



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**KWALITEIT EN DOELMATIGHEID AMBULANTE
BEGELEIDING VERZORGD DOOR HET LWOE**

Voorwoord

Epilepsie is een aandoening waar kinderen, jongeren en hun ouders mee moeten leren leven. Niet alles gaat vanzelf en soms is het nodig om ook op het gebied van onderwijs een steuntje in de rug te krijgen. Deze ondersteuning kan worden geboden in de vorm van ambulante begeleiding op school en/of in de klas. Zo krijgt de leraar bijvoorbeeld hulp bij het omgaan met concentratie- en geheugenproblemen of werkhoudings- en planningsproblemen van leerlingen met epilepsie. Ook leert de leraar om aanvallen te onderkennen en adequaat te reageren op een epileptische aanval in de schoolse situatie.

Dit rapport schetst een beeld van aantallen leerlingen met epilepsie en aanverwante stoornissen, de vorm en de kwaliteit van de ondersteuning, de bekostiging van het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE) en de besteding van de beschikbaar gestelde middelen.

Het LWOE ontvangt sinds 1 augustus 2014, het moment waarop passend onderwijs werd ingevoerd, een jaarlijkse subsidie van ongeveer drie miljoen euro. Deze subsidie is destijds toegekend om een landelijk dekkend aanbod voor ondersteuning in te richten voor leerlingen met epilepsie en aanverwante stoornissen in primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo. Het rapport geeft antwoorden op twee vragen. Wat is de kwaliteit van de ondersteuning die het LWOE biedt? En hoe worden de beschikbaar gestelde middelen ingezet?

We constateren dat de kwaliteitszorg voldoende vorm heeft gekregen, maar dat tegelijkertijd de meerwaarde van de begeleiding moeilijk zichtbaar te maken is. Op het gebied van effectmeting zijn dus stappen te maken. We merken hierbij wel op dat het effect lastig te meten is, omdat de begeleiding overwegend kortdurend van aard is. Daarnaast stellen we vast dat het LWOE het overgrote deel van de beschikbare subsidie besteedt aan de inzet van ambulante onderwijskundig begeleiders. De ondersteuning komt daarmee rechtstreeks ten goede aan de leerlingen en jongeren. Het systeem van ambulante begeleiding door het LWOE zorgt ervoor dat leraren en ouders beter weten hoe het kind of de jongere met aan epilepsie verbonden leer- en gedragsproblemen op school ondersteund kan worden.

Drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het onderwijs

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud	3
Samenvatting	4
Inleiding	6
1 Achtergrond bekostiging en contextinformatie LWOE	7
1.1 Achtergrond bekostiging	7
1.2 Contextinformatie	7
2 Doel en onderzoeksopzet van het onderzoek	10
2.1 Doel van het onderzoek	10
2.2 Onderzoeksopzet	11
3 Bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de ambulante begeleiding	12
3.1 Toelichting op organisatie en werkwijze	12
3.2 Kwaliteit van de ambulante begeleiding	18
3.3 Kwaliteitscultuur	20
3.4 Verantwoording en dialoog	22
4 Bevindingen met betrekking tot de doelmatige besteding van de middelen	23
5 Conclusies en aanbevelingen	25
Afkortingen	27
Literatuur	28
Bijlage I Beschikking bekostiging LWOE	29
Bijlage II Geografische spreiding leerlingen met ambulante ondersteuning door het LWOE	32
Colofon	34

Samenvatting

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie en naar de doelmatigheid van de besteding van het budget van het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE). Voor ambulante begeleiding door het LWOE stelt OCW van 2014/2015 tot en met 2018/2019 jaarlijks bijna drie miljoen euro beschikbaar. OCW stelt als voorwaarde dat de bevoegde gezagen van de scholen voor epilepsie, te weten De Berkenschutse en De Waterlelie, jaarlijks via het reguliere jaarverslag verantwoording afleggen over de besteding van de middelen. Daarnaast dienen de scholen via de leerlingenadministratie in het Basisregister Onderwijs (BRON) te registreren welke leerlingen voor welke periode ambulante begeleiding ontvangen, ook als deze leerlingen niet ingeschreven staan op een epilepsieschool.

Wij komen tot de conclusie dat de bevoegde gezagen van de scholen voor epilepsie voldoen aan de voorwaarden die OCW stelt. In de jaarverslagen leggen de bevoegde gezagen verantwoording af over de besteding van de middelen. Ook registreren de scholen in BRON welke leerlingen voor een bepaalde periode ambulante begeleiding ontvangen. Deze registratie geeft echter geen reëel beeld van het werkelijk aantal begeleide leerlingen. Leerlingen met een kort begeleidingstraject komen uit deze registratie niet naar voren.

We zien dat sinds de afschaffing van de leerlinggebonden financiering (LGF) het aantal begeleide leerlingen is toegenomen. In het schooljaar 2013/2014 werden ongeveer negenhonderd leerlingen begeleid, in schooljaar 2016/2017 is dit gestegen tot bijna eenentwintighonderd leerlingen. Dit is grotendeels te verklaren vanuit de mogelijkheid om nu laagdrempelig korte ondersteuningstrajecten aan te bieden. In de LGF-periode was dit niet mogelijk. Omdat deze stijging zich voordoet bij een nagenoeg gelijkblijvend budget is het aannemelijk dat de ondersteuning aan efficiëntie heeft gewonnen en in dat opzicht dus ook doelmatiger is geworden.

Het LWOE kent voor de korte trajecten geen aanvraagprocedure. Daardoor kan deze ondersteuning snel en relatief goedkoop worden geleverd. Op basis van de gegevens van het LWOE blijkt dat de ambulante begeleiding per leerling gemiddeld circa vijftienhonderd euro kost.

De middelen die het LWOE ontvangt worden voor het overgrote deel ingezet ten behoeve van de kerntaak; de ambulante begeleiding en aanverwante directe kosten, zoals reiskosten. Een klein deel gaat naar externe communicatie. Al met al wordt er door de aangesloten schoolbesturen meer geld ingezet voor de ambulante begeleiding dan dat ze hiervoor ontvangen van OCW. De kosten die samenhangen met de aansturing van het LWOE door de directie van de scholen worden niet ten laste van het LWOE-budget gebracht. Het beschikbare budget zou hiervoor ook niet voldoende zijn, het LWOE geeft ook zonder deze lasten al meer uit (3,3 miljoen euro) dan het ontvangt (2,9 miljoen euro). Het tekort wordt gedekt uit de lumpsum van beide besturen.

Uit ons onderzoek blijkt dat het voor het LWOE lastig is om de kwaliteit van de ambulante begeleiding in beeld te brengen. Ook wij hebben geen wettelijke normen waaraan de kwaliteit van de ambulante begeleiding zou moeten voldoen. Het LWOE heeft een aantal ambities en factoren benoemd aan de hand waarvan het de

kwaliteit van de dienstverlening beoordeelt. Dit zijn vooral kwantitatieve gegevens en uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken. Daaruit komt naar voren dat het LWOE zijn eigen ambities grotendeels waarmaakt. Het is echter ook duidelijk dat het LWOE de eigen ambities scherper kan formuleren. Daar is het LWOE zich van bewust. Op basis van interne reflectie heeft het LWOE een kwaliteitsplan opgesteld dat acties bevat met als doel de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren. Daarnaast constateren we dat het LWOE expertiseontwikkeling van de medewerkers en het delen van kennis hoog in het vaandel heeft staan.

De groep leerlingen met epilepsie met invloed op het schoolse functioneren is relatief klein. De geografische spreiding van de leerlingen die ambulante begeleiding nodig hebben is groot en wijzigt per jaar (zie bijlage II). De vraag naar ambulante begeleiding bij epilepsie zal blijven bestaan en begeleiding van deze groep leerlingen en de ondersteuning van onderwijsprofessionals, zoals leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren, vraagt specifieke expertise. Door een bundeling van de expertise in het LWOE is deze expertise geborgd voor het hele onderwijsveld.

Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs is door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie en naar de doelmatigheid van de besteding van het budget van het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE).

We beschouwen dit onderzoek als een verkenning van de bekostigingssystematiek en een weergave van de stand van zaken, ter voorbereiding op een besluit over de toekomstige financiering door de minister. Deze rapportage bevat een beschrijving van een evaluatieonderzoek naar de inzet, de kwaliteit van de uitvoering en de besteding van de bijzondere bekostiging die voor de ambulante begeleiding en de instandhouding van het LWOE ter beschikking zijn gesteld. Mede afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie beslist de minister over continuering van de bijzondere bekostiging.

Deze rapportage bevat informatie over de kwaliteit van de ambulante dienstverlening en de doelmatigheid van de besteding van de middelen ten behoeve van ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie. De beschrijving is gebaseerd op de informatie die beide besturen, die samen het LWOE in stand houden, zelf verzamelen binnen hun eigen kwaliteitssysteem en hun financiële administratie. Aan de hand van gesprekken met verschillende partijen hebben wij geverifieerd of het beeld dat het bestuur schetst overeenkomt met het beeld dat deze partijen hebben en met het beeld dat wij ons hebben gevormd op grond van beschikbare documenten.

Wij schetsen de context van het LWOE en gaan na of de besturen voldoende sturen op kwaliteit en zich hierover verantwoorden en we gaan na of er sprake is van zicht en sturing op de doelmatigheid van de inzet van de verkregen middelen. Ook geven we een beschrijving van de kwaliteitscultuur binnen het LWOE.

In hoofdstuk 1 schetsen we hoe het LWOE wordt gefinancierd en de context waarbinnen het LWOE opereert. Hoofdstuk 2 beschrijft het doel van het onderzoek en de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten respectievelijk de bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de ambulante begeleiding en de doelmatige besteding van de middelen. Wij eindigen met conclusies en aanbevelingen.

1 Achtergrond bekostiging en contextinformatie LWOE

1.1 Achtergrond bekostiging

Scholen en leerlingen¹ uit het hele land kunnen een beroep doen op de expertise van het LWOE, als er sprake is van epilepsie of aanverwante neurologische stoornissen die het schoolse functioneren beïnvloeden.

Hiervoor ontvangen de bevoegde gezagen van De Berkenschutse en De Waterlelie, die gezamenlijk het LWOE in stand houden, van 2014/2015 tot en met 2018/2019 samen een aanvullende bekostiging van ongeveer drie miljoen euro per jaar. De grondslag voor de toekenning van de middelen voor ambulante begeleiding aan leerlingen met epilepsie ligt in artikel XXIVA van de Wet tot wijziging enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Staatsblad 2012, 533).

In de beschikking (zie bijlage I) waarin deze drie miljoen euro door OCW is toegezegd zijn de volgende voorwaarden opgenomen:

- Jaarlijks wordt via het reguliere jaarverslag van de bevoegde gezagen van de epilepsiescholen verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen.
- Via de leerlingenadministratie registreren de epilepsiescholen in BRON welke leerlingen voor welke periode begeleiding ontvangen, ook als deze leerlingen niet ingeschreven staan op een epilepsieschool. Deze voorwaarde is pas van toepassing na invoering van de wetgeving voor de registratie van het ontwikkelingsperspectief in BRON, naar verwachting op 1 augustus 2015. (Inmiddels van kracht.)

Het LWOE besteedt de middelen aan de begeleiding van individuele leerlingen en aan de ondersteuning van onderwijsprofessionals. Het LWOE spreekt daarom van ambulante onderwijskundige begeleiding. Wij hanteren de term ambulante begeleiding, zoals die ook in de beschikking is gebruikt.

De ambulante begeleiding richt zich op het voorkomen van problemen in het functioneren op school en op het beter laten functioneren van de leerling in het onderwijs.

1.2 Contextinformatie

Korte geschiedenis

Het LWOE bestaat uit de diensten ambulante begeleiding van De Berkenschutse in Heeze en De Waterlelie in Cruquius. Dit zijn de enige twee scholen in Nederland die onderwijs verzorgen aan leerlingen met epilepsie. De scholen ressorteren onder respectievelijk de Stichting Kempenhaeghe met vestigingen in Heeze en Oosterhout en Stichting Epilepsie Instellingen Nederland (SEIN) met vestigingen in Cruquius en Zwolle.

¹ Met scholen en leerlingen bedoelen wij ook instellingen en studenten mbo

In 1985 werd vanuit de scholen gestart met ambulante begeleiding aan leerlingen met epilepsie. Deze samenwerking is in 2000 geformaliseerd in het LWOE. Bij de invoering van de leerlinggebonden financiering (2003, LGF) is de landelijke taak van deze ambulante begeleiding bevestigd.

Met de invoering van passend onderwijs (2014) en de daarmee samenhangende vorming van 152 samenwerkingsverbanden (swv) ontstond het risico op kennisverlies, omdat door het beperkte aantal leerlingen met epilepsie binnen een samenwerkingsverband, epilepsie daar geen prioriteit heeft. Daarom zijn de beide stichtingen en hun scholen, samen met het Epilepsiefonds, de Epilepsie Vereniging Nederland (patiënten) en de Nederlandse Liga tegen Epilepsie (professionals) in Den Haag een lobby gestart om de zorg voor leerlingen met epilepsie binnen het LWOE te houden en niet over te dragen aan de afzonderlijke samenwerkingsverbanden. In 2012 is de uitzonderingspositie van de ambulante begeleiding voor leerlingen met epilepsie wettelijk vastgelegd in de Wet passend onderwijs.

LWOE

Het LWOE is geen zelfstandige rechtspersoon. SEIN en Stichting Kempenhaeghe hebben op basis van een samenwerkingsovereenkomst een landelijk werkverband ingericht voor het verzorgen van ambulante begeleiding. In deze overeenkomst staat onder meer dat beide partijen gezamenlijk zorgen voor een landelijk dekkend ondersteuningsaanbod voor ouders en leerkrachten ten behoeve van leerlingen die in het onderwijs problemen ondervinden als gevolg van epilepsie en aanverwante neurologische stoornissen. Beide partijen hebben de ambitie om de expertise in het omgaan met epilepsie binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs te versterken.

De ambulante onderwijskundig begeleiders zijn in dienst van SEIN en Stichting Kempenhaeghe. De dagelijkse leiding is in handen van beide leidinggevenden van de afzonderlijke ambulante diensten. Het LWOE heeft een website. Deze bevat informatie over epilepsie en deze fungeert tevens als aanmeldpunt voor ambulante begeleiding.

Twee stichtingen, twee scholen

In Nederland zijn zoals gezegd twee scholen voor onderwijs aan leerlingen met epilepsie, De Waterlelie en De Berkenschutse. Deze scholen verzorgen onderwijs en ambulante begeleiding. SEIN en Stichting Kempenhaeghe zijn expertisecentra op het gebied van epilepsie en aanverwante aandoeningen. Deze instellingen verzorgen diagnostisch onderzoek, ondersteuning en begeleiding aan mensen met epilepsie. Onder deze stichtingen vallen onder meer klinieken, poliklinieken en woonvoorzieningen. Onderwijs is slechts een klein deel van het geheel.

Omvang doelgroep

Epilepsie is de meest voorkomende neurologische aandoening bij nul- tot twintigjarigen. Er zijn ongeveer 50.000 leerlingen met epilepsie in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo, van wie circa 15.000 met actieve epilepsie. Rond de vier procent van de totale groep leerlingen met epilepsie ervaart significante onderwijsproblemen. De doelgroep van het LWOE bestaat dus uit om en nabij de tweeduizend leerlingen.

De meeste ambulante begeleiding wordt gegeven aan leerlingen binnen het primair onderwijs, want epilepsie komt het meest voor bij kinderen in de basisschoolleeftijd. In het begin is de behoefte aan begeleiding het grootst. De verhouding tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs is vrij stabiel (60 om 30 procent) en vergelijkbaar met de LGF-periode.

Lichte groei op beide scholen

Het leerlingenaantal op beide scholen is de afgelopen jaren licht gestegen van 777 naar 802. In schooljaar 2017/2018 heeft De Berkenschutse 671 leerlingen en De Waterlelie 131.

De toename komt voor rekening van De Berkenschutse. De Waterlelie is gekrompen. Uit de cijfers blijkt dat het aantal leerlingen dat de ambulante begeleiding van het LWOE ontvangt, ruim twee en een half keer zo groot is als het aantal leerlingen op de scholen voor epilepsie zelf.

2 Doel en onderzoeksopzet van het onderzoek

2.1 Doel van het onderzoek

In een brief van 30 juni 2017 geeft OCW ons de opdracht een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie in reguliere scholen en naar de doelmatigheid van de besteding van het budget van het LWOE. Het gaat om een evaluatieonderzoek naar de inzet, de kwaliteit van de uitvoering en de besteding van de bijzondere bekostiging die voor de ambulante begeleiding en de instandhouding van het LWOE ter beschikking zijn gesteld. Mede afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie beslist de minister over continuering van de bijzondere bekostiging. We beschouwen dit onderzoek als een verkenning van de bekostigingssystematiek en een weergave van de stand van zaken, ter voorbereiding op een besluit over de toekomstige financiering. Dit doen we op basis van artikel 159 van de Wet op de expertisecentra (WEC), waar het gaat om beleidsonderzoeken.

De inspectie heeft op basis van de WEC en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) geen bevoegdheid om de kwaliteit van de ambulante begeleiding te beoordelen en te bevorderen. De ambulante dienstverlening is geen object van toezicht. Het Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs biedt wel aanknopingspunten voor een onderzoek, met name binnen de kwaliteitsgebieden 'Kwaliteitszorg en ambitie' en 'Financieel beheer'. De standaarden voor deze gebieden kunnen op bestuursniveau en op schoolniveau worden toegepast, maar net zo goed ook op het niveau van de ambulante dienstverlening. Het gaat dan om de volgende vragen:

- Hebben de diensten ambulante begeleiding van de epilepsiescholen ofwel het LWOE een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en gebruiken zij dit als basis voor het verbeteren van de kwaliteit van de ambulante begeleiding?
- Hebben de diensten ambulante begeleiding van de epilepsiescholen ofwel het LWOE een professionele kwaliteitscultuur en functioneren deze diensten integer en transparant?
- Leggen de diensten ambulante begeleiding van de epilepsiescholen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over de doelen en de resultaten van de ambulante begeleiding en voeren zij daarover actief een dialoog?

Over de doelmatige besteding van de middelen kunnen we eveneens iets zeggen op basis van de standaard 'Doelmatigheid' (FB2) uit het kwaliteitsgebied 'Financieel beheer' van het Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Maar ook hier is een oordeel niet mogelijk. Wel kan er een beeld worden geschetst van de besteding van de middelen.

In de onderzoeksvraag zijn twee deelvragen geformuleerd. De ene vraag heeft betrekking op de kwaliteit van de ambulante begeleiding, de andere op de doelmatige inzet van de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Beide vragen kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. We hechten eraan de integraliteit van beide elementen te benadrukken.

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit documentenanalyse en voorgestructureerde interviews.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we de bij ons aanwezige documenten bestudeerd. Het betrof:

- de jaarverslagen, met daarin opgenomen de door de accountant goedgekeurde jaarrekeningen van 2016 van de Stichting Kempenhaeghe en SEIN;
- het schoolplan en de schoolgids van De Berkenschutse en De Waterlelie;
- epilepsie in eencijferbestand WPO en WEC Conceptversie van het Ministerie van OCW;
- gegevens van BRON en DUO die betrekking hebben op de betrokken scholen;
- de website van het LWOE met informatie over onder meer de procedure voor aanmelding en begeleiding.

We hebben een startgesprek gevoerd met de directeurs van De Berkenschutse en De Waterlelie. In dit gesprek hebben we het doel en de opzet van het onderzoek toegelicht. Vervolgens heeft het LWOE ons diverse documenten toegestuurd met kwantitatieve gegevens, gegevens uit de financiële administratie (aanvullend op de jaarrekening) en inhoudelijke informatie.

Daarna hebben wij voorgestructureerde interviews gehouden met diverse partijen. In deze interviews hebben we geverifieerd of de schriftelijke informatie die het LWOE ons heeft verstrekt, strookt met de informatie die de uitvoerenden geven. Uiteraard zijn de interviews ook benut om onduidelijkheden op te helderen. De verslagen van de gesprekken zijn voor wederhoor aan de geïnterviewden voorgelegd.

We hebben met dertien personen interviews gehouden:

- zes ambulant onderwijskundig begeleiders van beide organisaties en uit verschillende regio's;
- leidinggevendenden van beide diensten ambulante begeleiding inclusief de beleidsmedewerker van het LWOE en het hoofd, respectievelijk de stafmedewerker financiën van beide organisaties;
- de directie van de scholen waaronder de ambulante begeleiding ressorteert.

Ook hebben wij een gesprek gevoerd met een neuroloog die veel van doen heeft met het LWOE vanwege de behandeling van leerlingen met epilepsie. We hebben hiervoor gekozen omdat het overgrote deel van de leerlingen via medici naar het LWOE wordt verwezen. Tijdens dit gesprek hebben we onder meer stilgestaan bij de aanmeldingsprocedure en de meerwaarde van de ambulante begeleiding voor kinderen met epilepsie.

In deze rapportage maken we onder andere gebruik van tabellen die het LWOE zelf heeft opgesteld om zich naar de eigen besturen en externe partijen te verantwoorden. Deze figuren illustreren de antwoorden op onze vragen en zijn om die reden opgenomen.

3 Bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de ambulante begeleiding

Voor een antwoord op de vraag hoe de kwaliteit van de ambulante begeleiding is, gebruiken we het Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs als basis. In het kwaliteitsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' maken we onderscheid naar kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog. Eerst schetsen we een beeld van de organisatie en hun werkwijze. Daarna gaan we in op de kwaliteitszorg, de kwaliteitscultuur en de verantwoording en dialoog.

3.1 Toelichting op organisatie en werkwijze

Het LWOE wordt aangestuurd door een zeskoppige stuurgroep bestaande uit:

- de directeurs van de beide scholen;
- de leidinggevers van de diensten ambulante begeleiding van de beide scholen;
- de stafmedewerker van het LWOE;
- de managementondersteuner van het LWOE.

De stuurgroep LWOE komt zes keer per schooljaar bijeen.

Voor de LWOE-taak zijn bij beide besturen samen bijna veertig fte in dienst. Dit zijn vooral ambulante onderwijskundig begeleiders (De Waterlelie 30 en De Berkenschutse 20 medewerkers). Daarnaast zijn bijvoorbeeld ook gedragswetenschappers, een beleidsmedewerker en administratieve krachten werkzaam ten behoeve van het LWOE.

De personeelsleden die taken uitvoeren voor het LWOE zijn in dienst van een van de besturen. Het LWOE zelf heeft geen personeel in dienst. De beide diensten voor ambulante begeleiding opereren afzonderlijk en ze hebben elk een eigen leidinggevende. De werkwijzen van beide diensten zijn sinds 2014/2015 steeds meer op elkaar afgestemd. Dit zal niet leiden tot een algehele symbiose, want de beide takken binnen het LWOE moeten ook blijven passen in de organisatiestructuur van de eigen school en de stichting waartoe deze behoort. Extern presenteren beide diensten zich als één geheel, bijvoorbeeld op de website van het LWOE. Deze bevat informatie over epilepsie en fungeert tevens als aanmeldpunt voor ambulante begeleiding. Op basis van de postcode van de aanmelder wordt deze toegedeeld aan De Waterlelie of De Berkenschutse.

Landelijk dekkend netwerk

Gemiddeld heeft een samenwerkingsverband (swv) voor primair onderwijs veertien leerlingen met epilepsie, een swv voor voortgezet onderwijs negen leerlingen en een instelling voor mbo vier leerlingen, maar er zijn landelijk en jaarlijks verschillen in spreiding en mate van voorkomen. Dit lage en wisselende aantal leerlingen met epilepsie per swv/mbo maakt het moeilijk om op samenwerkingsverbandniveau expertise op peil te houden. Daarbij speelt ook een rol dat epilepsie een aandoening is:

- waarvan het verloop moeilijk voorspelbaar is;

- waarvan een groot aantal van de uitingen (aanvallen) en de directe en indirecte invloed op het functioneren voor veel mensen onzichtbaar zijn;
- die vele verschillende vormen kent, met bij ieder kind andere effecten;
- die consequenties heeft op drie vlakken (medisch, gedrag en cognitie) en daardoor vraagt om brede expertise.

Bijlage II bevat een overzicht waaruit blijkt hoe de begeleide leerlingen over het land zijn verspreid.

Met hun gespecialiseerde combinatie van kennis op het gebied van onderwijs en epilepsie leggen de ambulante onderwijskundig begeleiders van het LWOE de verbinding tussen de medische wereld, de school en het onderwijs. Ook als er sprake is van subtielere vormen van epilepsie waarvoor de school zelf de behoefte aan ondersteuning (nog) niet bemerkt, maar waardoor het kind wel beperkingen in het leren ondervindt.

Daarnaast zorgt het landelijk netwerk van het LWOE binnen het onderwijs - een veld waarbij vele partners betrokken zijn, die soms verschillende belangen hebben (swv, gemeentes, jeugdzorg et cetera) - voor een laagdrempelig, centraal toegangspunt tot ondersteuning met korte lijnen en weinig administratie.

LWOE sinds passend onderwijs

De invoer van passend onderwijs heeft voor het LWOE geleid tot een nieuwe manier van werken. Kenmerkende veranderingen zijn:

- Witte vlekken in het netwerk zijn actief aangepakt, zodat nu sprake is van een landelijk dekkend netwerk.
- De ambulante begeleiding is veranderd van standaardarrangementen met een driejarige indicatie naar begeleiding op maat (zowel in tijd als intensiteit).
- De ambulante begeleiding kan nu ook binnen het speciaal onderwijs worden ingezet, in de LGF-periode kon dit alleen op reguliere scholen.
- Binnen de ambulante begeleiding is de nadruk verschoven van probleemgestuurd werken naar preventie.
- De ambulante begeleiding is niet alleen op het individu/kind gericht, maar ook op het netwerk om het kind heen (school, medici, ouders).
- Grotere nadruk op professionaliteit medewerkers (expertgroepen, scholing).
- Grotere nadruk op kennisdeling met het onderwijsveld.
- De ambulante onderwijskundig begeleider begeleidt sinds passend onderwijs jaarlijks 55 tot circa 80 leerlingen. In de LGF-periode was dit ongeveer 24 leerlingen.

Door de budgetbekostiging kan het LWOE:

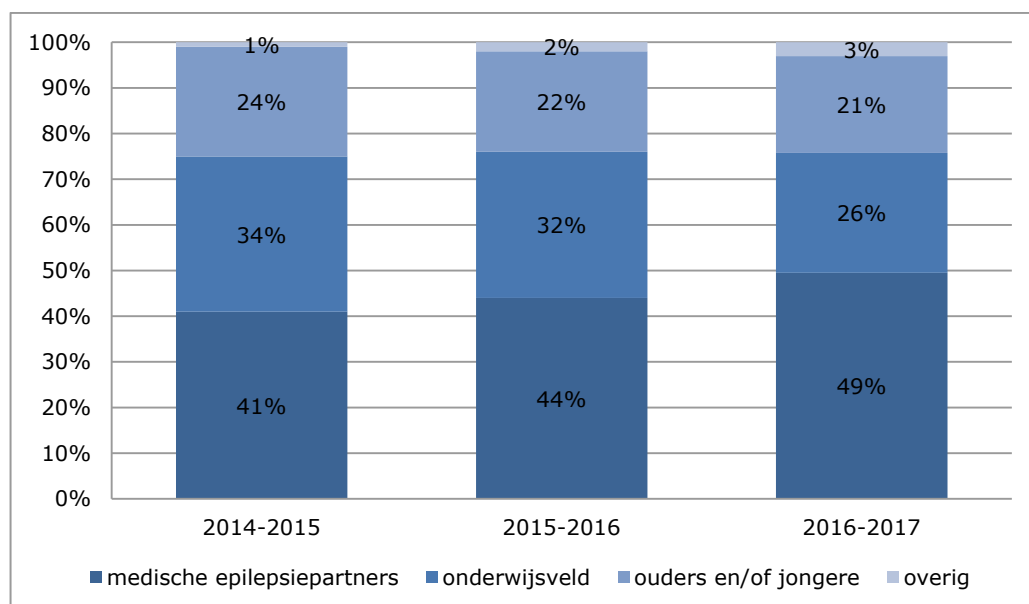
- de aandacht besteden aan de inhoud van het werk en aan 'ontzorgen'. Het LWOE hoeft niet voor iedere individuele casus in gesprek met een van de 152 samenwerkingsverbanden;
- het systeem versterken door het vervullen van een spilfunctie binnen de driehoek 'ouders-school-medisch-specialist';
- een centraal landelijk toegangspunt voor expertise over en ondersteuning aan leerlingen met epilepsie verder ontwikkelen.

Aanmelding voor ambulante begeleiding

Aanmeldingen voor ambulante begeleiding komen bij het LWOE binnen via het aanmeldformulier op de website van het LWOE of via contact met een specifieke

ambulant onderwijskundig begeleider, waarna in tweede instantie het aanmeldformulier wordt ingevuld. De behandelend arts/neuroloog van de leerling speelt veelal een essentiële rol in de toeleiding van leerlingen naar het LWOE. Een behandelend arts/neuroloog of een school met een vaste contactpersoon bij het LWOE legt vaak rechtstreeks contact met de hen bekende ambulant onderwijskundig begeleider. Zo'n eerste contact is dan nog 'geanonimiseerd', want bij alle aanmeldingen geldt: er wordt pas gehandeld nadat de ambulant onderwijskundig begeleider contact heeft opgenomen met de ouders en de toestemmingsverklaring voor het uitwisselen van gegevens door de ouders is ingevuld. Daarna wordt de aanmelding formeel afgerond. Naast de behandelend arts/neuroloog van de leerling verwijzen ook ouders en scholen naar het LWOE.

Figuur 3.1a Type aanvragers ambulante begeleiding



Bron: LWOE

Aanmeldingen worden door de administratief medewerker van het LWOE in eerste instantie op basis van postcode belegd bij de ambulant onderwijskundig begeleider voor de betreffende regio. Daarnaast wordt er gekeken of er op de school van de betreffende leerling al een ambulant onderwijskundig begeleider actief is, want het LWOE geeft de voorkeur aan één gezicht per school. Mocht een ambulant onderwijskundig begeleider 'vol' zitten, dan wordt gekeken wie er vanuit een andere regio kan bijspringen.

Na de aanmelding volgt binnen twee weken een telefonisch kennismakingsgesprek tussen ambulant onderwijskundig begeleider en de ouders en/of cliënt, inclusief het regelen toestemmingsverklaring en de inventarisatie van de hulpvraag. Daarna zal de ambulant onderwijskundig begeleider informatie opvragen bij behandelend arts/school et cetera.

Het LWOE houdt bij of inderdaad binnen twee weken het begeleidingsmoment wordt gestart. Uit de informatie blijkt dat dit - afgezien van de schoolvakantieperiodes - vrijwel altijd lukt.

Toekenning arrangementen

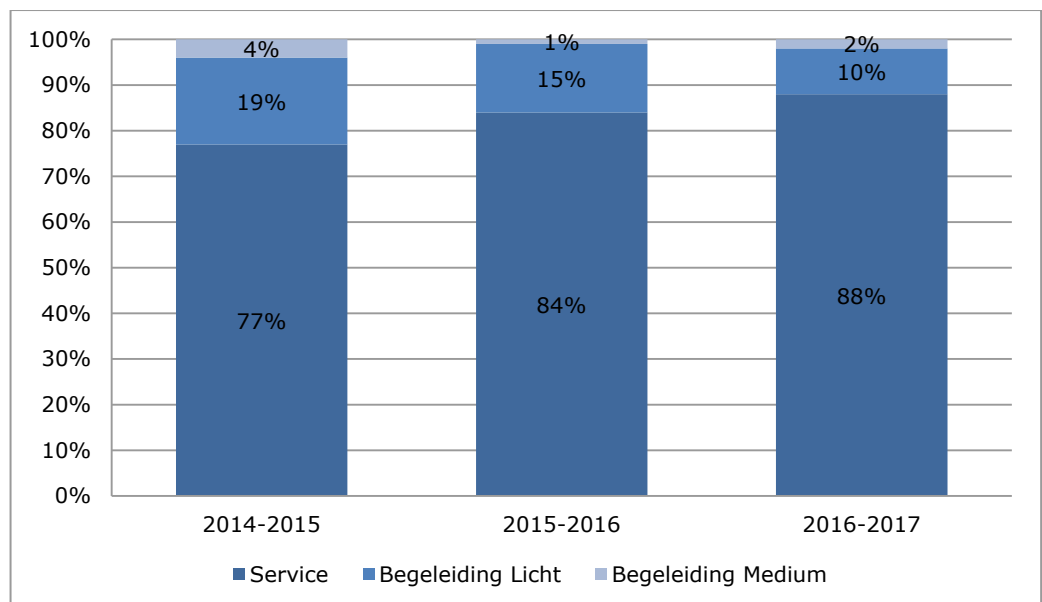
Het LWOE onderscheidt de volgende arrangementen:

- Startarrangement (is onderdeel van Servicearrangement) is maximaal 7 uur.
- Servicearrangement is maximaal 12 uur: Startarrangement en Servicearrangement samen 88 procent van het geheel. De servicearrangementen zijn gericht op het voorkomen van schoolproblemen.
- Licht Begeleidingsarrangement is van 12 tot 25 uur: 10 procent van het geheel. Dit betreft kortdurende screenende begeleiding.
- Medium Begeleidingsarrangement is van 25 tot 48 uur (is vergelijkbaar met begeleidingsduur tijdens de LGF-periode): 2 procent van het geheel. Deze begeleiding is handelingsgericht en duurt langer.

Nadat de ambulant onderwijskundig begeleider de benodigde informatie verzameld heeft, maakt hij de eerste inschatting van wat nodig is. Indien dit beperkt blijft tot informatieoverdracht en begeleiding bij opstellen van een aanvalsprotocol, gaat de ambulant onderwijskundig begeleider direct aan het werk. Deze basishulpvraag kan al binnen een Startarrangement zijn afgerond. Is er meer begeleiding nodig dan bij deze basishulpvraag, dan bespreekt de ambulant onderwijskundig begeleider de casus met een gedragswetenschapper. Hiervoor bestaan binnen het LWOE vaste structuren. Ambulant onderwijskundig begeleiders die als contactpersoon zijn gekoppeld aan een gespecialiseerd ziekenhuis bespreken de casus ook vaak met de behandelend arts.

Komt men in overleg tot de inschatting dat er meer begeleiding nodig lijkt te zijn dan past binnen een Servicearrangement, dan gaat de casus naar de Commissie voor Begeleiding van het LWOE voor de bepaling van het begeleidingsarrangement (licht of medium).

Figuur 3.1b Verdeling van leerlingen over arrangementen



Bron: LWOE

De ambulante begeleiding kost gemiddeld per leerling circa vijftienhonderd euro. Door de grote variatie in duur en intensiteit van de begeleiding zijn de kosten per begeleidingstraject echter zeer verschillend.

De arrangementbenamingen zijn interne labels die een indicatie geven van de tijd die een LWOE-medewerker per jaar verwacht nodig te hebben voor een bepaalde

aanmelding. Het overgrote deel van de begeleiding (88 procent) bestaat uit een arrangement van maximaal 12 uur. Voor dergelijke arrangementen stelt de school waar de leerling staat ingeschreven doorgaans geen ontwikkelingsperspectief op. Dit zou niet zinvol zijn; tegen de tijd dat het ontwikkelingsperspectief is vastgesteld is de begeleiding immers al afgerond. Wanneer er (bij langer lopende arrangementen) toch een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld, dan heeft de ambulante onderwijskundig begeleider hier geen bemoeienis mee. Dat behoort tot de taak van de school waar de leerling ingeschreven staat.

In een plan legt het LWOE in contact met de school van inschrijving van de leerling het volgende vast:

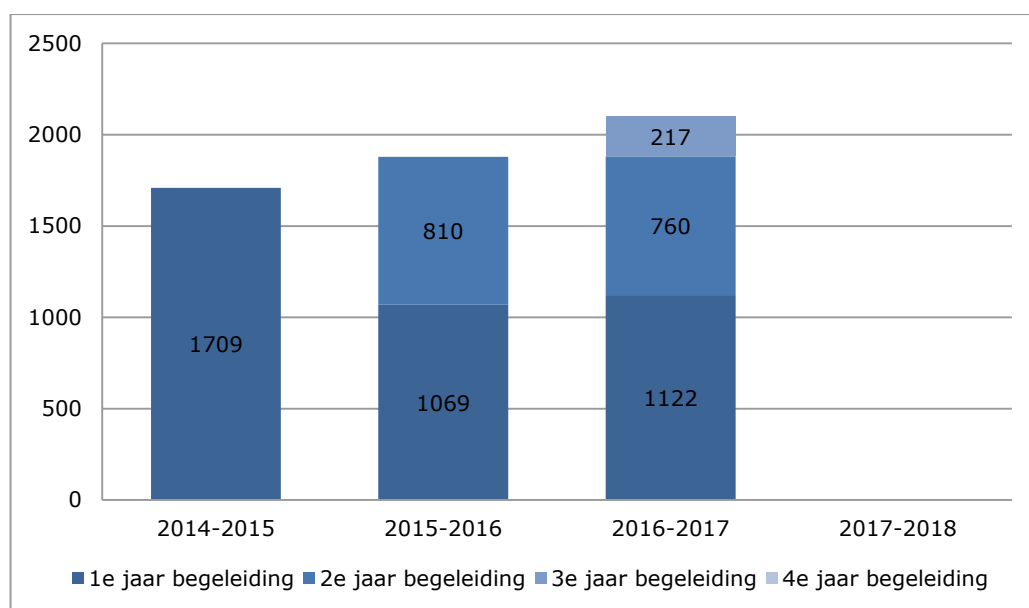
- de reden van de aanmelding;
- de hulpvraag;
- de ondersteuningsbehoefte van de school;
- handelingsadviezen.

Met ingang van schooljaar 2018/2019 worden in dit plan ook de verwachtingen van de ondersteunde school opgenomen.

Langdurige begeleiding

Een deel van de leerlingen ontvangt langdurig - twee tot soms vier jaar - ambulante begeleiding. In het staatje hieronder is opgenomen hoeveel leerlingen twee jaar of meer begeleiding ontvangen. Het aantal jaren begeleiding hoeft overigens niets te zeggen over het aantal uren begeleiding. In het ene geval is het wenselijk in korte tijd meer uren in te zetten, in een andere situatie is spreiding van hetzelfde aantal uren over meer jaren wenselijk. Begeleiding op maat is ook hier het uitgangspunt.

Figuur 3.1c Aantal jaren ambulante begeleiding



Bron: LWOE

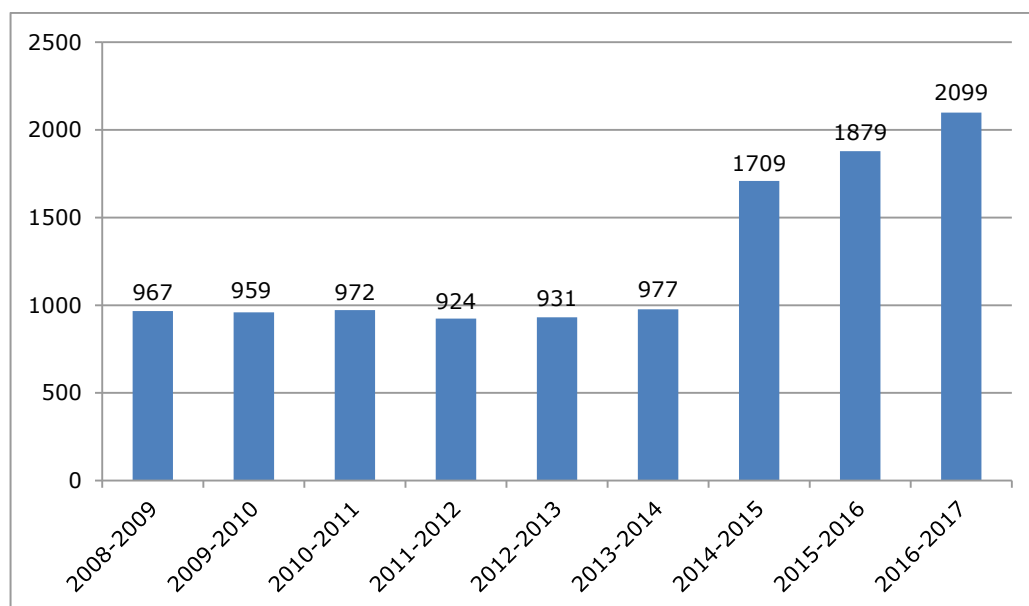
Bij langdurige ambulante begeleiding is vaak sprake van meervoudige complexe problematiek. In zo'n geval blijven de ambulante onderwijskundig begeleiders steeds afwegen welke problematiek de onderwijsproblemen veroorzaakt. Als dat niet primair de epilepsie is, dan doen ze een stap terug. In de loop van een langdurig

begeleidingstraject zijn er vaak steeds minder uren inzet nodig. Behalve rond een grote verandering zoals de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs; dan moet de ambulante onderwijskundig begeleider alles opnieuw opzetten, met een nieuw aanvalsprotocol et cetera.

Groei aantal begeleide leerlingen

In schooljaar 2016/2017 verzorgde het LWOE ambulante begeleiding voor 2099 leerlingen (63 tot 64 procent binnen het primair onderwijs, 28 tot 29 procent binnen het voortgezet onderwijs en 8 procent binnen het mbo). Vanaf schooljaar 2014/2015 tot en met schooljaar 2016/2017 is het aantal leerlingen dat een vorm van ambulante begeleiding ontvangt gestegen van 1700 naar 2100.

Figuur 3.1d Totaalaantal door LWOE begeleide leerlingen



Bron: LWOE

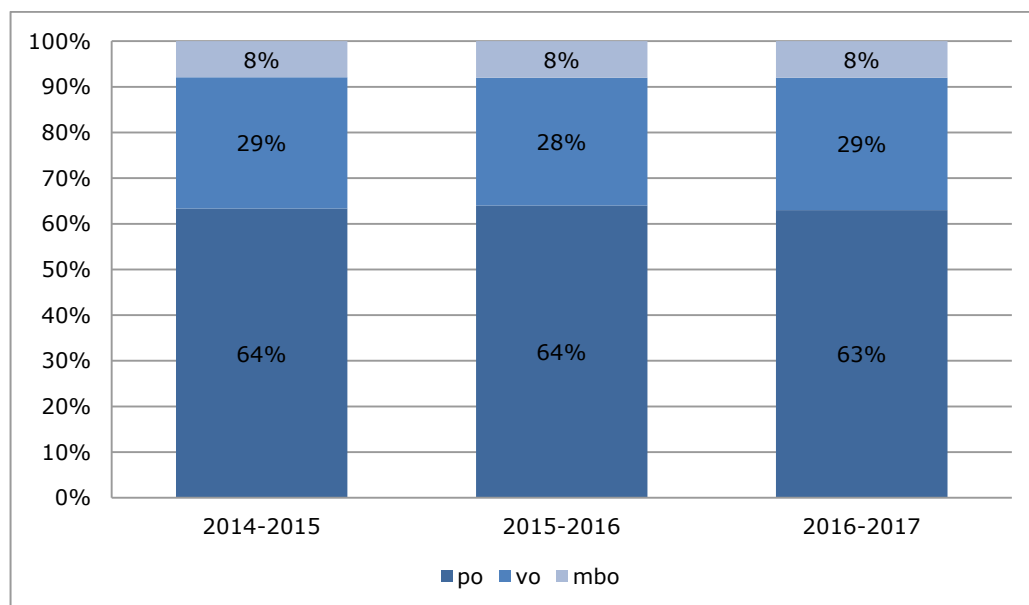
De stijging vanaf schooljaar 2014/2015 van het aantal aanmeldingen verklaart het LWOE door:

- De verandering naar nadruk op preventieve begeleiding. Medici signaleren epilepsie met invloed op het schoolse functioneren eerder en verwijzen vaker direct na de diagnose al naar het LWOE, terwijl de school misschien de link tussen de epilepsie en het functioneren/gedrag van de leerling nog niet gelegd heeft.
- Het feit dat er voor begeleiding vanuit het LWOE geen drempels zijn. Daardoor komt een kind eerder in aanmerking voor ambulante begeleiding dan in de LGF-periode.

Als we ook de LGF-periode meenemen, zien we een sterkere stijging van het aantal begeleide leerlingen. Dit houdt met name verband met de mogelijkheid om onder de nieuwe systematiek leerlingen ook kortdurend te begeleiden.

De verdeling van de leerlingen over de verschillende sectoren is vrijwel gelijk gebleven. Het LWOE verzorgt geen ambulante begeleiding voor leerlingen van de eigen scholen.

Figuur 3.1e Verdeling leerlingen met ambulante begeleiding over sectoren



Bron: LWOE

Tabel 3.1a Aantal leerlingen met ambulante begeleiding per sector

Sector	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Primair onderwijs	1088	1203	1320
Voortgezet onderwijs	487	526	612
Mbo	134	150	167
<i>Totaal</i>	<i>1709</i>	<i>1879</i>	<i>2099</i>

Bron: LWOE

In principe leidt 100 procent van de aanmeldingen bij het LWOE tot een arrangement, omdat bij vrijwel alle aangemelde leerlingen al epilepsie is vastgesteld of deze leerlingen vertonen kenmerken van epilepsie.

Het aantal leerlingen dat terugkeert voor begeleiding is laag (5,5%). Terugkeer wordt meestal veroorzaakt door nieuwe ondersteuningsvragen die ontstaan door verandering in het leven van de leerling zelf. Bijvoorbeeld door overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs of van voortgezet onderwijs naar werk of door verandering van de epilepsie zelf.

3.2 Kwaliteit van de ambulante begeleiding

Het LWOE besteedt ruime aandacht aan kwaliteitszorg. Het evalueert regelmatig en systematisch de kwaliteit van zijn dienstverlening om de uitvoering van zijn taken te verbeteren. Ook heeft het een extern onderzoeksbureau opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de meerwaarde van het LWOE. In dat onderzoek zijn scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo bevraagd, evenals

ouders en leerlingen. Toch blijft het bijzonder lastig om de meerwaarde van de ambulante begeleiding te bepalen omdat epilepsie vaak een grillig, onvoorspelbaar beeld en verloop laat zien. De resultaten van de begeleiding zijn daardoor moeilijk te evalueren. Na afloop van de ambulante begeleiding is er mede in verband met de privacywetgeving geen informatie over de leerling meer beschikbaar. Daardoor is het effect op langere termijn eveneens moeilijk meetbaar. Daar komt nog bij dat het overgrote deel van de begeleiding (88 procent), zoals gezegd, bestaat uit een arrangement van maximaal 12 uur. Dit maakt het meten van de effecten extra lastig. Voor ons het is evenmin mogelijk een uitspraak te doen over de kwaliteit van de ambulante begeleiding. Hier hebben wij geen wettelijke normen voor.

Verskil in aantal begeleide leerlingen bij LWOE en BRON

Via de leerlingenadministratie registreren De Berkenschutse en De Waterlelie in BRON welke leerlingen voor welke periode begeleiding ontvangen, ook als deze leerlingen niet ingeschreven staan op een epilepsieschool. Niet alle leerlingen die in een bepaald schooljaar begeleid worden hebben een ontwikkelingsperspectief dat op de teldatum geldig is. Deze leerlingen komen dan in de overzichten van DUO en BRON per teldatum niet naar voren. Daardoor ontstaat een vertekend beeld over het totaal aantal begeleide leerlingen. De indruk ontstaat dat een bedrag van drie miljoen euro naar een kleine groep leerlingen gaat, terwijl dit bedrag in werkelijkheid wordt ingezet ten behoeve van een veel grotere groep. In het geval van het LWOE staat op de teldatum ongeveer een kwart van het aantal leerlingen dat in een schooljaar wordt begeleid geregistreerd. Dit betreft vooral leerlingen van wie de begeleiding in het voorgaande schooljaar is gestart en enkele 'nieuwe' leerlingen.

Zoals de wet voorschrijft, registreren de scholen alleen leerlingen met een ontwikkelingsperspectief. Voor leerlingen die met een zeer kort traject zijn geholpen wordt geen ontwikkelingsperspectief opgesteld. Zij worden dus ook niet geregistreerd.

De kwaliteit van de dienstverlening

De kwaliteit van de dienstverlening wordt binnen het LWOE onderzocht vanuit de invalshoeken:

- Doen we de goede dingen (doelen bereikt)?
- Doen we de dingen die we doen goed (resultaat voldoende)?

Het bestuur van het LWOE beschouwt onderstaande factoren als onderdeel van de kwaliteitsvraag.

Tabel 3.2a Kwaliteit dienstverlening door LWOE: overzicht factoren en resultaten

Factoren/ambities	Resultaat volgens het LWOE
Tevredenheid cliënt	Op basis van extern onderzoek in opdracht van het LWOE: op een schaal van 1 tot en met 4 geven alle respondenten (32) een 4 of een 3
Responstijd binnen 2 weken	In 94% van de gevallen gerealiseerd
Dekkend netwerk	Dekkend netwerk is gerealiseerd (zie voor geografische spreiding Bijlage II)
Toename van preventie ten opzichte van begeleiding	Het aantal start- en servicearrangementen is gestegen van 77% naar 88%
Weinig terugkomst van cliënten	5,5%

Bron: LWOE

Wat opvalt is dat het LWOE zijn doelen niet in SMART-termen formuleert. Het LWOE onderkent dit. Het heeft sinds 2014 vooral gewerkt aan de opbouw van de organisatie en het verzamelen van gegevens. Het is niet meteen al begonnen met het stellen van ambities.

Uit de gegevens van het LWOE blijkt dat het over alle bovengenoemde eigen factoren en ambities relevante informatie heeft en zo nodig maatregelen neemt om de dienstverlening te verbeteren. Zo gaat de ambulante dienst op korte termijn meten of de begeleiding het gewenste resultaat heeft, door omschreven doelen en vooraf geformuleerde verwachtingen af te zetten tegen informatie over de resultaten achteraf. De voorbereidingen hiertoe zijn inmiddels gestart.

In de afgelopen periode zijn door het LWOE tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, maar de respons was laag. Het LWOE schrijft dit toe aan het moment waarop de vragenlijsten zijn uitgezet, namelijk in één keer aan het eind van een schooljaar. In schooljaar 2017/2018 worden de cliënten meteen na afronding van het arrangement bevestigd. Dit levert naar verwachting meer gegevens op.

De ambulante onderwijskundig begeleiders vinden ook dat het effect van de ambulante begeleiding moeilijk meetbaar is, maar dat het effect wel uit het verloop van de casussen is af te leiden. Zij noemen als voorbeeld dat een leerling toch havo-examen kan doen door de spreiding van de vakken over iets meer tijd. Of dat een leerling wel mee mag op studiereis, omdat bij de begeleiders de angst voor de epilepsie is weggenomen. In zijn algemeenheid is het effect volgens de ambulante onderwijskundig begeleiders moeilijk meetbaar te maken, maar successen zoals de bovenstaande twee worden door de begeleiders dagelijks ervaren. Dit zijn geen incidenten, maar ervaringen die telkens opnieuw kunnen worden vastgesteld.

Gezien het feit dat het merendeel van de begeleiding bestaat uit kortlopende contacten is het niet reëel te verwachten dat het LWOE veel meer kan zeggen over de meerwaarde van de ambulante begeleiding. Een meer gedetailleerde verantwoording zou bovendien, door een toename in administratieve lasten, op gespannen voet staan met een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

Naar aanleiding van een brede interne reflectie op de kwaliteit van de ambulante begeleiding heeft het LWOE een kwaliteitsplan opgesteld met daarin de volgende aandachtspunten voor actie in de nabije toekomst:

- proactieve houding begeleiders;
- verwachtingsmanagement (verwachtingen van cliënt duidelijker opvragen en formuleren/vastleggen);
- vervolg op klanttevredenheidsonderzoek;
- timemanagement en oplossingsgericht werken;
- naamsbekendheid verbeteren (in dit kader informeert het LWOE sinds kort onder meer de samenwerkingsverbanden over het aantal leerlingen dat het heeft begeleid).

3.3 Kwaliteitscultuur

We hebben met verschillende partijen gesproken. De informatie uit deze bronnen is eenduidig en bevat geen tegenstrijdigheden. De informatie komt ook overeen met de informatie uit de door het LWOE aangeleverde documenten en onze eigen informatie.

Professionalisering

In de profielen voor de ambulante onderwijskundig begeleider staan drie kenmerken centraal. Een ambulante onderwijskundig begeleider is:

- een expert (heeft de juiste kennis, en houdt deze up-to-date);
- een relatiebeheerder/netwerker;
- een professionele databeheerder (gaat transparant en veilig om met privacygevoelige informatie).

Expertiseontwikkeling binnen het LWOE volgt ontwikkelingen in het medische veld en wordt aangestuurd door vragen uit het onderwijsveld. Het LWOE kent een digitale werkomgeving waarbinnen medewerkers samenwerken in een groot aantal expertisegroepen waarin onder andere kennis wordt gedeeld (Leerhuis).

Aansturing op functioneren en ontwikkeling van een ambulante onderwijskundig begeleider door de leidinggevende vindt plaats door middel van:

- Jaarlijkse functioneringsgesprekken.
- Inzien van het logboek waarin door de ambulante onderwijskundig begeleider alle activiteiten worden vastgelegd.
- Jaarlijkse bespreking van een steekproef van dossiers. Deze dossiers worden in detail bekeken, waarna de ambulante onderwijskundig begeleider wordt bevraagd over genomen acties en/of besluiten in betreffende trajecten.
- Regelmatige en voortdurende scholing. De leidinggevenden zien hierop toe.

Het personeel dat de ambulante begeleiding verzorgt is bevoegd en bekwaam. De leidinggevenden zien ook hierop toe.

Ambulante onderwijskundig begeleiders opereren grotendeels zelfstandig. Om de werkwijzen op elkaar afgestemd te houden zijn er de volgende formele contactmomenten:

- Vaststaande scholingsdagen.
- Een keer per jaar doorloopt iedere ambulante onderwijskundig begeleider een interviewsessie met een andere ambulante onderwijskundig begeleider.
- Een keer per jaar kijken de ambulante onderwijskundig begeleiders met de commissie voor de begeleiding terug op alle begeleidingstrajecten van dat jaar.

Een aandachtspunt van de leidinggevenden van de ambulante diensten is de vergrijzing binnen het medewerkersbestand. Een substantieel deel van de ambulante onderwijskundig begeleiders is 55 jaar of ouder. Er wordt bewust gewerkt aan het aantrekken en intern opleiden van jonge aanwas (leeftijd eind 30/begin 40). Beide ambulante diensten stemmen de staat van de landelijke bezetting nauw op elkaar af.

Kennis delen

Behalve dat de ambulante onderwijskundig begeleiders hun kennis delen tijdens het dagelijks werk, geeft de website van het LWOE achtergrondinformatie over epilepsie, de organisatie en diensten die het LWOE aanbiedt. Daarbij richt het zich op ouders/verzorgers, onderwijsprofessionals en medische professionals. Het LWOE verzorgt verder lezingen, congressen, publicaties, et cetera. De website bevat ook nieuwsbrieven. Daarin zijn onder meer de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken opgenomen en ook de conclusies die het LWOE daaruit

trekt. De lasten voor de niet-leerlinggebonden activiteiten zoals voorlichting en externe communicatie zijn circa 60.000 euro per jaar (inclusief indirecte uren).

3.4 Verantwoording en dialoog

Publieksverantwoording

Omdat het LWOE geen zelfstandige rechtspersoon is, leggen de respectievelijke bevoegde gezagen van de epilepsiescholen in het reguliere jaarverslag verantwoording af over de besteding van de middelen. Deze middelen zijn administratief gescheiden van de reguliere middelen van de besturen. Hiermee voldoen de scholen voor epilepsie aan de eerste voorwaarde die OCW stelt aan de toekenning van de middelen.

De informatie die het LWOE verzamelt om zich naar het bevoegd gezag van beide scholen te verantwoorden is uitvoerig en inzichtelijk. De informatie bevat gegevens over de inzet van de middelen, de verdeling van de leerlingen over de verschillende arrangementen, de tijd die wordt besteed aan professionalisering en het overdragen van expertise in de vorm van lezingen, congressen, publicaties, et cetera.

Eerder hebben wij gezien dat kwalitatieve verantwoording over de resultaten lastig is. Het LWOE zorgt voor een uitvoerige kwantitatieve verantwoording aan hun besturen. De besturen verantwoorden zich vervolgens uitgebreid in hun jaarverslagen.

Tegenspraak

Het organiseren van tegenspraak van ouders of leerlingen die ambulante begeleiding ontvangen is formeel niet mogelijk omdat het LWOE geen rechtspersoon is. Het inrichten van een kwaliteitszetel in de medezeggenschapsraden van de afzonderlijke scholen, zoals dat nu in cluster 1 en 2 geregeld is, is weinig zinvol omdat het overgrote deel van de begeleidingstrajecten van korte duur is.

Ouders van leerlingen met epilepsie hebben wel indirect 'invloed' bijvoorbeeld via de patiëntenvereniging en Stichting Zie (ouders van kinderen met ernstige epilepsie). Het LWOE voert regelmatig overleg met dergelijke organisaties.

Klachtenprocedure

Het LWOE heeft geen eigen klachtenprocedure. Klachten worden behandeld via de procedure van de school waaraan de ambulant onderwijskundig begeleider die de leerling begeleidt verbonden is. Tot het moment van het onderzoek hebben zich geen klachten voorgedaan die via de klachtenprocedure afgehandeld moesten worden.

Cluster 1 en 2

Het LWOE en de ambulante diensten voor de instellingen van cluster 1 en 2 wisselen geen kennis en ervaring uit. Voor alle partijen zou dit waardevol kunnen zijn, omdat de werkwijzen en de knelpunten op onderdelen overeenkomen.

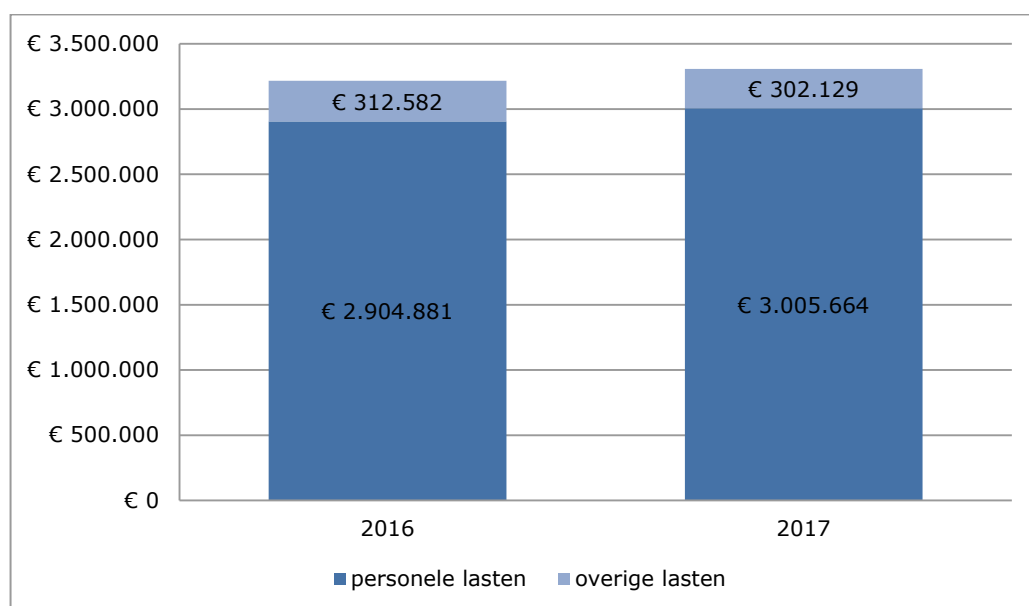
4 Bevindingen met betrekking tot de doelmatige besteding van de middelen

Voor ambulante begeleiding ontvangt het LWOE jaarlijks 2,9 miljoen euro. Dit bedrag is uitsluitend bestemd voor het verzorgen van ambulante begeleiding en niet voor ondersteuning/extra handen in de klas en specifiek onderwijsmateriaal. Daarvoor liggen de budgetten bij de 152 samenwerkingsverbanden. Dit is anders dan in cluster 1 en 2. De financiering van het LWOE wordt jaarlijks geïndexeerd, maar is onafhankelijk van het aantal leerlingen in begeleiding.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel wordt het grootste gedeelte van deze middelen besteed aan personeel (3.005.664 euro). In totaal hebben de beide scholen voor de LWOE-taak bijna veertig fte in dienst. Het gaat hier met name om het personeel dat ingezet wordt voor de kerntaak: de ambulant onderwijskundig begeleiders. Ook voor de overige lasten (302.129 euro) geldt dat het grootste gedeelte wordt besteed aan de kerntaak, namelijk aan de reiskosten (168.404 euro). Deze zijn substantieel omdat de ambulant onderwijskundig begeleiders altijd naar de leerlingen toe moeten. Het LWOE verkent mogelijkheden, zoals videobellen, om de reisbewegingen te beperken. In de praktijk blijkt dit echter voor de meeste leerlingen geen wenselijke oplossing vanwege de korte duur van de trajecten.

De kosten die samenhangen met de aansturing van het LWOE door de directie van de scholen worden niet ten laste van het LWOE-budget gebracht. Het beschikbare budget zou hiervoor ook niet voldoende zijn, het LWOE geeft ook zonder deze lasten al meer uit (3,3 miljoen euro) dan het ontvangt (2,9 miljoen euro). Het tekort wordt gedekt uit de lumpsum van de beide besturen.

Figuur 4a Totale lasten LWOE

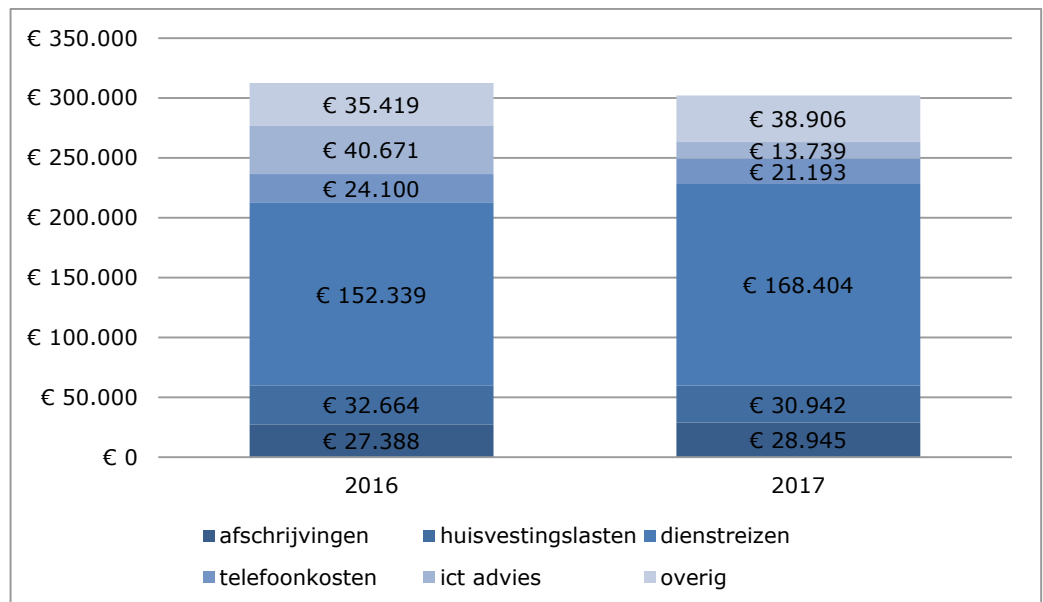


Bron: LWOE

Sinds de invoering van de budgetbekostiging begeleidt het LWOE een steeds toenemend aantal leerlingen. Omdat deze stijging zich voordoet bij een nagenoeg

gelijkblijvend budget, is het aannemelijk dat de ondersteuning aan efficiëntie heeft gewonnen en in dat opzicht dus ook doelmatiger is geworden. Een dergelijke uitspraak is niet mogelijk voor de effectiviteit van de ondersteuning. Deze is immers moeilijk vast te stellen. Tegelijkertijd staat de mogelijkheid open dat ook op dit gebied sprake is van een positieve ontwikkeling. De ontvangen informatie en de gevoerde gesprekken zijn voor ons een indicatie dat de middelen doeltreffend worden ingezet. De middelen worden immers besteed aan de ondersteuning van leerlingen met epilepsie, waarbij er geen aanwijzingen zijn dat de ondersteuning niet zou bijdragen aan de schoolprestaties van deze leerlingen. Met de invoering van de budgetbesteding bereikt het LWOE een grotere groep leerlingen met een breder aanbod van arrangementen.

Figuur 4b Overige lasten LWOE



Bron: LWOE

Naast zijn voornaamste bestedingsdoel, het begeleiden van leerlingen met epilepsie, zet het LWOE ook een deel van de middelen in voor algemene voorlichting en externe communicatie. Hiermee is jaarlijks een bedrag van rond de 60.000 euro gemoed. Dit zijn zowel personele lasten als overige lasten, bijvoorbeeld voor het maken van voorlichtingsmateriaal, het geven van cursussen, workshops en dergelijke en het hebben van een stand bij diverse congressen.

5 Conclusies en aanbevelingen

We hebben met verschillende partijen gesproken; met ambulant onderwijskundig begeleiders uit verschillende regio's, met leidinggevend en financieel medewerkers van de ambulante diensten en met de directie van de scholen waaronder de ambulante begeleiding ressorteert. De informatie uit deze verschillende bronnen bevat geen tegenstrijdigheden. De informatie komt ook overeen met de informatie uit de documenten die wij tot onze beschikking hebben.

Op grond van ons onderzoek naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie en naar de doelmatigheid van de besteding van het budget van het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie concluderen we dat het LWOE voldoet aan de twee voorwaarden voor financiering, zoals genoemd in de beschikking die in 2014 is afgegeven. De eerste voorwaarde die OCW stelt aan de toekenning van de middelen is dat de bevoegde gezagen jaarlijks via het reguliere jaarverslag verantwoording afleggen over de besteding van de middelen. De bevoegde gezagen van De Berkenschutse en De Waterlelie voldoen aan deze voorwaarde.

In de tweede en laatste voorwaarde vraagt OCW de scholen via de leerlingenadministratie in BRON te registreren welke leerlingen voor welke periode ambulante begeleiding ontvangen, ook als deze leerlingen niet ingeschreven staan op een epilepsieschool. Ook aan deze voorwaarde voldoen de bevoegde gezagen van beide scholen. Bij de verantwoording over de aantallen leerlingen die ambulante begeleiding vanuit het LWOE ontvangen, kan de teldatum van 1 oktober echter niet als uitgangspunt dienen. Een systematiek waarbij naar het aantal begeleide leerlingen per schooljaar wordt gekeken doet meer recht aan de situatie omdat dan ook de leerlingen met een kortdurende vorm van begeleiding in beeld worden gebracht. LWOE verzamelt dergelijke gegevens al, het is geen extra belasting. Ons advies is dat OCW de besturen vraagt naar het totaal aantal begeleide leerlingen in een schooljaar en naar een overzicht van de verdeling van deze leerlingen over de verschillende arrangementen (start, service, licht, medium).

Sinds de invoering van passend onderwijs is het aantal begeleide leerlingen fors toegenomen. Het overgrote deel van de begeleiding bestaat nu uit kortdurende arrangementen. Dit maakt het meten van de effecten lastig. Dit kost bovendien veel extra inspanning die hoogstwaarschijnlijk niet in verhouding staat tot de opbrengsten.

Het LWOE heeft een aantal factoren en ambities geformuleerd aan de hand waarvan het de eigen kwaliteit in beeld brengt. Op grond van deze gegevens blijkt dat het LWOE de eigen ambities grotendeels waarmaakt. Een kwalitatieve verantwoording over de resultaten is lastig, maar het LWOE zorgt wel voor een uitvoerige kwantitatieve verantwoording. Op al onze vragen over het aantal begeleide leerlingen, de daarmee gemoeide tijd en kosten, et cetera, hebben wij antwoord gekregen.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het LWOE is ons gebleken dat het LWOE oog heeft voor kwaliteit van de dienstverlening en van de dienstverleners. Het personeel dat de ambulante begeleiding verzorgt, is bevoegd en bekwaam en de ambulant onderwijskundig begeleiders scholen zich regelmatig en voortdurend. De leidinggevend zien hierop toe.

Het LWOE deelt haar kennis tijdens de ambulante begeleiding op de scholen, maar ook door middel van lezingen, publicaties, congressen, et cetera. Ook de website van het LWOE speelt hierin een prominente rol. Deze site bevat achtergrondinformatie voor ouders/verzorgers, onderwijs- en medische professionals.

Wat betreft de doelmatige besteding van de middelen concluderen wij dat het aantal begeleide leerlingen sinds de afschaffing van de LGF is toegenomen. In het schooljaar 2013/2014 werden ongeveer negenhonderd leerlingen begeleid, in schooljaar 2016/2017 is dit gestegen tot bijna eenentwintighonderd leerlingen. Dit is grotendeels te verklaren vanuit de mogelijkheid om nu laagdrempelig korte ondersteuningstrajecten aan te bieden, die in de LGF-periode niet mogelijk waren. De stijging van het aantal begeleide leerlingen in de periode van de budgetbesteding maakt het aannemelijk dat de ondersteuning aan efficiëntie heeft gewonnen en dat in dat opzicht de inzet van de middelen dus ook doelmatiger is geworden. Doordat het LWOE voor de korte trajecten geen aanvraagprocedure kent, kan deze ondersteuning snel en relatief goedkoop worden geleverd.

Het grootste gedeelte van de beschikbaar gestelde middelen komt ten goede aan de kerntaak, namelijk het begeleiden en ondersteunen van de leerlingen en onderwijsprofessionals. Slechts een klein deel van de middelen wordt besteed aan overige activiteiten zoals voorlichting.

De groep leerlingen met epilepsie met invloed op het schoolse functioneren is relatief klein. De geografische spreiding van de leerlingen die ambulante begeleiding nodig hebben is groot en wijzigt per jaar. Begeleiding van deze groep leerlingen vraagt specifieke expertise. Door een bundeling van de expertise in het LWOE is deze expertise geborgd voor het hele onderwijsveld. De vraag naar ambulante ondersteuning bij epilepsie zal blijven bestaan en eerder licht groeien met de toename van de medische kennis.

De voorwaarden die OCW in de huidige beschikking stelt zijn minimaal. Het is van belang bij de toekenning van middelen helder te verwoorden hoe het LWOE zich dient te verantwoorden. We stellen voor dat het LWOE zich via de jaarverslagen van de beide besturen aan OCW verantwoordt over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens omtrent de ambulante begeleiding.

Afkortingen

AB	ambulante begeleiding
BRON	Basisregister Onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
LGF	leerlinggebonden financiering
LWOE	Landelijke Werkverband Onderwijs en Epilepsie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
po	primair onderwijs
SEIN	Stichting Epilepsie Instellingen Nederland
sg	secretaris-generaal
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
so	speciaal onderwijs
Stb	Staatsblad
swv	samenwerkingsverband(en)
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

Literatuur

- Ministerie van OCW (2014). Beschikking Bekostiging Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie.
- Ministerie van OCW. Epilepsie in eencijferbestand WPO en WEC Conceptversie 0.2.
- De Berkenschutse (2016). Jaarverslag.
- De Waterlelie (2016). Jaarverslag.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). Onderzoek expertisebekostiging.
- Onderzoekskader voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs (2017)
- M. Hammersma, ministerie van OCW (2017). Opdracht onderzoek naar Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie.

Bijlage I Beschikking bekostiging LWOE



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

KOPIE

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Berkenschutse

Sterkseiseweg 65
5591 VE HEEZE

Themadirectie Jeugd,
Onderwijs en Zorg
IPC 2450

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 12^e DEC. 2014

Betreft Beschikking Bekostiging Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie

Onze referentie
643513

Geachte

Voor het aanbieden van ambulante begeleiding aan leerlingen met epilepsie door het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE) worden de epilepsiescholen De Waterlelie en De Berkenschutse door het Rijk bekostigd. Dit betreft het AB-deel van de rugzak van zowel het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) als het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarnaast ontvangen de scholen De Waterlelie en De Berkenschutse expertisebekostiging. Middels deze brief wordt over beide middelen voor vijf jaar beschikt, te weten van schooljaar 2014-2015 tot en met 2018-2019.

Grondslag

De grondslag voor de toekenning van de middelen voor ambulante begeleiding aan leerlingen met epilepsie ligt in artikel XXIVA van de Wet tot wijziging enkele onderwijswetten (herziening organisatie en financiering van ondersteuning leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs) (Stb. 2012, 533). De grondslag voor de toekenning van de expertisebekostiging ligt in artikel VII van de Wet van 28 november 2002 tot 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) (Stb. 2002, 631).

Opbouw

- De budgetten voor ambulante begeleiding worden eenmalig vastgelegd in deze beschikking op basis van het leerlingenaantal met bekostigde leerlinggebonden financiering op de teldatum 1 oktober 2011.
- De bedragen voor de expertisebekostiging zijn ongewijzigd ten opzichte van eerdere jaren.
- Totaal gaat het om onderstaande bedragen:

Bekostiging personeel vanaf 2015-2016 en materieel vanaf 1 januari 2015

Onze referentie
643513

Omschrijving (prijspeil personeel is 2014-2015 en materieel is 2014)	Bedrag	
	Personele deel ambulante begeleiding po, vo en mbo	€ 1.298.990,17
Personele deel expertisebekostiging	€ 2.684.833,64	
Materiële deel ambulante begeleiding po, vo en mbo	€ 123.964,00	Totaal materieel: € 388.699,44
Materiële deel expertisebekostiging	€ 264.735,44	

- Vanaf 1-1-2015 (materieel deel) en 1-8-2015 (personeel deel) ontvangen de epilepsiescholen bovenstaande bedragen.
- Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.
- Het personeel deel van de middelen voor ambulante begeleiding en de expertisebekostiging worden jaarlijks automatisch geïndexeerd met de genormeerde ontwikkeling van de personele lasten.
- Het materieel deel wordt jaarlijks geïndexeerd conform de systematiek als bedoeld in artikel 111, zesde lid, van de WEC.
- De bedragen worden in maandelijkse termijnen van gelijke omvang uitbetaald.

Aanvulling: overgangsregeling materieel tot 1-1-2015 en personeel tot 1-8-2015

- Op basis van de wet ontvangen alle (v)so scholen, en dus ook de epilepsiescholen, de rugzak ambulante begeleiding (AB) PO en VO als overgangsbekostiging in schooljaar 2014-2015. Deze bekostiging wordt vastgesteld op basis van het leerlingenaantal op teldatum 1-10-2013. Deze overgangsbekostiging is al beschikt in april 2014.
- De personele bekostiging expertisebekostiging is reeds separaat beschikt in april 2014.
- De rugzak AB epilepsie voor het mbo gaat vanaf 1-8-2014 naar de epilepsiescholen. Deze bekostiging wordt vastgesteld op basis van het leerlingenaantal op teldatum 1-10-2011. Voor materieel bekostiging rugzak AB ontvangt het landelijk werkverband een aanvulling tot 1-1-2015. Voor personele bekostiging rugzak AB ontvangt het landelijk werkverband een aanvulling tot 1-8-2015.
- Het jaarbedrag in onderstaande tabel van het materieel deel van het mbo AB-budget wordt in 2014 voor 5/12^e uitgekeerd (voor de maanden augustus tot en met december) en voor personeel vanaf augustus 2014 tot en met juli 2015).
- Het betalingsritme en de jaarbedragen voor deze overgangsbekostiging zijn als volgt:
 - Materieel: bedrag in eens
 - personeel: in 12 gelijke maandelijkse termijnen

Omschrijving	Jaarbedrag	Voor periode
Materiële deel ambulante begeleiding mbo	€ 5.663,00	1/8/2014 – 1/1/2015
Personele deel ambulante begeleiding mbo	€ 70.116,23	1/8/2014 – 1/8/2015

Pagina 2 van 3

Voorwaarden

Aan deze beschikking zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- Jaarlijks wordt via het reguliere jaarverslag van het bevoegd gezag van de epilepsiescholen verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen.
- Via de leerlingadministratie registreren de epilepsiescholen in BRON welke leerlingen voor welke periode begeleiding ontvangen, ook als deze leerlingen niet ingeschreven staan op een epilepsieschool. Deze voorwaarde is pas van toepassing na invoering van de wetgeving voor de registratie van het ontwikkelingsperspectief in BRON, naar verwachting op 1 augustus 2015.

Onze referentie
643513

Met vriendelijke groet,

de directeur primair onderwijs



Bijlage II Geografische spreiding leerlingen met ambulante ondersteuning door het LWOE

Figuur B1 Spreiding van leerlingen met ambulante ondersteuning door het LWOE over de samenwerkingsverbanden primair onderwijs in schooljaar 2016/2017



Bron: LWOE

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2018-09 | gratis
ISBN: 978-90-8503-412-4

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | augustus 2018