Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

27 728 Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering)

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2007

Hierbij presenteer ik u het rapport «De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs, evaluatie van het gemengde model van bekostiging»[1], waarmee ik uitvoering geef aan de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan bij de invoering van het gemengde model voor bekostiging om na vier jaar deze regeling te evalueren. Om de onafhankelijkheid van deze evaluatie te waarborgen heb ik dit onderzoek uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau, Oberon. De kosten van het onderzoek bedroegen € 140 182,–.

Binnen dit gemengde model zijn twee typen bekostiging:
– Daartoe aangewezen scholen ontvangen een budget voor elke leerling met een indicatie voor praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs.
– Scholen ontvangen bekostiging voor zorgleerlingen via een regionaal zorgbudget, dat wordt toegekend aan het samenwerkingsverband waarvan de school deel uitmaakt. Dit bedrag is bedoeld voor de leerlingen die wel zorg nodig hebben maar niet geïndiceerd zijn. Het evaluatie onderzoek was gericht op de uitvoerbaarheid van de financiële en de organisatiestructuur van deze wijze van bekostiging. Bij de uitvoerbaarheid van de regeling zijn ook de effecten van dit model voor de scholen en de samenwerkingsverbanden zichtbaar gemaakt. Vragen over de zorgstructuur binnen scholen en binnen samenwerkingsverbanden zijn daarbij aan de orde gekomen.

De voornaamste conclusies zijn:
– De uitvoerbaarheid van het gemengde model wordt door iedereen als positief ervaren. Dit heeft vooral te maken met de kwaliteitsverbeteringen die er op het gebied van zorg hebben plaatsgevonden. Vooral de bovenschoolse voorzieningen als orthopedagogische dienstencentra en standaardisering van werkwijzen worden als pluspunt ervaren. Minder positief is men over de administratieve lasten die het model meebrengt: men heeft het dan over de overhead op het niveau

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST104513
0607tkkst27728-95
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

van het samenwerkingsverband. Het betreft hier dus «eigen regelgeving». Tevens vindt men de werkzaamheden rond indicatie tijdrovend.

– Over de zorgstructuur binnen samenwerkingsverbanden is men tamelijk tevreden; vooral over de deskundigheid, de probleemsignalering, de coördinatie en de onderlinge samenwerking. Hoe binnen de samenwerkingsverbanden de zorg wordt ingevuld verschilt nogal van stedelijke gebieden en plattelandsgebieden. Als er bovenschoolse voorzieningen zijn ziet men daar duidelijk de meerwaarde van. Over deskundigheid op het gebied van zorg bij docenten is men minder tevreden. Men is verdeeld over de vraag of de bekostiging voldoende is . Vooral de bekostiging van de zorg voor niet-geïndiceerde leerlingen wordt onvoldoende gevonden.
– Over de zorgstructuur op schoolniveau zijn de vertegenwoordigers van scholen tamelijk tevreden. Er zijn interne zorgteams met een zorgcoördinator, remedial teachers en orthopedagogen en meer dan 70% van de scholen heeft een Zorg Advies Team (ZAT), zegt het rapport. Een recentere telling wijst uit dat inmiddels 91% van de scholen een ZAT heeft. De sterke punten daarvan zijn coördinatie, het signaleren van problemen en de deskundigheid. Men is minder tevreden over de personele capaciteit die voor zorg wordt ingezet en de deskundigheid van docenten. De VO-raad adviseert dan ook terecht hier extra op in te zetten. Daarnaast heeft de VNG onlangs aangegeven om ook extra in te zetten op personele capaciteit voor de gemeentelijke partijen die deelnemen aan het ZAT.
  De zorg is verschoven naar meer geïntegreerde zorg in de klas, waar dat voorheen meer een aparte behandeling was voor zorgleerlingen. Naast de school gebonden middelen en het regionaal zorgbudget zet twee derde van de scholen ook aanvullende middelen in (achterstandsmiddelen of projectgelden).
– Er vindt evaluatie plaats op leerlingenniveau. Scholen houden gegevens, zoals als leerling-vorderingen, doorstroom en -uitstroom gegevens, bij in leerlingenadministratiesystemen. Op leerlingenniveau wordt wel geëvalueerd wat het effect is van de zorg en begeleiding, maar de resultaten zijn niet toegankelijk op schoolniveau. Men evalueert ook het zorgsysteem. De samenwerkingsverbanden kijken daarbij naar zorgbeleid, de werkwijze van de Permanente commissie Leerlingzorg (PCL) en de Regionale VerwijzingsCommissie (RVC) en de samenwerking met externe partners (Jeugdzorg e.d.). De scholen kijken naar de coördinatie van de leerlingenzorg, naar het zorgaanbod en naar de standaardisering van procedures en werkwijze. Binnen samenwerkingsverbanden is men niet altijd tevreden over de transparantie van de evaluatie op schoolniveau. Zij geven dan ook aan meer richtlijnen te willen op het terrein van de evaluatie.
– Over de overdracht van gegevens vanuit het basisonderwijs toonden de respondenten in dit onderzoek zich niet erg tevreden. De gegevens zijn ongelijksoortig, omdat er geen afspraken zijn gemaakt over samenstelling van dossiers. En vanwege privacywetgeving is men huiverig alle gegevens over te dragen. In het voortgezet onderwijs ziet men zich dus vaak gedwongen de leerling opnieuw te toetsen. De overgang van het vmbo naar het mbo verloopt veel beter.
– Overleg tussen scholen binnen het samenwerkingsverband en scholen voor speciaal onderwijs (REC-scholen) komt minder vaak voor. Maar als er overleg is dan worden deze overleggen wisselend gewaardeerd. In sommige samenwerkingsverbanden gaat het heel goed, in andere samenwerkingsverbanden is gebrekkige communicatie rond indicatiestelling, plaatsing van leerlingen en ambulante begeleiding.
  Hoewel de scholen het belangrijk vinden dat er goede relaties zijn met andere partners als Bureau Jeugdzorg, het maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren enz. wordt er door de respondenten van de scholen op gewezen dat afstemming nu nog te wensen overlaat,

vooral bij Bureau Jeugdzorg, dat lange wachtlijsten kent of hele nieuwe dossiers aan gaat leggen en het dossier van de school niet gebruikt.

Een aantal thema's/opmerkingen is mede in discussie in het traject rond «Passend Onderwijs». Gelet op die ontwikkelingen is gewacht met deze beleidsreactie om te kijken of een deel van de genoemde punten in dit rapport in dat traject worden meegenomen. Het ziet er nu naar uit dat dit zo is.
Het gaat hier onder meer om:
– de samenwerking met andere partners (zoals Bureau Jeugdzorg, REC-scholen)
– één instelling voor de indicatiestelling
– overdracht van gegevens vanuit het primair onderwijs
– verschillende regionale indelingen (VO, Jeugdzorg, WSNS, REC's)
– knelpunt dat scholen gevraagd kunnen worden om medewerking bij het plaatsen van leerlingen, maar dat dit niet kan worden afgedwongen.

Hoewel het rapport eigenlijk geen zorgelijke thema's oplevert, wil ik wel op een aantal punten reageren. Over deze punten heb ik ook met het veld (o.a. de VO-raad, de RVC VO landelijk en het Platform samenwerkingsverbanden VO) gesproken:

Budget
Vooral de budgettaire situatie rond de zorg voor niet-geïndiceerde leerlingen wordt aangedragen voor verbetering. De bekostiging is onvoldoende volgens 70% van de scholen:
– voor de havo/vwo leerlingen met gedrags- of sociaal-emotionele problemen
– voor de vmbo leerlingen met gedrags- of sociaal-emotionele problemen, die geen REC4 indicatie hebben.
Ook de VO-raad, de RVC VO landelijk en het Platform samenwerkingsverbanden VO wijzen mij op deze groepen leerlingen die nu tussen wal en schip vallen. Dit is een nadere analyse waard en zal ook worden betrokken in de discussie rond Passend Onderwijs.

Hoewel scholen en samenwerkingsverbanden vinden dat het zorgbudget goed besteed wordt, maar dat het natuurlijk te weinig is, meldt dit onderzoek wel dat er een gemiddeld percentage van 6% van het regionale Zorgbudget wordt gespaard.
Naar deze opmerkelijke conclusie heb ik nog extra navraag laten doen en de samenwerkingsverbanden laten unaniem weten dat dit gelden zijn die gereserveerd worden om doorlopende verplichtingen ten aanzien van personeel na te kunnen komen.

Het onderzoeksbureau constateert ook een gebrek aan meetbare inzichten over de effecten van de zorg en de besteding van geld voor zorg is op de scholen nog steeds niet transparant. Financiële verantwoording beperkt zich tot inzet regionaal zorgbudget. Er is geen regel die verdere verantwoording voorschrijft.
Dit is de tweede maal dat dit in een onderzoek wordt geconstateerd (zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer: Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, 2005). Het feit dat nog zoveel scholen de administratie rond dit punt niet op orde hebben is een punt van aandacht. Omdat deze situatie niet langer zo kan duren, bezin ik mij op maatregelen die een betere verantwoording van de besteding van deze gelden zullen bewerkstelligen. Dit geldt ook ten aanzien van het beter inzichtelijk maken van de resultaten per zorgleerling. Ik verwacht dat het

onderwijsnummer een rol kan spelen bij de noodzakelijke verbeteringen op dit vlak.

Bureaucratisering
Vooral de scholen klagen over de administratieve lasten die de bekostiging meebrengt. Het gaat hier echter om «eigen regelgeving» : de overhead op het niveau van het samenwerkingsverband. Tevens vindt men de werkzaamheden rond indicatie tijdrovend.
In dit onderzoek worden daar de oplossingen al voor aangedragen: in sommige samenwerkingsverbanden is sprake van centrale toetsing. Dit neemt de scholen veel werk uit handen. De VO-Raad adviseert ook de centrale toetsing ten behoeve van indicatiestelling te stimuleren.
Verder wordt er bij meerdere regionale verwijzingcommissies (RVC's) al gewerkt met digitale aanmelding. Ook dit zal de samenwerkingsverbanden veel werk kunnen schelen.

Zorgstructuur
Omdat destijds voor dit model is gekozen en daarmee de samenwerking tussen scholen in een model van samenwerkingsverbanden is ingericht, kon heel eenvoudig nieuw beleid zoals de rebound worden ingepast. Dit wordt over de brede linie (het rapport en door het veld) als positief ervaren.
Blijkens het rapport is er nu overeenstemming over de besteding van de middelen voor de bovenschoolse zorg en is het duidelijk wie de regie heeft. Verder worden de bovenschoolse voorzieningen (Permanente Commissie Leerlingzorg (PCL) Orthopedagogisch Dienstencentrum (OPDC) en Rebound) en standaardisering van werkwijzen als positief ervaren door scholen en samenwerkingsverbanden. In het onderwijsveld maakt men ten aanzien van de zorg voor leerlingen nu gebruik van hooggekwalificeerde deskundigen en heeft men gedeelde verantwoordelijkheden. Het zijn allemaal zaken die gekoesterd moeten worden.

Het doel van de vernieuwing van de zorgstructuren in het VMBO is om jongeren die extra aandacht of zorg nodig hebben, sneller en efficiënter te kunnen helpen, zodat alle jongeren hun talenten zo goed mogelijk kunnen benutten. Dit onderzoek toont aan dat de zorgstructuren in het VMBO grotendeels op orde zijn, dat over de hoogte van de bekostiging het veld verdeeld is en dat de school een centrale plek heeft ingenomen bij het signaleren en aanpakken van problemen. De uitdaging is om de samenwerking met andere onderwijsvoorzieningen en de andere ketenpartners, met name de jeugdzorg, te verbeteren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven