het hoofdstuk wordt afgesloten met de horizontale en verticale afstemming van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband (onderzoeksvragen 5 en 6).

5.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel

Regionaal zorgbudget
Samenwerkingsverbanden krijgen voor het bieden van leerlingenzorg aan leerlingen een regionaal zorgbudget. Het gemiddelde bedrag dat een samenwerkingsverband ontvangt als regionaal zorgbudget is ongeveer 450 duizend euro. De verschillen in de toegekende budgetten zijn groot (zie tabel 5.1). Dit heeft natuurlijk alles te maken met de omvang van het samenwerkingsverband en het aantal zorgleerlingen.

*Tabel 5.1 Hoeveel bedroeg het regionaal zorgbudget in het schooljaar 2004-2005? (*n = *48)*

Gemiddelde	Minimum	Maximum
€ 449.576,-	€ 38.000,-	€ 1.650.000,-

Samenwerkingsverbanden kunnen het regionaal zorgbudget besteden aan de leerlingenzorg op bovenschools niveau en op schoolniveau. Gemiddeld wordt iets meer dan de helft van het regionaal zorgbudget (51%) gespendeerd aan de bovenschoolse voorzieningen binnen het samenwerkingsverband; 42% gaat naar de scholen met een vmbo-afdeling. Binnen de meeste samenwerkingsverbanden wordt het budget tamelijk gelijkelijk verdeeld over scholen en bovenschoolse voorzieningen. Er zijn ook voorbeelden van een zeer ongelijke verdeling. Eén op de zes samenwerkingsverbanden (16%) geeft aan dat het volledige regionaal zorgbudget bovenschools wordt ingezet. Dat al het geld naar de scholen gaat, komt slechts voor bij één samenwerkingsverband.

*Tabel 5.2 Welk deel van het regionaal zorgbudget is op schoolniveau besteed, welk deel op bovenschools niveau en welk deel is in reserve gehouden? (*n = *52)*

	Gemiddeld %
Bovenschoolse voorzieningen (bijv. OPDC)	51
Scholen met een vmbo-afdeling	42
Reserve	6

De meeste samenwerkingsverbanden (63%) hebben in 2004-2005 geen zorggelden uit het regionaal zorgbudget gespaard. Als er zorggelden worden gespaard dan betreft dit meestal een klein percentage, gemiddeld zes procent. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die een aanzienlijk deel

van het budget sparen. Enkele samenwerkingsverbanden hebben dertig procent van het regionaal zorgbudget in reserve gehouden.

Tevredenheid verdeling regionaal zorgbudget
Gevraagd naar de tevredenheid over de verhouding tussen de schoolse en bovenschoolse bestedingen van het regionaal zorgbudget geven 44 van de 52 samenwerkingsverbanden (85%) aan tevreden te zijn. De overige samenwerkingsverbanden zijn om uiteenlopende redenen niet tevreden. Een aantal samenwerkingsverbanden vindt dat er meer gelden aan de scholen moeten worden toegekend, waarbij onder meer wordt opgemerkt dat dit dan wel geoormerkt zou moeten worden. Andere samenwerkingsverbanden vinden juist dat er meer gelden bovenschools of regionaal moeten worden ingezet voor zorgleerlingen die geen lwoo- of pro-indicatie hebben.

Criteria verdeling regionaal zorgbudget
De verdeling van het regionaal zorgbudget onder scholen wordt op basis van verschillende criteria uitgevoerd.

Tabel 5.3 Voor zover het budget wordt verdeeld onder de scholen, op basis waarvan vond deze verdeling plaats in het schooljaar 2004-2005? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 52)

Criterium	%
Op basis van plannen van aanpak van scholen	50
Naar rato van het totaal aantal vmbo-leerlingen	29
Naar rato van het aantal *niet*-geïndiceerde lwoo-leerlingen	17
Naar rato van het aantal geïndiceerde lwoo-leerlingen	10
Elke vmbo-school ontvangt hetzelfde bedrag	10

De verdeling van het regionaal zorgbudget vindt in de helft van de samenwerkingsverbanden (50%) plaats op grond van plannen van aanpak van scholen. In 29% van de samenwerkingsverbanden gebeurt dit (mede) naar rato van het totaal aantal vmbo-leerlingen. Duidelijk minder vaak (17%) worden het aantal *niet*-geïndiceerde lwoo-leerlingen gebruikt als verdelingscriterium. Het minst vaak wordt het zorgbudget verdeeld naar rato van het aantal geïndiceerde lwoo-leerlingen dan wel evenredig verdeeld over de vmbo-scholen.

Behalve de in de tabel genoemde criteria zijn er aanvullende criteria genoemd voor de verdeling van het regionaal zorgbudget. Vier samenwerkingsverbanden geven aan dat de verdeling naar rato van het aantal leerlingen uit leerjaar 3 en 4 van het vmbo wordt uitgevoerd. Twee samenwerkingsverbanden laten het zorgplan en beleid van het samenwerkingsverband richtinggevend zijn. Ten slotte komt het in een samenwerkingsverband voor dat elke school een vast bedrag krijgt ten behoeve van de zorgcoördinator.

Een ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden (87%) is tevreden over de wijze waarop de verdeling van het regionaal zorgbudget plaatsvindt. Degenen die niet tevreden zijn, noemen uiteenlopende zaken die veranderd zouden kunnen worden. Eén van die verbeteringen betreft de verdeling te baseren op de kwaliteit, ofwel het rendement van de leerlingenzorg. Een ander samenwerkingsverband merkt op dat de verdeling nu is gebaseerd op de ingediende (handelings)plannen van scholen, maar dat het lastig is goed gefundeerde plannen te krijgen.

Ervaringen met het gemengde bekostigingsmodel

Aan de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden is een serie stellingen voorgelegd over hun ervaringen met het gemengde bekostigingsmodel. De antwoorden op die stellingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

*Tabel 5.4 Kunt u van de volgende stellingen met betrekking tot het gemengde bekostigingsmodel aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent? (1 = volledig mee oneens t/m 5 = volledig mee eens) (*n = *51)*

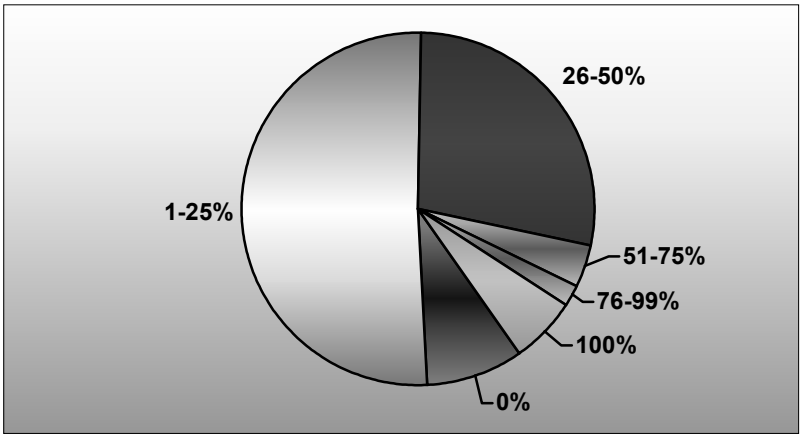
Stelling	Gemiddelde
De besturen zitten op één lijn wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband	4,2
Het is duidelijk waar binnen dit samenwerkingsverband de regie ligt in de leerlingenzorg	4,1
Het regionaal zorgbudget wordt op een doelmatige manier besteed	4,0
Werkzaamheden rondom de indicatiestelling zijn tijdrovend	4,0
Met de huidige bekostiging krijgen de leerlingen de zorg die ze nodig hebben	3,6
De wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging van de zorg is helder	3,6
De bekostiging van de zorg brengt veel administratieve last met zich mee	3,4

De ervaringen van de samenwerkingsverbanden met het gemengde bekostigingsmodel zijn over het algemeen positief. De samenwerkingsverbanden vinden overwegend dat de besturen op één lijn zitten wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband. Het is ook duidelijk waar binnen de samenwerkingsverbanden de regie ligt in de leerlingenzorg. Voorts wordt het regionaal zorgbudget volgens de samenwerkingsverbanden overwegend op een doelmatige manier besteed. De werkzaamheden rondom de indicatiestelling worden echter overwegend als tijdrovend ervaren. De deel van de samenwerkingsverbanden vindt ook dat de bekostiging van de zorg veel administratieve last met zich meebrengt.

Gewenste procentuele verdeling middelen leerlingenzorg

Momenteel bedraagt de procentuele verhouding tussen de bekostiging per geïndiceerde leerling en de bekostiging via het regionaal zorgbudget ongeveer 90:10. De ideale verhouding tussen de verdeling van de zorgmiddelen via de schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen en de bekostiging via het regionaal zorgbudget is volgens de samenwerkingsverbanden ongeveer 70:30. Dit houdt in dat men verhoudingsgewijs meer gelden in het regionaal zorgbudget wil hebben ten koste van de zorggelden voor de schoolgebonden bekostiging van geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen. De onderstaande grafiek geeft een iets gedetailleerder beeld van de gewenste verhoudingen.

*Grafiek 5.1 Welk percentage van de middelen voor zorg moet beschikbaar zijn voor het regionaal zorgbudget (*n = *47)*



Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden (51%) wil 1 tot 25 procent van de middelen voor de leerlingenzorg toekennen via het regionaal zorgbudget. Veertig procent vindt dat meer dan 25 procent van de zorgmiddelen moet worden toegekend via het regionaal zorgbudget. Daaronder zijn ook enkele samenwerkingsverbanden waarvan de coördinatoren vinden dat *alle* middelen op deze wijze moeten worden toegekend. Negen procent wil daarentegen in het geheel *geen* zorgmiddelen via het regionaal zorgbudget toekennen. Deze samenwerkingsverbanden willen alle middelen voor de leerlingenzorg via de schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen regelen.

Toereikendheid zorggelden

De vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden oordelen verdeeld over de toereikendheid van de middelen voor de leerlingenzorg.

*Tabel 5.5 In hoeverre zijn de schoolgebonden financiering geïndiceerde leerlingen en het regionaal zorgbudget toereikend voor de bekostiging van de leerlingenzorg? (1 = zeer onvoldoende t/m 4 = ruim voldoende) (*n = *50-51)*

	Gemiddelde
Schoolgebonden financiering	
De leerlingenzorg binnen de scholen voor pro-leerlingen	2,7
De leerlingenzorg binnen de scholen voor lwoo-leerlingen	2,7
Regionaal zorgbudget	
De bovenschoolse zorgvoorzieningen op het niveau van het samenwerkingsverband	2,4
De leerlingenzorg binnen de scholen voor lwoo-leerlingen zonder indicatie	2,3

Gemiddeld zijn de samenwerkingsverbanden niet heel tevreden, maar ook niet heel ontevreden over de hoeveelheid middelen. Dit geldt zowel voor de schoolgebonden financiering als voor het regionaal zorgbudget. Het gemiddelde oordeel houdt het midden tussen onvoldoende en voldoende.

Uitvoerbaarheid gemengde bekostigingsmodel

Ten slotte zijn aan de coördinatoren nog enkele vragen gesteld om het totaaloordeel over het gemengde bekostigingsmodel te weten te komen. In de eerste plaats is gevraagd naar de uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel.

*Tabel 5.6 Hoe oordeelt u over de uitvoerbaarheid van de huidige bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel? (1 = slecht uitvoerbaar t/m 5 = goed uitvoerbaar) (*n = *49)*

	%	Gemiddelde
Slecht uitvoerbaar	4	
Tamelijk slecht uitvoerbaar	0	
Neutraal	18	4,1
Tamelijk goed uitvoerbaar	39	
Goed uitvoerbaar	39	

Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden zijn positief over de uitvoerbaarheid. Slechts twee vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden (4%) vinden het gemengde bekostigingsmodel slecht uitvoerbaar. De gemiddelde score bedraagt ruim een 4, waaruit ook valt op te maken dat het gemengde bekostigingsmodel qua uitvoerbaarheid overwegend positief wordt gewaardeerd.

Voor- en nadelen gemengd bekostigingsmodel

Welke voor- en nadelen zijn volgens de samenwerkingsverbanden verbonden aan het gemengde bekostigingmodel? Eén van de meest genoemde voordelen heeft betrekking op de samenwerking waartoe het gemengde bekostigingsmodel uitnodigt. Scholen worden door het samenwerkingsverband aangezet tot het voeren van inhoudelijk overleg, het formuleren van gezamenlijk beleid, het overleggen over de besteding, het ontwikkelen van expertise en het delen van kennis. Eén van de samenwerkingsverbanden verwoordt het zo: “Het regionaal zorgbudget dwingt scholen om samen te werken. Alleen door samenwerking is het netwerk rond de leerling sluitend te krijgen.” Bovendien stelt het model de samenwerkingsverbanden in de gelegenheid naast het bestaande zorgaanbod van de afzonderlijke scholen een gemeenschappelijk bovenschools zorgaanbod in te richten. Een sterk punt daarbij is dat de regie (het coördineren, maar ook het toezicht houden en controle uitoefenen) in handen is van het samenwerkingsverband. Zodoende kunnen regionale prioriteiten worden gerealiseerd. In dit verband wordt dan ook geopperd dat het gemengde bekostigingsmodel middelen biedt voor de organisatie van het samenwerkingsproces dat van groot belang is voor het aanbieden van variabele onderwijsarrangementen in het toekomstige model van de zorgplicht.

Als belangrijkste nadelen van het gemengde bekostigingsmodel noemen vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden de ondoorzichtigheid en de weinig transparante wijze binnen de scholen betreffende de besteding van de zorggelden. Over de inkomsten bestaat voldoende duidelijkheid, over de uitgaven ten behoeve van de leerlingenzorg daarentegen niet. Samenwerkingsverbanden hebben nagenoeg geen zeggenschap over de inzet van de schoolmiddelen, terwijl de bovenschoolse zorg en de schoolspecifieke zorg wel op elkaar moeten aansluiten. “Er gaat veel geld naar de scholen waarover geen verantwoording afgelegd hoeft te worden”, aldus één van de respondenten. Een ander meldt dat het geld op de scholen in theorie indirect aan oneigenlijke trajecten besteed kan worden, bijvoorbeeld het instandhouden van het gymnasium.

Voorkeur toekomstig bekostigingsmodel leerlingenzorg

Tot slot presenteren we de voorkeuren van de samenwerkingsverbanden met betrekking tot het gewenste toekomstige bekostigingsmodel van de leerlingenzorg. Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden (46%) wil het huidige gemengde bekostigingsmodel handhaven. Zes procent van de samenwerkingsverbanden wil eveneens het huidige model handhaven, maar dan met een geoormerkt zorgdeel voor de scholen. Volgens de samenwerkingsverbanden verplicht een bovenschools zorgbudget de scholen tot samenwerking en afstemming en het maken van afspraken in de regio. Tevens waarborgt het de betrokkenheid van voornamelijk de grote scholen. Dat het grootste deel van het geld naar de scholen gaat, is daarbij overigens logisch, stelt een coördinator van een samenwerkingsverband. Want daar ligt per slot van rekening ook de verantwoordelijkheid voor de pedagogisch-didactische begeleiding van de leerlingen.

*Tabel 5.7 Volgens welk model zou volgens u de bekostiging van de leerlingenzorg in de toekomst plaats moeten vinden? (*n = *48)*

Model	%
Huidig gemengd model: de middelen voor geïndiceerde leerlingen (praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs) rechtstreeks naar de scholen, het *regionaal zorgbudget* naar het samenwerkingsverband	46
Bekostiging scholen (geoormerkt): alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als geoormerkt budget voor de leerlingenzorg	17
Gewijzigd gemengd model: de middelen voor pro rechtstreeks naar de scholen, de middelen voor lwoo naar het samenwerkingsverband	13
Bekostiging samenwerkingsverband: alle middelen naar het samenwerkingsverband	10
Huidig gemengd model, met geoormerkt budget voor de leerlingenzorg	6
Leerlinggebonden bekostiging: de middelen rechtstreeks naar de ouders, zoals nu gebeurt bij de leerlinggebonden financiering	2
Bekostiging scholen (lumpsum): alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als onderdeel van de reguliere bekostiging	0

Ongeveer één op de zes samenwerkingsverbanden (17%) geeft de voorkeur aan de rechtstreekse bekostiging van de scholen, waarbij de middelen geoormerkt worden voor de leerlingenzorg. Bij dertien procent van de samenwerkingsverbanden is een gewijzigd gemengd model het meest populair. Zij zien het liefst dat de middelen voor pro rechtstreeks aan de scholen worden uitgekeerd en dat de middelen voor lwoo naar het samenwerkingsverband gaan. Minder gewenst is het financieringsmodel waarbij alle middelen naar het samenwerkingsverband gaan. Dit wil tien procent van de samenwerkingsverbanden. Het toekennen van de zorgmiddelen op basis van de leerlinggebonden financiering is bij twee procent van de samenwerkingsverbanden het gewenste bekostigingsmodel voor de toekomst. Geen van de samenwerkingsverbanden wil het toekomstige model voor de bekostiging van de leerlingenzorg volgens de principes van de *lumpsum*-financiering voor de scholen inrichten.

5.2 De zorgstructuur in het samenwerkingsverband

Zorgplan

Het zorgplan van het samenwerkingsverband kan op verschillende manieren worden gebruikt. In de eerste plaats kan het als *planning*sdocument worden gebruikt, waarin van tevoren wordt uitgewerkt welke doelen worden nagestreefd, een planning wordt opgenomen van de zorgactiviteiten en wordt gespecificeerd wat de kosten zijn van deze activiteiten. In de tweede plaats kan het zorgplan worden gebruikt als *verantwoording*sdocument, waarin achteraf is beschreven in hoeverre de nagestreefde doelen zijn behaald, welke zorgactiviteiten zijn uitgevoerd en is gespecificeerd wat de kosten hiervan waren.

Tabel 5.8 In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een plannings- en verantwoordingsdocument gebruikt? (n = 50-52)

Document	% Niet	% Globaal	% Concreet/ Specifiek
Als planningsdocument waarin…			
Geformuleerd is welke doelen worden nagestreefd	8	49	43
Een planning is opgenomen van zorgactiviteiten	0	33	67
De kosten van deze activiteiten zijn gespecificeerd	10	46	44
Als verantwoordingsdocument waarin…			
Beschreven is in hoeverre de nagestreefde doelen zijn behaald	22	52	26
Beschreven is welke zorgactiviteiten zijn uitgevoerd	14	45	41
Gespecificeerd is wat de kosten hiervan waren	28	46	26

De tabel toont dat het zorgplan van het samenwerkingsverband meer concreet en specifiek wordt gebruikt als *planning*sdocument dan als *verantwoording*sdocument. In het zorgplan als *planning*sdocument wordt vooral een concreet/specifieke planning van de activiteiten opgenomen. In het zorgplan als *verantwoording*sdocument wordt vooral de uitvoering van de zorgactiviteiten beschreven. Zowel de begrote als uiteindelijk gemaakte kosten op het gebied van de uitvoering van zorgactiviteiten wordt voornamelijk globaal of niet gespecificeerd.

Bovenstaand beeld komt grotendeels overeen met de mate waarin de samenwerkingsverbanden de VBTB-vragen (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) beantwoorden in het zorgplan. Deze vragen zijn: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

Tabel 5.9 In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een plannings- *en* verantwoordings*document gebruikt waarin de zorgactiviteiten worden gespecificeerd naar wat het samenwerkingsverband ermee wil bereiken, wat het daarvoor gaat doen en wat het mag kosten? (*n = *51-52)*

	% Zeer onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende	Ruim voldoende
Planningsdocument	2	21	60	17
Verantwoordingsdocument	0	29	59	12

Veertig samenwerkingsverbanden (77%) vinden dat het *planning*sdocument in voldoende of zeer voldoende mate wordt gebruikt voor de specificatie van de zorgactiviteiten naar wat het samenwerkingsverband ermee wil bereiken, wat het daarvoor gaat doen en wat het mag kosten. Twaalf samenwerkingsverbanden (23%) vinden dat het *planning*sdocument hier in (zeer) onvoldoende mate in voorziet. Beschouwen we het zorgplan als *verantwoording*sdocument dan vindt 71 procent van de samenwerkingsverbanden dit document in voldoende of zeer voldoende mate wordt gebruikt voor de specificatie van de zorgactiviteiten naar wat het samenwerkingsverband heeft bereikt, wat het daarvoor heeft gedaan en wat het heeft gekost. De overige 15 samenwerkingsverbanden (29%) vinden dat dit document hier in onvoldoende mate aan tegemoet komt.

Gebruik zorgplan in de praktijk

Als toelichting hebben de samenwerkingsverbanden uitgelegd hoe zij het zorgplan in de praktijk gebruiken. Voor wat betreft het zorgplan als *planning*sdocument is meermalen opgemerkt dat op het niveau van het samenwerkingsverband vooral de (meerjarige) hoofdlijnen en perspectieven worden geschetst. Eén coördinator noemt het zorgplan 'het spoorboekje' van het samenwerkingsverband. In het zorgplan gaat het vooral om het onder woorden brengen van de collectieve ambitie, de beschrijving van de zorgstructuur, de uitwerking in concrete activiteiten en opbrengsten. Verder kent

het zorgplan doorgaans een aparte financiële paragraaf waarin de kosten worden begroot. Er is echter lang niet altijd sprake van een afdoende projectplanning waarbij de inzet van het zorgbudget gericht wordt gelegitimeerd, zo licht een samenwerkingsverband toe. Enkele samenwerkingsverbanden geven te kennen dat ze steeds beter zijn gaan plannen en begroten, maar bij een aantal is dit nog in ontwikkeling. Soms wordt de planning ook bewust globaal gehouden omdat er altijd (onvoorziene) zaken tussendoor kunnen spelen, zoals het opzetten van Rebound-voorzieningen. Daar komt bij dat de scholen grotendeels hun eigen zorgplannen hanteren. Onderdelen daarvan zijn vervolgens terug te vinden in het overkoepelende zorgplan van het samenwerkingsverband.
Wat betreft het zorgplan als *verantwoordings*document wordt veelvuldig opgemerkt dat er naast het zorgplan afzonderlijke (inhoudelijke en financiële) jaarverslagen worden opgesteld. Daarin worden de specificaties van de financiële middelen vaak verantwoord. Ook bestaan er aparte voortgangs- en evaluatierapportages die onder meer aan het ministerie en de Inspectie worden aangeboden. Als het zorgplan wordt gebruikt als *verantwoordings*document, vraagt dat om een kwaliteitszorgcyclus met SMART-doelen en evaluaties, zo merken enkele samenwerkingsverbanden op. Tot op heden zit dat nog niet in de regelgeving ten aanzien van het zorgplan en in het toezichtkader van de Inspectie.

Tevredenheid leerlingenzorg
De samenwerkingsverbanden is gevraagd naar hoe tevreden ze zijn over verscheidene aspecten van de leerlingenzorg.

Tabel 5.10 Kunt u van de volgende aspecten van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband aangeven in hoeverre u hierover tevreden bent? (1 = volledig mee oneens t/m 5 = volledig mee eens) (n = 52)

Stelling: Binnen het samenwerkingsverband…	Gemiddelde
Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg	3,9
Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd	3,8
Wordt goed samengewerkt bij het bieden van leerlingenzorg	3,8
Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd	3,7
Worden goede resultaten geboekt bij leerlingen dankzij de leerlingenzorg	3,7
Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden	3,3
Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen	3,3
Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden	3,0
Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij docenten	2,9

De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden zijn over het algemeen redelijk tevreden over de verschillende aspecten van de leerlingenzorg. Het meest tevreden is men over de deskundigheid bij de specialisten op het gebied van de leerlingenzorg, de termijn waarbinnen de zorgbehoeften bij leerlingen worden gesignaleerd en de samenwerking bij het bieden van leerlingenzorg. Meer dan gemiddeld tevreden is men ook over de coördinatie van de leerlingenzorg, de resultaten die worden geboekt bij de leerlingen dankzij de leerlingenzorg, het voorzieningenniveau om leerlingenzorg te bieden. Los hiervan zijn de samenwerkingsverbanden het tamelijk eens met de stelling dat de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen ligt. De samenwerkingsverbanden zijn het minst tevreden over de personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden en de deskundigheid van docenten op het gebied van de leerlingenzorg.

De samenwerkingsverbanden die een OPDC hebben, hebben aanvullend een vijftal stellingen voorgelegd gekregen met betrekking tot het functioneren van deze speciale voorziening. De gegevens zijn hieronder weergegeven.

*Tabel 5.11 Tevredenheid over aspecten van de leerlingenzorg binnen het OPDC (1 = volledig mee oneens t/m 5 = volledig mee eens) (*n *= 17-20)**

Stelling	Gemiddelde
Het OPDC heeft een duidelijke meerwaarde voor ons samenwerkingsverband	4,1
Op het OPDC kun je altijd een beroep doen voor advies/hulp	4,1
Binnen het OPDC is er voldoende opvangcapaciteit voor zorgleerlingen	3,4
Het kost geen moeite om een zorgleerling geplaatst te krijgen in het OPDC	3,2
Het is beter om de gebundelde diensten en middelen van het OPDC evenredig te verdelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband	1,8

* Dit aantal is groter dan de 16 OPDC's die we hebben benaderd in het kader van het onderzoek; sommige samenwerkingsverbanden blijken een OPDC te hebben zonder dat dit ons op voorhand bekend was

De samenwerkingsverbanden met een OPDC zijn daarover redelijk tot zeer tevreden. Het best kan men zich vinden in de stellingen dat het OPDC een duidelijke meerwaarde heeft voor het samenwerkingsverband en dat op het OPDC altijd een beroep kan worden gedaan.

Coördinatoren voelen er weinig voor om de gebundelde diensten en middelen van het OPDC evenredig te verdelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband. Dit laatste is in overeenstemming met het feit dat de samenwerkingsverbanden tevreden zijn over de aanwezigheid van het OPDC.

Succesfactoren en knelpunten met betrekking tot de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband

De vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden is gevraagd de succesfactoren en knelpunten rondom de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband te benoemen. De belangrijkste succesfactor is de gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de zorg en de aandacht voor zorgbehoevende leerlingen. Eén van de samenwerkingsverbanden merkt in dit verband op dat er eensgezindheid is tussen de verschillende scholen. Met andere woorden: *"De zorg is ieders zorg."* Niet alleen de samenwerking tussen de scholen, maar ook die tussen de scholen en besturen worden in dit verband genoemd. Verder zijn de goede relaties met de externe zorgaanbieders als Bureau Jeugdzorg, maatschappelijk werk, REC, RMC en Leerplicht medebepalend voor het succes van de leerlingenzorg. Deze samenwerking heeft een meerwaarde boven het zelfstandig opereren van de scholen.

Met betrekking tot de knelpunten zijn de antwoorden minder eenduidig. Eén van de meest genoemde knelpunten heeft betrekking op de (hang naar) autonomie van de scholen. Exemplarisch is de uitspraak: *"Er kan gevraagd worden om medewerking, maar er kan niets afgedwongen worden."* Soms is er een concurrentiestrijd tussen de scholen en zijn er spanningen: "*Het is steeds nodig de kloof te overbruggen. Scholen hebben moeite om de eigen school los te laten ten faveure van de zorg in de regio."* Het ontbreken van deskundigheid bij het onderwijsgevend personeel en de kwaliteitsverschillen tussen docenten worden ook als belemmering gezien. Daarnaast wordt herhaaldelijk genoemd het functioneren van de REC's, zoals het ontbreken van een cluster-4-voorziening, het bestaan van wachtlijsten bij cluster 4 en de indicatiestelling, de procedures, de bureaucratie en de formalistische opstelling van RVC's en CvI's. In een enkel geval wordt het functioneren van Bureau Jeugdzorg genoemd. Tot slot wordt het ontbreken van voldoende financiële middelen voor het opzetten en uitbreiden van schoolse en bovenschoolse voorzieningen als een knelpunt aangeduid.

Prioritering zorgvoorzieningen

Aan de samenwerkingsverbanden is gevraagd welke prioritering ze aan verschillende voorzieningen geven, mochten ze extra middelen ter beschikking krijgen voor het verbeteren van de leerlingenzorg. Hieronder staan deze prioriteiten in tabelvorm gepresenteerd, gerangschikt van hoog naar laag.

*Tabel 5.12 Stel dat het samenwerkingsverband extra middelen krijgt die besteed kunnen worden aan het verbeteren van de leerlingenzorg: welke prioritering geeft u de onderstaande vormen van zorg mee? (1 = allerhoogste prioriteit, 2 = op één na hoogste prioriteit, etc.) (*n *= 35-46)*

Vorm van zorg	Rangorde (gemiddeld)
Reboundvoorziening	1 (2,6)
(Preventieve) ambulante begeleiding	2 (3,0)
Specifieke deskundigen	3 (3,2)
Opvangklas	4 (3,8)
OPDC	5 (3,8)
Centrale dienst voor leerlingbegeleiding	6 (4,0)
*Time-out*voorziening	7 (4,2)
Leerwerktrajecten	8 (4,2)

Als de samenwerkingsverbanden extra middelen toebedeeld zouden krijgen, dan zouden ze deze vooral uitgeven aan de bestaande of nog in te richten Reboundvoorzieningen. Ook de inzet van (preventieve) ambulante begeleiding en specifieke deskundigen hebben een betrekkelijk hoge prioriteitsstelling. Een *time-out*voorziening en leerwerktrajecten hebben in de ogen van de samenwerkingsverbanden een minder hoge prioritering.

5.3 De evaluatie van de leerlingenzorg

Om te weten wat de resultaten zijn van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband moet er worden geëvalueerd. Aan de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden is gevraagd of dit is gebeurd en zo ja, op welke manier.

Tabel 5.13 Wordt de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband geëvalueerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 52)

	%
Ja, *zelf*evaluatie door locaties/scholen	75
Ja, evaluatie voor het samenwerkingsverband als geheel	60
Ja, evaluatie van bovenschoolse voorzieningen binnen het samenwerkingsverband	58
Ja, evaluatie op locatie- of schoolniveau door het samenwerkingsverband	33
Nee, er vindt geen evaluatie plaats	4

Bijna alle samenwerkingsverbanden die deze vraag hebben beantwoord (96%) houden de leerlingenzorg tegen het licht. Binnen twee samenwerkingsverbanden (4%) wordt de leerlingenzorg niet geëvalueerd. Het merendeel van de evaluaties (75%) betreft *zelf*evaluaties door locaties dan wel scholen. Indien er wordt geëvalueerd, gebeurt dat in vier van de vijf gevallen één keer per jaar.

Welke aspecten van de leerlingenzorg krijgen veel aandacht bij de evaluatie? Het blijkt dat vooral het zorgbeleid binnen het samenwerkingverband, de werkwijze(n) van de PCL/RVC en de samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen worden geëvalueerd. Dit gebeurt in meer dan 80 procent van de samenwerkingsverbanden. Binnen exact 80 procent van de samenwerkingsverbanden wordt ook de wijze van inzet van financiële middelen, de coördinatie van de leerlingenzorg en de organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg via bovenschoolse voorzieningen binnen het samenwerkingsverband onderworpen aan een evaluatie. Iets minder vaak evalueert men het bovenschoolse zorgaanbod voor de leerlingen (75%) en de informatievoorziening over de leerlingenzorg (70%). Aspecten die door een minderheid van de samenwerkingsverbanden worden geëvalueerd zijn de standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg, het

zorgaanbod voor de leerlingen binnen de locaties/scholen, de resultaten van de leerlingenzorg en de dienstverlening van de ondersteunende diensten. De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg wordt binnen 10 procent van de samenwerkingsverbanden geëvalueerd.

De aspecten van de leerlingenzorg die vaak worden geëvalueerd, leiden vaak ook tot beleidsbijstellingen ten aanzien van deze aspecten. Een uitzondering op deze regel is het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen. Hoewel dit door driekwart van de samenwerkingsverbanden wordt geëvalueerd, leidt dit in slechts ongeveer een kwart van de gevallen tot een beleidswijziging van dit aspect van de leerlingenzorg.

De meerderheid van de samenwerkingsverbanden (62%) neemt de evaluatieresultaten op in een schriftelijk document. Dit gebeurt ongeveer even vaak in het zorgplan als in een evaluatieve voortgangsrapportage, zoals de onderstaande tabel laat zien.

Tabel 5.14 Zijn de bevindingen van de evaluatie van de leerlingenzorg op het niveau van het samenwerkingsverband beschreven in de meest recente evaluatieve voortgangsrapportage en het meest recente zorgplan? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 52)

	%
In het meest recente zorgplan	23
In meest recente evaluatieve voortgangsrapportage	20
Beide	19
Geen van beide	38

5.4 De horizontale en verticale afstemming

Overleg en overdracht
Om de doorgaande lijn in de leerlingenzorg voor zorgleerlingen te garanderen, is het belangrijk dat tussen vmbo-scholen onderling en tussen vmbo-scholen en andere partners in de regio overleg en overdracht plaatsvindt van informatie over deze leerlingen.

Tabel 5.15 Hoe vaak (1 = nooit t/m 5 is vaak) is er tussen de betrokkenen overleg en overdracht van informatie over zorgleerlingen en hoe nuttig (1 = geheel niet nuttig t/m 5 = zeer nuttig) vindt u dit? (n = 50-51)

	Frequentie Gemiddelde	Nut Gemiddelde
Tussen vmbo-scholen binnen het samenwerkingsverband	4,2	4,7
Tussen vmbo-scholen en reguliere basisscholen	4,1	4,9
Tussen vmbo-scholen en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)	4,1	4,9
Tussen vmbo-scholen en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)	3,6	4,5
Tussen vmbo-scholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs	3,5	4,6
Tussen vmbo-scholen en het bedrijfsleven in de regio	2,9	3,9
Tussen vmbo-scholen buiten het samenwerkingsverband	2,7	3,3

De samenwerkingsverbanden komen over het algemeen (zeer) geregeld bijeen voor het overleg en de overdracht van informatie over zorgleerlingen. Het meest frequent zijn er contacten tussen vmbo-scholen *binnen* het samenwerkingsverband. Daarna volgen de contacten tussen vmbo-scholen en reguliere en speciale basisscholen. Met vmbo-scholen van *buiten* het samenwerkingsverband is daarentegen het minst vaak contact, tussen vmbo-scholen en bedrijfsleven in de regio is er soms contact. Over het algemeen geldt dat hoe frequenter de contacten zijn, hoe nuttiger deze contacten worden gevonden.

6 Survey onder de scholen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het survey-onderzoek onder de scholen besproken. Daartoe zijn de ingevulde vragenlijsten geanalyseerd van 194 scholen en zes OPDC's (*n* = 200). De grootste groep respondenten die de vragenlijst heeft ingevuld wordt gevormd door de (adjunct)directeuren/ (con)rectoren (42%). Ook komt het veel voor dat de vragenlijst is ingevuld door de coördinatoren van de leerlingenzorg, ofwel de zorgcoördinatoren (35%). De derde groep bestaat uit team-/afdelingsleiders (onder- dan wel bovenbouw) (17%); de vierde uit (sector-, unit- of locatie-) directeuren (17%).

De opbouw van dit hoofdstuk is vergelijkbaar met het vorige: bij de presentatie van de resultaten volgen we de onderzoeksvragen. We beginnen echter met enige achtergrondinformatie over de scholen. Vervolgens komt in paragraaf 6.2 de uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel aan bod (onderzoeksvraag 1). Paragraaf 6.3 behandelt de zorgstructuur binnen de scholen en samenwerkingsverbanden (onderzoeksvragen 2 en 3). Paragraaf 6.4 gaat over de evaluatie van de leerlingenzorg (onderzoekvraag 4). De laatste paragraaf (6.5) gaat over de horizontale en verticale afstemming tussen scholen en andere regionale partners op het gebied van onderwijszorg (onderzoeksvragen 5 en 6).

6.1 Achtergrondinformatie over de scholen uit het survey-onderzoek

Scholen, onderwijstype en leerwegen
Op basis van gegevens over de onderwijstypen die op de 200 onderwijsinstellingen worden aangeboden en het al dan niet aanbieden van praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) aan zorgleerlingen is een driedeling van scholen gemaakt: scholen voor pro, vmbo-scholen *zonder* lwoo en vmbo-scholen *met* lwoo. De reden hiervoor is dat elk van deze drie schoolsoorten op basis van hun onderwijs(zorg)aanbod en leerlingenpopulatie te maken heeft met een andere bekostigingswijze. De veronderstelling is dat dit van betekenis is voor de inhoud, inrichting en praktische uitvoering van de leerlingenzorg. Daarnaast wordt verondersteld dat de ervaringen met de gemengde bekostiging van de zorg voor zorgbehoevende leerlingen hiermee samenhangt. De aangebrachte schoolindeling wordt daarom steeds gebruikt om na te gaan of tussen de verschillende scholen verschillen bestaan in de inhoudelijke gegevens in paragraaf 6.2 t/m 6.5. Daar waar zich significante verschillen voordoen ($p < .01$), worden deze expliciet in de tabellen weergegeven. Zoals eerder in hoofdstuk 4 gezegd, is bij de analyses van de inhoudelijke informatie rekening gehouden met de oververtegenwoordiging van de scholen voor pro en de ondervertegenwoordiging van de scholen *zonder* lwoo en *met* lwoo. In onderstaande tabel is de indeling van de scholen samengevat.

Tabel 6.1 Schoolindeling op basis van de onderwijstypen op de scholen (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 200)

Schoolindeling	N	Onderwijstype	N
Scholen voor pro	49	Pro	49
Vmbo-scholen met lwoo	104	Pro/vmbo Vmbo	16 88
Vmbo-scholen *zonder* lwoo	47	Vmbo	47

Van de 200 scholen bieden 49 (25%) alleen pro aan, 104 scholen (52%) bieden vmbo *met* lwoo aan en 47 scholen (24%) bieden vmbo *zonder* lwoo aan. Naast de schooltypen die in de tabel worden genoemd, bieden veel scholen ook havo en/of vwo aan. Van de vmbo-vestigingen biedt bijna de helft

alleen vmbo aan, de andere vestigingen bieden daarnaast ook havo en/of vwo aan. Onder deze scholen zijn er zes met een OPDC. Vijf hiervan zijn verbonden aan een vestiging met vmbo/lwoo, één aan een school voor pro. Hieronder is in kaart gebracht binnen welke leerwegen de 104 scholen *met* lwoo deze vorm van onderwijs aanbieden.

Tabel 6.2 Binnen welke leerwegen wordt op deze school lwoo aangeboden? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 104)

Leerweg	%
Beroepsgerichte leerweg	93
Kadergerichte leerweg	82
Gemengde leerweg	33
Theoretische leerweg	45

Lwoo wordt vooral in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo aangeboden. Het feit dat lwoo vaker binnen de theoretische leerweg wordt aangeboden dan binnen de gemengde leerweg komt grotendeels doordat de gemengde leerweg het minst vaak voorkomt binnen de scholen.

Groeperingsvormen voor kinderen met lwoo

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de groeperingsvormen die scholen toepassen voor de leerlingen met lwoo.

Tabel 6.3 Op welke wijze krijgen lwoo-leerlingen onderwijs binnen uw school? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 104)

Groeperingsvorm	%
Gemengd met de leerlingen van de overige leerwegen	49
In aparte groepen voor lwoo-leerlingen binnen dezelfde leerweg	40
In aparte groepen voor uitsluitend lwoo-leerlingen uit verschillende leerwegen	16

Kinderen die geïndiceerd zijn voor lwoo krijgen vooral (gemengd) onderwijs samen met leerlingen die andere leerwegen volgen, maar ze krijgen ook veelvuldig les samen met andere lwoo-leerlingen binnen dezelfde leerweg. Separaat onderwijs in groepen voor uitsluitend lwoo-leerlingen uit verschillende leerwegen komt beduidend minder vaak voor. Vijftien procent van de scholen hanteert deze drie groeperingsvormen naast elkaar.

Criteria samenstelling groepen met lwoo-leerlingen

Groepen met lwoo-leerlingen worden op grond van verschillende criteria geformeerd, blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 6.4 Op basis van welke criteria worden de groepen met lwoo-leerlingen geformeerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 104)

Criterium	%
Zorgvraag/-behoefte van de leerlingen	61
Prestatieniveau van de leerlingen	57
Didactische problemen van leerlingen	48
De organisatiestructuur van deze locatie	37
Gedrag van de leerlingen	36
De organisatiestructuur van de school als geheel	26

De criteria op basis waarvan de groepen met lwoo-leerlingen worden geformeerd, hebben in hoofdzaak te maken met de zorgvraag dan wel zorgbehoefte van deze leerlingen, maar ook het prestatieniveau van de leerlingen wordt heel frequent meegenomen. Beide criteria worden in ongeveer zes van de tien scholen gebruikt voor de samenstelling van de groepen met lwoo-leerlingen. De didactische problemen van de leerlingen worden bijna in de helft van de gevallen gebruikt als criterium voor de groepssamenstelling. Uit de tabel blijkt verder dat de organisatiestructuur van de school het minst vaak als richtinggevend wordt genomen voor de samenstelling van de groepen met lwoo-leerlingen.

6.2 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel

Zowel de samenwerkingsverbanden als de scholen is gevraagd naar wat hun ervaringen zijn met het gemengde bekostigingsmodel van de leerlingenzorg voor leerlingen, welke keuzes zij maken bij de inzet van de zorgmiddelen en hoe ze aankijken tegen de toekomstige inrichting van het bekostigingsmodel. Omdat het hier om zaken gaat die de kern van dit evaluatieonderzoek raken, gaan we waar mogelijk na of zich verschillen ($p < .01$) voordoen tussen de gegevens van de samenwerkingsverbanden en de scholen.

Ervaringen met bekostigingsstelsel

Aan de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden en van de scholen zijn enkele stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de bekostiging van de leerlingenzorg voor leerlingen.

Tabel 6.5 Kunt u van de volgende stellingen met betrekking tot het gemengde bekostigingsmodel van de leerlingenzorg aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent? (1 = volledig mee oneens t/m 5 = volledig mee eens) (n = 174-188)

Stelling	Gemiddelde
Werkzaamheden rondom de indicatiestelling zijn voor deze school tijdrovend	4,0
Het is duidelijk waar binnen dit samenwerkingsverband de regie ligt in de leerlingenzorg	3,7
De bekostiging van de zorg brengt veel administratieve last met zich mee	3,6
De besturen zitten op één lijn wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband	3,6**
Het regionaal zorgbudget wordt op een doelmatige manier besteed	3,5**
De wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging van de zorg is helder	3,1*/**
Met de huidige bekostiging krijgen de leerlingen de zorg die ze nodig hebben	2,7**

* De scholen voor pro zijn hier het meest mee eens (3,4), daarna volgen de scholen met lwoo (3,3) en dan de scholen zonder lwoo (2,7)

** De samenwerkingsverbanden zijn het hier meer mee eens dan de scholen (vergelijk Tabel 5.4)

De werkzaamheden rondom de indicatiestelling worden over het algemeen tijdrovend gevonden. Tegelijk blijkt dat, vooral volgens de scholen, de leerlingen niet altijd de zorg krijgen die ze nodig hebben. Ook de wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging van de zorg lijkt niet altijd even helder voor de scholen te zijn. Dit laatste geldt met name voor de scholen *zonder* lwoo, de scholen dus die minder nadrukkelijk hebben te maken met het bieden van zorg aan zorgleerlingen. Duidelijk positiever oordeelt men over de regie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband. Verder is men van mening dat de besturen overwegend op één lijn zitten wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband.
In zijn algemeenheid oordelen de scholen minder positief over het functioneren van het gemengde bekostigingsmodel dan de samenwerkingsverbanden.

Middelen leerlingenzorg

Scholen kunnen naast de middelen voor geïndiceerde leerlingen en de middelen uit het *regionaal zorgbudget* ook andere middelen aanwenden voor de leerlingenzorg op school.
64 procent van de scholen (*n* = 63) zegt additionele middelen in te zetten. Waar komen deze middelen vandaan? De onderstaande tabel geeft de top-3 van additionele middelen weer.

Tabel 6.6 Zet u naast de middelen voor de geïndiceerde leerlingen en de middelen uit het regionaal zorgbudget ook nog andere middelen in voor de leerlingenzorg op uw school? (1 = grootste bijdrage, 2 = op één na grootste bijdrage, etc.) (n = 105-120)

Aanvullende middelen	Rangorde (gemiddeld)
Inzet 'eigen' middelen	1 (1,5)
Middelen uit specifieke projecten	2 (2,0)
Onderwijsachterstandenbeleid (GOA)	3 (2,1)

De grootste bijdrage komt uit de eigen, reguliere middelen. In iets mindere mate wordt de bekostiging van de leerlingenzorg van de middelen uit specifieke projecten en het onderwijsachterstandenbeleid gefinancierd.

Welk percentage van het totale zorgbudget (dus de middelen voor geïndiceerde leerlingen, de middelen uit het *regionaal zorgbudget* én de aanvullende middelen) voor de leerlingenzorg wordt waaraan besteed? Aan de respondenten zijn een aantal bestedingsmogelijkheden voorgelegd.

Tabel 6.7 Kunt u aangeven welk percentage van het totale zorgbudget voor de leerlingenzorg op uw school wordt besteed aan…? (n = 70-95)

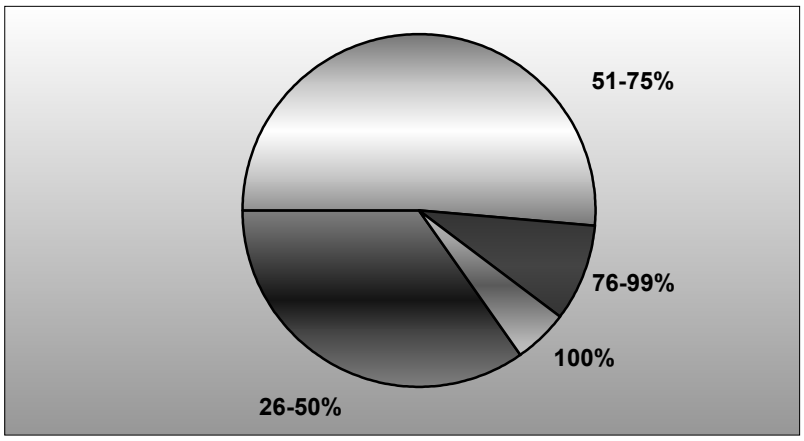
Activiteit/voorziening	%
Begeleiding zorgleerlingen op deze school	58
Voorzieningen binnen het samenwerkingsverband (bijv. inschakelen deskundigheid)	13
Voorzieningen buiten het samenwerkingsverband (bijv. schoolmaatschappelijk werk)	13
Overleg en communicatie	12
Deskundigheidsbevordering	11

Naar verhouding wordt het meeste geld (58%) uit het zorgbudget uitgegeven aan de begeleiding van de zorgleerlingen op school. Aan elk van de overige vier activiteiten/voorzieningen wordt iets meer dan tien procent besteed. Er is bij deze vraag door verscheidene respondenten opgemerkt dat het heel lastig is om te achterhalen welk deel van het totale zorgbudget aan welke activiteit/voorziening wordt uitgegeven. In gevallen wordt expliciet aangegeven dat een zorgcoördinator hier vaak geen zicht op heeft of krijgt. Dit verklaart ook waarom zo weinig scholen deze vraag hebben beantwoord.

Verdeling zorgbudgetten

Hoe is de verdeling van de zorgbudgetten over de onder- en bovenbouw geregeld? Volgens de respondenten gaat gemiddeld 62% van het totale zorgbudget (middelen voor geïndiceerde leerlingen en aandeel van het regionaal zorgbudget) naar de onderbouwgroepen 1 en 2; de resterende 38% gaat naar de bovenbouwgroepen 3 en 4. Op de scholen *zonder* lwoo wordt relatief het grootste percentage van het totale zorgbudget in de onderbouw ingezet, daarna volgen de scholen *met* lwoo en dan de scholen voor pro.Dit gemiddelde beeld geldt niet voor alle scholen. De onderstaande grafiek maakt duidelijk dat er ook scholen zijn die minder dan de helft van het budget in de onderbouw besteden. Dat geldt voor 35% van de scholen. Anderzijds zien we dat een klein percentage scholen (5%) *alle* middelen voor zorg in de onderbouw besteedt.

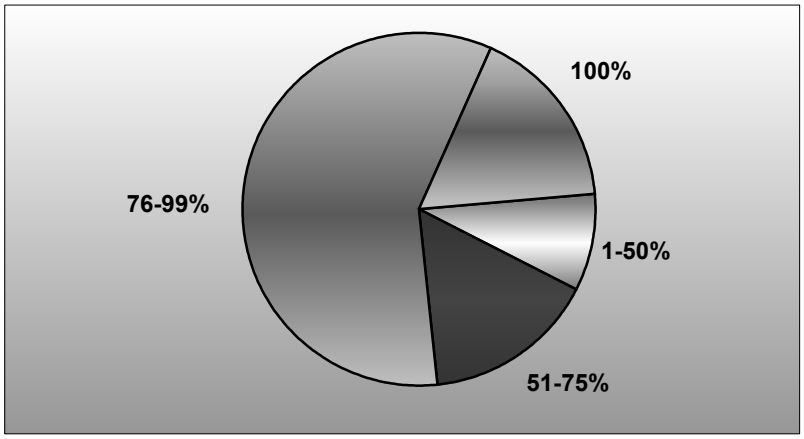
Grafiek 6.1 Welk percentage van het zorgbudget voor de zorg wordt aan de onderbouw (leerjaar 1 en 2) besteed? (n = 134)



Procentuele verhouding verschillende zorgbudgetten

Momenteel bedraagt de procentuele verhouding tussen de bekostiging per geïndiceerde leerling en de bekostiging via het *regionaal zorgbudget* ongeveer 90:10. De scholen, maar ook de samenwerkingsverbanden, is gevraagd naar de ideale verdeling van de middelen voor de leerlingenzorg. Gemiddeld vinden de scholen dat 82% van de middelen voor de leerlingenzorg gereserveerd zou moeten worden voor schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen. De overige 18% zou bekostigd moeten worden via het *regionaal zorgbudget*. Er zijn wat dit betreft wel significante verschillen tussen de schooltypen. De scholen voor pro willen het grootste percentage van het zorgbudget reserveren voor de schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde leerlingen (94%), daarna volgen de scholen met lwoo (84%) en dan de scholen zonder lwoo (72%). De scholen willen dat een groter percentage van het budget rechtstreeks naar de scholen gaat dan de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden willen juist een groter deel in het regionaal zorgbudget hebben, namelijk 29% (zie hoofdstuk 5).

Grafiek 6.2 Welk percentage van de middelen voor zorg moet beschikbaar zijn voor de schoolgebonden bekostiging? (n = 104)



De grafiek toont dat ruim de helft van de scholen meer dan driekwart van de gelden (76-99%) via de schoolgebonden bekostiging aan de scholen wil laten toekomen. Zeventien procent van de scholen wil

zelfs al het geld (100%) via deze bekostigingsvorm aan de scholen toekennen en dus geen enkel bedrag voor het regionaal zorgbudget reserveren.

Toereikendheid bekostiging

Hoe oordelen de scholen over de toereikendheid van de bekostiging van de zorg? Bij deze vraag is onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten zorgleerlingen: pro-leerlingen, lwoo-leerlingen en leerlingen zonder indicatie.

*Tabel 6.8 In hoeverre zijn de schoolgebonden financiering geïndiceerde leerlingen en het regionaal zorgbudget toereikend voor de bekostiging van de leerlingenzorg? (1 = zeer onvoldoende t/m 4 = ruim voldoende) (*n *= 50-51)*

	Gemiddelde
Schoolgebonden financiering	
De leerlingenzorg binnen de scholen voor pro-leerlingen	2,4*
De leerlingenzorg binnen de scholen voor lwoo-leerlingen	2,3*
Regionaal zorgbudget	
De leerlingenzorg binnen de scholen voor lwoo-leerlingen zonder indicatie	2,2

* De scholen vinden deze vormen van bekostiging minder toereikend dan de samenwerkingsverbanden. Ter vergelijking: het gemiddelde oordeel van de samenwerkingsverbanden over de toereikendheid van de bekostiging voor de zorg is 2,7, zowel voor pro als lwoo.

Vooral de bekostiging van zorg aan *niet*-geïndiceerde leerlingen via het regionaal zorgbudget wordt als onvoldoende gezien. Maar ook de bekostiging van lwoo voor zorg aan geïndiceerde lwoo-leerlingen en de bekostiging van pro voor zorg aan geïndiceerde pro-leerlingen worden gemiddeld niet als voldoende beoordeeld. In vergelijking met de samenwerkingsverbanden vinden vooral de scholen deze twee vormen van schoolbekostiging niet voldoende.

Uitvoerbaarheid gemengde bekostigingsmodel

De scholen vinden de bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel redelijk tot goed uitvoerbaar. Een tamelijk klein percentage van vier procent van de scholen oordeelt dat het model niet goed uitvoerbaar is. De samenwerkingsverbanden vinden het bekostigingsmodel echter beter uitvoerbaar dan de scholen.

Tabel 6.9 Hoe oordeelt u over de uitvoerbaarheid van de huidige bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel? (1 = slecht uitvoerbaar t/m 5 = goed uitvoerbaar) (n = 163)

	%	Gemiddelde
Slecht uitvoerbaar	4	
Tamelijk slecht uitvoerbaar	9	
Neutraal	30	3,6*
Tamelijk goed uitvoerbaar	38	
Goed uitvoerbaar	20	

* De samenwerkingsverbanden vinden de huidige bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel beter uitvoerbaar dan de scholen (gemiddeldeoordeel 4,1; zie tabel 5.6).

Voordelen gemengde bekostigingsmodel

Het voornaamste voordeel van het huidige bekostigingsmodel dat door de scholen wordt genoemd, is dat wordt voorzien in een bovenschoolse zorgstructuur waar hoog geprofessionaliseerde deskundigen de scholen ter beschikking staan. Als individuele school is het ondoenlijk alle expertise in huis te hebben en te bekostigen, wordt opgemerkt. Het tweede belangrijke voordeel is de gedeelde

verantwoordelijkheid voor de zorg van leerlingen. Het dwingt overleg en afstemming af met collega-scholen en andere instanties in de zorgketen.

Nadelen gemengde bekostigingsmodel

Herhaaldelijk is opgemerkt dat er relatief veel gelden in overhead en bureaucratie ('overleg', 'administratieve rompslomp' en 'papieren winkel') wordt gestoken. Eén van de respondenten zegt het zo: “Alles wat in administratief werk moet worden gestoken, gaat ten koste van de zorg aan leerlingen.” Ook het gebrek aan voldoende financiële middelen en de ondoorzichtigheid/ versnippering van de besteding van de bovenschoolse zorgmiddelen worden als nadelen van het huidige gemengde bekostigingsmodel aangeduid.

Voorkeur toekomstig bekostigingsmodel leerlingenzorg

De scholen is tot slot gevraagd welk bekostigingsmodel van de leerlingenzorg zij in de toekomst wensen. Dezelfde vraag is ook de samenwerkingsverbanden gesteld waardoor we een vergelijking bieden tussen de voorkeuren van de scholen en samenwerkingsverbanden.

Tabel 6.10 Volgens welk model zou volgens u de bekostiging van de leerlingenzorg in de toekomst plaats moeten vinden? (n = 168)

Model	%
Bekostiging scholen (geoormerkt): alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als geoormerkt budget voor de leerlingenzorg	38*
Huidig gemengd model: de middelen voor geïndiceerde leerlingen (praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs) rechtstreeks naar de scholen, het *regionaal zorgbudget* naar het samenwerkingsverband	35**
Bekostiging scholen (lumpsum): alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als onderdeel van de reguliere bekostiging	15*
Gewijzigd gemengd model: de middelen voor pro rechtstreeks naar de scholen, de middelen voor lwoo naar het samenwerkingsverband	4**
Bekostiging samenwerkingsverband: alle middelen naar het samenwerkingsverband	2**
Leerlinggebonden bekostiging: de middelen rechtstreeks naar de ouders, zoals nu gebeurt bij de leerlinggebonden financiering	0

* De scholen geven hier vaker de voorkeur aan dan de samenwerkingsverbanden (vergelijk tabel 5.7)
** De samenwerkingsverbanden geven hier vaker de voorkeur aan dan de scholen (vergelijk tabel 5.7)

Veel scholen (38%) prefereren een rechtstreekse bekostiging van de school, waarbij de gelden worden geoormerkt als zorgbudget voor de leerlingenzorg. Nog eens vijftien procent van de scholen wil eveneens een rechtstreekse bekostiging van de scholen, maar dan volgens de principes van *lumpsum*. Ruim eenderde van de scholen (35%) wil het huidige gemengde bekostigingsmodel handhaven.

Scholen geven meer de voorkeur aan varianten van bekostigingsmodellen waarbij de gelden direct worden uitgekeerd aan de scholen, terwijl samenwerkingsverbanden meer de voorkeur hebben voor varianten van gemengde financieringsmodellen waarbij een deel van het zorgbudget naar de scholen en een deel naar de samenwerkingsverbanden gaat. Samenwerkingsverbanden geven vaker dan scholen de voorkeur aan een model waarbij alle zorgmiddelen worden uitgekeerd aan het samenwerkingsverband en er geen zorgmiddelen meer naar de scholen gaan.

Uit de toelichting die bij de voorkeuren is gegeven, blijkt dat een rechtstreekse bekostiging van de scholen, waarbij de zorggelden worden geoormerkt, volgens de scholen de beste garantie biedt dat de gelden ook daadwerkelijk aan de leerlingen worden besteed die dat nodig hebben. Hier staat tegenover dat het gemengde financieringsmodel als voordeel heeft dat er ook op bovenschools niveau

een zorgstructuur blijft bestaan. Men vindt dat samenwerkingsverbanden beter dan individuele scholen in staat zijn samen met regionale educatieve, opvoedkundige en zorgverlenende partners aanvullende ondersteuning en voorzieningen te organiseren en toegankelijk te maken.

6.3 De zorgstructuur binnen de samenwerkingsverbanden en scholen

Visie leerlingenzorg
In deze paragraaf besteden we aandacht aan de inhoud, vormgeving en organisatie van de leerlingenzorg, zowel binnen de samenwerkingsverbanden als binnen de scholen. De eerste vraag die beantwoord wordt, is of er naast het zorgplan van het samenwerkingsverband een zorgplan plan bestaat waarin de visie op de leerlingenzorg op schrift is gesteld.

Tabel 6.11 Is er voor de eigen school een visie op de leerlingenzorg vastgelegd in een zorgplan? (n = 198)

	%
Ja, visie in apart zorgplan van school als geheel	53
Ja, visie in apart zorgplan van deze locatie	34
Nee, visie in zorgplan van samenwerkingsverband	13

Bijna alle scholen hebben de visie op de leerlingenzorg op schrift gesteld, waarbij de visie het meest vaak is uitgewerkt in een apart zorgplan van de school als geheel (53%). Dertien procent heeft de visie op de leerlingenzorg onder woorden gebracht in het zorgplan van het samenwerkingsverband en niet voor de eigen situatie uitgewerkt.

Gebruik zorgplan
Het zorgplan kan op verschillende manieren worden gebruikt. Een gangbaar onderscheid hierbij is het gebruik van het zorgplan als *plannings*- of *verantwoordings*document.

Tabel 6.12 In hoeverre wordt het zorgplan van de school als een plannings- en verantwoordingsdocument gebruikt? (n = 159-187)

Document	% Niet	Globaal	Concreet/ specifiek
Als planningsdocument waarin…			
Geformuleerd is welke doelen worden nagestreefd	2	58	41
Een planning is opgenomen van zorgactiviteiten	3	39	58
De kosten van deze activiteiten zijn gespecificeerd	59	30	12
Als verantwoordingsdocument waarin…			
Beschreven is in hoeverre de nagestreefde doelen zijn gehaald	25	45	30
Beschreven is welke zorgactiviteiten zijn uitgevoerd	16	35	50
Gespecificeerd is wat de kosten hiervan waren	60	31	9

Het zorgplan is vooral concreet en specifiek als het gaat om de activiteiten, zowel wat betreft de planning van de activiteiten als de beschrijving van de activiteiten die daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De doelen die worden nagestreefd en de mate waarin deze doelen zijn gerealiseerd, worden vooral in globale termen beschreven. Het komt weinig voor dat de kosten van de zorgactiviteiten voorafgaand en na de uitvoering gespecificeerd worden in het zorgplan.

Uit de toelichting komt naar voren dat de zorgplannen vooral de procedures en activiteiten binnen de leerlingenzorg bevatten. Het opnemen van een specificatie van de begrote dan wel gemaakte kosten

in het zorgplan is niet gebruikelijk. Deels kan dit verklaard worden door het feit dat er naast het zorgplan andere documenten bestaan (bijv. jaarverslagen) waarin wél de kosten worden verantwoord. Eén van de scholen reageert echter als volgt: “Scholen denken vaker in doelen dan in kostenaspecten.” Overigens: de financiering van zorgleerlingen op pro-scholen is een vast onderdeel van het schoolbudget en behoeft daarom geen aparte specificatie.

Tevens is naar voren gebracht dat de zorg voor leerlingen met extra leerbehoeften door de scholen deels wordt omgezet in formatie (fte’s of gefaciliteerde taakuren voor zorgcoördinatoren) of materiaalaanschaf, welke respectievelijk zijn verdisconteerd in de personeelskosten of materiaalkosten.

Tevredenheid leerlingenzorg

De leerlingenzorg voor leerlingen wordt binnen samenwerkingsverbanden op verschillende niveaus georganiseerd: op bovenschools niveau binnen het samenwerkingsverband, indien aanwezig, op het niveau van het OPDC en op het niveau van de school. De scholen is gevraagd naar hun tevredenheid over de verschillende aspecten van de leerlingenzorg op deze drie onderscheiden niveaus.

Tabel 6.13 Kunt u van de volgende aspecten van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband, het OPDC en de school aangeven in hoeverre u hierover tevreden bent? (1 = volledig mee oneens t/m 5 = volledig mee eens)

Stelling: Binnen het samenwerkingsverband… (n = 182-188)	**Gemiddelde**
Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg	3,9
Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd	3,7
Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd	3,6
Wordt goed samengewerkt bij het bieden van leerlingenzorg	3,6
Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden	3,2
Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen	3,2
Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij docenten	3,1
Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden	3,1
Stelling: Binnen het OPDC… (n = 50-51)	**Gemiddelde**
Het OPDC heeft een duidelijke meerwaarde voor ons samenwerkingsverband	3,7
Op het OPDC kun je altijd een beroep doen voor advies/hulp	3,7
Binnen het OPDC is er voldoende opvangcapaciteit voor zorgleerlingen	3,0
Het kost geen moeite om een zorgleerling geplaatst te krijgen in het OPDC	2,7
Het is beter om de gebundelde diensten en middelen van het OPDC evenredig te verdelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband	2,7
Stelling: Binnen de school… (n = 195-197)	**Gemiddelde**
Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd	4,1
Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg	4,1*
Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd	4,0*
Hebben leerlingen dankzij de leerlingenzorg meer succes in hun schoolloopbaan	4,0*
Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen	3,3
Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden	3,3
Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij docenten	3,2*
Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden	3,1

* De scholen voor pro zijn hier het meest mee eens, gevolgd door de scholen met lwoo, daarna komen de scholen zonder lwoo

Over het algemeen zijn de scholen tevreden met de leerlingenzorg, op alle niveaus. Op het niveau van het samenwerkingsverband vinden de scholen dat er voldoende deskundigheid is bij de

specialisten op het gebied van de leerlingenzorg. Men is het minst tevreden over de beschikbare personele capaciteit om leerlingenzorg te kunnen bieden.
De scholen waarderen de aanwezigheid van het OPDC. Het OPDC heeft een meerwaarde voor het samenwerkingsverband en men kan vrijwel altijd een beroep doen op het OPDC voor hulp of advies. Echter, het plaatsen van zorgleerlingen in het OPDC lijkt niet in alle gevallen moeiteloos te verlopen. De scholen zijn het meest tevreden over de coördinatie van de leerlingenzorg op de eigen locatie. Ook is er in de beleving van de scholen voldoende deskundigheid in huis bij de specialisten op het gebied van de leerlingenzorg. De scholen onderschrijven dat de zorgbehoeften tijdig worden gesignaleerd. Dankzij de leerlingenzorg op school hebben de leerlingen ook meer succes in hun schoolloopbaan. Opnieuw is men minder tevreden over de aanwezige personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden.

Succesfactoren en knelpunten leerlingenzorg
De scholen noemen de volgende succesfactoren in relatie tot de leerlingenzorg op hun eigen school. In de eerste plaats wordt de (persoonlijke) betrokkenheid, de motivatie, de interesse en het enthousiasme van de docenten en het team genoemd. In de tweede plaats wordt de kleinschaligheid van de school en de klassen genoemd als succesfactor. Dit zorgt voor korte lijnen tussen de direct betrokkenen en een veilige omgeving voor de leerlingen. Bovendien kennen de docenten hierdoor de leerlingen persoonlijk, wat bevorderlijk is voor de sfeer. In de derde plaats worden de (pedagogische) deskundigheid en professionaliteit onder het personeel naar voren gebracht.

Volgens de scholen is het allerbelangrijkste knelpunt het ontbreken van adequate financiële middelen en tijd. Scholen zeggen dat er te weinig formatie en dus menskracht is om goede begeleiding te bieden aan leerlingen die extra aandacht en zorg nodig hebben. Maar ook het ruimtegebrek voor het één-op-één werken met leerlingen of het voeren van gesprekken kan hiertoe worden gerekend. Alhoewel de kwaliteit van docenten op een deel van de scholen is genoemd als één van de succesfactoren van de leerlingenzorg, is op een nog groter deel van de scholen het ontbreken van de juiste kennis en vaardigheden bij het onderwijsgevend personeel als knelpunt gezien. Het lijkt hier vooral te gaan om expertise in de omgang met leerlingen die specifieke problemen hebben, zoals ADHD. Een aantal van de scholen zegt in samenhang hiermee dat er naast de lestijd weinig tijd is voor gerichte scholing. Het derde knelpunt dat herhaaldelijk naar voren komt is de groeiende gedragsproblematiek bij leerlingen, met als gevolg dat de individuele zorgbehoeften steeds complexer worden. Een vierde knelpunt heeft betrekking op het functioneren van instanties buiten het onderwijs. Vooral Bureau Jeugdzorg wordt in dit verband genoemd. Bij deze instelling bestaan regelmatig wachtlijsten waardoor de hulpverlening stagneert. Daarbovenop komt dat de verwijzing van leerlingen naar een cluster 4 voorziening niet altijd naar wens verloopt.

Aanwezigheid interne zorgcoördinator en intern zorgteam
Ongeveer 90 procent van de scholen heeft een interne zorgcoördinator in dienst, 88 procent beschikt over een intern zorgteam waarvan diverse functionarissen van binnen de school deel uitmaken.

Tabel 6.14 Wie nemen er deel aan het intern zorgteam? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 178)

Functionaris	%
Interne zorgcoördinator	90
Leerlingbegeleider/remedial teacher	69*
Orthopedagoog	48**
Mentor	39
Schoolmaatschappelijk werker	39
Schoolpsycholoog	28

* Op de scholen zonder lwoo en de scholen met lwoo zitten leerlingbegeleider(s)/remedial teacher(s) vaker in het intern zorgteam dan op de scholen voor pro

** Op de scholen voor pro zitten orthopedagogen vaker in het intern zorgteam dan op de scholen met lwoo en de scholen zonder lwoo

In vrijwel alle interne zorgteams heeft een interne zorgcoördinator zitting. Ook de leerlingenbegeleider/ remedial teacher maakt naar verhouding vaak deel uit van het intern zorgteam. Orthopedagogen komen in bijna de helft van de scholen voor in het intern zorgteam. De andere functionarissen (mentoren, schoolmaatschappelijk werkers en schoolpsychologen) maken naar verhouding minder vaak deel uit van het intern zorgteam.

Zorgadviesteam

72 procent van de scholen (*n* = 195) beschikt over een zorgadviesteam (ZAT). Welke functionarissen/instanties er aan het ZAT deelnemen en op welke basis zij inzetbaar zijn, staan in de volgende tabel vermeld.

Tabel 6.15 Wie nemen er deel aan het ZAT en op welke wijze zijn ze inzetbaar? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 107-134)

Functionaris, instantie	% Niet	Op afroep	Structureel
Schoolmaatschappelijk werk	13	10	77
Leerplichtambtenaar	6	19	76
Leerlingbegeleider van de school	5	21	74
GGD	1	27	73
Bureau Jeugdzorg	12	27	60
Politie	20	47	33*
Deskundigen van andere instellingen binnen het samenwerkingsverband	18	50	32
RIAGG	50	34	16

* Op de scholen met lwoo is de politie vaker structureel inzetbaar voor het ZAT

Het schoolmaatschappelijk werk is het meest vaak op structurele basis inzetbaar voor het ZAT. Ook de leerplichtambtenaar, de leerlingbegeleider(s) van de school en de GGD zijn betrekkelijk vaak op structurele basis inzetbaar. Bureau Jeugdzorg is in zes van de tien gevallen op structurele basis inzetbaar voor het ZAT. De politie, deskundigen van andere instellingen binnen het samenwerkingsverband, maar vooral het RIAGG zijn relatief minder vaak op structurele basis inzetbaar voor het ZAT, maar daar staat tegenover dat ze vaker op afroep beschikbaar zijn.

Voorzieningen

Het zorgaanbod waarvan de scholen en hun zorgleerlingen gebruik van kunnen maken, bestaat uit talrijke specifieke voorzieningen. Deze voorzieningen zijn gelegen op het niveau van de school, op het niveau van het samenwerkingsverband of op beide niveaus.

Tabel 6.16 Uit welke specifieke voorzieningen bestaat het zorgaanbod, op uw school en/of bovenschools binnen het samenwerkingsverband (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 200)

Voorziening	% Niet	Op school	Bovenschools	Zowel op school als bovenschools
Mentoraat	0	89	1	11
Vertrouwenspersoon	2	86	2	11
Specifieke trainingen (bijv. faalangstreductie)	4	82	9	8
Gespecialiseerde leerlingbegeleiders	7	73	8	16
Remedial teaching	12	73*	8	9
Hulplessen	17	71**	3	5
Specifieke methoden (bijv. Leefstijl)	23	63***	7	3
Klassenverkleining	29	58****	4	4
Ambulante begeleiding	8	45*	35	13
Leerwerktrajecten	39	39****	12	2
Psycho-diagnostisch onderzoek	19	34***	41	8
Orthotheek	47	28***	18	2
Logopedie	55	18***	17	1
Traject/schakelklassen	49	17***	20	4
Time-outvoorziening	25	16	50	4
Opvangklas	55	13*	17	1
Reboundvoorziening	26	7	55	3
Observatiegroep	63	6	15	1

* Remedial teaching, opvangklassen en ambulante begeleiding komen het vaakst voor op de scholen met lwoo, daarna op de scholen zonder lwoo, daarna op de scholen voor pro (opvangklassen komen in het geheel niet voor op de scholen voor pro)

** Hulplessen komen het vaakst voor op de scholen zonder lwoo, daarna op de scholen met lwoo en dan op de scholen voor pro

*** Specifieke methoden, psycho-diagnostisch onderzoek, orthotheken, logopedie en traject/schakelklassen komen het vaakst voor op de scholen voor pro, daarna op de scholen met lwoo en dan op de scholen zonder lwoo

**** Klassenverkleining en leerwerktrajecten komen het vaakst voor op de scholen met lwoo, daarna op de scholen voor pro en dan op de scholen zonder lwoo

Algemeen gesproken zijn de meeste voorzieningen binnen de scholen aanwezig. Mentoraat, vertrouwenspersonen en specifieke trainingen zijn aanwezig bij 80 tot 90 procent van de scholen. Een *time-out*voorziening en een Reboundvoorziening zijn veeleer op bovenschools niveau gesitueerd. Voorzieningen als een observatiegroep, de logopedie, een opvangklas, een traject/schakelklas en een orthotheek ontbreken bij meer dan de helft of bij ongeveer de helft van de scholen.

Prioritering voorzieningen bij extra financiële middelen

Aan de scholen is gevraagd aan welke vormen van zorg de scholen de grootste prioriteit zouden toekennen als de scholen extra gelden zouden krijgen om de leerlingenzorg te versterken.

Tabel 6.17 Stel dat uw school extra middelen krijgt die besteed kunnen worden aan het verbeteren van de leerlingenzorg: welke prioritering geeft u de onderstaande vormen van zorg mee? (1 = allerhoogste prioriteit, 2 = op één na hoogste prioriteit, etc.) (n = 45-132)

Vorm van zorg	Rangorde (gemiddelde)
Mentoraat	1 (2,4)
Klassenverkleining	2 (3,4)
Gespecialiseerde leerlingbegeleiders	3 (3,5)
Remedial teaching	4 (4,4)
Specifieke trainingen (bijv. faalangstreductie)	5 (6,4)
Hulplessen	6 (6,6)
Time-outvoorziening	7 (6,6)
Ambulante begeleiding	8 (6,7)
Psycho-diagnostisch onderzoek	9 (6,7)
Reboundvoorziening	10 (7,4)
Opvangklas	11 (7,5)
Specifieke methoden (bijv. Leefstijl)	12 (7,7)
Observatiegroep	13 (8,6)
Vertrouwenspersonen	14 (8,7)
Leerwerktrajecten	15 (8,8)
Traject/schakelklassen	16 (9,0)
Orthotheek	17 (9,6)
Logopedie	18 (12,0)

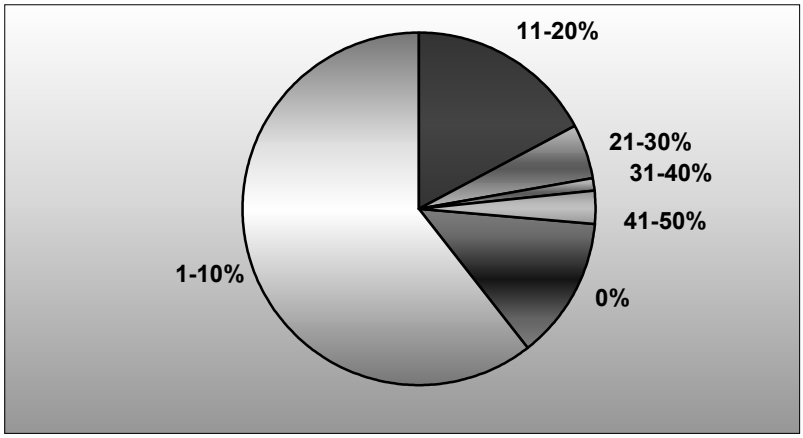
Als scholen de beschikking zouden krijgen over een grotere geldsom, dan krijgt een extra investering in het mentoraat de allerhoogste prioriteit. Er wordt niet in de eerste plaats voor specialistische deskundigheid gekozen, maar voor de meest laagdrempelige vorm van leerlingbegeleiding. Andere maatregelen en voorzieningen die eveneens een relatief hoge prioriteitsstelling meekrijgen, zijn klassenverkleining, gespecialiseerde leerlingbegeleiders en remedial teaching. Een orthotheek en logopedie zijn twee vormen van zorg die de laagste prioriteitstelling krijgen ingeval de scholen aanvullende middelen voor de leerlingenzorg zouden krijgen.
Vormen van zorg die bij vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden de hoogste prioriteit krijgen, zoals Rebound en ambulante begeleiding (zie tabel 5.12), krijgen bij de scholen een plaats middenin de rangorde. Dit zijn vormen van zorg die eerder op regionaal dan op schools niveau worden georganiseerd.

Aandeel niet-geïndiceerde lwoo- of pro-leerlingen

Leerlingen kunnen een indicatie krijgen voor lwoo of pro. Daarnaast zijn er leerlingen die niet voldoen aan de criteria voor een indicatie, maar wel extra zorg nodig hebben. De scholen is gevraagd naar het percentage vmbo-leerlingen dat niet is geïndiceerd voor lwoo of pro, maar wel extra zorg krijgt op basis van een handelingsplan. De scholen zeggen dat gemiddeld tien procent van de vmbo-leerlingen die niet zijn geïndiceerd voor lwoo of pro extra zorg krijgen op basis van een handelingsplan (n = 160). De scholen *met* lwoo noemen gemiddeld een hoger percentage dan de scholen *zonder* lwoo en de scholen voor pro. Voor de scholen *met* lwoo is dit twaalf procent, voor de scholen *zonder* lwoo is dit zes procent.

Onderstaande grafiek maakt duidelijk dat het percentage leerlingen dat extra zorg krijgt, zonder indicatie voor lwoo of pro, op verreweg de meeste scholen niet groter is dan tien procent. Op een enkele school is het percentage zorgleerlingen zonder indicatie bijna de helft van het totaal aan leerlingen.

Grafiek 6.3 Hoe groot is het percentage vmbo-leerlingen op uw school dat niet is geïndiceerd voor lwoo of pro, maar wel extra zorg krijgt op basis van een handelingsplan? (n = 160)



Gebruik van zorgstructuur samenwerkingsverband en voorzieningen regio

Scholen maken op basis van verschillende motieven gebruik van de zorgstructuur van het samenwerkingsverband en de voorzieningen binnen de regio.

Tabel 6.18 In welke gevallen maakt de school gebruik van (a) de zorgstructuur op het niveau van het samenwerkingsverband en (b) de andere voorzieningen in de regio? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 200)

Gebruik zorg op basis van…	% Samenwerkingsverband	% Regio
Behoefte aan (extra) expertise specifieke deskundigen	68	77
Opvang (OPDC, time-out, Rebound)	67	42
Deskundigheidsbevordering personeel	56	37
Daar maken we nooit gebruik van	8	2

Betrekkelijk veel scholen maken gebruik van de (extra) expertise van specifieke deskundigen als daaraan behoefte bestaat, zowel binnen het samenwerkingsverband als bij andere instellingen binnen de regio.

Betrokkenheid ouders bij leerlingenzorg

Tegenwoordig staat het partnerschap tussen scholen en ouders in onderwijs, opvoeding en zorg hoog op de politieke agenda. Dit vraagt van de scholen om ouders te betrekken bij de zorg voor hun kinderen. Van ouders vraagt het een actieve betrokkenheid bij de zorg. Over beide onderwerpen zijn stellingen voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de scholen.

Tabel 6.19 Kunt u aangeven in hoeverre de volgende stellingen over de betrokkenheid van ouders bij de zorg aan hun kinderen van toepassing zijn voor uw school? (1 = helemaal niet van toepassing t/m 5 = helemaal van toepassing) (n = 189-191)

Stelling	Gemiddelde
De resultaten van de uitvoering van de handelingsplannen voor hun kinderen worden besproken met de ouders	4,1
Ouders voelen zich betrokken bij de zorg voor hun kinderen	4,0
Ouders worden betrokken bij het tot stand komen van een handelingsplan	3,8
Ouders hebben inspraak bij de inhoudelijke invulling van de zorg voor hun kinderen	3,8
Ouders zijn bereidwillig in het verlenen van medewerking bij het aanvragen van nader (psycho-diagnostisch) onderzoek bij hun kinderen	3,7
Ouders worden goed geïnformeerd over de zorgvoorzieningen op deze school	3,7

Bovenstaande tabel laat zien dat de scholen er veel aan doen om ouders te betrekken bij de inhoudelijke vormgeving van de leerlingenzorg voor hun kinderen. Ook oordelen de scholen positief over de betrokkenheid die ouders tonen bij de zorg voor hun kinderen.

Leerlingenzorg in onderbouw en bovenbouw
Aan de respondenten is aan de hand van enkele stellingen gevraagd naar hun oordeel over de leerlingenzorg in de onder- en bovenbouw.

Tabel 6.20 Kunt u aangeven in hoeverre u de volgende stellingen over de leerlingenzorg in de onderbouw (leerjaar 1 en 2) en in de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van toepassing zijn voor uw school? (1 = helemaal niet van toepassing t/m 5 = helemaal van toepassing) (n = 189-191)

Stelling	Gemiddelde
De zorg in de onderbouw biedt een goede basis voor het onderwijs in de bovenbouw	4,3
Er is een doorlopende lijn in de leerlingenzorg, van onderbouw naar bovenbouw	4,2
Het accent in de leerlingenzorg ligt in de onderbouw	3,1
In de bovenbouw zou meer aandacht aan leerlingenzorg gegeven moeten worden	2,9

De scholen zijn redelijk tot zeer tevreden over de leerlingenzorg in zowel de onder- als bovenbouw. De zorg in de onderbouw legt een goede basis voor het onderwijs in de bovenbouw en er is sprake van een doorlopende lijn in de zorg. Er ligt in de leerlingenzorg geen zwaar accent op de onderbouw, men vindt niet dat er in de bovenbouw meer aandacht aan de leerlingenzorg besteed moet worden.

6.4 De evaluatie van de leerlingenzorg

Bijhouden gegevens in leerlingenadministratiesysteem
Scholen houden doorgaans verschillende gegevens bij van leerlingen in een leerlingenadministratie-systeem. Waar de ene school de gegevens op een geautomatiseerde wijze bijhoudt, doet de andere school dit op een niet-geautomatiseerde manier.

Tabel 6.21 Welke gegevens worden bijgehouden in een leerlingenadministratiesysteem? Is deze registratie geautomatiseerd? (n = 178-185)

Gegevens	% Wordt niet bijgehouden	Wordt bijgehouden, niet geautomatiseerd	Wordt bijgehouden, wel geautomatiseerd
Absentiegegevens	1	9	90
Leerlingvorderingen (rapportcijfers, etc.)	2	10	89*
Doorstroomgegevens (binnen school)	2	22	76
Determinatie (keuze leerweg)	4	30	65*
Uitstroomgegevens (vervolgonderwijs/arbeid)	3	34	63
Geboden zorg	1	68	32
Gesprekken/afspraken met de leerling	1	66	32
Gesprekken/afspraken met de ouders	1	68	31
Geplande zorg (handelingsplannen, etc.)	3	66	31
Gedragskenmerken/gedragsobservaties	8	63	30
Opbrengsten van de zorg (behalen van doelen)	16	66	18
Portfolio's voor leerlingen	40	45	16

* De scholen zonder lwoo houden het vaakst deze gegevens bij (zowel wel als niet geautomatiseerd), daarna volgen de scholen met lwoo en dan komen de scholen voor pro

Nagenoeg alle scholen houden gegevens bij met betrekking tot leerlingvorderingen, gedragskenmerken/gedragsobservaties, absentie, gesprekken/afspraken met de leerling en ouders, geplande zorg, geboden zorg, doorstroom en uitstroom. Er doen zich hierbij echter wel enkele verschillen voor in de mate waarop dit al dan niet geautomatiseerd gebeurt. Ruwweg 90 procent van de scholen houdt de gegevens betreffende de leerlingvorderingen en absentie op een geautomatiseerde wijze bij. Ook de doorstroom- en determinatiegegevens worden relatief vaak op geautomatiseerde wijze geregistreerd, respectievelijk 76 en 65 procent van de scholen doet dit. De overige hierboven genoemde gegevenssoorten worden vooral schriftelijk bijgehouden. Relatief het minst vaak geregistreerd worden portfoliogegevens en gegevens met betrekking tot de opbrengsten van de zorg.

Evaluatie leerlingenzorg op school

De leerlingenzorg kan door scholen op verschillende manieren worden geëvalueerd. Wie daarbij betrokken worden, kan eveneens per school verschillen.

Tabel 6.22 Wordt de leerlingenzorg op uw school geëvalueerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 190)

	%
Nee, er vindt geen evaluatie plaats	2
Ja, in leerlingenbesprekingen met de betrokken specialisten	73
Ja, in leerlingenbesprekingen met de betrokken docenten	70
Ja, in gesprekken met de ouders van de betreffende leerlingen	61
Ja, door in breder verband te analyseren hoe de zorgstructuur op school functioneert	60
Ja, in gesprekken met de betreffende leerlingen	52

Twee procent van de scholen geeft te kennen de leerlingenzorg op geen enkele wijze te evalueren. De grote groep scholen die wel evalueert, doet dat meestal in leerlingenbesprekingen met de betrokken specialisten en docenten. Praktisch even vaak wordt de leerlingenzorg geëvalueerd in gesprekken met de ouders en in breder verband. In ruim de helft van de gevallen wordt de leerlingenzorg met de leerlingen geëvalueerd. Van de scholen die hebben gezegd in breder verband te analyseren hoe de zorgstructuur op school functioneert, zegt dertien procent dit minder dan één keer per jaar te doen. Rond de 58 procent van de scholen doet dit één keer per jaar, de overige scholen doen het vaker dan eens per jaar.

Evaluatie en beleidsbijstellingen aspecten van de leerlingenzorg

Evaluatie van de leerlingenzorg is noodzakelijk om na te kunnen gaan of de leerlingenzorg naar wens verloopt. Bij de aspecten van de leerlingenzorg die worden geëvalueerd, onderscheiden we aspecten op bovenschools niveau, op schoolniveau, op groepsniveau en op leerlingniveau.

Tabel 6.23 Welke aspecten van de leerlingenzorg op bovenschools niveau worden geëvalueerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 182)

Aspect	% Evaluatie
De samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen (schoolmaatschappelijk werk, RIAGG, Bureau Jeugdzorg, etc.)	69
De coördinatie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband	62
De wijze van inzet van financiële middelen binnen het samenwerkingsverband	56
De werkwijzen(n) van de PCL/RVC	53*
Het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen	52
De informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband	50

* De scholen voor pro evalueren dit aspect van de leerlingenzorg het vaakst, daarna volgen de scholen met lwoo en dan komen de scholen zonder lwoo

Het meest voorkomende aspect van de leerlingenzorg dat wordt geëvalueerd is de samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen. Ook de andere aspecten van de leerlingenzorg worden heel regelmatig tegen het licht gehouden, waarbij de informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband het minst vaak op de evaluatieagenda staat.
De scholen is ook gevraagd naar de evaluatie van aspecten van de leerlingenzorg op de eigen school.

Tabel 6.24 Welke aspecten van de leerlingenzorg op schoolniveau worden geëvalueerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 182)

Aspect	% Evaluatie
Het zorgbeleid van deze school	90
De coördinatie van de leerlingenzorg (door zorgcoördinator, zorgteam)	85
Het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de school	84
De standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg (handelingsplan, groepsplan, etc.)	75
Het gebruik van het leerlingenadministratiesysteem/leerlingvolgsysteem	64
De remediërende materialen voor het uitvoeren van handelingsplannen	52
Het nascholingsprogramma voor het verbeteren van de interne zorgstructuur van de school door de betrokken zorgfunctionarissen	50
De wijze van inzet van financiële middelen op deze school	42
De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg	41
De dienstverlening van de schoolbegeleidingsdiensten of andere dienstverlenende onderzoeks- en adviesbureaus	41

De bovenstaande tabel toont aan dat vooral het zorgbeleid van de school, de coördinatie van de leerlingenzorg, het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de school en de standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg zeer geregeld onderwerp van evaluatie zijn.

De gegevens met betrekking tot de evaluatie van de leerlingenzorg op het niveau van de groep zien er als volgt uit.

Tabel 6.25 Welke aspecten van de leerlingenzorg op groepsniveau worden geëvalueerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 182)

Aspect	% Evaluatie
De organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg in de klassen	70
De competenties van docenten op het gebied van differentiatie en zorgverlening	52
De extra zorgverbreding in de klas die docenten bieden	38

Op zeventig procent van de scholen wordt de organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg in de groepen geëvalueerd. Op 52% van de scholen worden de competenties van docenten op het gebied van differentiatie en zorgverlening geëvalueerd. Relatief het minst vaak, op 38% van de scholen, wordt de extra zorgverbreding in de groep die docenten bieden onder de loep genomen.

Ten slotte blijkt dat op 78% van de scholen (*n* = 182) de opbrengsten van de leerlingenzorg voor individuele leerlingen worden onderworpen aan evaluatie.

Zes op de tien scholen (59%) beschrijft de bevindingen van de evaluatie in een openbaar verslag (Tabel 6.26). Dit gebeurt ongeveer even vaak voor het samenwerkingsverband als geheel als voor de school als geheel, 29% in beide gevallen.

Tabel 6.26 Zijn de bevindingen van de evaluatie van de leerlingenzorg beschreven in een openbaar verslag? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 182)

	%
Nee	41
Ja, voor het samenwerkingsverband als geheel	29
Ja, voor de school als geheel	29
Ja, voor deze locatie	22

6.5 De horizontale en verticale afstemming

Overdrachtdossiers
Wanneer leerlingen de overstap maken van reguliere of speciale basisscholen naar scholen voor voortgezet onderwijs krijgen scholen meestal overdrachtdossiers (waaronder onderwijskundige rapporten) van leerlingen aangeleverd. Deze dossiers zijn echter niet altijd compleet, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 6.27 In welke mate krijgt u van de leerlingen complete overdrachtdossiers aangeleverd bij de overgang van leerlingen van (speciale) basisscholen naar uw school? (n = 151-159)

	%
Geen overdrachtdossiers	9
Complete overdrachtdossiers	71
Incomplete overdrachtdossiers	22

Veel scholen ondernemen actie om de overdrachtsdossiers te completeren (zie Tabel 6.28). Ze doen dit vooral door het voeren van aanvullende gesprekken met de (speciale) basisscholen/ scholen voor (speciaal) voortgezet onderwijs. Ook voert de meerderheid van de scholen aanvullende gesprekken met de ouders en/of leerlingen en neemt aanvullende testen af bij de zorgleerlingen. In 40% van de gevallen zijn er aanvullende gespreken met deskundigen van binnen of buiten de locatie.

Tabel 6.28 Onderneemt uw school acties om de overdrachtdossiers compleet te krijgen? Zo ja, welke? (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 190)

Actie	%
Nee	4
Ja, aanvullende gesprekken met de (speciale) basisscholen/scholen voor (speciaal) voortgezet onderwijs	80
Ja, aanvullende gesprekken met de ouders/leerlingen	70
Ja, aanvullende testen van de (zorg)leerlingen (bijv. IQ-test)	68*
Ja, aanvullende gesprekken met deskundigen (kinderarts, orthopedagoog, etc.) van binnen of buiten de locatie	40

* Op de scholen voor pro wordt dit het vaakst gedaan, daarna volgen de scholen met lwoo en dan komen de scholen zonder lwoo

Overleg en overdracht van informatie over zorgleerlingen
Wanneer zorgleerlingen van onderwijsvorm wisselen of de stap naar de arbeidsmarkt maken, wordt vaak overleg gevoerd met de betreffende scholen of organisaties. In onderstaande tabel staat hoe vaak er contacten zijn tussen de scholen en andere organisaties van binnen of buiten het onderwijsveld en hoe nuttig deze contacten worden gevonden.

Tabel 6.29 Hoe vaak (1 = nooit t/m 5 = vaak) is er tussen de betrokkenen overleg en overdracht van informatie over zorgleerlingen en hoe nuttig (1 = geheel niet nuttig t/m 5 = zeer nuttig) vindt u dit? (n = 169-179)

Contact	Frequentie Gemiddelde	Nut Gemiddelde
Tussen onder- en bovenbouw binnen deze locatie	3,8	4,6
Tussen uw locatie en reguliere basisscholen	3,6	4,6
Tussen uw locatie en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)	3,3*	4,5
Tussen uw locatie en andere scholen binnen het samenwerkingsverband	3,3	4,0
Tussen uw locatie en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)	3,2	3,9
Tussen uw locatie en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4)	3,1**	4,0
Tussen uw locatie en het bedrijfsleven in de regio	2,6*	3,4***

* Op de scholen voor pro komt dit het vaakst voor, daarna volgen scholen met lwoo, daarna scholen zonder lwoo
** Op de scholen met lwoo komt dit het vaakst voor, daarna volgen scholen voor pro, daarna scholen zonder lwoo
*** De scholen voor pro vinden dit contact het nuttigst, daarna volgen scholen met lwoo, daarna scholen zonder lwoo

Algemeen beschouwd is er soms of geregeld contact tussen de scholen en andere scholen en organisaties. Alleen de contacten tussen de scholen en het bedrijfsleven in de regio vinden minder frequent plaats. De meeste contacten zijn binnen de eigen school, tussen de onder- en bovenbouw. Men vindt de contacten over het algemeen redelijk tot zeer nuttig. Hoe vaker er contacten zijn, des te nuttiger men deze doorgaans vindt.

Ervaringen met bovenschoolse voorzieningen

Aan de scholen is ten slotte een drietal vragen gesteld die betrekking hebben op hun ervaringen met de bovenschoolse voorzieningen.

Tabel 6.30 Ervaringen met bovenschoolse voorzieningen (n = 192-193)

Ervaringen met…	% Nooit	Meestal niet	Soms wel/niet	Meestal wel	Altijd
Zijn er voor zorgbehoeften van leerlingen waarin de school onvoldoende zelf kan voorzien, binnen het samenwerkingsverband passende voorzieningen te vinden?	3	8	49	37	3
Ondervindt uw school problemen bij de plaatsing van zorgleerlingen in een vorm van speciaal onderwijs?	3	21	38	29	10
Heeft uw school te maken met wachttijden bij verzoeken om hulpverlening van dienstverlenende instellingen?	0	3	18	54	25

In het algemeen zijn er volgens de scholen voldoende passende voorzieningen binnen het samenwerkingsverband om zorgbehoevende leerlingen van dienst te kunnen zijn. Op veel scholen ervaart men echter wel problemen bij de plaatsing van zorgleerlingen in het speciaal onderwijs. Bijna veertig procent van de scholen zegt dat zich hierbij meestal of altijd problemen voordoen. Als het gaat om de wachttijden bij verzoeken om hulpverlening van dienstverlenende instellingen, zegt bijna tachtig procent van de scholen dat die er meestal of altijd zijn.

7 Interviews

Om meer zicht te krijgen op de succesfactoren en de belemmeringen bij de uitvoering van het gemengde model van bekostiging hebben we vertegenwoordigers van tien samenwerkingsverbanden gevraagd om deel te nemen aan verdiepende interviews. De tien samenwerkingsverbanden zijn zo geselecteerd, dat ze variëren in grootte en geografische kenmerken. Bovendien is bij de selectie gekeken naar de antwoorden op cruciale vragen uit het survey, met name de mening over de toereikendheid van de beschikbare middelen voor de leerlingenzorg en over de uitvoerbaarheid van het huidige gemengde bekostigingsmodel.

Bij elk van de tien samenwerkingsverbanden is een diepte-interview gehouden met de coördinator van het samenwerkingsverband en een groepsinterview met een groep van drie of vier schoolmanagers en coördinatoren leerlingenzorg van scholen uit het samenwerkingsverband. Uiteindelijk zijn interviews gevoerd met in totaal 35 vertegenwoordigers van scholen. Drieëntwintig vertegenwoordigers waren managers: voornamelijk locatie- of vestigingsdirecteuren. De andere twaalf waren voornamelijk zorgcoördinatoren.

Elk interview is door een tweetal onderzoekers afgenomen. Ter voorbereiding op de interviews is het meest recente zorgplan van de samenwerkingsverbanden bestudeerd. Verder zijn de resultaten van de vragenlijsten van de samenwerkingsverbanden en, voor zover beschikbaar, de daarin participerende scholen doorgenomen.

In de volgende paragrafen doen we verslag van de uitkomsten van de interviews. We wijzen erop dat het hier om *de meningen* van de geïnterviewde vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en scholen gaat. De interviews leveren aanvullende informatie op ter illustratie en verdieping van de resultaten van de survey. We volgen bij de bespreken van de resultaten de volgorde van de onderzoeksvragen en gaan achtereenvolgens in op de uitvoerbaarheid van het gemengde model (7.1), de zorgstructuur in het samenwerkingsverband (7.2), de zorgstructuur op schoolniveau (7.3), de evaluatie van de zorgstructuur (7.4) en de verticale en horizontale afstemming (7.5 en 7.6).

7.1 De uitvoerbaarheid van het gemengde bekostigingsmodel

Gemengd bekostigingsmodel van belang voor instandhouding samenwerkingsverband
De essentie van het gemengde bekostigingsmodel, de combinatie van financiering voor geïndiceerde leerlingen en het regionaal zorgbudget, is in de praktijk goed werkbaar. Dit is de mening van zowel de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden als de vertegenwoordigers van de scholen. Vrijwel iedereen vindt het verstandig om naast zorgvoorzieningen op schoolniveau een bovenschools samenwerkingsverband in stand te houden. De samenwerkingsverbanden hebben de afgelopen jaren hun bestaansrecht bewezen, zo zeggen bijna alle vertegenwoordigers van de scholen. Belangrijke verworvenheden zijn de bovenschoolse voorzieningen, zoals de PCL, het OPDC en – sinds korte tijd – de Rebound. Ook voor de afstemming met andere ‘ketenpartners’ in de regio is het samenwerkingsverband van grote waarde. Enkele scholen noemen bovendien de standaardisering van werkwijzen, die niet zou zijn bereikt zonder samenwerkingsverband. De grootte van het samenwerkingsverband lijkt weinig verschil te maken voor het oordeel over het bekostigingsmodel. Ook in kleine samenwerkingsverbanden vinden de meeste scholen het wenselijk dat er een bovenschools budget is, bijvoorbeeld voor coördinatietaken.

Slechts enkele vertegenwoordigers van scholen denken er anders over. Zij vinden dat het volledige budget voor leerlingenzorg rechtstreeks naar de scholen zou moeten gaan. Daarmee wordt bespaard op overhead en administratieve last, waar toch een behoorlijk deel van het regionaal zorgbudget (RZB) aan opgaat. Vervolgens kunnen de scholen bepalen welk deel van het budget bovenschools wordt ingezet. Het zijn met name de schoolmanagers die dit vinden, de zorgcoördinatoren van de scholen zijn over het algemeen juist voorstander van bovenschoolse financiering.

Voorstanders van financiering op uitsluitend bovenschools niveau zijn er niet onder de geïnterviewden. Eén van de coördinatoren van een samenwerkingsverband zegt dat hij in het begin wel eens heeft gedacht: “geef alles maar aan het samenwerkingsverband”. Maar hij betwijfelt of dat meer zeggenschap oplevert op bovenschools niveau. De zorgstructuur moet toch tot stand komen in samenwerking met schoolbesturen. Vanuit een ander samenwerkingsverband wordt erop gewezen dat zonder een koppeling van bekostiging aan indicaties er minder garanties zijn dat het geld terecht komt op de juiste plaats.

Al met al zijn er weinig voorstanders van een radicaal ander model. De geïnterviewden zien weinig heil in hervormingen. “Het zou zonde zijn als er opnieuw discussie ontstaat over de meest wenselijke structuur van de zorg”, vindt een schooldirecteur. “Geen stelselherziening alsjeblieft,” zegt een coördinator van een samenwerkingsverband. “Laten we behouden wat goed is.”

Regionaal zorgbudget gaat voor een groot deel naar de scholen

De meeste geïnterviewden zijn van mening dat het regionaal zorgbudget niet te klein of te groot is ten opzichte van de budgetten voor geïndiceerde leerlingen. Het RZB is een fractie van het budget voor de scholen, maar voldoende om op bovenschools niveau de zorg te coördineren en te verbeteren. “We zien het als een impuls voor zorgbeleid, niet als een substantiële bijdrage aan de uitvoering van de zorg”, zegt een vmbo-directeur.

Wanneer scholen en samenwerkingsverband tevreden zijn over de verhouding tussen de budgetten, komt dat ook doordat ze zelf de vrijheid hebben om in de praktijk van deze verhouding af te wijken. Het regionaal zorgbudget kan op schoolniveau worden ingezet en schoolgebonden middelen kunnen worden aangewend voor de bekostiging van bovenschoolse voorzieningen. Het eerste komt vaker voor bij de geïnterviewde samenwerkingsverbanden dan het tweede. In de meeste samenwerkingsverbanden gaat een groot gedeelte van het RZB naar de scholen. Doorgaans is dat meer dan de helft van het budget. In één samenwerkingsverband ging aanvankelijk het volledige RZB rechtstreeks naar de scholen, maar het laatste jaar is men daarop terug gekomen. De scholen willen toch 30 procent reserveren voor coördinatie en ontwikkeling van nieuw beleid om zorg beter te organiseren. Voor zover het RZB naar de scholen gaat, gebeurt dit vaak op grond van een verdeelsleutel, bijvoorbeeld het aantal vmbo-leerlingen in de leerjaren 3 en 4. Soms gebeurt het op basis van schoolspecifieke plannen voor zorg. Daarbij kan het gaan om een zorgproject van de school of om de zorg voor niet-geïndiceerde leerlingen die niettemin behoefte aan zorg hebben. In één van samenwerkingsverbanden beoordeelt de PCL alle aanvragen voor zorg aan de net niet geïndiceerde leerlingen. Dat kunnen ook havo-leerlingen zijn die dreigen af te stromen naar het vmbo.

Veel geld nodig voor kwalitatief goede zorg

Een andere vraag is of de budgetten bij elkaar voldoende zijn om kwalitatief goede zorg te bieden aan de leerlingen die dat nodig hebben. Enerzijds zeggen verscheidene geïnterviewden dat de budgetten op zich toereikend zijn, anderzijds worden er diverse zaken genoemd waarvoor eigenlijk meer geld nodig is.

De meest genoemde voorbeelden zijn:
- indicatiestelling van leerlingen, de procedure daarvoor is tijdrovend;
- scholing en coaching van zorgcoördinatoren en van docenten in het algemeen;
- huisvesting ("Zorgleerlingen hebben meer vierkante meters nodig");
- begeleiding van lwoo-leerlingen met zware problematiek.

In sommige samenwerkingsverbanden wil men gewoon geld voor "meer van hetzelfde". De groepen voor lwoo-leerlingen wil men niet te groot laten worden, om de nodige zorg te kunnen bieden. Om de financiële problemen het hoofd te bieden, gaan scholen soms op zoek naar aanvullende financieringsbronnen, bijvoorbeeld ESF-gelden. Over het algemeen levert het financieel geen grote problemen op wanneer halverwege het schooljaar blijkt dat leerlingen extra zorg nodig hebben. Samenwerkingsverbanden en scholen noemen dit niet spontaan als knelpunt. Die extra zorg wordt bekostigd uit het RZB of uit de middelen voor geïndiceerde leerlingen.

Het zijn met name de vmbo-scholen met lwoo die problemen ervaren met hoogte van het budget. Een directeur van een voormalige LOM-school: "Wij zijn er met de nieuwe bekostiging ongeveer 20 procent op achteruit gegaan, terwijl de populatie niet is veranderd. Het ministerie gaat ervan uit dat deze leerlingen lwoo aankunnen. In de praktijk blijkt dit niet het geval; er is veel extra aandacht nodig. Eigenlijk is de problematiek zwaarder dan vroeger." De positie van de pro-scholen is soms wat geïsoleerd. Pro-scholen konden met de invoering van het vmbo zelfstandig blijven (in tegenstelling tot de voormalige lom-scholen, die zijn omgezet in lwoo-afdelingen). Ook met de gemengde bekostiging van de zorg is er voor het praktijkonderwijs weinig veranderd. Hoewel de pro-scholen geen niet-geïndiceerde leerlingen hebben, krijgen ze soms wel een deel van het RZB, bijvoorbeeld voor schoolmaatschappelijk werk of om gebruik te maken van bovenschoolse voorzieningen.

Geen budget voor sociaal-emotionele problemen en zorgleerlingen havo/vwo

De vertegenwoordigers van vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn het erover eens dat twee groepen leerlingen tussen de wal en het schip vallen: 1) pro-, lwoo- en vmbo-leerlingen met sociaal-emotionele problematiek, en 2) zorgleerlingen die havo- of vwo volgen.
Binnen het praktijkonderwijs, het lwoo en het reguliere vmbo kan onvoldoende zorg worden geboden aan leerlingen met gedragsproblemen en sociaal-emotionele problemen, vooral als de problemen niet groot genoeg zijn voor een REC 4 indicatie.
Ook voor zorgleerlingen in het havo- of vwo is er geen zorgbudget. De bekostiging van de zorg is immers gebaseerd op de aantallen vmbo-leerlingen in de leerjaren 3 en 4. Het gaat in deze schooltypen niet zozeer om cognitieve, maar ook om sociaal-emotionele problematiek. Binnen enkele samenwerkingsverbanden signaleert men met name een toename van autistiforme stoornissen. Hoewel er in de bekostiging van de zorg met beide groepen leerlingen eigenlijk geen rekening wordt gehouden, wordt de zorg aan hen vaak wel bekostigd vanuit het zorgbudget. In samenwerkingsverbanden waar hier ook het RZB voor wordt ingezet, drukt dit zwaar op dit budget, volgens de coördinatoren van het samenwerkingsverband.

Financiële verantwoording beperkt zich tot inzet regionaal zorgbudget

Over de inzet van middelen uit het regionaal zorgbudget leggen scholen doorgaans verantwoording af aan het samenwerkingsverband. Een coördinator: "Op de website van het samenwerkingsverband staan allerlei formulieren die de scholen moeten invullen als ze geld uit het RZB willen aanvragen. Aan het eind van het traject verwacht ik een evaluatie van de school. Er wordt voortdurend gemonitord, zodat precies bekend is waar het geld naar toe gaat en waaraan het wordt besteed." De manier waarop verantwoording wordt afgelegd verschilt, maar het gebeurt in vrijwel alle samenwerkingsverbanden. Soms is de verantwoording beperkt tot een beschrijving van de

uitgevoerde activiteiten, zonder financiële verantwoording. Bij een enkel samenwerkingsverband is niet bekend hoe het RZB wordt besteed. Het grootste deel gaat rechtstreeks naar de scholen en die bepalen zelf hoe ze het besteden, zonder daarover verantwoording af te leggen.

Het komt zelden voor dat scholen aan het samenwerkingsverband rapporteren hoe ze middelen voor geïndiceerde leerlingen hebben ingezet. Bij de samenwerkingsverbanden is er weinig of geen zicht op hoe dit geld wordt besteed. Er is voor scholen nu geen verplichting om de besteding van dit geld apart te verantwoorden. Coördinatoren van samenwerkingsverbanden vinden dit jammer, zorgcoördinatoren op schoolniveau ook. “De school krijgt geld uit verschillende potjes, maar dat loopt allemaal via de schoolbesturen. Waaraan het lwoo-budget wordt besteed, is voor ons niet te traceren.” De coördinatoren van samenwerkingsverbanden zouden graag meer inzicht krijgen in geldstromen op scholen. Daaraan gekoppeld willen ze de opbrengsten van zorg op school graag in kaart brengen. Dan moet echter wel duidelijk worden op welke vlakken scholen goed moeten presteren en wat op die vlakken de gemiddelde prestatie is van scholen in het land. Ook de zorgcoördinatoren op school willen graag weten hoeveel geld er voor zorg beschikbaar is, maar ze vinden tevens dat verantwoording niet te veel tijd en (dus) geld mag kosten: “Het moet niet zo zijn dat ik van elke 100 euro die ik ontvang, 10 euro besteed aan evaluatie”.

Geen duidelijke voorkeur voor geoormerkte budgetten of lumpsum-financiering
Omdat de inzet van middelen van leerlingenzorg niet altijd goed traceerbaar is, pleiten veel zorgcoördinatoren ervoor om zorgbudgetten te oormerken in plaats van ze toe te voegen aan de lumpsum. Als er een geoormerkt budget is, kunnen zij dat ‘claimen’ voor de leerlingenzorg. Als er nu extra geld komt voor zorg door een toeslag op de lumpsum, dan is het helemaal niet zeker dat dit ook inderdaad aan zorg wordt besteed. Dit maakt het ook moeilijk om te evalueren wat het rendement is van de middelen voor leerlingenzorg.

Terwijl de samenwerkingsverbanden het nut van geoormerkte gelden erg benadrukken, zouden sommige schooldirecties en besturen al het zorggeld graag in de lumpsum ontvangen. Er zou dan ook niet op onderdelen verantwoord moeten worden, maar op het totale resultaat (uitstroom en slagingspercentage). “Als je leerlingen goed aflevert, is de zorg ook goed”.

Daarnaast zijn een aantal coördinatoren van samenwerkingsverbanden voorstander van het samenvoegen van geldstromen, bijvoorbeeld waar het gaat om de budgetten voor kinderen met gedragsproblemen. “Er zijn te veel verschillende geldstromen voor leerlingen met gedragsmoeilijkheden. Waarom gooien we het geld voor Rebound, Herstart en Op de rails niet op één hoop? En laten we er dan samen met de REC’s voor zorgen dat de leerlingen vlak bij hun woonplaats geplaatst kunnen worden.”

7.2 Zorgstructuur in het samenwerkingsverband

Grote verschillen in samenwerking
Hoe samenwerkingsverbanden de bovenschoolse samenwerking invullen, is zeer verschillend. Factoren die meespelen, zijn de geografische spreiding, de historie van samenwerking tussen scholen en de aanwezigheid en/of bereikbaarheid van speciaal onderwijs en jeugdzorg. De vorm en organisatie van het samenwerkingsverband volgen over het algemeen de visie van de scholen: zorg zoveel mogelijk integreren in de school of bovenschoolse voorzieningen creëren. Samenwerkingsverbanden die er voor kiezen om het RZB voor het grootste deel door te sluizen naar de scholen, bestaan vaak uit scholen die van oudsher gewend zijn om alle leerlingen zelf op te

vangen en zorg te integreren in het onderwijs. Dit is vaak het geval in plattelandsgebieden of gebieden waar de bereikbaarheid van voorzieningen slecht is door barrières als rivieren of spoorlijnen, en waar de toeleverende basisscholen verspreid staan over een groot gebied. In een enkel samenwerkingsverband hebben scholen van oudsher geen samenwerkingsrelatie door verschillen in denominatie, en komt samenwerking dan ook niet of nauwelijks van de grond: “Samenwerking tussen deze scholen is lastig omdat ze zo verschillend zijn”.

Een andere situatie zien we bij samenwerkingsverbanden die meer top-down zijn opgezet: sterke regie van bovenaf en verdeling van het RZB op basis van plannen: “Het RZB blijft 100% in beheer van het samenwerkingsverband”. Deze samenwerkingsverbanden worden gekenmerkt door sterke bovenschoolse voorzieningen en uniforme werkwijzen. In stedelijke gebieden is deze vorm van samenwerking vaak eerder toepasbaar omdat scholen en voorzieningen fysiek nabij zijn, waardoor leerlingen voor de juiste zorg niet ver hoeven te reizen. Men heeft ook minder te maken met verschillende gemeenten (verschillende Bureaus Jeugdzorg) en er is meestal een minder grote geografische spreiding in toeleverende basisscholen. Dat maakt het makkelijker om tot afspraken en afstemming te komen, bijvoorbeeld over de aanmeldings- en toetsprocedures.

Hoe het samenwerkingsverband ook is georganiseerd, er is overal duidelijk sprake van een positieve ontwikkeling. Ook bij samenwerkingsverbanden waar de samenwerking moeizaam op gang is gekomen: “Het vertrouwen in het samenwerkingsverband groeit. De scholen en besturen zien er nu de meerwaarde van in.” De gesproken vertegenwoordigers van scholen en samenwerkingsverbanden zijn unaniem positief over de opbrengsten van het samenwerkingsverband en spreken allen de wens uit om dat wat de afgelopen jaren is opgebouwd niet af te breken. Nu de zorgstructuur op poten staat, is men toe aan de ontwikkeling van de cultuur binnen het samenwerkingsverband. In sommige samenwerkingsverbanden is de vraag: hoe kan het samenwerkingsverband nog meer dienstverlenend zijn naar de scholen en leerlingen? “Ik zou willen dat het swv meer wordt ingebed binnen de scholen, bijvoorbeeld door een beleidsgroep.”

Zorg voor niet-geïndiceerde leerlingen

Het RZB wordt vooral ingezet voor de zorg van niet-geïndiceerde leerlingen. Er zijn grote verschillen in de verdeling van dat budget. In sommige samenwerkingsverbanden wordt het geld verdeeld onder de scholen, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden waar scholen een plan moeten indienen alvorens geld te krijgen. De zorg voor vmbo-tl-, havo- en vwo-leerlingen is in een aantal samenwerkingsverbanden structureel geregeld. Soms wordt budget vrijgemaakt voor zorgcoördinatoren op de havo/vwo scholen: “Dit samenwerkingsverband heeft nu ook op havo- en vwo-scholen een zorgcoördinator, die net als de rest van de zorgcoördinatoren een opleiding heeft gehad van het samenwerkingsverband”. Tevens kunnen sommige scholen geld aanvragen uit het RZB voor zorg aan havo of vwo-leerlingen met sociaal-emotionele of gedragsproblemen: een leerlinggebonden budget.

Centrale toetsing ten behoeve van indicatiestelling

In sommige samenwerkingsverbanden is sprake van een centrale toetsing: het samenwerkingsverband organiseert en financiert de toetsing van basisschoolleerlingen met een vmbo-advies die volgens de basisscholen extra zorg nodig hebben, en verzorgt het aanvragen van de lwoo en pro-indicaties. In een enkel samenwerkingsverband worden alle toekomstige vmbo-leerlingen getoetst. Centrale toetsing neemt de scholen erg veel werk uit handen en op deze manier worden scholen tijdens het schooljaar minder geconfronteerd met leerlingen die extra zorg behoeven, maar (ten onrechte) niet zijn geïndiceerd. De centrale toetsing zorgt er voor dat vmbo-scholen altijd dezelfde gegevens aangeleverd krijgen en dat al in een vroeg stadium duidelijk is welke leerlingen naar pro en

lwoo gaan zodat ouders en leerlingen gericht kunnen zoeken naar een geschikte school. Daardoor wordt volgens scholen veel uitval en afstroom voorkomen. In een samenwerkingsverband waar deze centrale toetsing was stopgezet, werd dat door de scholen als een slechte zaak ervaren.

Uitwisseling expertise en consultatie

Ook de uitwisseling van expertise wordt als een belangrijke opbrengst gezien van bovenschoolse samenwerking. Wanneer in het samenwerkingsverband een OPDC aanwezig is of een aparte zorglocatie, is men daar over het algemeen heel tevreden over. Scholen kunnen daar terecht voor expertise, consultatie en testfaciliteiten. Als alternatief voor een OPDC is binnen een samenwerkingverband afgesproken dat de drie grote scholen een expertisepunt inrichten. Scholen kunnen met een soort strippenkaart hulp vragen van het expertisepunt, waarbij de kosten gelijk worden verdeeld tussen de vragende school en het samenwerkingsverband. In andere samenwerkingsverbanden gaat de PCL steeds meer een expertisefunctie vervullen. Diensten van het PCL kunnen zijn: consultatie, helpen met opstellen handelingsplan, testfaciliteiten, steunpunt, vraagbaak en voorlichting. Verder wordt ook steeds meer ingezet op de deskundigheidsbevordering van het personeel: hoe kan de zorg voor leerlingen een geïntegreerd deel gaan uitmaken van het primaire proces? Men wil daarbij ook nadrukkelijk de docenten van havo en vwo betrekken. Een schooldirecteur: “De havo- en vwo-docenten denken sterk cognitief en vakgericht. Ze zijn minder leerling-gericht dan op het vmbo. De zorg zit ze niet in de genen.” Ook de zorgcoördinatoren worden op sommige scholen ingezet voor ‘coaching on the job’. Op andere scholen heeft het schoolmaatschappelijk werk hierin een functie.

Rebound belangrijke aanvulling op zorgvoorzieningen

Een recente ontwikkeling binnen de samenwerkingsverbanden is het opzetten van de Rebound-voorziening. Samenwerkingsverbanden zijn hier vooral het laatste jaar erg druk mee bezig geweest. Eén van de coördinatoren zegt dat ongeveer 80 procent van zijn tijd hieraan is besteed. Hoewel de Rebound apart wordt bekostigd, vinden sommige coördinatoren de Rebound wel relevant voor de toekomst van het samenwerkingsverband. “Dit type voorzieningen moet je bovenschools organiseren”. Sommige samenwerkingsverbanden doen dit samen met aangrenzende samenwerkingsverbanden. Ook samenwerking met de REC’s komt voor.

Verscheidene scholen zijn heel positief over de rol die de coördinator van het samenwerkingsverband speelt bij het opzetten van de Reboundvoorziening. Door hun netwerk slagen de coördinatoren er in samenwerking te realiseren met andere partijen. Sinds de Rebound-voorziening er is, is het samenwerkingsverband meer onmisbaar dan voorheen[10]. Scholen zijn erg tevreden met de opvangmogelijkheid, die ook voor havo en vwo-leerlingen toegankelijk is. Knelpunt is echter de doorstroom: doordat er vaak wachtlijsten zijn bij REC’s of jeugdzorg blijven leerlingen langer in de opvangvoorziening dan nodig. Zij houden daardoor plaatsen bezet. Ook is het vaak lastig om leerlingen teruggeplaatst te krijgen op een vo-school, een verplichtend plaatsingsadvies van de PCL zou daarin wellicht verandering kunnen brengen. “Ik vind dat het advies van de PCL bindend zou moeten zijn en dat alle scholen instroommogelijkheden zouden moeten hebben om leerlingen tijdens het schooljaar op te nemen.”

Voor de huisvesting van een Reboundvoorziening hebben samenwerkingsverbanden te maken met één of meerdere gemeenten. In sommige regio’s is het vinden van geschikte huisvesting voor de Rebound een knelpunt. Ook de aan- of afwezigheid een REC cluster 4 is van invloed op het opzetten van een Reboundvoorziening.

[10] Ook over de financiering van de Rebound-voorzieningen zijn opmerkingen gemaakt, maar deze vallen buiten het bestek van deze evaluatie.

7.3 Zorgstructuur op de scholen

Naar een geïntegreerde vorm van zorg
De visie op zorg binnen de scholen heeft zich volgens de geïnterviewden ontwikkeld van aparte aandacht voor leerlingen die uitvallen naar een meer geïntegreerd systeem van zorg. “Het samenwerkingsverband heeft zorg uit de aparte kamertjes gehaald en meer de klas in gebracht in de directe interactie tussen leerling en leerkracht”. Zorg binnen scholen is over het algemeen goed geregeld. Er zijn wel verschillen tussen scholen, maar overal ligt een degelijke basisstructuur. De scholen en samenwerkingsverbanden die in de interviews aan het woord zijn geweest, zijn het er over eens dat goed onderwijs de beste zorg is voor leerlingen. Scholen integreren zorg steeds meer in de klas en vangen leerlingen zo lang mogelijk op binnen het reguliere onderwijs. Om geïntegreerde zorg te kunnen bieden, hebben scholen over het algemeen een intern zorgteam dat alle zorgleerlingen bespreekt, ook de leerlingen die niet geïndiceerd zijn. Hoewel leerlingen zo lang mogelijk binnen het regulier onderwijs worden opgevangen, zijn er grenzen aan de mogelijkheden van scholen. Scholen geven aan te moeten leren onderkennen wanneer ze een leerling niet kunnen bieden wat nodig is. Een leerling moet dan extern worden opgevangen, maar wel zo dicht mogelijk bij huis. De zorg binnen de scholen wordt voornamelijk aangeboden in de onderbouw. In de bovenbouw gaat veel formatie zitten in het in stand houden van een grote diversiteit aan leerrichtingen. Die formatie gaat af van de zorgformatie. Ook is men in de bovenbouw meer gericht op het examen.

Scholen willen niet alleen “diplomafabrieken” zijn. Niet alleen de cognitieve ontwikkeling van leerlingen is belangrijk, maar ook hoe ze zich straks in de maatschappij kunnen redden. Dit geldt met name voor scholen met lwoo-leerlingen die net niet in aanmerking komen voor een pro-indicatie. De kans dat deze leerlingen een diploma zullen halen, is klein. Het is dus beter om de aandacht vooral op het vinden van een baan te richten. Voor de school betekent dit echter lagere slagingspercentages. Daarom willen deze scholen dat niet alleen de uitstroom van een nevenvestiging zorg naar het vmbo als positieve opstroom wordt gezien, maar ook de overgang naar het ROC of naar een baan.

Verzwaring van problematiek
Door de samenwerking tussen scholen heeft men voorkomen dat zorgleerlingen geconcentreerd zijn op enkele vestigingen. Alle scholen hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld op het gebied van zorg. Toch ontstaat er ook een zekere mate van specialisatie: scholen met een goede naam op het gebied van zorg voor leerlingen met specifieke problemen geven aan dat ze aantrekkelijker worden voor dergelijke leerlingen. Dit heeft soms tot gevolg dat scholen te maken krijgen met een verdichting van problematiek, soms door aanwas van leerlingen van buiten het samenwerkingsverband.

Enkele samenwerkingsverbanden in een (groot)stedelijke omgeving geven aan te maken te hebben met verzwaring van de problematiek. “Het valt op dat de problematiek van lwoo-leerlingen in de stad zwaarder wordt, vooral de sociaal-emotionele problemen. Leerlingen met een lichtere problematiek trekken weg naar scholen in de randgemeenten”. Ook de zorg voor reguliere vmbo-leerlingen uit multiproblem-gezinnen neemt toe. Ze voldoen vaak niet aan criteria voor een lwoo-indicatie, terwijl ze wel veel extra begeleiding nodig hebben.

Ouders
Scholen vinden het belangrijk dat ouders worden betrokken bij de zorg binnen school. Ouders worden bijvoorbeeld op de hoogte gehouden als hun kind wordt besproken in het zorgteam en er wordt gezorgd voor begeleiding van ouders, al is dat niet voor alle groepen ouders even eenvoudig. Het woord “zorg” roept vaak weerstand op bij ouders, ze willen niet dat er een stempel op hun kind gedrukt wordt. Ouders willen soms zelfs niet dat er informatie van de basisschool wordt doorgegeven

aan de vo-school. Ook sommige basisscholen vinden dat leerlingen een nieuwe start moeten kunnen maken op een vo-school. Hierdoor kan het zijn dat een vo-school veel tijd en geld besteedt om een diagnose te laten stellen die eigenlijk al bekend is. Zorgcoördinatoren vinden dan ook dat er gesproken zou moeten worden van “begeleiding” in plaats van “zorg”. Dat geeft zowel naar ouders als naar docenten duidelijk aan dat leerlingen niet worden afgezonderd in een “zorg”-proces, maar dat ze in de klas begeleid worden. Het is voor de scholen niet altijd duidelijk wie de ouders zou moeten helpen bij het traject van indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering. Formeel moet het REC ouders ondersteunen, maar in de praktijk is het toch vaak de school.

Beperkt budget, maar goed besteed
Ondanks de problemen bij het aanvragen van zorggelden, zijn de scholen en samenwerkingsverbanden het erover eens dat het zorgbudget op scholen goed besteed wordt. Scholen hebben vrijwel allemaal een intern zorgteam, ze hebben bijvoorbeeld een psycholoog of remedial teacher in dienst, organiseren een faalangsttraining, een sociale vaardigheidstraining of zetten een interne time-out voorziening op poten. Wel vinden scholen dat er te weinig geld is. Het lwoo-geld wordt meestal ingezet om leerlingen in kleinere klassen te plaatsen, maar nadat de faciliteiten en de formatie daarvoor zijn vrijgemaakt, is het geld op. Soms is het nodig om vmbo-tl klassen groter te maken, zodat in de rest van het vmbo kleinere klassen voor lwoo-leerlingen kunnen worden ingericht. Het wordt voor docenten dan lastig om nog handelingsplannen uit te voeren van de zorgleerlingen in zo’n grote groep. Daarnaast blijft er nauwelijks geld over voor extra zorg aan lwoo-leerlingen met een zware problematiek. Zelfs als er geld is, kan het niet altijd effectief worden ingezet omdat het scholen ontbreekt aan personeel of expertise: “Het werkt niet om docenten een paar uurtjes extra te geven voor zorg”.

7.4 Evaluatie van de leerlingenzorg

Wijze van evaluatie op schoolniveau verschilt
Er zijn grote verschillen in de manier waarop scholen de leerlingenzorg evalueren. In de eerste plaats vindt evaluatie plaats op het niveau van de handelingsplannen. Per leerling wordt vastgesteld of het gestelde doel van de begeleiding is bereikt. Dit gebeurt op de meeste scholen wel, maar de resultaten zijn niet altijd beschikbaar op schoolniveau.

Daarnaast kan er worden geëvalueerd op schoolniveau. Er wordt bij de evaluatie bijvoorbeeld gekeken naar de inzet van het geld, naar de uitvoering van de geplande activiteiten en naar leerlingenstromen. Binnen één van de samenwerkingverbanden gebeurt dit op wel drie verschillende manieren: scholen voeren zelfevaluaties uit, maken gebruik van de kwaliteitskaarten van de Inspectie en zijn daarnaast begonnen met de invoering van de MRV-scan ((Middelen, Rendement, Visie, van het project ‘Leerlingenzorg in het vmbo en praktijkonderwijs’). De bevindingen uit de evaluatie worden gerapporteerd in het zorgplan van de school, dat wordt opgenomen in het zorgplan van het samenwerkingsverband. Gebruikelijker is het dat de evaluatie alleen bedoeld is voor de school zelf.

Niet alle scholen hebben goed zicht op de opbrengsten van de leerlingenzorg. Monitoring en evaluatie is vaak een sluitpost op de begroting, er zijn scholen die er weinig aan doen. Enkele coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn ronduit ontevreden over de evaluatie op schoolniveau. Het is naar hun mening veel te schimmig wat er met het geld gebeurt.

Beperkt zicht op effecten van de leerlingenzorg
Doordat de wijze waarop wordt geëvalueerd nogal verschilt, is het moeilijk om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de effectiviteit van de leerlingenzorg. Op de ene school heeft men de leerlingenstromen wel in kaart gebracht, op de andere niet. Daarnaast zijn er nog problemen met het objectief vaststellen van de effecten. Bij het monitoren van de leerlingenstromen worden scholen bijvoorbeeld geconfronteerd met het feit dat ze een dakpanconstructie hebben met een vmbo-stroom, een vmbo-tl/havo-stroom en een havo/vwo-stroom. Als alleen geregistreerd wordt bij welke stroom een leerling hoort, weet men in dat geval nog niet hoeveel afstroom heeft plaatsgevonden. Sommige coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn van mening dat er iets meer druk op scholen en samenwerkingsverbanden zou moeten worden uitgeoefend om te evalueren. Het ministerie van OCW of de Inspectie zouden scholen en samenwerkingsverbanden moeten afrekenen op de bereikte resultaten. Scholen staan sceptisch tegenover het nut van prestatieafspraken. “Als je wordt afgerekend op schooluitval, ga je de drempel verhogen bij de instroom.”

7.5 Verticale afstemming

Op het moment dat leerlingen naar het voortgezet onderwijs gaan, is er bij de basisschool een grote hoeveelheid informatie aanwezig over de schoolloopbaan die ze tot dan toe hebben afgelegd. Het is echter niet vanzelfsprekend dat die informatie wordt overgedragen naar de nieuwe school. Ook de overgang van vmbo naar vervolgonderwijs is een belangrijk schakelmoment, dat vanuit de optiek van de leerlingenzorg aandacht verdient.

Overdracht van gegevens vanuit het primair onderwijs aandachtspunt
Een vmbo-school krijgt leerlingen die van diverse basisscholen komen. Meestal hebben deze basisscholen geen onderlinge afspraken gemaakt over de toetsen die ze afnemen en over de wijze waarop ze de dossiers samenstellen. Vmbo-scholen krijgen dus zeer ongelijksoortige gegevens aangeleverd van de basisscholen in hun voedingsgebied, die slechts ten dele voorzien in hun informatiebehoefte. Het onderwijskundig rapport van de ene basisschool bevat niet dezelfde informatie als het rapport van een andere basisschool. De rijksoverheid zou strakkere richtlijnen moeten opstellen omtrent de informatie die zo’n rapport moet bevatten, vinden de scholen in een samenwerkingsverband. Bovendien hebben vmbo-scholen klachten over de late en onvolledige aanlevering van dossiers. Dan zijn er ook nog veel basisscholen die in de privacywetgeving belemmeringen zien voor het overdragen van gegevens. Een vmbo-directeur: “Basisscholen zijn heel druk met de doorgaande lijn binnen het onderwijs, maar die lijn wordt abrupt afgebroken zodra leerlingen naar het voortgezet onderwijs gaan.”

Veel vmbo’s lossen de problemen met de aanlevering van gegevens uit het po op door zelf toetsen af te nemen in groep 8 van de basisschool. Ze willen niet het risico lopen dat ze zorgbudget mislopen doordat ze blind vertrouwen op het onderwijskundig rapport van de basisschool. Sommige scholen hebben de ervaring dat toetsen die ze zelf afnemen altijd een somberder beeld opleveren dan het onderwijskundig rapport van de basisschool. De kosten om te toetsen zijn een betrekkelijk kleine investering, als je ze vergelijkt met het zorgbudget dat dit kan opleveren. Vanuit enkele samenwerkingsverbanden is het initiatief genomen om afspraken te maken met de basisscholen voor de invoering van een uniform toetssysteem (het Cito-leerlingvolgsysteem) of de afname van een uniforme instaptoets in groep 8. De bedoeling is dat de scholen voor voortgezet onderwijs daardoor minder aanvullend hoeven te toetsen.

Tevredenheid over overdracht vmbo-mbo
De overgang naar het mbo baart de meeste scholen minder zorgen dan de overgang po-vo. In sommige samenwerkingsverbanden is men hier ronduit positief over: “de ‘warme’ overdracht naar het mbo verloopt prima.” Toch zijn er enkele scholen die vinden dat hier meer aandacht voor nodig is. Enkele schoolleiders zijn van mening dat het mbo veel kan leren van de leerlingenzorg in het vmbo. “Het mbo doet van alles aan de preventie van voortijdig schoolverlaten, maar die activiteiten worden vaak pas ingezet als de problemen al heel groot zijn. Dan kan het te laat zijn.”

7.6 Horizontale afstemming

Naast de doorgaande lijn in de schoolloopbaan is ook de afstemming met de ‘ketenpartners’ van belang. Het gaat dan met name om de relatie met het speciaal onderwijs (de REC’s) en Bureau Jeugdzorg.

Wisselende afstemming met de REC’s
In enkele samenwerkingsverbanden is men ronduit tevreden over de relatie met het speciaal onderwijs. Er is de afgelopen jaren een goede afstemming tot stand gekomen met de REC’s, vooral met cluster 4 (voor leerlingen met gedragsstoornissen). Van de vmbo-leerlingen met een rugzak zijn er veel met een cluster 4 indicatie. Er heeft bijvoorbeeld afstemming plaatsgevonden over de manier waarop informatie over zorgleerlingen wordt overgedragen.

Bij andere samenwerkingsverbanden is men over de afstemming juist niet tevreden. “Het REC is in zichzelf gekeerd,” vindt een coördinator van een samenwerkingsverband. Problemen in de afstemming hebben te maken met indicatiestelling, plaatsing van leerlingen en de ambulante begeleiding. De procedure voor indicatiestelling levert scholen nogal wat frustraties op. Het duurt lang, vooral doordat het proces stagneert zodra er iets ontbreekt in de dossiers. Dan blijft het liggen, is de ervaring van sommige zorgcoördinatoren van vmbo-scholen. Het is voor de scholen niet altijd duidelijk wie de ouders zou moeten helpen bij dit traject: het reguliere voortgezet onderwijs of het REC.

Plaatsing van leerlingen binnen het REC loopt ook niet altijd vlot, omdat het speciaal onderwijs ‘vol’ zit. Dat geldt vooral voor cluster 4. Dit is een algemeen geldend probleem dat genoemd wordt door scholen binnen verschillende samenwerkingsverbanden. Het gevolg van de wachtlijsten is dat leerlingen met een REC-indicatie langer op het vmbo blijven. Vmbo-docenten worden in die periode soms ondersteund vanuit de middelen voor ambulante begeleiding.

In de regio van sommige samenwerkingsverbanden is er geen REC-4. Rugzakleerlingen gaan daar dus veel vaker naar reguliere vmbo-scholen. Hoewel de scholen binnen het samenwerkingsverband wel kunnen omgaan met een breed spectrum aan zorgbehoeften, vrezen vertegenwoordigers van de scholen toch dat de leerlingen met een rugzak tekort komen. Er is wel ambulante begeleiding, maar heel veel is dat niet. In één van de samenwerkingsverbanden benut men de expertise van de ambulante begeleiders vooral op bovenschools -en schoolniveau. De ambulante begeleiders begeleiden en coachen de docenten, die vervolgens de leerlingen begeleiden.

Ontschotting als oplossing voor afstemmingsproblemen
Zou het niet veel makkelijker zijn als de schotten tussen de REC’s en de vo-samenwerkingsverbanden weggehaald zouden worden? Enkele coördinatoren van samenwerkingsverbanden verwachten dat dit de zorg ten goede komt. Het meest urgent is samenwerking bij de indicatiestelling, zodat deze

soepeler verloopt. Nu is er een RVC voor de lwoo- en pro-indicaties en een CvI voor de leerlinggebonden financiering. “Kan er niet één commissie komen voor alle leerlingen met extra zorgbehoeften,” vragen deze coördinatoren zich af. Ook voor de plaatsingsproblemen van leerlingen zien coördinatoren een oplossing in ontschotting. De ontschotting hoeft niet te gelden voor alle clusters. Het gaat vooral om cluster 4, omdat veel kinderen uit dit cluster naar een vmbo-school gaan en daar ambulante begeleiding krijgen. Niet alle samenwerkingsverbanden vinden dat de grens tussen vmbo, lwoo en pro enerzijds en speciaal onderwijs anderzijds moet worden opgeheven. Intensivering van de samenwerking kan ook een oplossing zijn. Eigenlijk zou die samenwerking verplicht gesteld moeten worden, vinden sommigen.

Een andere kwestie is de scheiding tussen lwoo en pro. Wie eenmaal een lwoo-leerling is, blijft ook een lwoo-leerling. Enkele vertegenwoordigers van scholen en samenwerkingsverbanden pleiten voor ontschotting in de bekostiging en in de zorgstructuur. Daardoor zou volgens hen meer mobiliteit van leerlingen mogelijk worden.

Samenwerking met andere ‘keten’ partners voor verbetering vatbaar

Ook de samenwerking met andere partners in de ‘jeugdketen’ verloopt niet overal probleemloos. Hoewel men binnen sommige samenwerkingsverbanden tevreden is over de samenwerking, noemt meer dan de helft problemen in de afstemming. Men wordt geconfronteerd met wachtlijsten bij Bureau Jeugdzorg (net als bij de REC’s) en met privacywetgeving (net als bij de basisscholen). Vanwege het laatste vindt er geen uitwisseling plaats van dossiers. Een adjunct-directeur van een vmbo-school: “Bureau Jeugdzorg maakt voor elke leerling een nieuw dossier aan, ze nemen ons dossier niet over.” Over de participatie van ketenpartners in de Zorg Adviesteams (ZAT’s) zijn de scholen wel te spreken. Het lukt niet overal om alle partners bij alle ZAT’s te betrekken. De oplossing is dan om de expertise bovenschools te benutten. Enkele samenwerkingsverbanden hebben een bovenschools ZAT ingesteld, soms gekoppeld aan de PCL. Enkele samenwerkingsverbanden waar geen REC is, hebben schoolmaatschappelijk werk structureel opgenomen in de ZAT’s, wat als zeer succesvol wordt ervaren.

Enkele scholen vinden Bureau Jeugdzorg te veel in zichzelf gekeerd (een klacht die ook over de REC’s is geuit). “Ik weet alleen niet goed waarop Bureau Jeugdzorg kan worden aangesproken,” vindt een coördinator. “Ze denken erg aanbodgericht. Je kunt maximaal 72 uur schoolmaatschappelijk werk inkopen, tegen een aanzienlijk tarief. Dat kan elders goedkoper.”

Tenslotte is het een probleem dat er verschillende regionale indelingen zijn. Sommige samenwerkingsverbanden hebben te maken met een grote regionale spreiding en daardoor met meerdere gemeenten, meerdere Bureaus Jeugdzorg, WSNS-gebieden en REC’s. Om toch overleg en afstemming mogelijk te maken wordt er in sommige regio’s een regionaal overleg in het leven geroepen, waarin alle partners vertegenwoordigd zijn.

8 Resultaten secundaire analyses

In het onderzoek staat de evaluatie van de uitvoerbaarheid van het gemengde model voor bekostiging centraal. Een aspect van deze uitvoerbaarheid zijn de effecten voor de leerlingen. Het uiteindelijke effect van de geboden zorg moet immers blijken uit de resultaten van de leerlingen. Bij de bespreking van de resultaten van de survey en de interviews hebben we reeds aandacht besteed aan de vraag of scholen deze effecten inzichtelijk kunnen maken. In dit hoofdstuk staan we stil bij de resultaten zelf. Om deze in beeld te brengen, hebben we secundaire analyses uitgevoerd op ILT-bestanden van Cfi en op IDU-bestanden van de Inspectie. De ILT-bestanden bevatten gegevens van de Integrale Leerlingentelling vo. Met behulp van deze gegevens presenteren we hoe de leerlingenaantallen in het lwoo en pro zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot die in het totale voortgezet onderwijs. De IDU-bestanden bevatten per vo-locatie gegevens van de in-, door- en uitstroom van leerlingen. Deze bestanden zijn niet beschikbaar voor het praktijkonderwijs. Met behulp van de IDU-gegevens maken we een vergelijking tussen het lwoo en het totale vmbo. We kijken daarbij naar een drietal schoolloopbaankenmerken: doubleren, ongediplomeerde uitstroom en slaagpercentages.

Leerlingenaantallen

Op basis van diverse publicaties weten we dat het aantal leerlingen in de het pro en het lwoo de afgelopen jaren geleidelijk is gestegen.[11] We zijn gestart met te bekijken of deze stijging zich heeft doorgezet tot en met het huidige schooljaar 2005/06. Omdat we weten dat ook het totale leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs is gestegen in de afgelopen jaren, hebben we daarbij niet alleen gekeken naar de absolute, maar ook naar de relatieve ontwikkeling van het leerlingenaantal.

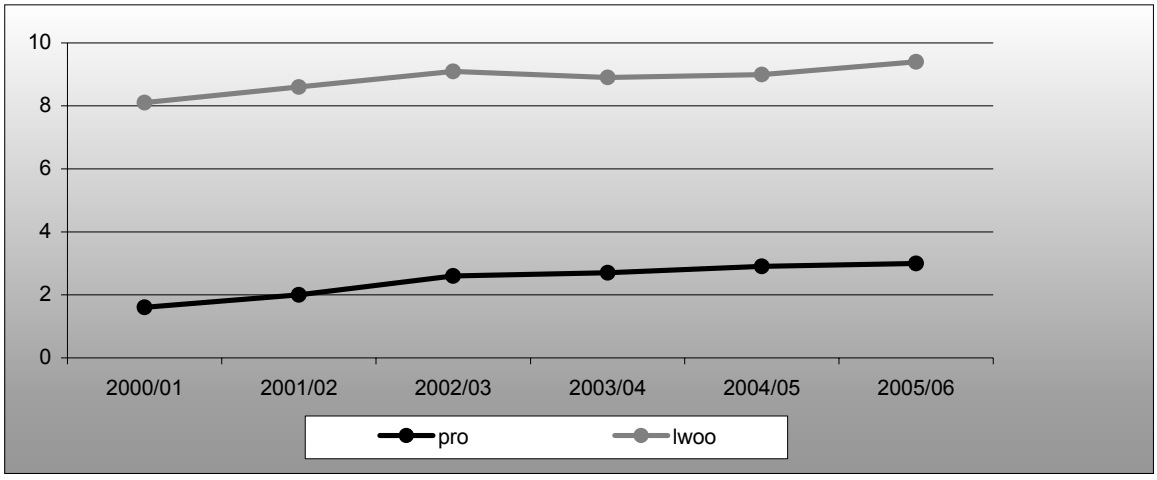
Tabel 8.1 Leerlingenaantal per schooltype, 2000/01 tot en met 2005/06

schooltype	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
pro	13.399	17.140	22.691	24.490	26.348	27.212
lwoo	68.875	73.883	80.254	79.634	81.498	84.768

Bron: ILT-bestanden Cfi, analyse Oberon. Voor het schooljaar 2005/06 betreft het voorlopige aantallen.

Kijkend naar de absolute aantallen, zien we dat het leerlingenaantal zowel in het pro als in het lwoo in het schooljaar 2005/06 groter is dan in voorgaande jaren.

Grafiek 8.1 Leerlingenaantal pro en lwoo als percentage van de totale vo-populatie, 2000/01 tot en met 2005/06



Bron: ILT-bestanden Cfi, analyse Oberon. Voor het schooljaar 2005/06 betreft het voorlopige aantallen. De totale vo-populatie is exclusief het SVO en het door LNV bekostigd onderwijs.

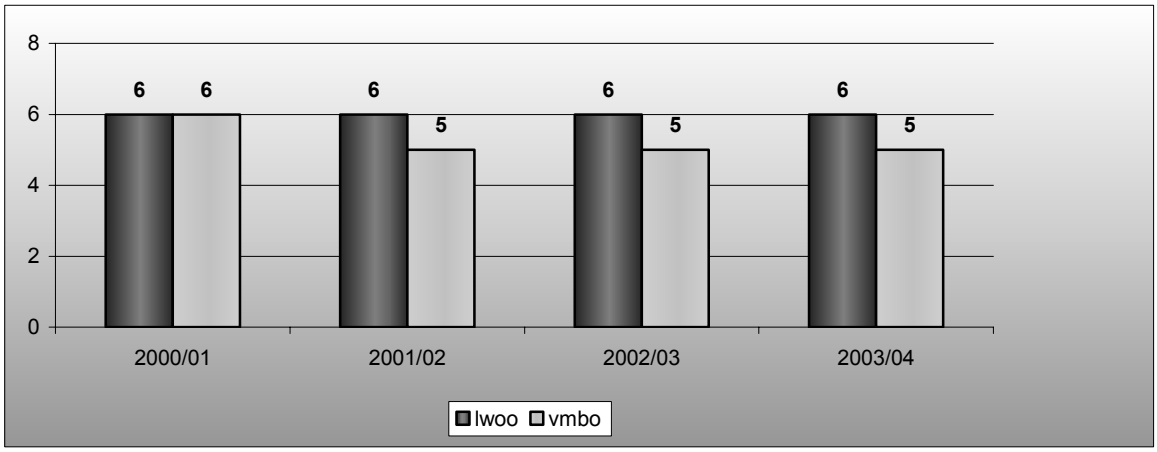
[11] Zie bijvoorbeeld OCW (2005). *Kerncijfers 2000-2004, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ook het relatieve leerlingenaantal in het pro en het lwoo laat een stijging zien in de periode 2000/01 tot en met 2005/06. In het pro is deze stijging in verhouding het grootst. Het aandeel leerlingen in dit schooltype is ongeveer verdubbeld; een toename van 1,6 naar 3,0 procent. In het lwoo neemt het percentage toe van 8,1 naar 9,4 procent (een toename van ongeveer 16 procent).

Doubleren

Doubleren is om meerdere redenen te beschouwen als een minder gunstig kenmerk van de schoolloopbaan van leerlingen. In de eerste plaats duidt doubleren op achterblijvende leerprestaties. Ten tweede treedt door doubleren vertraging op in de schoolloopbaan. Hierdoor kan bijvoorbeeld motivatieverlies ontstaan, hetgeen een risicofactor is voor voortijdig schoolverlaten. In de derde plaats bereiken leerlingen die gedoubleerd hebben in eerdere leerjaren dan niet-doubleerders het einde van de leerplichtige leeftijd. Zij komen daarmee in lagere leerjaren in de gelegenheid het onderwijs te verlaten. In onderstaande twee grafieken presenteren we de percentages doublures in het lwoo en vmbo en voor het lwoo uitgesplitst naar leerjaar. Doubleren is daarbij gedefinieerd als leerlingen die aan het einde van de leerjaren 1 tot en met 3 niet bevorderd worden plus de leerlingen uit leerjaar 4 die in het volgende schooljaar terugkeren op dezelfde school.

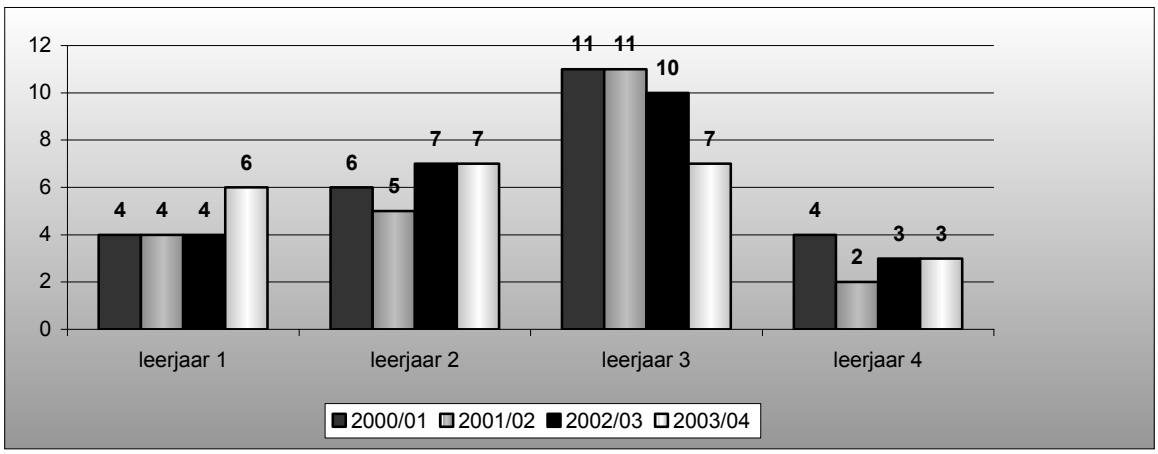
Grafiek 8.2 Percentage doublures lwoo en vmbo, 2000/01 tot en met 2003/04



Bron: IDU-bestanden Inspectie van het onderwijs, analyse Oberon.

Het percentage leerlingen dat in het lwoo doubleert is constant in de periode van 200/01 tot en met 2003/04. In alle jaren zijn de percentages in het lwoo en het totale vmbo nagenoeg gelijk.

Grafiek 8.3 Percentage doublures leerjaar 1 tot en met 4 lwoo, 2000/01 tot en met 2003/04



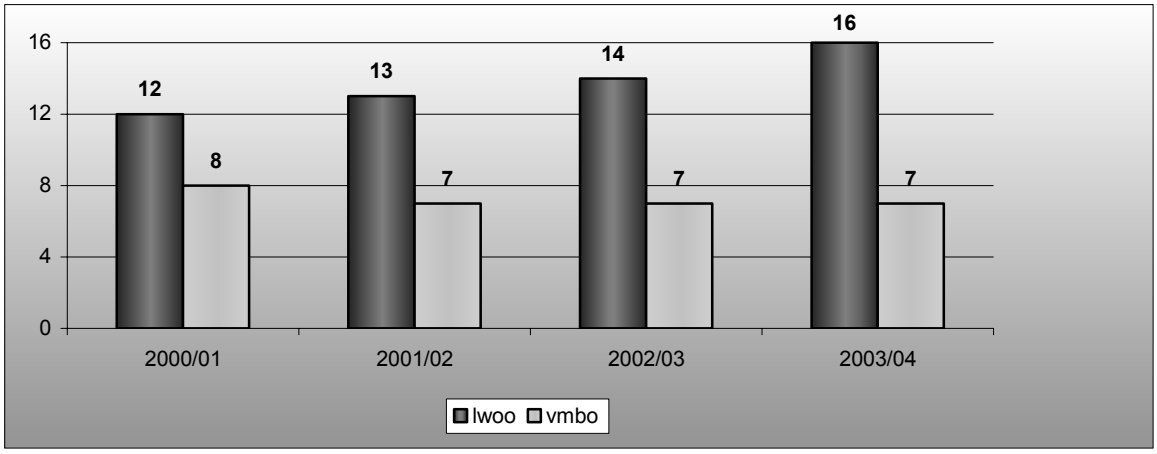
Bron: IDU-bestanden Inspectie van het onderwijs, analyse Oberon.

We zien dat de percentages doublures, met uitzondering van het schooljaar 2003/04, in het derde leerjaar groter zijn dan in de andere leerjaren. In het schooljaar 2003/04 is het percentage doublures in het derde leerjaar aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren en nagenoeg gelijk aan de percentages in leerjaar 1 en 2. Pas wanneer ook cijfers van recentere schooljaren beschikbaar zijn, weten we of deze trend zich doorzet.

Ongediplomeerde uitstroom

Voorkomen van voortijdig schoolverlaten is een actueel thema in het Nederlandse onderwijs. Op basis van de beschikbare Cfi- en IDU-bestanden is het niet mogelijk om cijfers over voortijdig schoolverlaten in het pro en lwoo te presenteren. Deze bestanden maken het wel mogelijk uitspraken te doen over het aantal leerlingen dat ongediplomeerd een school verlaat in de leerjaren 1 tot en met 4. Het gaat daarbij om leerlingen die tijdens of aan het einde van een schooljaar zonder diploma van school gaan. Op basis van de gegevens uit de IDU-bestanden weten we echter niet of deze leerlingen vervolgens al dan niet worden ingeschreven op een andere school. Het aantal ongediplomeerde uitstromers verschaft daardoor slechts een indicatie voor mogelijk voortijdig schoolverlaten. Aan de uitstroom kunnen immers ook andere redenen ten grondslag liggen, zoals bijvoorbeeld verhuizing, overstappen naar een andere schooltype of naar een andere richting.

Grafiek 8.4 Percentage ongediplomeerde uitstroom lwoo en vmbo, 2000/01 tot en met 2003/04



Bron: IDU-bestanden Inspectie van het onderwijs, analyse Oberon.

Het percentage leerlingen dat ongediplomeerd uitstroomt uit het lwoo neemt gestaag toe van 2000/01 tot en met 2003/04. Verder zien we dat het percentage in het lwoo in alle jaren hoger ligt dan in het vmbo. Het is dan ook aannemelijk dat voortijdig schoolverlaten in het lwoo vaker voorkomt dan in het vmbo. Deze conclusie wordt onderstreept door de Inspectie die stelt dat voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs het meest voorkomt in de lagere schooltypen (lwoo en basisberoepsgerichte leerweg).[12] Tot slot hebben we bekeken of de ongediplomeerde uitstroom zich in alle leerjaren in gelijke mate voordoet. Zowel in het lwoo als in het vmbo is deze in leerjaar 1 lager dan in de leerjaren 2 tot en met 4.

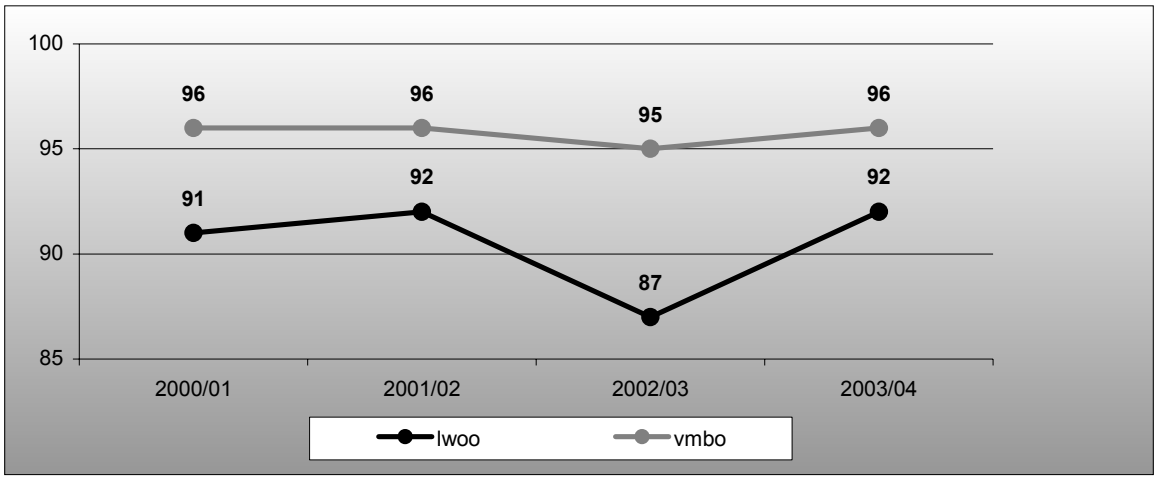
Slaagpercentages

Een indicator voor de resultaten die scholen met hun leerlingen bereiken is het percentage geslaagde leerlingen. Bij de percentages die wij vermelden laten we het aantal leerlingen dat wel in het examenjaar is gestart, maar geen examen doet, buiten beschouwing. De slaagpercentages geven dus weer welk gedeelte van de leerlingen die examen hebben gedaan, het diploma heeft behaald. Om de

[12] Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2002/2005.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

slaagpercentages van het lwoo beter te kunnen duiden, presenteren we ter vergelijking ook de percentages van het vmbo.

Grafiek 8.5 Slaagpercentages lwoo en vmbo, 2000/01 tot en met 2003/04[13]



Bron: IDU-bestanden Inspectie van het Onderwijs, analyse Oberon.

Met uitzondering van het schooljaar 2002/03 zijn de slaagpercentages in het lwoo nagenoeg stabiel: 91 à 92 procent. In de gehele periode ligt het slaagpercentage van het lwoo iets onder dat van het totale vmbo.

[13] Percentage geslaagde leerlingen = (aantal geslaagde leerlingen / aantal leerlingen met examenuitslag) x 100.

Afkortingen

BJZ	Bureau Jeugdzorg
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
ESF	Europees Sociaal Fonds
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
IDU	instroom, doorstroom en uitstroom
ILT	Integrale Leerlingentelling
LGF	leerlinggebonden financiering
lom	leer- en opvoedingsmoeilijkheden
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
MRV	Middelen, Rendementsgegevens en Visie op leerlingbegeleiding
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPDC	orthopedagogisch en didactisch centrum
PCL	permanente commissie leerlingenzorg
pro	praktijkonderwijs
REC	Regionaal Expertisecentrum
Riagg	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RMC	regionaal meld- en coördinatiepunt
ROC	regionaal opleidingen centrum
RVC	regionale verwijzingscommissie
RZB	regionaal zorgbudget
SMART	Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden
SVO	speciaal voortgezet onderwijs
swv	samenwerkingsverband
VBTB	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-tl	vmbo theoretische leerweg
VO	voortgezet onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WSNS	Weer Samen Naar School
ZAT	Zorg Adviesteam

Bijlage 1a Vragenlijst survey onder samenwerkingsverbanden VO-SVO

Algemeen

1. Wat is uw functie?
   - ❑ Lid bestuur samenwerkingsverband
   - ❑ Directeur samenwerkingsverband
   - ❑ Coördinator samenwerkingsverband
   - ❑ Anders, nl……..

2. Hoeveel bedroeg het Regionaal zorgbudget in het schooljaar 2004/2005?
   € ……

3. Welk deel van het Regionaal zorgbudget is op schoolniveau besteed, welk deel op bovenschools niveau? *(Geef dit a.u.b. aan in percentages)*
   … % is verdeeld onder de scholen met een vmbo-afdeling
   … % is besteed aan bovenschoolse voorzieningen (bijv. OPDC)
   … % is nog niet besteed (in reserve)

4a. Bent u tevreden over de verhouding tussen bestedingen op schoolniveau en bovenschools niveau?
   - ❑ Nee
   - ❑ Ja

4b. Wat zou hieraan moeten veranderen?
   ……

5. Voor zover het budget wordt verdeeld onder de scholen, op basis waarvan vond deze verdeling plaats in het schooljaar 2004/2005? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ Op basis van plannen van aanpak van de scholen
   - ❑ Naar rato van het aantal geïndiceerde lwoo-leerlingen
   - ❑ Naar rato van het aantal niet-geïndiceerde lwoo-leerlingen
   - ❑ Naar rato van het totaal aantal vmbo-leerlingen
   - ❑ Elke vmbo-school ontvangt hetzelfde bedrag
   - ❑ Anders, nl……..

6a. Bent u tevreden over de wijze waarop de verdeling van het budget plaatsvindt?
   - ❑ Nee
   - ❑ Ja

6b. Wat zou hieraan moeten veranderen?
   ……

Leerlingenzorg in het samenwerkingsverband

7a. In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een planningsdocument gebruikt waarin: *(Antwoordmogelijkheden: concreet en specifiek, globaal, niet)*
   a) een planning is opgenomen van zorgactiviteiten
   b) gespecificeerd is wat de kosten zijn van deze activiteiten
   c) geformuleerd is welke doelen hiermee worden nagestreefd

7b. Kunt u dit toelichten?
   ……

8a. In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een verantwoordingsdocument gebruikt waarin: *(Antwoordmogelijkheden: concreet en specifiek, globaal, niet)*
   a) wordt beschreven welke zorgactiviteiten zijn uitgevoerd
   b) gespecificeerd is wat de kosten hiervan waren
   c) beschreven is in hoeverre de nagestreefde doelen zijn behaald

8b. Kunt u dit toelichten?
   ……

9. Kunt u van de volgende aspecten van leerlingenzorg aangeven in hoeverre u hierover tevreden bent? *(Antwoordmogelijkheden: volledig mee eens, grotendeels mee eens, soms eens/soms oneens, grotendeels oneens, volledig mee oneens)*

   Binnen het samenwerkingsverband …
   a) Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd.
   b) Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg.
   c) Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij docenten.
   d) Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden.
   e) Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden.
   f) Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd.
   g) Wordt goed samengewerkt bij het bieden van leerlingenzorg.
   h) Worden goede resultaten geboekt bij leerlingen dankzij de leerlingenzorg.
   i) Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen.

   De volgende stellingen alleen beantwoorden indien binnen het samenwerkingsverband een OPDC is.
   j) Het OPDC heeft een duidelijke meerwaarde voor ons samenwerkingsverband.
   k) Binnen het OPDC is er voldoende opvangcapaciteit voor zorgleerlingen.
   l) Op het OPDC kun je altijd een beroep doen voor advies/hulp.
   m) Het kost geen moeite om een zorgleerling geplaatst te krijgen in het OPDC.
   n) Het is beter om de gebundelde diensten en middelen van het OPDC evenredig te verdelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband.

10. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste succesfactoren met betrekking tot leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband?
   1) ……..
   2) ……..….
   3) ……..

11. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste knelpunten met betrekking tot leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband?
    1) ……..….
    2) ……..…….
    3) ……...

Resultaten van leerlingenzorg

12. Wordt de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband geëvalueerd? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Nee, er vindt geen evaluatie plaats
    - ❑ Ja, zelfevaluatie door locaties/scholen
    - ❑ Ja, evaluatie op locatie- of schoolniveau door het samenwerkingsverband
    - ❑ Ja, evaluatie van bovenschoolse voorzieningen binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ Ja, evaluatie voor het samenwerkingsverband als geheel

13. Hoe vaak vinden dergelijke evaluaties plaats?
    - ❑ Minder dan één keer per jaar
    - ❑ Eén keer per jaar
    - ❑ Twee keer per jaar
    - ❑ Drie keer per jaar
    - ❑ Vaker dan drie keer per jaar, nl. … keer per jaar

14. Welke aspecten van de leerlingenzorg worden geëvalueerd op het niveau van het samenwerkingsverband?
    - ❑ Het zorgbeleid binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg (handelingsplan, groepsplan, etc.)
    - ❑ De organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg via bovenschoolse voorzieningen
    - ❑ De informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen (schoolmaatschappelijk werk, RIAGG, Bureau Jeugdzorg, etc.)
    - ❑ Het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de locaties/scholen
    - ❑ Het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen
    - ❑ De dienstverlening van de schoolbegeleidingsdiensten of andere dienstverlenende onderzoeks- en adviesbureaus
    - ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De resultaten van de leerlingenzorg
    - ❑ De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg
    - ❑ De wijze van inzet van financiële middelen binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De werkwijze(n) van de PCL/RVC
    - ❑ Anders, nl……..

15. Zijn de bevindingen van de evaluatie van de leerlingenzorg op het niveau van het samenwerkingsverband beschreven in de meest recente evaluatieve voortgangsrapportage?
    - ❑ Nee
    - ❑ Ja

16. Zijn de bevindingen van de evaluatie van de leerlingenzorg op het niveau van het samenwerkingsverband beschreven in het meest recente zorgplan?
    - ❑ Nee
    - ❑ Ja

17. Hebben evaluaties geleid tot bijstelling van het beleid? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Nee, er zijn geen wijzigingen
    - ❑ Ja, er zijn wijzigingen met betrekking tot …
        - ❑ Het zorgbeleid binnen het samenwerkingsverband
        - ❑ De standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg (handelingsplan, groepsplan, etc.)
        - ❑ De organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg via bovenschoolse voorzieningen
        - ❑ De informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
        - ❑ De samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen (schoolmaatschappelijk werk, RIAGG, Bureau Jeugdzorg, etc.)
        - ❑ Het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de locaties/scholen
        - ❑ Het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen
        - ❑ De dienstverlening van de schoolbegeleidingsdiensten of andere dienstverlenende onderzoeks- en adviesbureaus
        - ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
        - ❑ De resultaten van de leerlingenzorg
        - ❑ De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg
        - ❑ De wijze van inzet van financiële middelen binnen het samenwerkingsverband
        - ❑ De werkwijze(n) van de PCL/RVC
        - ❑ Anders, nl……..

18a. In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een planningsdocument gebruikt waarin de zorgactiviteiten worden gespecificeerd naar wat het samenwerkingsverband ermee wil bereiken, wat het daarvoor gaat doen en wat het mag kosten?
    - ❑ Ruim voldoende
    - ❑ Voldoende
    - ❑ Onvoldoende
    - ❑ Zeer onvoldoende

18b. Kunt u dit toelichten?
……

19a. In hoeverre wordt het zorgplan van het samenwerkingsverband als een verantwoordingsdocument gebruikt waarin de zorgactiviteiten worden gespecificeerd naar wat het samenwerkingsverband ermee wil bereiken, wat het daarvoor gaat doen en wat het mag kosten?
    - ❑ Ruim voldoende
    - ❑ Voldoende
    - ❑ Onvoldoende
    - ❑ Zeer onvoldoende

19b. Kunt u dit toelichten?
……

Horizontale en verticale afstemming

20a. Hoe vaak is er tussen de betrokkenen overleg en overdracht van informatie over zorgleerlingen? *(Antwoordmogelijkheden: nooit, zelden, soms, geregeld, vaak)*
   a) Tussen vmbo-scholen en reguliere basisscholen
   b) Tussen vmbo-scholen en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)
   c) Tussen vmbo-scholen binnen het samenwerkingsverband
   d) Tussen vmbo-scholen buiten het samenwerkingsverband
   e) Tussen vmbo-scholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4)
   f) Tussen vmbo-scholen en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)
   g) Tussen vmbo-scholen en het bedrijfsleven in de regio

20b. Wat is uw oordeel over het nut van het overleg en de overdracht van informatie over zorgleerlingen? *(Antwoordmogelijkheden: geheel niet nuttig, weinig nuttig, soms onnutig/soms nuttig, tamelijk nuttig, zeer nuttig)*
   a) Tussen vmbo-scholen en reguliere basisscholen
   b) Tussen vmbo-scholen en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)
   c) Tussen vmbo-scholen binnen het samenwerkingsverband
   d) Tussen vmbo-scholen buiten het samenwerkingsverband
   e) Tussen vmbo-scholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4)
   f) Tussen vmbo-scholen en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)
   g) Tussen vmbo-scholen en het bedrijfsleven in de regio

Oordeel over het gemengde bekostigingsmodel
Ten slotte willen we vragen naar uw oordeel over het gemengde model voor bekostiging van de zorg, waarbij het grootste deel van de middelen rechtstreeks naar de scholen gaat en de rest wordt uitgekeerd via een Regionaal zorgbudget.

21. Kunt u van de stellingen aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent? *(Antwoordmogelijkheden: volledig mee eens, grotendeels mee eens, soms eens/soms oneens, grotendeels mee oneens, volledig mee oneens)*
   a) Met de huidige bekostiging krijgen de leerlingen de zorg die ze nodig hebben.
   b) De bekostiging van de zorg brengt veel administratieve last met zich mee.
   c) Het Regionaal zorgbudget wordt op een doelmatige manier besteed.
   d) Werkzaamheden rondom de indicatiestelling zijn voor deze locatie tijdrovend.
   e) Het is duidelijk waar binnen dit samenwerkingsverband de regie ligt in de leerlingenzorg.
   f) De wet- en regelgeving met betrekking de bekostiging van de zorg is helder.
   g) De besturen zitten op één lijn wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband.

22. De procentuele verhouding tussen de bekostiging per geïndiceerde leerling en de bekostiging via het Regionaal zorgbudget is nu ongeveer 90/10. Wat is volgens u de ideale verdeling van de middelen voor de leerlingenzorg?
   Schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen …… %
   Bekostiging via het Regionaal zorgbudget …… %

23. In hoeverre is de schoolgebonden financiering voor geïndiceerde leerlingen toereikend voor…
    a) de leerlingenzorg binnen de locaties/scholen voor pro-leerlingen
        - ❑ Ruim voldoende
        - ❑ Voldoende
        - ❑ Onvoldoende
        - ❑ Zeer onvoldoende

    b) de leerlingenzorg binnen de locaties/scholen voor lwoo-leerlingen
        - ❑ Ruim voldoende
        - ❑ Voldoende
        - ❑ Onvoldoende
        - ❑ Zeer onvoldoende

24. In hoeverre is het Regionaal zorgbudget toereikend voor …
    a)de bovenschoolse zorgvoorzieningen op het niveau van het samenwerkingsverband
        - ❑ Ruim voldoende
        - ❑ Voldoende
        - ❑ Onvoldoende
        - ❑ Zeer onvoldoende

    b)de leerlingenzorg binnen de locaties/scholen voor lwoo-leerlingen zonder indicatie
        - ❑ Ruim voldoende
        - ❑ Voldoende
        - ❑ Onvoldoende
        - ❑ Zeer onvoldoende

25. Stel dat het samenwerkingsverband extra middelen krijgt die besteed kunnen worden aan het verbeteren van de leerlingenzorg: welke prioritering geeft u de onderstaande vormen van zorg mee? *(Antwoordmogelijkheden: 1 = allerhoogste prioriteit, 2 = op één na hoogste prioriteit en 3 = op twee na hoogste prioriteit, etc.)*
    - ❑ Specifieke deskundigen
    - ❑ Centrale dienst voor leerlingbegeleiding
    - ❑ OPDC
    - ❑ Leerwerktrajecten
    - ❑ Opvangklas
    - ❑ Time-out voorziening
    - ❑ Reboundvoorziening
    - ❑ (Preventieve) ambulante begeleiding
    - ❑ Anders, nl…….

26a. Hoe oordeelt u over de uitvoerbaarheid van de huidige bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel?
    - ❑ Goed uitvoerbaar
    - ❑ Meer uitvoerbaar dan onuitvoerbaar
    - ❑ Soms uitvoerbaar/onuitvoerbaar
    - ❑ Meer onuitvoerbaar dan uitvoerbaar
    - ❑ Slecht uitvoerbaar

26b. Kunt u één voordeel noemen van het gemengde bekostigingsmodel?
    ……

26c. Kunt u één nadeel noemen van het gemengde bekostigingsmodel?
……

27a. Volgens welk model zou volgens u de bekostiging van de leerlingenzorg in de toekomst plaats moeten vinden?

- ❑ **Huidig gemengd model**: de middelen voor geïndiceerde leerlingen (praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs) rechtstreeks naar de scholen, het Regionaal zorgbudget naar het samenwerkingsverband
- ❑ **Gewijzigd gemengd model**: de middelen voor pro rechtstreeks naar de scholen, de middelen voor lwoo naar het samenwerkingsverband
- ❑ **Bekostiging scholen (geoormerkt)**: alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als geoormerkt budget voor de leerlingenzorg
- ❑ **Bekostiging scholen (lumpsum)**: alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als onderdeel van de reguliere bekostiging (lumpsum)
- ❑ **Bekostiging samenwerkingsverband**: alle middelen naar het samenwerkingsverband
- ❑ **Leerlinggebonden bekostiging**: de middelen rechtstreeks naar de ouders, zoals nu gebeurt bij de leerlinggebonden financiering
- ❑ **Anders**, nl……..

27b. Kunt u uw keuze toelichten?
……

Bijlage 1b Vragenlijst survey onder scholen voor vmbo en praktijkonderwijs

Algemeen

1. Wat is uw functie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ Directeur/rector
   - ❑ Adjunct-directeur/conrector
   - ❑ Locatiemanager
   - ❑ Coördinator leerlingenzorg
   - ❑ Anders, nl……..

2. Welke onderwijstypen zijn er op deze locatie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ Praktijkonderwijs
   - ❑ Vmbo
   - ❑ Havo
   - ❑ Vwo (atheneum/gymnasium)
   - ❑ Anders, nl. …….

3. Welke leerwegen worden op deze locatie aangeboden? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ Basisberoepsgerichte leerweg
   - ❑ Kaderberoepsgerichte leerweg
   - ❑ Gemengde leerweg
   - ❑ Theoretische leerweg

4a. Binnen welke leerwegen wordt op deze locatie lwoo aangeboden? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ Er wordt geen lwoo aangeboden
   - ❑ Basisberoepsgerichte leerweg
   - ❑ Kaderberoepsgerichte leerweg
   - ❑ Gemengde leerweg
   - ❑ Theoretische leerweg

4b. Op welke wijze krijgen lwoo-leerlingen onderwijs binnen uw locatie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ❑ In aparte groepen voor uitsluitend lwoo-leerlingen uit verschillende leerwegen
   - ❑ In aparte groepen voor lwoo-leerlingen binnen dezelfde leerweg
   - ❑ Gemengd met de leerlingen van de overige leerwegen
   - ❑ Alle genoemde groeperingsvormen komen voor
   - ❑ Anders, nl……..

4c. Op basis van welke criteria worden de groepen met lwoo-leerlingen geformeerd? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- ❑ De organisatiestructuur van deze locatie
- ❑ De organisatiestructuur van de school als geheel
- ❑ Prestatieniveau van de leerlingen
- ❑ Gedrag van de leerlingen
- ❑ Zorgvraag/-behoefte van de leerlingen
- ❑ Didactische problemen van leerlingen
- ❑ Anders, nl……..

4d. Kunt u aangeven hoe groot de groep(en) met lwoo-leerlingen is (zijn)?
De gemiddelde groep telt …… lwoo-leerlingen
De kleinste groep telt …… lwoo-leerlingen
De grootste groep telt …… lwoo-leerlingen

5a. Is op deze locatie/school een OPDC?
- ❑ Nee
- ❑ Ja

5b. Is er binnen uw samenwerkingsverband een OPDC?
- ❑ Nee
- ❑ Ja

Leerlingenzorg op locatie/school en in het samenwerkingsverband

6. Elk samenwerkingsverband dient een zorgplan te hebben. Is er daarnaast voor de eigen locatie/school vastgelegd wat de visie op leerlingenzorg is?
- ❑ Nee, de visie op leerlingenzorg is vastgelegd in het zorgplan van het samenwerkingsverband.
- ❑ Ja, de visie op leerlingenzorg is vastgelegd in een apart zorgplan van de school als geheel.
- ❑ Ja, de visie op leerlingenzorg is vastgelegd in een apart zorgplan van deze locatie
- ❑ Anders, nl……..

7a. In hoeverre wordt het zorgplan van de locatie/school als een planningsdocument gebruikt waarin: *(Antwoordmogelijkheden: concreet en specifiek, globaal, niet)*
a) een planning is opgenomen van *zorgactiviteiten*
b) gespecificeerd is wat de *kosten* zijn van deze activiteiten
c) geformuleerd is welke *doelen* hiermee worden nagestreefd

7b. Kunt u dit toelichten?
……

8a. In hoeverre wordt het zorgplan van de locatie/school als een verantwoordingsdocument gebruikt waarin: *(Antwoordmogelijkheden: concreet en specifiek, globaal, niet)*
a) wordt beschreven welke *zorgactiviteiten* zijn uitgevoerd
b) gespecificeerd is wat de *kosten* hiervan waren
c) beschreven is in hoeverre de nagestreefde *doelen* zijn behaald

8b. Kunt u dit toelichten?
……

9. Kunt u van de volgende aspecten van leerlingenzorg aangeven in hoeverre u hierover tevreden bent? We stellen deze vragen zowel voor uw locatie als voor het samenwerkingsverband als geheel. *(Antwoordmogelijkheden: volledig mee eens, grotendeels mee eens, soms eens/soms oneens, grotendeels mee oneens, volledig mee oneens)*

   Op deze locatie…
   - ❑ Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd.
   - ❑ Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg.
   - ❑ Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij de docenten.
   - ❑ Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden.
   - ❑ Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden.
   - ❑ Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd.
   - ❑ Hebben leerlingen dankzij de leerlingenzorg meer succes in hun schoolloopbaan.
   - ❑ Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen.

   Binnen het samenwerkingsverband …
   - ❑ Worden zorgbehoeften bij leerlingen tijdig gesignaleerd.
   - ❑ Is er voldoende deskundigheid bij specialisten op het gebied van de leerlingenzorg.
   - ❑ Is er voldoende deskundigheid over leerlingenzorg bij de docenten.
   - ❑ Is er voldoende personele capaciteit om leerlingenzorg te bieden.
   - ❑ Zijn er voldoende voorzieningen om leerlingenzorg te bieden.
   - ❑ Wordt de leerlingenzorg goed gecoördineerd.
   - ❑ Wordt goed samengewerkt bij het bieden van leerlingenzorg.
   - ❑ Ligt de nadruk meer op het voorkomen dan op het bestrijden van problemen van leerlingen.

   De volgende stellingen alleen beantwoorden indien binnen het samenwerkingsverband een OPDC is.
   - ❑ Het OPDC heeft een duidelijke meerwaarde voor ons samenwerkingsverband.
   - ❑ Binnen het OPDC is er voldoende opvangcapaciteit voor zorgleerlingen.
   - ❑ Op het OPDC kun je altijd een beroep doen voor advies/hulp.
   - ❑ Het kost geen moeite om een zorgleerling geplaatst te krijgen in het OPDC.
   - ❑ Het is beter om de gebundelde diensten en middelen van het OPDC evenredig te verdelen over de scholen binnen het samenwerkingsverband.

10. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste succesfactoren met betrekking tot leerlingenzorg op deze locatie?
    1) ……
    2) ……
    3) ……

11. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste knelpunten met betrekking tot leerlingenzorg op deze locatie?
    1) ……
    2) ……
    3) ……

12. Heeft deze locatie een interne zorgcoördinator?
    - ❑ Nee
    - ❑ Ja

13a. Heeft deze locatie een intern zorgteam?
- ❑ Nee
- ❑ Ja

13b. Wie nemen er deel aan het intern zorgteam? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- ❑ Interne zorgcoördinator
- ❑ Leerlingbegeleider(s)/remedial teacher(s)
- ❑ Mentoren
- ❑ Orthopedagoog
- ❑ Schoolpsycholoog
- ❑ Anders, nl. ……

14. Heeft deze locatie/school een zorgadviesteam (ZAT)?
- ❑ Nee
- ❑ Ja

15. Wie nemen er deel aan het ZAT en op welke wijze zijn ze inzetbaar? *(Antwoordmogelijkheden: niet, op afroep, structureel) (Meerdere antwoorden mogelijk)*
a) Leerlingbegeleider(s) van de school
b) Deskundige(n) van andere instellingen binnen het samenwerkingsverband
c) Leerplichtambtenaar
d) GGD
e) Schoolmaatschappelijk werk
f) Bureau Jeugdzorg
g) Politie
h) RIAGG
i) Anders, nl…….

16. Uit welke specifieke voorzieningen bestaat het zorgaanbod, op uw locatie en/of bovenschools binnen het samenwerkingsverband? *(Antwoordmogelijkheden: niet aanwezig, aanwezig op deze locatie, bovenschools aanwezig binnen swv, zowel binnen als bovenschools) (Meerdere antwoorden mogelijk)*
a) Mentoraat
b) Gespecialiseerde leerlingbegeleiders
c) Vertrouwenspersonen
d) Traject-/schakelklassen
e) Remedial teaching
f) Observatiegroep
g) Hulplessen
h) Klassenverkleining
i) Leerwerktrajecten
j) Opvangklas
k) Time-outvoorziening
l) Reboundvoorziening
m) Orthotheek
n) Logopedie
o) Psycho-diagnostisch onderzoek
p) Ambulante begeleiding
q) Specifieke methoden (Leefstijl e.d.)
r) Specifieke trainingen (faalangstreductie e.d.)
s) Anders, nl…….

17. Leerlingen kunnen een indicatie krijgen voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Daarnaast zijn er leerlingen die niet voldoen aan de criteria voor een indicatie, maar wel extra zorg nodig hebben. Hoe groot is het percentage vmbo-leerlingen op uw locatie dat niet is geïndiceerd voor lwoo of pro, maar wel extra zorg krijgt op basis van een handelingsplan? *(Schatting volstaat)*

    …… % van de vmbo-leerlingen

18. In welke gevallen maakt de locatie gebruik van de zorgstructuur op het niveau van het samenwerkingsverband? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Behoefte aan (extra) expertise specifieke deskundigen
    - ❑ Deskundigheidsbevordering personeel
    - ❑ Opvang (OPDC, time-out, rebound)
    - ❑ Daar maken we nooit gebruik van
    - ❑ Anders, nl…….

19. In welke gevallen maakt de locatie gebruik van de andere voorzieningen in de regio (zoals Bureau Jeugdzorg, Jeugdhulpverlening, REC's)? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Behoefte aan (extra) expertise specifieke deskundigen
    - ❑ Deskundigheidsbevordering personeel
    - ❑ Opvang (OPDC, time-out, rebound)
    - ❑ Daar maken we nooit gebruik van
    - ❑ Anders, nl…….

20a. Zijn er voor zorgbehoeften van leerlingen waarin de locatie onvoldoende zelf kan voorzien, binnen de regio passende voorzieningen te vinden?
    - ❑ Altijd
    - ❑ Meestal wel
    - ❑ Soms wel, soms niet
    - ❑ Meestal niet
    - ❑ Nooit

20b. Ondervindt uw locatie problemen bij de plaatsing van zorgleerlingen in een vorm van speciaal onderwijs?
    - ❑ Altijd
    - ❑ Meestal wel
    - ❑ Soms wel, soms niet
    - ❑ Meestal niet
    - ❑ Nooit

20c. Heeft uw locatie te maken met wachttijden bij verzoeken om hulpverlening van dienstverlenende instellingen? (Bureau Jeugdzorg, RIAGG, etc.)
    - ❑ Altijd
    - ❑ Meestal wel
    - ❑ Soms wel, soms niet
    - ❑ Meestal niet
    - ❑ Nooit

21. Kunt u aangeven in hoeverre de volgende stellingen over de betrokkenheid van ouders bij de zorg aan hun kinderen van toepassing zijn voor uw locatie? *(Antwoordmogelijkheden: helemaal niet van toepassing, een beetje van toepassing, soms wel/soms niet van toepassing, een beetje van toepassing, helemaal van toepassing)*
    a) Ouders worden betrokken bij het tot stand komen van een handelingsplan.
    b) Ouders zijn bereidwillig in het verlenen van medewerking bij het aanvragen van nader (psycho-diagnostisch) onderzoek bij hun kinderen
    c) Ouders voelen zich betrokken bij de zorg voor hun kinderen.
    d) Ouders worden goed geïnformeerd over de zorgvoorzieningen op deze school.
    e) Ouders hebben inspraak bij de inhoudelijke invulling van de zorg voor hun kinderen.
    f) De resultaten van de uitvoering van de handelingsplannen voor hun kinderen worden besproken met de ouders.

22. Kunt u aangeven in hoeverre u de volgende stellingen over de leerlingenzorg in de onderbouw (leerjaar 1 en 2) en in de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) van toepassing zijn voor uw locatie? *(Antwoordmogelijkheden: helemaal niet van toepassing, een beetje van toepassing, soms wel/soms niet van toepassing, een beetje van toepassing, helemaal van toepassing)*
    a) Het accent in de leerlingenzorg ligt in de onderbouw.
    b) Er is een doorlopende lijn in de leerlingenzorg, van onderbouw naar bovenbouw
    c) In de bovenbouw zou meer aandacht aan leerlingenzorg gegeven moeten worden.
    d) De zorg in de onderbouw biedt een goede basis voor het onderwijs in de bovenbouw.

Financiën

23. Kunt u van de stellingen aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent? *(Antwoordmogelijkheden: volledig mee eens, grotendeels mee eens, soms eens/soms oneens, grotendeels mee oneens, volledig mee oneens)*
    a) Met de huidige bekostiging krijgen de leerlingen de zorg die ze nodig hebben.
    b) De bekostiging van de zorg brengt veel administratieve last met zich mee.
    c) Het Regionaal zorgbudget wordt op een doelmatige manier besteed.
    d) Werkzaamheden rondom de indicatiestelling zijn voor deze locatie tijdrovend.
    e) Het is duidelijk waar binnen dit samenwerkingsverband de regie ligt in de leerlingenzorg.
    f) De wet- en regelgeving met betrekking de bekostiging van de zorg is helder.
    g) De besturen zitten op één lijn wat betreft de bekostiging van de bovenschoolse zorg binnen het samenwerkingsverband.

24. Zet u naast de middelen voor de geïndiceerde leerlingen en de middelen uit het Regionaal zorgbudget ook nog andere middelen in voor de leerlingenzorg op uw locatie? Zo ja, kunt u aangeven hoe groot deze middelen zijn door een rangorde aan te geven? *(Antwoordmogelijkheden: 1 = grootste bijdrage, 2 = op één na grootste bijdrage, etc.)*
    - ❑ Nee
    - ❑ Onderwijskansenbeleid / GOA
    - ❑ Middelen uit specifieke projecten
    - ❑ Inzet ‘eigen’ middelen
    - ❑ Andere middelen, nl ……..

25. Kunt u aangeven welk percentage van het totale zorgbudget (middelen voor geïndiceerde leerlingen, middelen uit Regionaal zorgbudget én aanvullende middelen) voor de leerlingenzorg op uw locatie wordt besteed aan:

Begeleiding zorgleerlingen op deze locatie/school	…… %
Voorzieningen binnen het samenwerkingsverband (bijv. inschakelen deskundigheid, opvangvoorzieningen)	…… %
Voorzieningen buiten het samenwerkingsverband (bijv. schoolmaatschappelijk werk, etc.)	…… %
Deskundigheidsbevordering	…… %
Overleg en communicatie	…… %
Anders, nl……..	…… %

26. Wat is de procentuele verhouding tussen de budgetten voor de zorg voor de onderbouw en de bovenbouw op uw locatie?

Onderbouw (leerjaar 1 en 2): …… %
Bovenbouw (leerjaar 3 en 4): …… %

27. De procentuele verhouding tussen de bekostiging per geïndiceerde leerling en de bekostiging via het Regionaal zorgbudget is nu ongeveer 90/10. Wat is volgens u de ideale verdeling van de middelen voor de leerlingenzorg?

Schoolgebonden bekostiging voor geïndiceerde pro- en lwoo-leerlingen	…… %
Bekostiging via het Regionaal zorgbudget	…… %

28. Vindt u de bekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs voldoende voor de zorg voor de geïndiceerde lwoo-leerlingen?
- ❑ Ja, dit is ruim voldoende
- ❑ Ja, dit is voldoende
- ❑ Nee, dit is niet voldoende
- ❑ Nee, dit is verre van voldoende

29. Vindt u de bekostiging voor praktijkonderwijs voldoende voor de zorg voor de geïndiceerde pro-leerlingen?
- ❑ Ja, dit is ruim voldoende
- ❑ Ja, dit is voldoende
- ❑ Nee, dit is niet voldoende
- ❑ Nee, dit is verre van voldoende

30. Vindt u de bekostiging uit het Regionaal zorgbudget voldoende voor de zorg voor de niet-geïndiceerde lwoo-leerlingen?
- ❑ Ja, dit is ruim voldoende
- ❑ Ja, dit is voldoende
- ❑ Nee, dit is niet voldoende
- ❑ Nee, dit is verre van voldoende

31. Stel dat uw locatie/school extra middelen krijgt die besteed kunnen worden aan het verbeteren van de leerlingenzorg: welke prioritering geeft u de onderstaande vormen van zorg mee? *(Antwoordmogelijkheden: 1 = allerhoogste prioriteit, 2 = op één na hoogste prioriteit en 3 = op twee na hoogste prioriteit, etc.)*
    a) Mentoraat
    b) Gespecialiseerde leerlingbegeleiders
    c) Vertrouwenspersonen
    d) Traject-/schakelklassen
    e) Remedial teaching
    f) Observatiegroep
    g) Hulplessen
    h) Klassenverkleining
    i) Leerwerktrajecten
    j) Opvangklas
    k) Time-outvoorziening
    l) Reboundvoorziening
    m) Orthotheek
    n) Logopedie
    o) Psycho-diagnostisch onderzoek
    p) Ambulante begeleiding
    q) Specifieke methoden (Leefstijl e.d.)
    r) Specifieke trainingen (faalangstreductie e.d.)
    s) Anders, nl…….

Resultaten van leerlingenzorg

32. Welke gegevens worden bijgehouden in een leerling administratie systeem? Is deze registratie geautomatiseerd? *(Antwoordmogelijkheden: wordt niet bijgehouden; wordt bijgehouden, niet geautomatiseerd; wordt bijgehouden, geautomatiseerd)*
    a) Leerlingvorderingen (rapportcijfers, etc.)
    b) Determinatie (keuze leerweg)
    c) Portfolio’s voor leerlingen
    d) Gedragskenmerken/gedragsobservaties
    e) Absentiegegevens
    f) Gesprekken/afspraken met de leerling
    g) Gesprekken/afspraken met de ouders
    h) Geplande zorg (handelingsplannen, etc.)
    i) Geboden zorg
    j) Opbrengsten van de zorg (behalen van doelen bij de leerlingen)
    k) Doorstroomgegevens (binnen de locatie)
    l) Uitstroomgegevens (vervolgonderwijs/ arbeidsmarkt)
    m) Anders, nl…….

33. Voor welke leerlingen worden welke soorten gegevens vastgelegd? Geef dit a.u.b. aan voor de gegevens waarvan u hierboven heeft aangegeven dat ze worden geregistreerd. *(Antwoordmogelijkheden: lwoo-leerlingen, pro-leerlingen, zorgleerlingen zonder indicatie, overige leerlingen) (Per type gegevens zijn meerdere antwoorden mogelijk)*
    a) Leerlingvorderingen (rapportcijfers, etc.)
    b) Determinatie (keuze leerweg)
    c) Portfolio's voor leerlingen
    d) Gedragskenmerken/gedragsobservaties
    e) Absentiegegevens
    f) Gesprekken/afspraken met de leerling
    g) Gesprekken/afspraken met de ouders
    h) Geplande zorg (handelingsplannen, etc.)
    i) Geboden zorg
    j) Opbrengsten van de zorg (behalen van doelen bij de leerlingen)
    k) Doorstroomgegevens (binnen de locatie)
    l) Uitstroomgegevens (vervolgonderwijs/ arbeidsmarkt)
    m) Anders, nl…….

34. Wordt de leerlingenzorg op uw locatie geëvalueerd? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Nee, er vindt geen evaluatie plaats
    - ❑ Ja, in gesprekken met de betreffende leerlingen
    - ❑ Ja, in gesprekken met de ouders van de betreffende leerlingen
    - ❑ Ja, in leerlingenbesprekingen met de betrokken docenten
    - ❑ Ja, in leerlingenbesprekingen met de betrokken specialisten
    - ❑ Ja, door in breder verband te analyseren hoe de zorgstructuur op deze locatie functioneert

35. Welke aspecten van de leerlingenzorg worden geëvalueerd? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

    Bovenschools niveau
    - ❑ De samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen (schoolmaatschappelijk werk, RIAGG, Bureau Jeugdzorg, etc.)
    - ❑ De informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ Het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen
    - ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De wijze van inzet van financiële middelen binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De werkwijze(n) van de PCL/RVC
    - ❑ Anders, nl…….

Locatie-/schoolniveau
- ❑ Het zorgbeleid van deze locatie
- ❑ De standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg (handelingsplan, groepsplan, etc.)
- ❑ De remediërende materialen voor het uitvoeren van handelingsplannen
- ❑ Het nascholingsprogramma voor het verbeteren van de interne zorgstructuur van de locatie/school door de betrokken zorgfunctionarissen
- ❑ Het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de locatie/school
- ❑ De dienstverlening van de schoolbegeleidingsdiensten of andere dienstverlenende onderzoeks- en adviesbureaus
- ❑ De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg
- ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg (door zorgcoördinator, zorgteam)
- ❑ Het gebruik van het leerlingadministratiesysteem/leerlingvolgsysteem
- ❑ De wijze van inzet van financiële middelen op deze locatie
- ❑ Anders, nl…….

Groepsniveau
- ❑ De organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg in de klassen
- ❑ De extra zorgverbreding in de klas die docenten bieden
- ❑ De competenties van docenten op het gebied van differentiatie en zorgverlening
- ❑ Anders, nl…….

Leerlingniveau
- ❑ De resultaten van de leerlingenzorg voor de leerlingen
- ❑ Anders, nl…….

36. U heeft aangegeven dat in breder verband wordt geanalyseerd hoe de zorgstructuur op deze locatie functioneert. Hoe vaak vinden dergelijke analyses plaats?
- ❑ Minder dan één keer per jaar
- ❑ Eén keer per jaar
- ❑ Twee keer per jaar
- ❑ Drie keer per jaar
- ❑ Vaker dan drie keer per jaar, nl … keer per jaar

37. Zijn de bevindingen van de evaluatie van de leerlingenzorg beschreven in een openbaar verslag? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- ❑ Nee
- ❑ Ja, voor het samenwerkingsverband als geheel (bijv. in zorgplan)
- ❑ Ja, voor de school als geheel
- ❑ Ja, voor deze locatie

38. Hebben de evaluaties sinds de invoering van de nieuwe zorgstructuur (2002) geleid tot bijstelling van het beleid? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Nee, er zijn geen wijzigingen
    - ❑ Ja, er zijn wijzigingen met betrekking tot …

    Bovenschools niveau
    - ❑ De samenwerking en afstemming met welzijns-/zorginstellingen (schoolmaatschappelijk werk, RIAGG, Bureau Jeugdzorg, etc.)
    - ❑ De informatievoorziening over de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ Het bovenschools zorgaanbod voor de leerlingen
    - ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De wijze van inzet van financiële middelen binnen het samenwerkingsverband
    - ❑ De werkwijze(n) van de PCL/RVC
    - ❑ Anders, nl…….

    Locatie-/schoolniveau
    - ❑ Het zorgbeleid van deze locatie
    - ❑ De standaardisering van procedures en werkwijzen binnen de leerlingenzorg (handelingsplan, groepsplan, etc.)
    - ❑ De remediërende materialen voor het uitvoeren van handelingsplannen
    - ❑ Het nascholingsprogramma voor het verbeteren van de interne zorgstructuur van de locatie door de betrokken zorgfunctionarissen
    - ❑ Het zorgaanbod voor de leerlingen binnen de locatie
    - ❑ De dienstverlening van de schoolbegeleidingsdiensten of andere dienstverlenende onderzoeks- en adviesbureaus
    - ❑ De betrokkenheid van de ouders bij de leerlingenzorg
    - ❑ De coördinatie van de leerlingenzorg (door zorgcoördinator, zorgteam)
    - ❑ Het gebruik van het leerlingadministratiesysteem/leerlingvolgsysteem
    - ❑ De wijze van inzet van financiële middelen op deze locatie
    - ❑ Anders, nl…….

    Groepsniveau
    - ❑ De organisatie en uitvoering van de leerlingenzorg in de klassen
    - ❑ De extra zorgverbreding in de klas die docenten bieden
    - ❑ De competenties van docenten op het gebied van differentiatie en zorgverlening
    - ❑ Anders, nl…….

    Leerlingniveau
    - ❑ De resultaten van de leerlingenzorg voor de leerlingen
    - ❑ Anders, nl…….

Horizontale en verticale afstemming

39. In welke mate krijgt u van de leerlingen complete overdrachtsdossiers (waaronder onderwijskundige rapporten) aangeleverd bij de overgang van leerlingen van (speciale) basisscholen naar uw locatie? *(Percentageschatting volstaat)*
    …… % van de leerlingen ontvangen we geen overdrachtdossiers
    …… % van de overdrachtdossiers van leerlingen is compleet
    …… % van de overdrachtdossiers van leerlingen is incompleet

40. Onderneemt uw locatie acties om de overdrachtsdossiers compleet te krijgen? Zo ja, welke? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
    - ❑ Nee
    - ❑ Aanvullende testen van de (zorg)leerlingen (bijv. IQ-test)
    - ❑ Aanvullende gesprekken met de ouders/leerlingen
    - ❑ Aanvullende gesprekken met de (speciale) basisscholen
    - ❑ Aanvullende gesprekken met deskundigen (kinderarts, orthopedagoog, etc.) van buiten de locatie
    - ❑ Anders, nl…….

41a. Hoe vaak is er tussen de betrokkenen overleg en overdracht van informatie over zorgleerlingen? *(Antwoordmogelijkheden: nooit, zelden, soms, geregeld, vaak)*
    a) Tussen onder- en bovenbouw binnen deze locatie
    b) Tussen uw locatie en reguliere basisscholen
    c) Tussen uw locatie en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)
    d) Tussen uw locatie en andere scholen binnen het samenwerkingsverband
    e) Tussen uw locatie en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1t/m 4)
    f) Tussen uw locatie en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)
    g) Tussen uw locatie en het bedrijfsleven in de regio

41b. Wat is uw oordeel over het nut van het overleg en de overdracht van informatie over zorgleerlingen? *(Antwoordmogelijkheden: geheel niet nuttig, weinig nuttig, soms onnutig/soms nuttig, tamelijk nuttig, zeer nuttig)*
    a) Tussen onder- en bovenbouw binnen deze locatie
    b) Tussen uw locatie en reguliere basisscholen
    c) Tussen uw locatie en speciale basisscholen (voorheen lom/mlk)
    d) Tussen uw locatie en andere scholen binnen het samenwerkingsverband
    e) Tussen uw locatie en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4)
    f) Tussen uw locatie en scholen voor vervolgonderwijs (mbo, havo, etc.)
    g) Tussen uw locatie en het bedrijfsleven in de regio

Oordeel over het gemengde bekostigingsmodel
Ten slotte willen we vragen naar uw oordeel over het gemengde model voor bekostiging van de zorg, waarbij het grootste deel van de middelen rechtstreeks naar de scholen gaat en de rest wordt uitgekeerd via een Regionaal zorgbudget.

42a. Hoe oordeelt u over de uitvoerbaarheid van de huidige bekostiging van de leerlingenzorg volgens het gemengde bekostigingsmodel?
   a) Goed uitvoerbaar
   b) Meer uitvoerbaar dan onuitvoerbaar
   c) Soms uitvoerbaar/onuitvoerbaar
   d) Meer onuitvoerbaar dan uitvoerbaar
   e) Slecht uitvoerbaar

42b. Kunt u één voordeel noemen van het gemengde bekostigingsmodel?
   ……

42c. Kunt u één nadeel noemen van het gemengde bekostigingsmodel?
   ……

43a. Volgens welk model zou volgens u de bekostiging van de leerlingenzorg in de toekomst plaats moeten vinden?
   - ❑ **Huidig gemengd model**: de middelen voor geïndiceerde leerlingen (praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs) rechtstreeks naar de scholen, het Regionaal zorgbudget naar het samenwerkingsverband
   - ❑ **Gewijzigd gemengd model**: de middelen voor pro rechtstreeks naar de scholen, de middelen voor lwoo naar het samenwerkingsverband
   - ❑ **Bekostiging scholen (geoormerkt)**: alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als geoormerkt budget voor de leerlingenzorg
   - ❑ **Bekostiging scholen (lumpsum)**: alle middelen rechtstreeks naar de scholen, als onderdeel van de reguliere bekostiging (lumpsum)
   - ❑ **Bekostiging samenwerkingsverband**: alle middelen naar het samenwerkingsverband
   - ❑ **Leerlinggebonden bekostiging**: de middelen rechtstreeks naar de ouders, zoals nu gebeurt bij de leerlinggebonden financiering
   - ❑ **Anders**, nl……..

43b. Kunt u uw keuze toelichten?
   ……

Bijlage 2a Interviewleidraad coördinator/directeur samenwerkingsverband VO-SVO

Algemeen

- Wilt u kort vertellen hoe de financiering van de leerlingenzorg verloopt in dit SWV? (besteding budget over scholen, bestedingen bovenschools)
- Op welke ontwikkelingen/resultaten bent u trots? Wat heeft u de afgelopen jaren bereikt? Welke resultaten zou u nog willen bereiken? Waarom is dat niet gelukt?
- Wat zijn de belangrijkste problemen in het SWV met betrekking tot de financiering van de leerlingenzorg?
- In hoeverre hebben deze problemen te maken met het huidige bekostigingsmodel? Kunt u dit toelichten?

Krachtenveld besturen, scholen en swv

- Hoe is het SWV georganiseerd? (samenstelling bestuur, zeggenschap).
- Is er binnen het SWV een gedeelde visie op leerlingenzorg en de organisatie daarvan? Zo ja, hoe is deze visie tot stand gekomen? Op welke manier is de bekostiging gekoppeld aan deze visie? (rol zorgplan SWV bij verdeling RZB, zorgplannen schoolniveau)
- Bij wie ligt de regie als het gaat om de organisatie van leerlingenzorg (voor geïndiceerde leerlingen en voor niet-geïndiceerde leerlingen)? Wat betekent dit voor de (verdeling van de) bekostiging van de zorg binnen het SWV?
- Bij wie ligt de regie als het gaat om afstemming met externe zorgpartners? Hoe verloopt de bekostiging van de afstemming met de externe zorg?
- Welke rol spelen de schoolbesturen en scholen binnen het SWV als het gaat om de financiering van de leerlingenzorg? (in reserve houden van geld door SWV, school of schoolbesturen, vaststelling bijdrage aan bovenschoolse voorzieningen)
- (extra vraag indien OPDC) - Hoe wordt het OPDC bekostigd? Vanuit RZB, bijdrage scholen, etc.
- Hoe werken de schoolbesturen samen in dit SWV (meningsverschillen, gemeenschappelijk belang vs eigen belang)?
- Wat zou de rol moeten zijn van (de coördinator van) het SWV? Verkeert u in de positie om die rol goed te kunnen vervullen? Vindt u dat u voldoende mandaat heeft voor het uitvoeren van uw taak? Hoeveel beleidsvrijheid heeft u?

Leerlingen

- Hoe verloopt in de praktijk de plaatsing van zorgleerlingen binnen het SWV? (bij wie regie, hoe wordt omgegaan met moeilijk plaatsbare kinderen, zeggenschap ouders over plaatsing?).
- Wat zijn uw ervaringen met leerlingindicatie? (bureaucratie, de voorbereiding van de indicering van leerlingen kost de school geld. Waaruit betaalt de school of het SWV dit?)
- Hoe gaat het SWV om met leerlingen die halverwege een schooljaar extra zorg nodig blijken te hebben? Of met leerlingen die halverwege een schooljaar naar een andere school gaan? Welke gevolgen heeft dit voor de bekostiging?
- Wat zijn voor- en nadelen van de huidige vorm van bekostigen voor verschillende groepen zorg leerlingen (pro, lwoo, overig)? Vallen er leerlingen tussen wal en schip? (reboundvoorzieningen)

Besteding en verantwoording

- Het SWV verdeelt het regionaal zorgbudget. Heeft het SWV inzicht in de besteding van het RZB door de scholen? Zo ja, waaruit blijkt dit? Vindt u meer inzicht wenselijk?
- Heeft het SWV inzicht in de besteding van de financiering voor geïndiceerde leerlingen (=geldstroom direct naar de school)? Zo ja, waaruit blijkt dit? Vindt u meer inzicht wenselijk?
- Hoe worden de bovenschoolse voorzieningen in het SWV bekostigd? Wat zijn de financiële voordelen van het bovenschools organiseren van voorzieningen? Wat zijn de nadelen? (rol besturen bij bekostiging voorzieningen)
- Ook leerlingen met een rugzak (vanuit SO) kunnen binnen het SWV op een school geplaatst worden. In hoeverre raken de geldstromen voor kinderen met een indicatie vanuit het speciaal onderwijs en kinderen met een indicatie lwoo met elkaar verweven en worden voorzieningen uit beide geldstromen betaald? Wat betekent dit voor de verantwoording?

Wet- en regelgeving

- Wat vindt u van de wet- en regelgeving rondom de indicatie en de bekostiging van de zorg? Waar loopt u tegenaan? (helderheid wetgeving, toezicht, rol inspectie, afstemming met REC’s).

Bijlage 2b Interviewleidraad schoolleiders en zorgcoördinatoren (groepsgesprek)

Algemeen

- Op welke ontwikkelingen/resultaten op uw school/locatie bent u trots? Wat heeft u de afgelopen jaren bereikt?
- Welke resultaten zou u nog willen bereiken? Waarom is dat niet gelukt?
- Wat zijn de belangrijkste problemen op uw locatie met betrekking tot de financiering van de leerlingenzorg?
- In hoeverre hebben deze problemen te maken met het huidige bekostigingsmodel? Kunt u dit toelichten?
- (extra vraag, indien lwoo) - Vanuit welke bronnen wordt lwoo bekostigd? Wat betekent de bekostiging voor de organisatie van pro?
- (extra vraag indien alleen pro) - Uw locatie ontvangt geen geld uit het RZB. De bekostiging van proo verloopt via open-einde financiering en niet via het SWV. Uw school maakt echter wel deel uit van het SWV. Welke financiële voor- of nadelen ondervindt u van uw deelname aan het SWV met betrekking tot de leerlingenzorg? Hoe kijkt u aan tegen de lumpsum die in augustus wordt ingevoerd?

Leerlingen

- Wat zijn uw ervaringen met (de kosten van) leerlingindicatie? (bureaucratie, de voorbereiding van de indicering van leerlingen kost de school geld. Waaruit betaalt de school dit?)
- Hoe gaat u om met leerlingen die halverwege een schooljaar extra zorg nodig blijken te hebben? Of met leerlingen die halverwege een schooljaar naar een andere school gaan? Welke gevolgen heeft dit voor de bekostiging?
- Wat is de opbrengst van de zorg voor de leerlingen? Wat zijn voor- en nadelen van de de huidige vorm van bekostigen voor verschillende groepen zorg leerlingen (pro, lwoo, overig)? Vallen er leerlingen tussen wal en schip? (reboundvoorzieningen)
- Als een leerling de school zonder eindkwalificatie verlaat, wat zijn hiervoor dan de redenen? (normale redenen zoals verhuizing, etc. of hangen ze samen met bekostiging of tekortschieten van zorg)
- Hoe verloopt de overdracht van gegevens van basisschool naar uw school/locatie? Hoe verloopt het overleg met andere scholen (basisscholen, scholen binnen het samenwerkingsverband, REC-scholen)? Hoeveel tijd kost dit de scholen?

Besteding en verantwoording

- Het SWV verdeelt het regionaal zorgbudget. Hoe legt u verantwoording of aan het SWV (over de besteding van het RZB, financiering voor geïndiceerde leerlingen)? Waaruit blijkt dit? Functioneert dit naar tevredenheid?
- Wat zijn de financiële voordelen van het bovenschools organiseren van voorzieningen? Wat zijn volgens u de nadelen?
- Ook leerlingen met een rugzak (vanuit SO) kunnen op uw school geplaatst worden. In hoeverre raken de geldstromen voor kinderen met een indicatie vanuit het speciaal onderwijs en kinderen met een indicatie lwoo met elkaar verweven en worden voorzieningen uit beide geldstromen betaald? Wat betekent dit voor de verantwoording?

Krachtenveld scholen, besturen en swv

- Bij wie ligt de regie als het gaat om de organisatie van leerlingenzorg (voor geïndiceerde leerlingen en voor niet-geïndiceerde leerlingen) op deze locatie?
- Bij wie ligt de regie als het gaat om afstemming met externe zorgpartners? Hoe verloopt de bekostiging van de afstemming met de externe zorg?

Wet- en regelgeving

- Wat vindt u van de wet- en regelgeving rondom de indicatie en de bekostiging van de zorg? Waar loopt u tegenaan? (helderheid wetgeving, toezicht, rol inspectie, afstemming met REC's).



Oberon

Postbus 1423
3500 BK Utrecht
www.oberon-o-a.nl