

## **Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB**

Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews

Den Haag, 9 december 2004

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Weer Samen Naar School</b>	<b>4</b>
2.1	Inleiding	4
2.2	Het WSNS-beleid	4
2.3	Recente beleidsinterventies	6
2.4	Cijfermatige ontwikkelingen	7
2.5	Ontwikkelingen in klas en school	8
	2.5.1 Inleiding	8
	2.5.2 Adaptief onderwijs	9
	2.5.3 De realisatie van de WSNS-doelen in de klas en de school	10
	2.5.4 Mogelijke oorzaken voor achterblijvende resultaten in de klas	11
2.6	Ontwikkelingen op regionaal niveau: het samenwerkingsverband	12
	2.6.1 Inleiding	12
	2.6.2 Invloed van het samenwerkingsverband op de WSNS-doelen	13
	2.6.3 Randvoorwaarden voor een succesvol samenwerkingsverband	15
2.7	Conclusies en aanbevelingen	18
<b>3</b>	<b>LeerlingGebonden Financiering</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Het LGF-beleid	21
3.3	Cijfermatige ontwikkelingen	22
3.4	Ontwikkelingen in klas en school	25
3.5	Ontwikkelingen op regionaal niveau: de REC's en CvI's	27
3.6	Conclusies en aanbevelingen	30
<b>4</b>	<b>Onderwijsachterstanden</b>	<b>33</b>
4.1	Inleiding	33
4.2	Het Onderwijsachterstandenbeleid	33
4.3	Cijfermatige ontwikkelingen	34
4.4	Ontwikkelingen in klas en school	34
4.5	Ontwikkelingen op regionaal niveau: de gemeenten	36
4.6	Recente beleidsontwikkelingen	37
4.7	Conclusies en aanbevelingen	38
<b>5</b>	<b>Tot slot</b>	<b>40</b>
5.1	Conclusies	40
5.2	Doorsnijdende thema's	42
5.3	Sturing van het beleid	45
	<b>Literatuur</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 1</b>	<b>48</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

In 2002 heeft de minister aangekondigd eind 2004 een uitgebreide evaluatie te houden van het WSNS- (Weer Samen Naar School-)beleid, gecombineerd met een evaluatie van het LGF-(LeerlingGebonden Financiering-)beleid en het OAB (Onderwijsachterstandenbeleid). Het doel van deze Brede evaluatie Zorg en Achterstanden is inzicht te krijgen in de samenhang tussen de drie beleidsterreinen en in mogelijke aansluitingsvraagstukken. De evaluatie moet tevens aanknopingspunten bieden voor de toekomstige beleidsontwikkeling op de drie terreinen.

De Brede evaluatie bestaat uit drie delen:

1. een grote hoeveelheid evaluatieonderzoek dat de afgelopen periode op de afzonderlijke beleidsterreinen van WSNS, LGF en Onderwijsachterstanden is verschenen;
2. een bestuurlijke review uitgevoerd door Frissen (2004) in opdracht van BOPO (Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs);
3. de reactie van de minister.

Het eerste deel van de Brede evaluatie omvat een groot aantal evaluatiestudies:<sup>1</sup>

- Wat betreft *WSNS* is de belangrijkste studie de review van Meijer (2004) die onder verantwoordelijkheid van BOPO is uitgevoerd. Deze studie laat over een langere periode de ontwikkeling van WSNS en het WSNS-beleid zien. Daarnaast zijn er monitorresultaten van de Stuurgroep WSNS+ beschikbaar, heeft de Inspectie van het onderwijs onderzoek uitgevoerd naar speciale doelgroepen in het basisonderwijs en is er een groot aantal studies uitgevoerd in het kader van BOPO.
- Wat betreft *LGF* zijn enkele rapporten beschikbaar die de eerste resultaten van het beleid laten zien. Het LGF-beleid is nieuw en de onderzoeken bieden dan ook slechts inzicht in de eerste ontwikkelingen.
- Wat betreft *Onderwijsachterstanden* is recent de geactualiseerde review-studie opgeleverd (Meijnen, 2004). Deze review, die eveneens onder verantwoordelijkheid van BOPO is uitgevoerd, geeft een beeld van de ontwikkelingen over een langere periode.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de opdracht gegeven deze grote hoeveelheid onderzoeksrapporten en reviews samen te vatten.<sup>2</sup> In het voorliggende overzicht is getracht het onderzoek dat beschikbaar is gekomen op de drie beleidsterreinen op een vergelijkbare wijze te ordenen en te beschrijven. Hoofdstuk 2 zet de onderzoeken op het gebied van WSNS op een rij, hoofdstuk 3 vat het onderzoek op het gebied van LGF samen en hoofdstuk 4 beschrijft het onderzoek op het gebied van OAB. De drie hoofdstukken kennen min of meer dezelfde opbouw. Per beleidsterrein wordt gestart met een overzicht van de beleidsdoelen en de beleidsmiddelen. Vervolgens wordt de cijfermatige stand van zaken geschetst. Daarna wordt samengevat wat er bekend is uit het onderzoek over de resultaten van het beleid op het niveau van de klas, de school en het bovenscholse niveau (respectievelijk samenwerkingsverbanden, Regionale Expertise Centra/Commissies voor de Indicatiestelling of gemeenten). Tot slot worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken en reviews beschreven. Hoofdstuk 5 is het afsluitende hoofdstuk waarin een kort overzicht wordt gegeven van de belangrijkste conclusies uit de reviews en onderzoeken. Tevens wordt ingegaan op een aantal doorsnijdende thema's dat uit de evaluaties van de drie beleidsterreinen naar voren is komen. Tot slot wordt aan de hand van de bestuurlijke review van Frissen (2004) aandacht besteed aan de vraag naar de sturing van het beleid.

---

<sup>1</sup> Zie de literatuurlijst voor een volledig overzicht.

<sup>2</sup> Het samenvattend overzicht is opgesteld door Juliette Vermaas (IVA) en Jos van der Pluijm (Van der Pluijm, Ondersteuning Onderwijsbeleid).

## Hoofdstuk 2 Weer Samen Naar School

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen van het WSNS-beleid in beeld gebracht. De afgelopen periode is er een aantal belangrijke studies verschenen over WSNS. Die studies vormen de basis voor dit hoofdstuk. Het betreft:

- de evaluatie van WSNS, onder redactie van Meijer (2004);
- onderzoek naar wachtlijsten in de samenwerkingsverbanden (Smeets, 2003 en Inspectie van het Onderwijs, 2003a en 2004b);
- de WSNS-monitor (Smeets e.a., 2004; Sontag e.a., 2004);
- het Onderwijsverslag over het schooljaar 2002/2003 (Inspectie van het Onderwijs, 2004a).

Andere onderzoeken die voor dit hoofdstuk gebruikt zijn, betreffen het onderzoek van Van Batenburg, Hoogland en Veneman (2004) over het WSNS-beleid in de praktijk van veertien samenwerkingsverbanden, enkele inspectieonderzoeken (2002, 2003b en 2004c), de review van Blok (2004) over de effecten van adaptief onderwijs en het onderzoek van Kooiman e.a. (2004) over adaptief onderwijs in het speciaal basisonderwijs.

Het hoofdstuk kent de volgende opbouw. Begonnen wordt met een korte typering van het WSNS-beleid. Ingegaan wordt op het ontstaan, de beleidsdoelen en beleidsmiddelen. Paragraaf 2.3 geeft een overzicht van de recente beleidsinterventies. Vervolgens schetst paragraaf 2.4 een beeld van de cijfermatige ontwikkeling. Paragraaf 2.5 beschrijft de ontwikkelingen in klas en school. Paragraaf 2.6 beschrijft de stand van zaken in het samenwerkingsverband. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de geraadpleegde onderzoeken en reviews en enkele aanbevelingen die in die onderzoeksliteratuur zijn gedaan.

### 2.2 Het WSNS-beleid

#### *Ontstaansgeschiedenis*

In 1985 werd het speciaal onderwijs ondergebracht in een eigen wet, de ISOVSO (Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Omdat scholen onder de nieuwe wet vrijwel autonoom waren in zowel hun stichtings- als hun toelatingsbeleid, leidde de wet tot een groei van verschillende soorten speciaal onderwijs en tot een jaarlijks groeiend aantal leerlingen. De grootste groei zat in de scholen voor de lichtere handicaps en beperkingen, namelijk het MLK (moeilijk lerende kinderen) en LOM (leer- en opvoedingsmoeilijkheden). De groei heeft eind jaren tachtig tot een bevroeringsmaatregel geleid waardoor geen nieuwe scholen meer gesticht konden worden. Tevens werd besloten dat de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs omgebogen moest worden, zowel om financiële redenen (einde aan de telkens stijgende kosten), als in het belang van de kinderen zelf. Onder het motto 'Weer Samen Naar Scholen' zouden kinderen met lichtere problemen in het reguliere basisonderwijs opgevangen moeten worden door beter onderwijs op maat te geven.

Het debat over de bestuurlijke uitwerking van de WSNS-gedachte heeft uiteindelijk geleid tot een regeling met de volgende elementen:

- LOM/MLK- scholen blijven bestaan in de vorm van zogenaamde speciale basisscholen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Omdat het speciaal basisonderwijs deel uitmaakt van het stelsel van basisscholen, is het in 1998 uit de ISOVSO gehaald en ondergebracht in de WBO, die vervolgens is omgedoopt tot WPO (Wet op het primair onderwijs).

- De speciale scholen voor basisonderwijs vormen met de basisscholen waarvan zij kinderen doorverwezen krijgen samenwerkingsverbanden.
- Het extra geld dat voor het LOM/MLK wordt ingezet, blijft behouden. Deze zorgmiddelen worden wel gebudgetteerd.
- De zorgmiddelen worden gelijk over de samenwerkingsverbanden verdeeld op basis van het totale aantal leerlingen (verevening).
- De zorgmiddelen die een samenwerkingsverband krijgt gaan voor een deel naar de basisscholen en voor een deel naar de speciale scholen voor basisonderwijs. Met hun aandeel kunnen de speciale scholen voor basisonderwijs 2% van het totale aantal kinderen in het samenwerkingsverband bekostigen. Als in een samenwerkingsverband meer dan 2% van het aantal kinderen het speciaal basisonderwijs bezoekt, moeten de basisscholen uit dat verband dit verschil bekostigen door hun zorgmiddelen over te dragen aan de school voor speciaal basisonderwijs.
- De scholen binnen het samenwerkingsverband moeten een zorgplan maken waarin de inzet van de zorgmiddelen wordt vastgelegd.
- Voor de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs moet elk samenwerkingsverband een PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg) instellen. Elk samenwerkingsverband beslist zelf over de criteria waaraan kinderen moeten voldoen om voor plaatsing op de school voor speciaal basisonderwijs in aanmerking te komen.
- Als er bezwaar wordt gemaakt tegen een beslissing van de PCL, moet de PCL eerst advies vragen aan een onafhankelijke instantie, de Regionale Verwijzingscommissie (RVC), alvorens een nieuwe beslissing op het bezwaar te nemen.

Deze elementen zijn in 1998 wettelijk verankerd in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO).

### *Doelen*

Weer Samen naar School kent drie belangrijke algemene doelstellingen:

1. het bevorderen van de integratie in het basisonderwijs van leerlingen die speciale zorg nodig hebben;
2. het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingslijn;
3. het beheersen van de groei van de kosten van het speciaal onderwijs.

In feite gaat het om een kwalitatief en een kwantitatief doel waartussen een sterke samenhang bestaat. Door middel van budgettering en het verbeteren van de kwaliteit van het reguliere basisonderwijs – onder andere door het invoeren van onderwijs en zorg op maat en het omgaan met verschillen tussen leerlingen – vinden minder verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs plaats. Dit leidt zowel tot ononderbroken ontwikkelingslijnen als tot kostenbeheersing van het speciaal basisonderwijs.

Jaarlijks wordt een operationele invulling gegeven aan het beleid dat is gericht op de algemene doelstellingen van WSNS. Zo worden in de begroting van 2003 (Ministerie van OCenW, 2002) de twee operationele doelen genoemd, te weten 1) de wachtlijsten binnen twee jaar wegwerken en structureel voorkomen, en 2) de zorgcapaciteit op basisscholen verbreden en versterken zodat meer leerlingen met specifieke behoeften kunnen integreren en alle leerlingen de ondersteuning krijgen die voor hen noodzakelijk is om goed onderwijs te kunnen volgen.

In de begroting van 2005 (Ministerie van OCenW, 2004b) wordt een aantal prestatie-indicatoren genoemd op grond waarvan vastgesteld kan worden of de doelstelling van WSNS is behaald. Het betreft:

- het percentage basisscholen waar de inspectie een goede zorgstructuur aantreft: 54% in 2002 en 74% in 2003 (al hoger dan de streefwaarde van 65% in 2004), de streefwaarde in 2005 is gericht op het vasthouden van het percentage van 74%;
- het percentage basisscholen dat in staat is om te gaan met verschillen tussen leerlingen: 38% in 2003, streefwaarde 45% in 2005;
- het aantal leerlingen op wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs: 240 in 2003; streefwaarde in 2005 niet langer wachten dan drie maanden.

### *Middelen*

Om de doelen van WSNS te bereiken zijn diverse beleidsmiddelen ingezet. Ten eerste het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingsverbanden waarin basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs gezamenlijk werken aan de opvang van hun zorgleerlingen. Ten tweede het invoeren van een andere bekostiging van het speciaal basisonderwijs. Het speciaal basisonderwijs wordt niet langer volledig en direct bekostigd door de overheid. Het speciaal basisonderwijs krijgt voor 2% van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband directe bekostiging. De overige middelen gaan als zorgbudget naar de deelnemende basisscholen. Wanneer er meer kinderen naar de speciale basisschool gaan dan de direct bekostigde 2% moeten de basisscholen uit het samenwerkingsverband een deel van hun zorgbudget overhevelen naar het speciaal basisonderwijs. Ten derde het streven om de zorgbreedte van basisscholen te vergroten (onder meer door de invoering van onderwijs op maat). Ten vierde de instelling van een PCL per samenwerkingsverband die de toelating tot het speciaal basisonderwijs in goede banen moet leiden.

Daarnaast is het WSNS-beleid vanaf de beginfase ondersteund door achtereenvolgens het LPM (Landelijk Procesmanagement), het PM WSNS (Procesmanagement WSNS), het PMPO (Procesmanagement Primair Onderwijs), de Werkgroep Plaatsingsbeleid en op dit moment WSNS+, waarin de gezamenlijke onderwijsorganisaties de ondersteuning van het WSNS-beleid tot hun verantwoordelijkheid hebben gemaakt.

### **2.3 Recente beleidsinterventies**

De afgelopen jaren hebben diverse ontwikkelingen in het veld en in de politiek geleid tot aanpassingen in het WSNS-beleid. De belangrijkste recente beleidsinterventies zijn:

- de aanpak van de wachtlijsten;
- de instelling van de Stuurgroep WSNS+;
- de inzet van flankerend beleid, waaronder middelen voor Groepsgrootte en Kwaliteit;
- extra aandacht (en middelen) voor het omgaan met verschillen in de klas;
- extra aandacht voor specifieke zorggroepen (dyslexie, ADHD, autisme en hoogbegaafdheid);
- extra geld voor leermiddelen en inhoudelijke ondersteuning vanuit WSNS+ om de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs te verbeteren.
- extra middelen voor een betere afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg en tussen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs, de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en de regionale expertisecentra.

Vooraf de aanpak van de wachtlijsten heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een breedte- en een diepte-aanpak: alle scholen krijgen extra middelen, de zogenaamde plaatsingsmiddelen (breedte-aanpak), en een expertgroep heeft samenwerkingsverbanden met specifieke problemen nader geanalyseerd (diepte-aanpak). Deze samenwerkingsverbanden hebben vervolgens extra middelen gekregen via de zogenoemde specifieke aanpak. Centrale doelstelling van deze aanpak is dat de wachtlijsten binnen twee jaar worden weggewerkt en structureel worden voorkomen. De deelnemende samenwerkingsverbanden hebben een verbeterplan opgesteld om de bestaande knelpunten op maat en resultaatgericht aan te pakken.

Naast de gecombineerde aanpak van de wachtlijsten, worden nog andere beleidsmiddelen ingezet die direct of indirect moeten bijdragen aan het oplossen van de wachtlijstproblematiek:

- In de WPO zijn voor het speciaal basisonderwijs drie verplichte plaatsingsdata per jaar opgenomen, zodat leerlingen niet langer dan drie maanden op een wachtlijst staan. Bovendien kan de inspectie de scholen aanspreken op het naleven van de wettelijke verplichting en kijken of de speciale school voor basisonderwijs haar organisatie zo heeft ingericht dat de leerlingen snel geplaatst kunnen worden.

- De Stuurgroep WSNS+ (ingesteld in 2002) richt zich met haar activiteitenprogramma op het verbeteren van onderwijs op maat in de klas en het professionaliseren van leerkrachten, scholen en samenwerkingsverbanden. Speerpunten daarbij zijn kwaliteitsverbetering in de klas, de kwaliteit van de leerlingenzorg in het samenwerkingsverband en de school en de verbetering van sturing en management.
- Tevens wordt geïnvesteerd in groepsverkleining in het reguliere basisonderwijs zodat leerlingen minder snel naar het speciaal basisonderwijs worden doorverwezen.

## 2.4 Cijfermatige ontwikkelingen

### *Scholen en samenwerkingsverbanden*

Op de teldatum oktober 2003 zijn er in totaal ongeveer 7.000 basisscholen en bijna 350 scholen voor speciaal basisonderwijs. Er zijn 247 samenwerkingsverbanden bestaande uit gemiddeld acht schoolbesturen en met gemiddeld bijna 30 scholen, waarvan ruim 28 basisscholen en ongeveer anderhalf speciale basisschool. Een samenwerkingsverband telt gemiddeld bijna 6.500 leerlingen, waarvan er (in oktober 2003) in een gemiddeld samenwerkingsverband iets minder dan 6.250 het basisonderwijs en iets meer dan 200 het speciaal basisonderwijs bezoeken (Sontag e.a., 2004).

### *Leerlingenaantallen, deelnamepercentage en leerlingenstromen*

Op de teldatum oktober 2003 zijn er bijna 51.500 leerlingen die een school voor speciaal basisonderwijs bezoeken (zie tabel 2.1). Het totaal aantal basisschoolleerlingen bedraagt in 2003 zo'n 1.547.300. De verwijzing van basis- naar speciaal basisonderwijs neemt af van ongeveer 10.750 leerlingen in 2001/02 naar bijna 9.800 leerlingen in 2002/03. De stijgende trend die zich in de schooljaren 2001/03 en 2002/03 voordeed is in het schooljaar 2003/04 omgebogen (Sontag e.a., 2004). Opvallend is dat de verwijzing door de jaren heen meer en meer plaatsvindt binnen de grenzen van het eigen samenwerkingsverband; het grensverkeer neemt dus af. Terugplaatsing van speciaal naar regulier basisonderwijs komt al jarenlang nauwelijks voor.

**Tabel 2.1: Aantallen leerlingen in het bao (basisonderwijs) en het sbo (speciaal basisonderwijs) en het deelnamepercentage**

	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2002	2003
Leerlingen in het bao	1.414.700	1.451.300	1.501.000	1.533.600	1.542.600	1.546.300	1.549.700	1.547.300
Leerlingen in het sbo	55.650	57.100	55.550	53.700	52.100	51.550	52.100	51.500
Deelnamepercentage sbo	3,8	3,8	3,6	3,4	3,3	3,2	3,3	3,2

(o.b.v. Smeets in Meijer, 2004; Ministerie van OCenW, 2004b)

Het deelnamepercentage is in ruim tien jaar tijd afgenomen van 3,8 in 1992 tot 3,2% in 2003.<sup>4</sup> In de onderwijsbegroting voor 2005 is een prognose gegeven van de ontwikkeling van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (Ministerie van OCenW, 2004b). Uitgangspunt is een dalende trend tot 2,9% in 2009. Het blijkt dat het deelnamepercentage bij de grootste samenwerkingsverbanden (met meer dan 12.500 leerlingen) iets hoger is dan bij kleinere verbanden. Een basisschool verwijst niet frequent. Gemiddeld verwijst een basisschool op jaarbasis 0,7 leerling naar het speciaal basisonderwijs. De meeste leerlingen zijn afkomstig uit de groepen 2, 3 en 4.<sup>5</sup>

De laatste vier schooljaren is er een dalende trend in het aantal aanmeldingen bij de PCL. In het schooljaar 2003/04 zet deze trend zich voort. Er zijn in dit schooljaar bijna 9.500 leerlingen aangemeld bij de PCL, dit is een afname van ongeveer 1.250 leerlingen ten opzichte van het voorgaande jaar.

<sup>4</sup> Smeets (in Meijer, 2004) en Meijer (2004) wijzen op de verschuivende leerlingenstromen tussen WSNS en LGF. In hoofdstuk 5 wordt hier op ingegaan.

<sup>5</sup> Smeets (in Meijer, 2004) wijst op het specifieke verwijsgedrag van achterstandsscholen. Dit wordt nader besproken in hoofdstuk 5.

Aanmelden leidt in de meeste gevallen tot een positieve beschikking. In het schooljaar 2003/04 leidt een PCL-aanmelding slechts bij 6% niet tot een positieve beschikking. Dit aantal neemt de laatste jaren steeds verder af (Sontag e.a., 2004).

Volgens het onderzoek van Van Dijk (2003) ligt de problematiek van zorgleerlingen op de volgende drie gebieden: leerontwikkeling (leerachterstand), sociaal emotionele ontwikkeling (zoals faalangst, neerslachtigheid en in zichzelf gekeerd) en cognitieve capaciteit (IQ < 90). Leerachterstand blijkt zelden een op zichzelf staand probleem en gaat vaak gepaard met een gemiddeld laag IQ en/of sociaal emotionele problemen. Uit divers onderzoek blijkt sprake te zijn van een verdichting van de problematiek, vooral in het speciaal basisonderwijs, onder meer door een toename van leerlingen met gedragsproblemen. Meijer (2004) wijst erop dat uit internationale studies blijkt dat scholen het meest moeite hebben met kinderen met gedragsproblemen. Uit onderzoek van de onderwijsinspectie (2004c) blijkt dat bijna 80% van de scholen te maken heeft met leerlingen met dyslexie. Op de helft van de scholen komen leerlingen met de indicaties ADHD en autisme voor en op eenderde van de scholen komen leerlingen met de diagnose hoogbegaafd voor.

### *Wachtlijsten*

De Inspectie van het Onderwijs (2004b) heeft de omvang van de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs in 2003 onderzocht. Per 1 oktober 2003 wachtten 240 leerlingen op een plaats op een school voor speciaal basisonderwijs (tabel 2.2). Van de 242 onderzochte samenwerkingsverbanden hadden er 50 te maken met een wachtlijst. Om toegelaten te worden tot een speciale school voor basisonderwijs moet een leerling in het bezit zijn van een beschikking van de PCL. Per oktober 2003 wachtten 837 leerlingen op een onderzoek door de PCL.

**Tabel 2.2: Kwantitatieve gegevens wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2003**

	2000	2001	2002	2003
Aantal leerlingen op wachtlijst	500	620	475	240
Samenwerkingsverbanden met wachtlijst	90	91	79	50
Ambulante begeleiding in %	38	49	36	25
Aantal leerlingen op onderzoekslijst PCL	1292	1030	1062	837

*(o.b.v. Inspectie van het Onderwijs, 2004b)*

De onderwijsinspectie (2004b) concludeert dat de wetgeving van drie plaatsingsdata voor het speciaal basisonderwijs effect heeft gehad. Het aantal leerlingen op een wachtlijst vertoont een daling ten opzichte van voorgaande jaren. Ten opzichte van twee jaar geleden is het aantal in 2003 gedaald met 380, een afname van meer dan 60%. Ook het aantal samenwerkingsverbanden met een wachtlijst blijft afnemen. Leerlingen op een wachtlijst worden sneller geplaatst dan in voorgaande perioden. Bovendien hebben leerlingen die per 1 oktober op een wachtlijst staan daar korter op gestaan dan de wachtende leerlingen in voorgaande jaren, zo blijkt uit het inspectierapport. Het aantal leerlingen dat wacht op een onderzoek door de PCL is met 225 leerlingen afgenomen. Gemiddeld staan 3,5 leerlingen per samenwerkingsverband op een onderzoekslijst. In het voorgaande jaar waren dat er gemiddeld nog 4,5. Ook stelt de inspectie vast dat de specifieke aanpak bij 42 samenwerkingsverbanden met een hardnekkige wachtlijstproblematiek heeft bijgedragen aan een daling van de wachtlijsten.

## **2.5 Ontwikkelingen in klas en school**

### **2.5.1 Inleiding**

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het beheersmatige doel van WSNS, de afname van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs, is gerealiseerd. Uit paragraaf 2.2 blijkt echter dat het WSNS-beleid nog twee, meer kwalitatieve, doelen nastreeft: het bevorderen van de integratie van leerlingen

die speciale zorg nodig hebben en het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingslijn. Dit zijn doelen die met name op het niveau van de school en in de klas zichtbaar moeten zijn.

In deze paragraaf staan de ontwikkelingen in de klas en de school centraal. Bij de evaluatie van het primaire proces in het kader van WSNS richten veel onderzoeken zich op de stand van zaken van het adaptief onderwijs. Onderzoek van Blok (2004) laat zien dat er verschillende definities van adaptief onderwijs in omloop zijn. Inzicht in de betekenis van adaptief onderwijs en de mogelijke bijdrage ervan voor WSNS is belangrijk voor het beoordelen van de resultaten van de diverse onderzoeken. Daarom wordt hier eerst op ingegaan (paragraaf 2.5.2). Vervolgens worden de belangrijkste resultaten van de diverse onderzoeken besproken met betrekking tot de realisatie van de WSNS-doelen in de klas en de school (paragraaf 2.5.3). Tot slot worden op basis van de onderzoeken mogelijke oorzaken voor achterblijvende resultaten in de klas benoemd (paragraaf 2.5.4).

### 2.5.2 Adaptief onderwijs

Adaptief onderwijs heeft betrekking op de inrichting van de onderwijsleersituatie in de klas of groep. Onderzoek van Blok (2004) laat zien dat er geen consensus bestaat over de uitwerking van de term adaptief onderwijs. Dat maakt het soms moeilijk de uitkomsten van de diverse onderzoeken met elkaar te vergelijken. Blok constateert drie belangrijke verschillen:

1. adaptief onderwijs richt zich op alle leerlingen of alleen op zorgleerlingen;
2. de verschillen tussen leerlingen worden positief (als gegeven) of negatief (als achterstand) benaderd;
3. het doel van adaptief onderwijs is het aantal uitvallers reduceren of de prestatie van leerlingen verbeteren.

Vanuit de oorspronkelijke gedachte achter het WSNS-beleid (onder andere opgesteld door Doornbos, 1991) heeft adaptief onderwijs betrekking op onderwijs dat uitgaat van verschillen tussen leerlingen. Centraal staat daarbij dat verschillen tussen leerlingen positief worden benaderd en dat het adaptieve onderwijs betrekking heeft op alle leerlingen. Voor het PM WSNS en later het PMPO is adaptief onderwijs de eigenlijke kern van de gevraagde vernieuwing. Door adaptief onderwijs zouden meer kinderen in het regulier onderwijs moeten kunnen blijven. Daarbij gaat het erom het onderwijs aan te laten sluiten bij de behoeften van alle leerlingen.

Latere studies van WSNS (vgl. Meijer e.a., 1993; Houtveen in Meijer, 2004) zien adaptief onderwijs als doel om bepaalde minimum-onderwijsstandaarden te realiseren. In deze opvatting verschuift de aandacht naar het behandelen van leerachterstanden en heeft adaptief onderwijs specifiek betrekking op zorgleerlingen. Ook het WSNS-beleid richt zich specifiek op de zorgleerlingen. Maar daarbij wordt niet de term adaptief onderwijs gebruikt, maar de term onderwijs op maat: leraren moeten leren omgaan met zorgleerlingen en hun behoeften. In de onderwijsbegroting 2005 (Ministerie van OCenW, 2004b) wordt de doelstelling van WSNS als volgt verwoord: *“Zoveel mogelijk leerlingen met een specifieke zorgbehoefte zorg en onderwijs op maat bieden en hen in de gelegenheid stellen hun schoolloopbaan waar mogelijk in het reguliere basisonderwijs af te ronden. Daartoe moeten alle scholen voor primair onderwijs een goede zorgstructuur hebben en moeten zij in staat zijn om te gaan met verschillen tussen leerlingen.”* (pag. 46).

Door de verschillende definities is er ook een verschil in doelstelling van adaptief onderwijs. Richt het zich nu op een algemene prestatieverbetering van alle leerlingen, of op een reductie van het aantal uitvallers? Het laatste is het primaire doel van het WSNS-beleid. Het eerste is echter de focus van de vele onderzoeken over de opbrengsten van het WSNS-beleid. Dit leidt volgens Blok tot een aansluitingsprobleem: waar de overheid in het WSNS-beleid inzet op het verminderen van de uitval, leggen onderwijsonderzoekers bij hun effectmetingen het accent op een algemene niveauverhoging van de leerlingen.

Naast het aansluitingsprobleem constateert Blok een legitimeringsprobleem voor het adaptief onderwijs. Uit een analyse van zestien studies over het effect van adaptief onderwijs (Blok, 2004), blijkt dat alleen de uitkomsten van een aantal concrete experimenten bescheiden steun verlenen aan de veronderstelling dat adaptief onderwijs gunstige effecten heeft op de ontwikkeling van leerlingen. Dit betekent dat er slechts bescheiden indicaties zijn dat het adaptief (of adaptiever) maken van onderwijs tot betere onderwijsresultaten leidt.

Het onderzoek van Blok wordt enigszins genuanceerd door recent onderzoek van Kooiman e.a. (2004). In dit onderzoek is gekeken hoe adaptief onderwijs binnen scholen voor speciaal basisonderwijs vorm krijgt en welke effecten het heeft op de ontwikkeling van leerlingen. Adaptief onderwijs wordt hier opgevat als een diagnostisch cyclisch proces van signaleren, diagnosticeren, differentiëren, instrueren, evalueren en remediëren. Volgens het onderzoek hebben scholen voor speciaal basisonderwijs die relatief veel aandacht schenken aan de onderdelen van de cyclus van adaptief onderwijs een hogere algemene kwaliteit. Een adaptieve speciale basisschoolleerkracht onderscheidt zich van de minder adaptieve door de manier van signaleren en diagnosticeren, door leerlingen gematigd zelfstandig te laten werken en relatief veel onder begeleiding, maar wel aangepast aan verschillen tussen leerlingen, instructie te geven en de leerstof te laten verwerken. Wel moeten ook de onderzoekers net als Blok vaststellen dat positieve effecten op prestaties van de leerlingen nog niet direct en eenduidig in de praktijk zichtbaar zijn.

### **2.5.3 De realisatie van de WSNS-doelen in de klas en de school**

Wat betreft de realisatie van de WSNS-doelen constateert Houtveen (in Meijer, 2004) een aantal positieve ontwikkelingen op het niveau van de schoolorganisatie en de onderwijsondersteuning:

- het planmatig werken in de onderbouw is toegenomen;
- er is sprake van een betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de kerndoelen;
- de procedure in geval van uitval van leerlingen is duidelijker geworden;
- meer scholen hebben een professionaliseringsbeleid;
- de verantwoordelijkheden voor de coördinatie van de leerlingenzorg is verduidelijkt, onder andere door het aanstellen van een eerstverantwoordelijke voor leerlingenzorg;
- in de groepen is de mate van zelfstandig en planmatig werken toegenomen.

Bij deze positieve ontwikkelingen wordt door Houtveen de kanttekening geplaatst dat het vooral gaat om verbeteringen op schoolniveau. De vooruitgang van het didactisch handelen van de leerkracht in de klas blijft hierbij achter. Ook wordt geconstateerd dat een belangrijk doel van WSNS - de doorgaande ontwikkelingslijn - op de meerderheid van de onderzochte scholen onvoldoende gerealiseerd wordt. Van afstemming van het taalbeleid op de verschillen tussen leerlingen is op 90% van de onderzochte scholen geen sprake. Het afnemen van toetsen is op de meeste scholen wel ingeburgerd, maar de gegevens worden niet gebruikt voor de evaluatie van leerlingen, voor een betere afstemming van het aanbod op de verschillende leerlingen, of voor het verbeteren van het didactisch handelen van de leerkracht. Ook heeft een kwart van de scholen geen professionaliseringsbeleid gericht op het leren omgaan met verschillen. Tevens constateert Houtveen dat de leerlingenzorg in de bovenbouw achterblijft.

De inspectie (2004a) constateert in het schooljaar 2002/03 een flinke vooruitgang bij de basisscholen op verschillende kwaliteitskenmerken: op bijna de helft van de scholen vertoont het leerstofaanbod duidelijk een doorgaande lijn. Er is ook sprake van een stevige versterking van de leerlingenzorg: op 72% van de scholen voldoet de leerlingenzorg aan de belangrijkste eisen (dit was het voorgaande jaar nog 55%). De vooruitgang is bij twee indicatoren het opvallendst: ten eerste slagen scholen er beter in problemen bij leerlingen vroegtijdig te signaleren en ten tweede volgt een toenemend aantal scholen de vorderingen van de leerlingen systematischer met behulp van leerlingvolgsystemen.

Naast de positieve ontwikkelingen stelt de inspectie dat de doorgaande lijn in het leerstofaanbod, aandacht voor leerstrategieën en afstemming op verschillen tussen leerlingen zwakke kanten van de basisscholen blijven. Leerstrategieën krijgen op de helft van de scholen nog niet genoeg aandacht en op niet meer dan een derde van de scholen slagen leraren erin hun lessen af te stemmen op de verschillende onderwijsbehoeften van hun leerlingen. Tevens bevestigt de inspectie de conclusie van Houtveen dat de kwaliteit van het didactisch handelen minder heeft geprofiteerd van de kwaliteitsverbetering in het reguliere basisonderwijs.

Een belangrijk instrument om de integratie van leerlingen te bewerkstelligen, is het gebruik van handelingsplannen. Uit het onderwijsverslag van de inspectie (2004a) blijkt dat een toenemend aantal scholen handelingsplannen opstelt voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften (van 68% naar 82%). Ook stijgt de kwaliteit van deze plannen, al blijken de meeste scholen het nog lastig te vinden concrete en meetbare doelstellingen op te nemen. In het verlengde hiervan heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de kwaliteit van handelingsplannen voor leerlingen met dyslexie, ADHD, autisme en hoogbegaafdheid (Inspectie van het Onderwijs, 2004c). Van de scholen met gediagnosticeerde dyslexieleerlingen heeft 81% een handelingsplan. Voor de andere indicaties beschikt slechts eenderde van de scholen over een handelingsplan. De kwaliteit van de plannen is volgens de inspectie niet al te hoog: iets meer dan de helft van de handelingsplannen beantwoordt niet aan de algemene eisen die de inspectie er aan stelt. In veel plannen ontbreekt de cyclus van specifieke doelen, evaluatiemethode en besluitvorming naar aanleiding van de evaluatie. Ook wordt in de meeste handelingsplannen te weinig aandacht besteed aan kwaliteitsaspecten die volgens deskundigen belangrijk zijn voor een goede begeleiding.

#### **2.5.4 Mogelijke oorzaken voor achterblijvende resultaten in de klas**

De beschreven onderzoeksresultaten in de vorige paragraaf laten zien dat WSNS op schoolniveau tot redelijke verbeteringen heeft geleid, maar dat verbeteringen op het niveau van de klas nog achterblijven. Wel wordt door verschillende onderzoeken aangegeven dat gewerkt wordt aan het indalen van WSNS op de werkvloer, onder meer door leraren meer verantwoordelijkheid te geven bij het opstellen van het handelingsplan en door het bieden van extra zorg in de klas (Inspectie van het Onderwijs, 2004a; Smeets e.a., 2004).

Om de resultaten in de klas te versterken, is het van belang inzicht te hebben in de mogelijke oorzaken van het achterblijven van verbeteringen in de klas. Volgens de inspectie vragen veranderingen in het didactisch handelen van leerkrachten meer tijd dan veranderingen op het gebied van de onderwijsondersteuning of de schoolorganisatie. Bovendien stelt de inspectie vast dat de gevolgen van het lerarentekort een negatieve invloed op de ontwikkeling van het didactisch handelen en de leerlingenzorg heeft gehad. Beide punten zijn vaker onvoldoende ontwikkeld op scholen waar leraren vaker in deeltijd werken, waar de mobiliteit onder leraren groter is of waar in de afgelopen twee jaar sprake is geweest van directiewisseling.

Meijer (2004) constateert dat het adaptief onderwijs nog in de kinderschoenen staat omdat leraren nog over onvoldoende vaardigheden beschikken om onderwijs op maat te bieden. Bovendien zien leraren het omgaan met zorgleerlingen vaak niet als integraal onderdeel van hun taak, waardoor ze snel geneigd zijn om de verantwoordelijkheid voor deze leerlingen aan iemand anders over te dragen. Naast een positieve houding van de leerkracht ontbreekt het in het onderwijs ook aan de noodzakelijke geschikte materialen, tijd voor reflectie, collegiale consultatie en dergelijke.

De conclusie van Meijer wordt door het onderzoek van Batenburg e.a. (2004) deels onderschreven en deels tegengesproken. Een deel van de samenwerkingsverbanden uit het onderzoek geeft aan dat een verdere verlaging van de deelnamepercentages alleen mogelijk is wanneer er op de basisschool op een andere manier lesgegeven gaat worden, waardoor leerlingen meer gestimuleerd worden om actief, zelfstandig en zelfregulerend te leren. De leerkrachten moeten gestimuleerd worden om hieraan te

werken en zich verder te professionaliseren op het terrein van adaptief onderwijs. Enkele samenwerkingsverbanden met een stijgend deelnamepercentage geeft echter aan dat juist door het WSNS-beleid meer wordt verwezen. Dit komt door de eerdere en betere signalering en door de hogere professionaliteit van de leerkrachten. Zij zien nu eerder de grenzen van hun eigen mogelijkheden om een kind verder te helpen. Het aantal verwezen leerlingen kan in dit geval niet verder omlaag, omdat ze pas in het uiterste geval verwijzen en er zorgvuldige procedures worden bewandeld.

Dat ondanks alle haken en ogen rond de indaling van WSNS op de werkvloer de integratie van zorgleerlingen in de klas effect heeft, laat het onderzoek van Jepma (2003) zien. Uit zijn onderzoek blijkt dat zorgleerlingen die binnen het reguliere basisonderwijs blijven betere prestaties leveren dan vergelijkbare wel verwezen leerlingen. Dit komt onder andere door de vaak nog onvoldoende kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en door de hogere prestatiegerichtheid van het reguliere onderwijs.

De kwaliteitsproblemen in het speciaal basisonderwijs worden bevestigd door de inspectie (2002, 2004a). In 2002 waren de meeste scholen voor speciaal basisonderwijs nauwelijks in staat vast te stellen of hun leerlingen voldoende vooruitgang boekten. De scholen voor speciaal basisonderwijs bleken onvoldoende gericht zijn op het realiseren van zo hoog mogelijke resultaten. Ook bleken de leermiddelen in het speciaal basisonderwijs ontoereikend te zijn. Als verzachtende omstandigheid wordt in diverse onderzoeken en in reacties uit de politiek gewezen op de verdichting van de problematiek van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs; leerlingen worden door het WSNS-beleid vaak pas verwezen als de problematiek echt te zwaar is voor handhaving in het regulier onderwijs.

Ten aanzien van het speciaal basisonderwijs constateert de inspectie in het Onderwijsverslag 2002/03 (2004a) een opgaande lijn: het inspectierapport uit 2002 en de daarop volgende activiteiten van WSNS+ hebben de scholen aan het denken gezet. Scholen voor speciaal basisonderwijs zijn nu actief bezig de kwaliteits- en leerlingenzorg te versterken, bezinnen zich op de vraag hoe zij de ontwikkeling van leerlingen beter kunnen volgen en werken aan het vernieuwen van hun methoden. Kooiman e.a. (2004) constateren in dit kader dat de onderwijsorganisatie in het speciaal basisonderwijs zich duidelijk onderscheidt van die in het regulier basisonderwijs. Meer dan 90% van de speciale basisschoolleeraren past vergaande vormen van differentiatie in het onderwijs toe; in het regulier basisonderwijs gebeurt dat slechts door 20% van de leerkrachten.

Het onderzoek van Bosker & Doolaard (in Meijer, 2004) en het Onderwijsverslag 2002/03 (Inspectie van het Onderwijs, 2004a) geven tot slot aan dat ook de deelname aan schooloverstijgende netwerken leidt tot positieve resultaten in de klas. Scholen die er goed in slagen integraal schoolbeleid te voeren – dat wil zeggen het integreren van WSNS, LGF en OAB en het beleid afstemmen op de leerlingenpopulatie van de school – en die hogere prestaties laten zien dan verwacht mag worden op grond van de leerlingenpopulatie, worden onder andere gekenmerkt door actieve deelname aan regionale netwerken zoals het samenwerkingsverband. Ook de onderwijsinspectie (2004a) geeft als verklaring voor de kwaliteitsverbetering in het basisonderwijs onder andere de belangrijke rol van schooloverstijgende organisaties, waaronder de samenwerkingsverbanden. Zij stimuleren onder andere de doorgaande lijn, de stroomlijning van de leerlingenzorg en de professionalisering van de coördinatie.

## **2.6 Ontwikkelingen op regionaal niveau: het samenwerkingsverband**

### **2.6.1 Inleiding**

De onderzoeksresultaten uit de vorige paragraaf laten zien dat er op het terrein van het didactisch handelen van de leerkracht nog veel te winnen is. De resultaten laten echter ook zien dat een actieve deelname aan regionale netwerken een positieve invloed kan hebben op de school en uiteindelijk op de

prestaties in de klas. In deze paragraaf staat de invloed van het regionale WSNS-netwerk - het samenwerkingsverband - op de doelen van WSNS centraal.

In paragraaf 2.2 werden de doelen van WSNS samengevat in een kwalitatief doel (het verbeteren van de kwaliteit van het basisonderwijs) en een kwantitatief doel (het verminderen van het aantal verwijzingen). De vraag is nu welke invloed de samenwerkingsverbanden hebben op het realiseren van deze twee doelen. Deze vraag staat centraal in paragraaf 2.6.2. Vervolgens wordt in paragraaf 2.6.3 gekeken naar de randvoorwaarden die nodig zijn om als samenwerkingsverband een bijdrage te leveren aan het realiseren van de WSNS-doelen.

## **2.6.2 Invloed van het samenwerkingsverband op de WSNS-doelen**

### *Invloed van het samenwerkingsverband op verwijzingen*

De cijfers uit paragraaf 2.4 laten zien dat het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs daalt, basisscholen minder verwijzen naar het speciaal basisonderwijs, er minder verbanden zijn met veel verwijzingen en de wachtlijsten en het aantal aanmeldingen bij de PCL afnemen. Houtveen (in Meijer, 2004) geeft op basis van eerder onderzoek (Van Batenburg, 2003) een aantal verklaringen voor samenwerkingsverbanden met een laag deelnamepercentage: cohesie van scholen, grote aandacht voor de kwaliteit van zorg, grote geografische afstand ten opzichte van een school voor speciaal basisonderwijs, het ontbreken van achterstandsscholen, gemotiveerde ouders, individugericht beleid, gedifferentieerd werken en een hoge drempel bij de PCL voor verwijzing.

Het door Houtveen aangehaalde onderzoek laat zien dat het samenwerkingsverband op diverse manieren invloed kan hebben op het aantal verwijzingen. Een belangrijke actor in het kader van de verwijzingen is de PCL. De PCL is een onderdeel van het samenwerkingsverband en het verband bepaalt zelf de door de PCL te hanteren criteria. Volgens Van Dijk e.a. (2003) is er sprake van een vervlechting tussen samenwerkingsverband en PCL. Ook zijn de gehanteerde criteria niet altijd helder of eenduidig. De overheid heeft echter bewust afgezien van het voorschrijven van landelijke criteria: het samenwerkingsverband is zelf verantwoordelijk voor het zorgbeleid en kan de te hanteren criteria daar op aanpassen.<sup>6</sup> Uit het onderzoek van Van Dijk e.a. (2003) blijkt dat driekwart van de PCL's geen behoefte heeft aan landelijke criteria.

De invloed van het samenwerkingsverband op het aantal verwijzingen lijkt groot door het zelf vaststellen van de criteria voor de PCL. Onderzoek laat echter zien dat deze invloed betrekkelijk is omdat de meeste aanmeldingen bij de PCL tot een positieve beoordeling leiden. Het afgelopen jaar heeft slechts 6% van de aanvragen geen beschikking gekregen (Sontag e.a., 2004). Bovendien blijkt uit onderzoek (Smeets in Meijer, 2004) dat de verwijzingen ook afhankelijk zijn van de geografische ligging van scholen: in het stedelijk gebied (waar het speciaal basisonderwijs dichtbij is) wordt eerder verwezen dan in de meer landelijke gebieden (hier kiest men eerder voor begeleiding op school).

Een andere manier waarop het samenwerkingsverband invloed kan uitoefenen op het aantal verwijzingen is via het zorgbudget. Onderzoek van Smeets e.a. (2003) en Pijl (in Meijer, 2004) laat zien dat in de praktijk de bekostigingsstructuur weinig invloed heeft op de individuele verwijzing, omdat in de meeste verbanden het zorgbudget wordt verdeeld zonder onderscheid te maken tussen veel of weinig verwijzende basisscholen. Hierdoor verdwijnt de bekostigingsprikkel waar samenwerkingsverbanden gebruik van kunnen maken door scholen die veel verwijzen meer zorgbudget te laten overhevelen naar de speciale school voor basisonderwijs dan scholen die minder verwijzen. In veel samenwerkingsverbanden is bewust gekozen om deze prikkel niet te benutten om de samenwerking niet bij voorbaat te laten mislukken. Vaak kiezen deze verbanden er voor om niet te sturen met geld, maar met het maken van gemeenschappelijke afspraken over het verwijzingsbeleid. Houtveen (in Meijer, 2004) laat zien dat bijna tweederde van de basisscholen met alle scholen in het samenwerkingsverband afspraken heeft gemaakt over onder meer het verwijzings- en toelatingsbeleid.

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer: Verslag van een algemeen overleg, 21860 nr. 74, 2004.

Tot slot kan een samenwerkingsverband direct invloed uitoefenen op het primaire proces van de school: door het verbeteren van de prestaties van de leerlingen zou idealiter immers het aantal verwijzingen moeten afnemen. Volgens Smeets (in Meijer, 2004) is de directe invloed van het verband op het primaire proces gering. Het zijn vooral de leerlingenkenmerken (relatief veel leerlingen met gedragsproblemen en achterstandsleerlingen) die bepalend zijn voor het verwijzingsgedrag van een school. Daarnaast is er een grote invloed van relatieve beoordelingen: het hoge prestatieniveau van medeleerlingen of het onvermogen van de leerkracht is erg bepalend. Dit alles wordt versterkt door het feit dat er op landelijk niveau geen duidelijke definitie van een zorgleerling is.

Wel blijkt uit het onderzoek van Smeets e.a. (2003) dat samenwerkingsverbanden waar leerlingenzorg en samenwerking niet van de grond komen, significant meer verwijzen. Er kan dus wel een indirecte invloed van het verband op het primaire proces geconstateerd worden, namelijk via het versterken van de zorgstructuur. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van Houtveen (in Meijer, 2004): het percentage verwijzingen hangt negatief samen met indicatoren van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg. Naarmate leerkrachten planmatiger werken, zich door hun schoolleiding gesteund weten en de school sterker beleid voert inzake professionalisering in het geven van adaptief onderwijs, is het percentage verwijzingen lager.

#### *Invloed van het samenwerkingsverband op de zorgstructuur*

Gezien het voorafgaande kan gesteld worden dat de directe invloed van het samenwerkingsverband op het aantal verwijzingen en op het primaire proces niet groot is (zie ook paragraaf 2.5). De vraag is echter of dat het doel is van het samenwerkingsverband. Volgens de minister<sup>7</sup> heeft het samenwerkingsverband vooral de taak om te investeren in preventie door het opzetten van een goede zorgstructuur.

Dat de investering van de samenwerkingsverbanden in de zorgstructuur zijn vruchten heeft afgeworpen, is een constatering die door veel onderzoeken wordt gedeeld. Bijna tweederde van de basisscholen heeft met alle scholen in het verband afspraken gemaakt over deskundigheidsbevordering en ambulante begeleiding (Houtveen in Meijer, 2004). Daarbij levert 80% van de scholen voor speciaal basisonderwijs een bijdrage aan de professionalisering.

Uit de WSNS-monitor (Smeets e.a., 2004; Sontag e.a., 2004) blijkt dat de coördinatoren van samenwerkingsverbanden een duidelijke meerwaarde zien van het verband bij het ondersteunen en versterken van de leerlingenzorg in de scholen. Het samenwerkingsverband heeft in het algemeen redelijk inzicht in de zorgstructuur en de zorgmogelijkheden van scholen. Daarnaast levert het samenwerkingsverband een concrete bijdrage door te werken aan het verbeteren van de professionaliteit van leerkrachten door intervisie, collegiale consultatie, planmatig werken en kennisuitwisseling. Door het opzetten van netwerken voor interne begeleiders levert het verband een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de leerlingenzorg, de kwaliteitszorg en de professionalisering van de scholen. Tevens is er volgens de coördinatoren door het WSNS-beleid nu meer aandacht voor het sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen en zijn leerkrachten beter in staat de zorgbehoefte van leerlingen te signaleren. De coördinatoren zien het WSNS-beleid in zijn algemeenheid als een belangrijke aanjager van onderwijsvernieuwingen.

Ook Hofman (in Meijer, 2004) laat zien dat samenwerkingsverbanden na de opstartperiode - waarin de nadruk lag op de organisatie van het samenwerkingsverband - meer aandacht hebben voor inhoudelijke, direct aan de school gerelateerde onderwerpen. Er is vooral veel aandacht voor het opzetten van een structuur voor interne begeleiding en ambulante begeleiding, voor collegiale consultatie, voor het invoeren van een leerlingvolgsysteem op schoolniveau, voor het opstellen van verwijzingsprocedures en voor het werken met handelingsplannen. Vergelijkend onderzoek tussen succesvolle en minder succesvolle samenwerkingsverbanden laat zien dat succesvolle verbanden zich onderscheiden door:

- een regionale visie (van het samenwerkingsverband of van de gemeente) met speerpuntenbeleid;

<sup>7</sup> Tweede Kamer: Verslag van een algemeen overleg, 21860 nr. 74, 2004.

- een belangrijke rol voor de interne begeleider;
- een goede coördinatie en samenwerking;
- een overkoepelende zorgstructuur;
- aandacht voor professionalisering, collegiale consultatie en team-teaching;
- aandacht voor het primaire proces, voor sociaal-emotionele problemen van leerlingen en voor het omgaan met verschillen tussen leerlingen;
- bovenschoolse stimulering van beleid.

Onderzoek van Van Batenburg e.a. (2004) geeft middels vijftien portretten van samenwerkingsverbanden inzicht in het WSNS-beleid in de praktijk. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen succesvolle en minder succesvolle samenwerkingsverbanden. Ondanks de verschillen in deelnamecijfers vallen vooral de overeenkomsten tussen de samenwerkingsverbanden op: in alledrie de groepen is men positief over de inhoudelijke kant van het WSNS-beleid. De zorgstructuur is verbeterd en geprofessionaliseerd, er is meer samenhang en afstemming in het zorgbeleid ontstaan en de signalering en aanpak van zorgleerlingen is verbeterd. Er is meer samenwerking tussen de reguliere en speciale basisscholen, betere diagnostiek en selectie en over dat alles wordt meer overleg gepleegd. Ook is er sprake van een verbetering van de bovenschoolse nascholing en de verwijzingsprocedures. Het beleid wordt vooral door interne begeleiders gedragen, waarvan de expertise is toegenomen. Op de basisscholen is er meer aandacht voor adaptief onderwijs. Verschillen tussen de samenwerkingsverbanden lijken te liggen in de mate waarin de verbeteringen zijn geïmplementeerd. In de minst succesvolle groep zijn meer problemen met de aansturing door het samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden lijken meer moeite te hebben om het verband in stand te houden.

Uit alle onderzoeken komt de spilfunctie van de interne begeleider naar voren. Binnen samenwerkingsverbanden vormt het netwerk van interne begeleiders het platform voor overleg en afstemming op het terrein van leerlingenzorg. De interne begeleiders vormen de schakel tussen zorg op de basisscholen en de bovenschoolse zorgstructuur van het samenwerkingsverband (Smeets in Meijer, 2004; Hofman in Meijer, 2004).

Naast de genoemde positieve ontwikkelingen wat betreft de invloed van het samenwerkingsverband op de zorgstructuur, zijn er ook belangrijke knelpunten te constateren:

- Er sprake is van een toegenomen druk op leraren en schoolteams - zowel in het regulier basisonderwijs als in het speciaal basisonderwijs - door verdichting van de problematiek en krapte van middelen (Sontag e.a., 2004);
- Scholen ervaren knelpunten vanwege de marktwerking: scholen zijn huiverig voor slecht presterende WSNS-leerlingen, omdat ze steeds meer op hun cognitieve scores worden afgerekend door de buitenwereld (Meijer, 2004);
- Een belemmering voor het opzetten van een goede zorgstructuur is de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Deze is nog lang niet altijd voldoende. Bovendien functioneert de speciale basisschool in veel verbanden nog onvoldoende als vraagbaak en als begeleider van leerkrachten en teams (Smeets in Meijer, 2004).

### **2.6.3 Randvoorwaarden voor een succesvol samenwerkingsverband**

De vraag of het samenwerkingsverband daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van de WSNS-doelen is niet te beantwoorden zonder te kijken naar een aantal cruciale randvoorwaarden. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de bestuurskracht van het verband, de regionale samenwerking, het kwaliteitsbeleid en de rol van de bekostiging.

### *Bestuurskracht samenwerkingsverband*

Onderzoek van Bosker & Doolaard (in Meijer, 2004) laat zien dat belangrijke voorwaarden voor een goed samenwerkingsverband liggen op het terrein van leiderschap, onderling vertrouwen en een gelijkwaardige positie van de deelnemers. Ook voor het realiseren van regionale samenwerking met zorginstellingen is leiderschap en visie op regionaal niveau nodig. Echter, in de praktijk blijkt vaak dat door de sterke autonomie van de afzonderlijke scholen het bovenschools beleid strandt. Bij het voeren van een gezamenlijk zorgbeleid kan de autonomie van scholen in de weg zitten, vooral als de scholen zich niet laten voorschrijven hoe de zorgstructuur en het verwijzingsgedrag eruit moeten zien. Mede vanwege de grote autonomie van de scholen hebben veel samenwerkingsverbanden gekozen voor een lichtere bestuurlijke vorm; vooral het federatieve bestuur is een veelgebruikte constructie (Sontag e.a., 2004).

Eerder onderzoek van Smeets e.a. (2003) en de inspectie (2003b) toonden al aan dat de bestuurskracht in de verbanden vaak onvoldoende is om te komen tot een gemeenschappelijk zorg- en verwijzingsbeleid. Er is weinig cohesie tussen de directeuren van de scholen, waardoor het realiseren van gezamenlijke projecten moeilijk is. Vooral de coördinator heeft weinig zicht op de oorzaken van de verwijzingen in het samenwerkingsverband als de scholen weigeren de benodigde informatie aan te leveren. Door de grote autonomie van scholen en het ontbreken van bevoegdheden kunnen de coördinator en het bestuur van het samenwerkingsverband informatie niet afdwingen en de scholen vaak ook niet aanspreken op hun verwijzingsgedrag en hun zorgstructuur.

Anno 2004 komt uit onderzoek een verschillend beeld over de bestuurskracht van de samenwerkingsverbanden. Volgens de meeste deelnemende coördinatoren aan de WSNS-monitor (Sontag e.a., 2004) zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de coördinator meestal duidelijk omschreven, maar zijn de bevoegdheden minder duidelijk. Op het niveau van het samenwerkingsverband zijn er duidelijke afspraken over de taakverdeling en het zorgbeleid en is er door het WSNS-beleid meer deskundigheid opgebouwd en meer samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorgleerlingen tot stand gekomen. Keesenberg (in Meijer, 2004) constateert echter dat de scholen zich vaak beroepen op hun autonomie en dat mede daardoor de bestuurskracht in veel verbanden gering is.

### *Regionale afstemming en samenwerking*

Het realiseren van regionale samenwerking is een belangrijke randvoorwaarde om als samenwerkingsverband succesvol te zijn (zie onder meer Bosker & Doolaard in Meijer, 2004). De afstemming met jeugdzorgorganisaties is van belang voor het opzetten van een dekkende zorgstructuur. Een goede afstemming met het vervolgonderwijs is noodzakelijk om doorlopende leerlijnen voor leerlingen te realiseren. Ook is het belangrijk om als samenwerkingsverband voldoende oog te hebben voor de ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen, zoals LGF en OAB. Daarbij gaat het niet alleen om het ondersteunen van scholen bij het voeren van integraal beleid, dat wil zeggen het integreren van WSNS, LGF en OAB en het beleid afstemmen op de leerlingenpopulatie van de school (Bosker & Doolaard in Meijer, 2004), maar ook om afstemming met gemeenten, REC's en CvI's (Commissies voor de Indicatiestelling).

Uit de WSNS-monitor over het schooljaar 2003/04 (Sontag e.a., 2004; Smeets e.a., 2004) blijkt dat de benodigde samenwerking en afstemming voorzichtig van de grond aan het komen is, maar dat er nog wel een aantal verbeteringen mogelijk zijn. Zo blijkt op het punt van samenwerking met:

- jeugdzorg: dat de samenwerking met Jeugdzorg nog moeizaam verloopt, maar dat dit aan het verbeteren is door de oprichting van JAT's (JeugdAdviesTeams); 40% van de samenwerkingsverbanden zegt daarmee bezig te zijn;
- voortgezet onderwijs: dat in een kwart van de samenwerkingsverbanden er afstemming is tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs over doorlopende leerlijnen en dat er in eenderde van de samenwerkingsverbanden afspraken zijn gemaakt over de overdracht van leerlingengegevens;

- LGF: dat tweederde deel van de samenwerkingsverbanden beleid heeft ten aanzien van LGF-leerlingen en dat in de helft van de verbanden het LGF-beleid en het zorgbeleid van de scholen op elkaar afgestemd wordt. Ook blijkt dat in ruim een derde van de verbanden de PCL redelijk zicht heeft op het aantal LGF-leerlingen in het verband. Tot slot blijkt dat de PCL in één op de zeven verbanden werkafspraken heeft gemaakt met het CvI;
- onderwijsachterstanden: dat minder dan een kwart van de samenwerkingsverbanden beleid heeft geformuleerd ten aanzien van onderwijsachterstandsleerlingen of afstemmingsafspraken heeft gemaakt met de gemeente over deze categorie leerlingen.

### *Kwaliteitsbeleid*

Onder het kwaliteitsbeleid van het samenwerkingsverband vallen de evaluatie en monitoring van de leerlingenzorg, het zorgplan en het afleggen van verantwoording aan de onderwijsinspectie.

Van het uitvoeren van structurele evaluatie en kwaliteitsmonitoring is volgens de WSNS-monitor (Sontag e.a., 2004) in veel samenwerkingsverbanden nog onvoldoende sprake. Ook is er volgens Smeets e.a. (2003) in veel verbanden nog onvoldoende zicht op belangrijke sturingsinformatie, zoals de herkomst van de instroom, verwijzingsaantallen van individuele scholen en andere ken- en stuurgetallen. Het verbeteren van de informatiestromen kan leiden tot meer inzicht in leerlingstromen en te verwachten ontwikkelingen daarin, in de deskundigheid en het zorgprofiel van de basisscholen en in redenen van verwijzing.

Volgens de coördinatoren werken inmiddels veel verbanden aan het verbeteren van hun kwaliteitsbeleid. Er worden diverse gegevens verzameld, maar er is nog onvoldoende aandacht voor gegevens omtrent de ontwikkeling van de zorgleerlingen. Daarnaast is er slechts in geringe mate kennis van de behoefte aan materiaal en scholing ter ondersteuning van de leerlingenzorg. Gesteld wordt dan ook dat de meerwaarde van het samenwerkingsverband groter zou worden als de verbanden meer met ken- en stuurgetallen zouden werken (Smeets e.a., 2004).

De Inspectie van het Onderwijs (2003b) constateert dat gezien de huidige wetgeving het samenwerkingsverband en de PCL geen objecten van inspectietoezicht zijn. Het toezicht richt zich op de school en de klas. Wel is de inspectie in opdracht van de minister aan het nadenken over een nieuwe aanpak van het toezicht op de verbanden. Dat het verstevigen van het toezicht op het samenwerkingsverband vruchtbaar is, laat de evaluatie van de specifieke aanpak van de wachtlijsten zien. De verbanden die met extra geld en onder toezicht van de inspectie planmatig hebben gewerkt aan het oplossen van een aantal structurele problemen hebben waardering voor de specifieke aanpak: het werken met resultaatgerichte verbeterplannen is volgens hen een impuls voor echte verbeteringen en de inspectiemonitor werkt stimulerend.

### *Bekostiging*

Aan het slot van deze paragraaf over de randvoorwaarden voor een succesvol samenwerkingsverband wordt stilgestaan bij de invloed van de bekostigingssystematiek op het functioneren van samenwerkingsverbanden.

Volgens Keesenberg (in Meijer, 2004) heeft de koppeling van de bekostiging aan het speciaal onderwijs geleid tot weinig ruimte voor oplossingen op maat. Het geld gaat nu of naar het reguliere onderwijs of naar het speciaal onderwijs.<sup>8</sup> In de praktijk blijkt dat er tussenvormen mogelijk zijn, zoals hulpklassen of zorggroepen (Sontag e.a., 2004). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat maar weinig samenwerkingsverbanden van deze mogelijkheid gebruik maken.

Pijl (in Meijer, 2004) beoogt dat voor een goed werkend samenwerkingsverband een gemeenschappelijk ervaren probleem van groot belang is. In de samenwerkingsverbanden is de meest dringende reden om samen te werken het verdelen van het zorgbudget. Maar dan moet er wel daadwerkelijk iets te verdelen zijn. Als het zorgbudget geheel naar het speciaal basisonderwijs gaat of automatisch meeverhuist als de leerling naar het speciaal basisonderwijs gaat, is er volgens Pijl weinig

<sup>8</sup> Uit Sontag e.a. (2004) blijkt dat de overhead van samenwerkingsverbanden minder is dan 10% van het totale zorgbudget.

meerwaarde van het verband. Het is daarom belangrijk voor een samenwerkingsverband om ervoor te kiezen dat het zorgbudget ook daadwerkelijk in het reguliere basisonderwijs wordt gestopt. Om een structurele reden voor samenwerking op te leggen, beoogt Pijl om het zorgbudget te oormerken als budget voor reguliere scholen.

Rest nog de vraag vanuit de politiek of de huidige bekostigingsstructuur niet eerder leidt tot belemmeringen voor zorg op maat, omdat de basisscholen wellicht leerlingen langer in het reguliere onderwijs houden dan voor het kind goed is. De reden hiervoor kan zijn dat de school het zorgbudget niet kwijt wil, of omdat het samenwerkingsverband niet meer verwijzingen wil.<sup>9</sup> Op deze vraag geven de momenteel beschikbare onderzoeken over WSNS geen antwoord.

## 2.7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is gekeken naar het WSNS-beleid zoals dat landelijk, regionaal en op het niveau van de school en de klas vorm heeft gekregen. De vraag is of het WSNS-beleid zijn vruchten heeft afgeworpen. In deze laatste paragraaf worden de belangrijkste opbrengsten en knelpunten uit de verschillende onderzoeken samengevat en gerubriceerd naar het niveau van het landelijk beleid, het samenwerkingsverband en de school/klas. Tot slot worden de aanbevelingen samengevat die de verschillende onderzoekers in hun rapporten hebben gedaan.

### *Opbrengsten*

De kwantitatieve doelstelling van WSNS – het terugdringen van de groei van het speciaal basisonderwijs – is gerealiseerd. De groei van het speciaal onderwijs voor leerlingen met leerachterstanden of leer- en/of opvoedingsmoeilijkheden is definitief omgebogen. Het deelnamepercentage is in ruim tien jaar tijd afgenomen van 3,79% in 1992 tot 3,22% in 2003. Opgemerkt wordt dat een basisschool niet frequent verwijst: op jaarbasis wordt gemiddeld 0,7 leerling naar het speciaal basisonderwijs verwezen.

Geconcludeerd wordt dat de wetgeving van drie plaatsingsdata effect heeft op de snelheid van plaatsen (Inspectie van het Onderwijs, 2003a). Het blijkt dat er sprake is van een forse daling van het aantal leerlingen op een wachtlijst, dat leerlingen sneller worden geplaatst en dat er minder leerlingen wachten op een PCL-onderzoek. Ook de specifieke aanpak bij 42 samenwerkingsverbanden met een hardnekkige wachtlijstproblematiek heeft bijgedragen aan een daling van de wachtlijsten.

In vrijwel alle onderzoeken wordt vastgesteld dat het samenwerkingsverband de spil is van het WSNS-beleid. De interne begeleiders spelen daarin een belangrijke verbindende rol. De meerwaarde van het samenwerkingsverband ligt vooral op het verbeteren van de kwaliteit van de zorgstructuur en het onderwijs door de scholen te ondersteunen bij hun professionalisering. De meerwaarde van het samenwerkingsverband op de leerlingprestaties is indirect. Smeets e.a. (2004), Hofman, Houtman en Bosker & Doolaard (allen in Meijer, 2004) laten zien dat het samenwerkingsverband ook op dit terrein zijn meerwaarde heeft getoond.

De coördinatoren geven aan tevreden te zijn over de invloed van het WSNS-beleid (Sontag e.a., 2004): door WSNS is er meer samenwerking tot stand gekomen, is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zorgleerlingen ontstaan en is er een betere zorgstructuur opgebouwd. Daarnaast levert het samenwerkingsverband een concrete bijdrage door te werken aan het verbeteren van de professionaliteit van leerkrachten door intervisie, collegiale consultatie, planmatig werken en kennisuitwisseling. Door het opzetten van netwerken voor interne begeleiders levert het verband een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de interne leerlingenzorg, de kwaliteitszorg en de professionalisering van de scholen. De coördinatoren zien het WSNS-beleid in zijn algemeenheid als een belangrijke aanjager van onderwijsvernieuwingen.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer: Verslag van een algemeen overleg, 21860 nr. 74, 2004.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconstateerd worden dat de WSNS-doelen op het niveau van het samenwerkingsverband en de school deels zijn behaald. De onderzoeken laten zien dat verbeteringen op het niveau van de klas nog achterblijven (zie knelpunten). Maar ook hier kunnen opbrengsten genoemd worden. Smeets e.a. (2004) constateert dat er nadrukkelijk gewerkt wordt op scholen aan de kwaliteit van de leerlingenzorg en aan het indalen van WSNS op de werkvloer, door leraren meer verantwoordelijkheid te geven bij het opstellen van handelingsplannen en door het bieden van extra zorg in de klas.

De inspectie (2004a) constateert in het schooljaar 2002/03 een flinke vooruitgang bij de basisscholen op verschillende kwaliteitskenmerken: op bijna de helft van de scholen vertoont het leerstofaanbod duidelijk een doorgaande lijn. Er is ook sprake van een stevige versterking van de leerlingenzorg. Scholen slagen er beter in problemen bij leerlingen vroegtijdig te signaleren en een toenemend aantal scholen volgt de vorderingen van de leerlingen systematisch met behulp van leerlingvolgsystemen.

### *Knelpunten*

Naast de opbrengsten van WSNS zijn er ook knelpunten. Op de eerste plaats zijn er knelpunten op het niveau van het samenwerkingsverband. Sontag e.a. (2004) stelt vast dat er sprake is van een toegenomen druk op leraren en schoolteams - zowel in het regulier als in het speciaal basisonderwijs - door verdichting van de problematiek en krapte van middelen. Smeets (in Meijer, 2004) voegt daar aan toe dat het speciaal basisonderwijs nog onvoldoende functioneert als vraagbaak en als ambulante begeleider voor leraren en teams en dat de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden gering is. Ook ervaren scholen knelpunten vanwege de marktwerking; scholen zijn huiverig voor slecht presterende WSNS-leerlingen, omdat ze steeds meer op hun cognitieve scores worden afgerekend door de buitenwereld (Meijer, 2004).

In de randvoorwaardelijke sfeer blijkt dat de sterke autonomie van de afzonderlijke scholen een bedreiging vormt voor de bestuurskracht van het samenwerkingsverband. Hierdoor blijkt in de praktijk het bovenscholse beleid niet altijd van de grond te komen. Tevens zijn er knelpunten in de afstemming met andere partijen zoals de jeugdzorg, het voortgezet onderwijs, gemeenten, REC's en CvI's (Sontag e.a., 2004). Ook is nog onvoldoende sprake van het uitvoeren van structurele evaluatie en kwaliteitsmonitoring en het werken met ken- en stuurgetallen. Er worden diverse gegevens verzameld door het samenwerkingsverband, maar er is nog onvoldoende aandacht voor gegevens omtrent de ontwikkeling van de zorgleerlingen (Smeets e.a., 2003). Tot slot blijkt dat in de praktijk de bekostigingsstructuur weinig invloed heeft op de individuele verwijzing, omdat in de meeste verbanden het zorgbudget wordt verdeeld zonder onderscheid te maken tussen veel of weinig verwijzers. Hierdoor verdwijnt de financiële prikkel (Pijl en Keesenberg beiden in Meijer, 2004). In veel samenwerkingsverbanden is hier bewust voor gekozen om de samenwerking niet bij voorbaat te laten mislukken.

Op het niveau van de klas is het belangrijkste knelpunt dat verbeteringen in het didactisch handelen van de leerkracht achterblijven. Leraren beschikken nog over onvoldoende vaardigheden om onderwijs op maat te bieden (Meijer, 2004). Bovendien zien leraren het omgaan met zorgleerlingen vaak niet als integraal onderdeel van hun taak, waardoor ze snel geneigd zijn om de verantwoordelijkheid voor deze leerlingen aan iemand anders over te dragen. Naast een positieve houding van de leerkracht ontbreekt het in het onderwijs ook aan de noodzakelijke geschikte materialen, tijd voor reflectie, collegiale consultatie e.d.. De onderwijsinspectie (2004a) constateert dat de doorgaande lijn in het leerstofaanbod, aandacht voor leersstrategieën en afstemming op verschillen tussen leerlingen zwakke kanten van de basisscholen blijven. Leersstrategieën krijgen op de helft van de scholen nog niet genoeg aandacht en op niet meer dan een derde van de scholen slagen leraren erin hun lessen af te stemmen op de verschillende leerbehoeften van hun leerlingen. Het afnemen van toetsen en opzetten van procedures is op de meeste scholen wel ingeburgerd, maar de gegevens worden niet gebruikt voor de evaluatie van leerlingen, voor een betere afstemming van het aanbod op

de verschillende leerlingen, of voor het verbeteren van het didactisch handelen van de leerkracht (Houtveen in Meijer, 2004).

Tot slot moet hier nog opgemerkt worden dat er geen consensus bestaat over de uitwerking van de term adaptief onderwijs (Blok, 2004). Dat maakt het soms moeilijk de uitkomsten van de diverse onderzoeken met elkaar te vergelijken. Ook wordt op basis van een groot aantal effectstudies geconstateerd dat er slechts bescheiden indicaties zijn dat het adaptief (of adaptiever) maken van onderwijs tot betere onderwijsresultaten leidt.

### *Aanbevelingen*

In de aangehaalde onderzoeken en reviews worden verschillende suggesties gedaan om zaken te verbeteren. Een samenvatting van deze aanbevelingen geeft het volgende beeld.

Voor het landelijke niveau worden door Meijer (2004) de volgende aanbevelingen gedaan:

- het verbeteren van de afstemming met andere beleidstrajecten zoals OAB en LGF (zie hoofdstuk 5);
- het verbeteren van de pabo's en in-service training. Het beeld is dat pabo's nog te veel opleiden tot klassieke leraar en minder aandacht hebben voor het leren omgaan met verschillen.

Om het samenwerkingsverband te versterken, geven Hofman (in Meijer, 2004) en Smeets e.a. (2004) de volgende aanbevelingen:

- de regiefunctie van (sub)verbanden moet gestimuleerd worden;
- samenwerkingsverbanden moeten speerpunten van beleid kiezen;
- de zorgstructuur in alle scholen, dus ook in de speciale scholen voor basisonderwijs, moet versterkt worden;
- verbanden met problemen moeten opgespoord worden en voor die verbanden moet specifiek beleid gemaakt worden;
- de bovenschoolse zorg moet verbeterd worden, onder andere door het organiseren van gezamenlijke activiteiten in het samenwerkingsverband;
- de samenwerking met hulpverlenende en ondersteunende instanties zoals Bureaus Jeugdzorg en REC's en met andere partijen zoals het voortgezet onderwijs moet versterkt worden;
- de interne begeleider moet een spilfunctie hebben;
- het werken met ken- en stuurgetallen moet gemeengoed worden.

Tot slot worden door Meijer (2004) en Smeets e.a. (2003) diverse suggesties gedaan om het onderwijs in de klas te verbeteren:

- Internationaal onderzoek laat zien wat effectieve werkwijzen in de klas zijn, te weten: heterogeen groeperen, samenwerkend leren, systematische preventie en aanpak van gedragsproblemen, team-teaching of samenwerkend onderwijzen en doelgericht en planmatig onderwijs.
- Er moet meer aandacht worden besteed aan innovatieve benaderingen: succesvolle aanpakken moeten actief verspreid worden en er moeten systematisch opgezette uitwisselingsprogramma's georganiseerd worden.
- De kwaliteit van het regulier en speciaal basisonderwijs moet verbeterd worden, onder andere door het werken vanuit een gezamenlijke visie, het versterken van een positieve houding ten opzichte van integratie door directie en team, het inrichten van een goede zorgstructuur, het bevorderen van een grote deskundigheid van interne begeleider en leraren.
- Er moet voor de leerkrachten meer tijd voor reflectie ingebouwd worden. Ook moet de professionalisering zich primair richten op het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Hiertoe moeten onder andere inhoudelijke netwerken en seminars opgericht worden.

## Hoofdstuk 3    **LeerlingGebonden Financiering**

### 3.1    **Inleiding**

Op basis van recent (najaar 2004) verschenen onderzoeken (Koster e.a., 2004; Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004) wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de eerste resultaten van het LGF-beleid. De onderzoeken hebben betrekking op de mate waarin het LGF-beleid de gewenste integratie realiseert, op de positie van de ouders binnen LGF en op de rol van de REC's en de indicatiestelling. De WEC (Wet op de Expertisecentra) regelt het LGF-beleid en is op 1 augustus 2003 in werking getreden. Dit betekent dat de onderzoeken slechts een eerste indicatie kunnen geven van de opbrengsten en knelpunten van het LGF-beleid. Bovendien moet bij alledrie de onderzoeken de kanttekening worden geplaatst dat ze - mede door de korte doorlooptijd en de recente invoering van het beleid - beperkt zijn van opzet (bijvoorbeeld door oververtegenwoordiging van leerlingen uit een bepaald cluster, door ondervraging van een beperkt aantal scholen of door een beperkt aantal cases van (zes) niet-geplaatste leerlingen en van (twintig) leerlingen waarvan de ontwikkelingen zijn gevolgd). Ondanks deze beperkingen geven de onderzoeken een beeld van de werking van de indicatiestelling, de ervaringen van ouders en scholen met de indicatiestelling, het plaatsingsbeleid, het handelingsplan en de ontwikkeling van geplaatste leerlingen.

Het overzicht wordt aangevuld met informatie uit het Onderwijsverslag 2002/03 (Inspectie van het Onderwijs, 2004) en de meest actuele onderzoeksrapporten van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI, 2004a t/m 2004g), waarin wordt aangegeven wat de ervaringen zijn met de toepassing van leerlinggebonden financiering.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het LGF-beleid: de ontstaansgeschiedenis, de doelen en middelen en de wettelijke regeling. In paragraaf 3.3 komen de cijfers met betrekking tot LGF aan bod. De vraag of het eerste LGF-jaar een positieve invloed heeft gehad op de gewenste doelen, staat centraal in de paragrafen 3.4 en 3.5. Paragraaf 3.4 zoomt in op de ontwikkelingen in klas en school, terwijl paragraaf 3.5 stilstaat bij de regionale ontwikkelingen: de rol van het REC (Regionaal Expertise Centrum) en de CvI (Commissie voor de Indicatiestelling). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van conclusies en aanbevelingen uit de diverse onderzoeken.

### 3.2    **Het LGF-beleid**

#### *Ontstaansgeschiedenis*

In de eerste helft van de jaren negentig is het stil geweest rond de diverse soorten (voortgezet) speciaal onderwijs. In 1995 zijn de scholen voor blinden en voor slechtziende kinderen vanwege het dalende leerlingenaantal gefuseerd tot vier instellingen voor onderwijs aan visueel gehandicapte leerlingen. Het merendeel van de leerlingen zat en zit geïntegreerd op reguliere scholen met ambulante begeleiding uit de instellingen. De meerkosten voor dit onderwijs worden gebudgetteerd zodat de terugloop van het leerlingenaantal niet leidt tot een onaanvaardbare vermindering van expertise. De vier instellingen beslissen zelf over de inzet van de middelen.

Voor de overige soorten (voortgezet) speciaal onderwijs is in 1995 het beleidsplan LGF verschenen. In dit plan wordt voorgesteld:

- voor auditief lichamelijk, verstandelijk en gedragsmatig gehandicapte kinderen integratie in het reguliere onderwijs middels een leerlinggebonden budget mogelijk te maken;
- het (voortgezet) speciaal onderwijs te reorganiseren door vorming van vier clusters van soorten (voortgezet) speciaal onderwijs en REC's.

Deze twee grondgedachten worden in de jaren daarna in een langdurig beleids- en wetgevingstraject verder uitgewerkt onder de noemer LeerlingGebonden Financiering. De uitwerking is eerst gericht op het stimuleren van de REC-vorming en het ontwikkelen van een systeem van onafhankelijke indicatiestelling. Uiteindelijk is op 1 augustus 2003 de WEC van kracht geworden.

#### *Doelen en middelen*

Het LGF-beleid is meer dan een verandering van de plaats waar het geld naar toe gaat (van de school naar de leerling met een handicap of stoornis). De doelstelling van het beleid is breder:

1. het bevorderen van de integratie en emancipatie van leerlingen met een handicap of stoornis in het regulier onderwijs;
2. het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een handicap of stoornis;
3. het bevorderen van de keuzevrijheid van de ouders.

Om deze doelen te realiseren worden onder andere de volgende middelen ingezet:

- een nieuw financieringssysteem (rugzak);
- het vormen van de REC's;
- nieuw ontwikkelde procedures/criteria voor indicatiestelling;
- een handelingsplan voor iedere geplaatste leerling.

#### *Wettelijke regeling*

De WEC kent de volgende hoofdpunten:

- Gehandicapte leerlingen kunnen met een leerlinggebonden budget geplaatst worden in het reguliere basis en voortgezet onderwijs. Een deel van dit budget moet verplicht ingezet worden om ambulante begeleiding in te kopen bij het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- De schoolsoorten zijn verdeeld in vier clusters: visueel gehandicapten (cluster 1), auditief gehandicapten/spraak- en taalproblemen (cluster 2), lichamelijk/verstandelijk gehandicapten (cluster 3), leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4).
- De bestaande scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn aangesloten bij een REC. Per cluster is er een landelijk dekkend netwerk van REC's. De REC's hebben taken op het gebied van de indicatiestelling, de begeleiding van ouders, de ambulante begeleiding en de spreiding van nevenvestigingen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
- De bekostiging van het stelsel is niet gebudgetteerd. Voor elke geïndiceerde leerling is er financiering (open einde). De toelating tot leerlinggebonden financiering of het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt bepaald door CvI's. Deze CvI's worden opgericht en instandgehouden door de REC's maar zijn verder onafhankelijk en hanteren landelijk vastgelegde criteria.
- Als de geïndiceerde leerling aan de criteria voldoet, hebben de ouders de vrijheid te kiezen voor regulier onderwijs met een rugzak of voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Op de indicatiestelling wordt toezicht gehouden door de LCTI. Deze commissie adviseert de minister over de vaststelling van de criteria en ziet erop toe of de CvI's deze criteria goed hanteren. De CvI's moeten daartoe rapporteren aan de LCTI.

### **3.3 Cijfermatige ontwikkelingen**

#### *Aantallen en ontwikkelingen*

Bijlage 1 presenteert de leerlingenaantallen per schoolsoort vanaf de teldatum oktober 1999 tot en met oktober 2003 (Cfi, 2004). De tabel laat zien dat er op 1 oktober 2003 ruim 33.500 leerlingen het speciaal onderwijs en bijna 20.500 leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs bezoeken. Het gaat in totaal om ruim 54.000 leerlingen. In het speciaal onderwijs vormt het ZMLK (zeer moeilijk lerende kinderen) met ruim 10.000 leerlingen de schoolsoort met de meeste kinderen. In het voortgezet onderwijs is dit het ZMOK (zeer moeilijk opvoedbare kinderen) met bijna 8.900 leerlingen.

Bijlage 1 laat ook de groei per schoolsoort zien in vergelijking met het voorgaande jaar. In totaal groeit het (voortgezet) speciaal onderwijs in de periode van oktober 2002 naar oktober 2003 met 4,58%. Het speciaal onderwijs kent in die periode een groei van 1,53%. De jaren daarvoor lag die groei per jaar rond 5%. In het voortgezet speciaal onderwijs betreft de groei van het afgelopen jaar 10,00%. Ten opzichte van het jaar daarvoor is die groei wat minder, het was 12,16%; maar in de perioden daarvoor was de groei minder, namelijk rond de 6% en 7%. Al met al kan worden vastgesteld dat het (voortgezet) speciaal onderwijs groeit, dat de groei wat lijkt afgevlakt in het speciaal onderwijs en nog flink is in het voortgezet speciaal onderwijs.

Smeets (in Meijer, 2004) stelt vast dat in de periode van 1992 tot en met 2002 de deelname aan het speciaal onderwijs is gestegen van 1,43% naar 2,02%. Opvallende stijgers zijn ZMLK, MG (meervoudig gehandicapten), LZ (langdurig zieken), en ESM (leerlingen met ernstige spraak- en taalmoeilijkheden). Vooral in het voortgezet onderwijs is er sprake van een sterke groei; het ZMOK en ZMLK is met meer dan 100% gestegen. Daar staat tegenover dat de deelname aan het LWOO (leerwegaanvullend onderwijs) en Praktijkonderwijs is gedaald. Volgens Smeets wordt de stijging onder meer verklaard door de langere verblijfsduur in het (voortgezet) speciaal onderwijs en door een toename van het aantal allochtone leerlingen. Hij wijst er op dat een basisschool niet frequent verwijst: per jaar verwijst een basisschool gemiddeld 0,22 leerling naar een vorm van speciaal onderwijs. De meeste leerlingen zitten in de groepen 2, 3 en 4 wanneer ze worden verwezen.

#### *Leerlingenstromen*

Smeets (in Meijer, 2004) is voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs nagegaan wat de instroom van leerlingen was. Zijn analyse laat zien dat er de afgelopen jaren weliswaar sprake is van een groei van het aantal instromende leerlingen, maar dat de verdeling van herkomst van die leerlingen geen grote veranderingen laat zien: ruim eenderde komt van de basisschool, eentiende komt uit het speciale school voor basisonderwijs, een vijfde is afkomstig van een ander REC en eenderde van een medisch kinderdagverblijf, kinderdagverblijf voor geestelijk gehandicapten en geen onderwijs.

Ook de instroom van het voortgezet speciaal onderwijs is toegenomen, maar voor deze vorm van onderwijs geldt eveneens dat de verdeling van herkomst geen grote veranderingen laat zien. Zo is de helft van de kinderen afkomstig van een ander REC (REC-speciaal onderwijs en REC-voortgezet speciaal onderwijs), komt 5% uit het basisonderwijs en 5% uit het speciaal basisonderwijs en is een kwart afkomstig van het voortgezet onderwijs. Wel blijkt er een toename van leerlingen afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs-LOM/MLK/VSO en een afname van kinderen uit de categorie overige/geen onderwijs.

#### *Aantal dossiers in het schooljaar 2003/04*

De LCTI heeft in het najaar van 2004 een aantal onderzoeksrapporten (LCTI, 2004a tot en met 2004g) gepubliceerd waarin ze haar ervaringen met de toepassing van LGF beschrijft. In deze rapporten wordt ook een beeld gegeven van het aantal dossiers dat bij de LCTI is binnengekomen in het schooljaar 2003/04. Voor cluster 2 betrof het in totaal 4375 dossiers. De meeste dossiers hebben betrekking op ESM (64%), slechthorend (25%) en doof (9%). Bij deze dossiers was ruim de helft toelaatbaar en eenderde was toelaatbaar via beredeneerde afwijking. Voor cluster 3 ging het om in totaal 9459 dossiers, waarvan bijna de helft ZMLK (IQ<60) en een vijfde deel LG (lichamelijk gehandicapten). Van deze dossiers was 87% direct toelaatbaar en was 10% toelaatbaar via beredeneerde afwijking. Voor cluster 4 betrof het in totaal 5696 dossiers met een indicatie voor cluster 4. Van deze dossiers was tweederde toelaatbaar en was een kwart toelaatbaar via beredeneerde afwijking.

Tabel 3.1 laat per cluster de herkomst van de dossiers zien. Voor cluster 2 betreft het in bijna 60% van de gevallen dossiers van leerlingen afkomstig uit het basisonderwijs, in 15% zat het kind nog niet op school en in 13% van de gevallen betreft het een leerling uit het speciaal onderwijs. Voor cluster 3 komt eenderde deel van de dossiers van een leerling uit het basisonderwijs of van een school voor

speciaal onderwijs en 16% van een kind dat nog niet op school zat. Voor cluster 4 betrof 39% van de dossiers een leerling uit het basisonderwijs, in 16% van de gevallen zat het kind nog niet op school.

**Tabel 3.1: De onderwijsvoorziening waar de aangemelde leerlingen van afkomstig zijn, verdeeld naar cluster**

	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
<b>Onderwijsvoorziening:</b>			
- (nog) geen school	15%	16%	16%
- regulier basisonderwijs	59%	32%	39%
- speciaal basisonderwijs	5%	8%	12%
- WEC-school (so)	13%	30%	12%
- WEC-school (vso)	1%	10%	5%
- VMBO zonder LWOO	3%	1%	3%
- VMBO met LWOO		1%	6%
- Praktijkonderwijs	0%	1%	1%
- HAVO/VWO	2%	0%	2%
- overige voortgezet onderwijs	2%	1%	3%
- onbekend	0%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%

(o.b.v. LCTI, 2004a t/m 2004c)

Op basis van de cijfers van de LCTI en het departement kan geconcludeerd worden dat na een jaar zo'n 7500 rugzakken zijn toegekend. De LCTI (2004e) constateert een forse aanvraagdruk, zoals ook verwacht werd. Er tekenen zich verschuivingen af in de instroom in clusters: de instroom in cluster 2 lijkt beperkter en de instroom in cluster 4 is duidelijk toegenomen. Het gaat bij cluster 4 met name om aanvragen voor een leerlinggebonden budget om gedragsproblematiek in het regulier onderwijs te kunnen begeleiden.

#### *Verwachtingen*

De LCTI spreekt de verwachting uit dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs te zijner tijd zal stabiliseren (LCTI, 2004e). De LCTI wijst daarnaast op de veranderende leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs. Dit wordt onder andere veroorzaakt door demografische factoren en verzwaring van de problematiek. De LCTI heeft velddeskundigen gevraagd hun verwachtingen uit te spreken over het aanbod en de selectie van leerlingen in de toekomst (LCTI, 2004e). Voor die aanpak is gekozen omdat er nog geen cijfermatige vergelijkingen getrokken kunnen worden.

Het beeld is dat er in cluster 2 minder instroom zal zijn vanwege de criteria voor de onderwijsbeperking en toereikende zorg. Dit wordt vooral veroorzaakt door een verminderde instroom van jonge kinderen in het SH (slecht horenden)- en ESM-onderwijs. De inschatting is dat deze kinderen op latere leeftijd problemen gaan krijgen. Ook wordt ingeschat dat er een verdichting van de problematiek gaat optreden.

Voor cluster 3 is de verwachting dat er voor het ZML (zeer moeilijk lerend) verschillende verschuivingen optreden: jonge kinderen zullen waarschijnlijk met een rugzak naar het regulier onderwijs gaan, voor kinderen met het Downsyndroom zullen meer indicaties worden aangevraagd. Er wordt een extra instroom verwacht voor voortgezet speciaal onderwijs-ZML, met name voor leerlingen met een IQ tussen 35 en 60 en bijkomende gedragsproblemen. Ook zal er naar verwachting een extra instroom zijn van leerlingen vanuit de kinderdagcentra, omdat er geen IQ-ondergrens is in de indicatiecriteria. Tot slot is de inschatting dat het aantal leerlingen voor LG-ambulante begeleiding of LZ-ambulante begeleiding afneemt.

Voor cluster 4 constateren de deskundigen dat de Regeling LGF een uitweg biedt voor lang gehoorde signalen uit het regulier onderwijs dat scholen worstelen met veel ernstige gedragsproblematiek waar

geen goede hulp voor te vinden was. Daarnaast is de inschatting dat het aantal aanvragen zal toenemen vanwege het daadwerkelijk beschikbaar komen van ambulante begeleiding, de herindicatie van de zittende leerlingen en een toename van kinderen met stoornissen in het autistisch spectrum. Ook is het beeld dat leerlingen met (urgent) agressief gedrag soms niet meer naar het ZMOK worden verwezen, omdat de criteria vooral gebaseerd zijn op het medisch model en minder op een problematische opvoedingssituatie.

### **3.4 Ontwikkelingen in klas en school**

Op het niveau van de klas en de school spelen alledrie de doelen van LGF een rol. De doelstelling integratie en emancipatie van leerlingen met een handicap of stoornis staat hier centraal. Daarnaast komt de gewenste verbetering van de kwaliteit van het onderwijs onder meer tot uiting in het handelingsplan dat de school voor de geplaatste leerling moet opstellen. Verder is het plaatsingsbeleid van de school van belang voor de keuzevrijheid van ouders.

#### *Integratie en emancipatie leerlingen*

Koster e.a. (2004) heeft de ontwikkelingen van twintig geplaatste leerlingen gevolgd. De achterliggende gedachte van LGF is dat kinderen met een handicap die op een reguliere school onderwijs volgen meer contact hebben met andere kinderen waardoor hun sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling wordt gestimuleerd. Dit is ook de reden voor veel ouders om te kiezen voor het reguliere onderwijs. De onderzoekers stellen echter dat fysieke integratie niet automatisch leidt tot sociale integratie. Ze onderscheiden drie soorten ontwikkelingen die van belang zijn voor een positieve integratie:

- sociale ontwikkeling (onder meer onderlinge relaties);
- cognitieve ontwikkeling (onder meer leerprestaties);
- sociaal-emotionele ontwikkeling (onder meer eenzaamheid, faalangst).

Het onderzoek laat zien dat ouders, leraren en ambulante begeleiders tevreden zijn over de sociale ontwikkeling van de gevolgde leerlingen. Medeleerlingen zijn daarentegen kritischer over de sociale integratie van de betreffende leerling. Ook wat betreft de sociaal-emotionele ontwikkeling is sprake van vooruitgang, hoewel er wel een aantal gevallen van faalangst wordt geconstateerd. De achterblijvende factor is de cognitieve ontwikkeling, vooral bij kinderen met het Downsyndroom en kinderen met motorische stoornissen.

#### *Verbetering kwaliteit onderwijs*

Voor elke geïndiceerde leerling moet de school een handelingsplan opstellen. In dit plan moeten de doelen die worden nagestreefd worden vermeld. Het handelingsplan heeft als doel dat een goede inzet van de middelen wordt gegarandeerd. Door de ouders bij het opstellen van het plan te betrekken, wordt tevens een goede communicatie met de ouders bewerkstelligd.

Koster e.a. (2004) laat zien dat de handelingsplannen vaak vaag zijn: er zijn geen meetbare doelen, het ontbreekt vaak aan een duidelijke aanpak en er is weinig aandacht voor evaluatie en het volgen van de vorderingen. Over de betrokkenheid van de ouders zijn de meningen verdeeld. Koster e.a. (2004) laat zien dat ouders vaak alleen passief bij het opstellen van het handelingsplan worden betrokken. Het plan wordt ze alleen ter goedkeuring voorgelegd en ze mogen opmerkingen maken, maar ze worden niet in het voortraject betrokken waardoor ze weinig invloed hebben om eisen aan de onderwijskwaliteit te stellen. Er is volgens de onderzoekers dan ook geen sprake van positieversterking van de ouders door de komst van het handelingsplan. Onderzoek onder de ouders zelf laat zien dat ze inderdaad niet altijd intensief betrokken zijn bij het opstellen van het handelingsplan, maar dat de meeste ouders daar geen problemen mee hebben (Vergeer e.a., 2004). De meeste ouders voelen zich voldoende betrokken en zijn daar ook tevreden mee. Ook zijn ze tevreden over de informatie in het handelingsplan wat betreft de onderwijsaanpak.

### *Vergroting keuzevrijheid ouders*

Een belangrijk doel van het LGF-beleid is het vergroten van de keuzevrijheid van ouders. De onderzoeken laten zien dat dit makkelijker klinkt dan het in de praktijk is. Uit de onderzoeken komen twee problemen ten aanzien van de keuzevrijheid naar voren: het plaatsingsbeleid van scholen en het ontbreken van informatie bij ouders en scholen (Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004).

Ten eerste is de integratie van een leerling met een handicap voor een school niet altijd even gemakkelijk. Het doet een groot beroep op kennis en vaardigheden en lang niet alle leerkrachten en scholen kunnen dat aan. Mede daarom voert een groot aantal scholen een plaatsingsbeleid of stelt vooraf voorwaarden. Vergeer e.a. (2004) spreekt over 20% van de scholen. De voorwaarden die aan plaatsing gesteld worden hebben onder andere betrekking op:

- het type beperking: vaak geen ernstige gedragsproblemen, sociaal-emotionele problemen (bijvoorbeeld autisme) of meervoudige beperkingen;
- de benodigde capaciteit van de school: zitten er al zorgleerlingen (zo ja, hoeveel en met welke zorgzwaarte);
- de benodigde kennis en expertise (belastbaarheid) van de leraar;
- de kwaliteit van de ambulante begeleiding.

Veelgenoemde argumenten die tegen plaatsing worden genoemd, zijn verstoring van de rust en veiligheid of het leerproces van andere leerlingen; te grote interferentie van zorg en onderwijs (de zorg kost teveel tijd); de opnamecapaciteit van de school is onvoldoende; te grote belasting van de leerkracht; in het speciaal onderwijs is meer kennis, tijd en aandacht voor deze beperking (Koster e.a., 2004).

Uit het onderzoek van Walraven e.a. (2004) blijkt dat de helft van de ouders slaagt bij de eerste school (vaak zat het kind al op de betreffende school) en dat 40% van de ouders twee tot vier scholen langs moet voordat het kind is geplaatst. Ouders stellen dat ze moeten 'shoppen' met hun kind (Koster e.a., 2004) of dat ze 'strijd' moeten leveren om hun kind geplaatst te krijgen (Walraven e.a., 2004). Veel ouders zeggen dat het vinden van een reguliere school moeilijk is, niet alleen door de afwijzingen, maar ook door het vaak ontbreken van een duidelijke motivering. Hierdoor voelen de ouders zich nog te vaak afhankelijk van de goodwill van de school en geen volwaardige gesprekspartner.

Koster e.a. (2004) bespreekt zes cases van positief geïndiceerde leerlingen die toch niet in het regulier onderwijs zijn geplaatst. Volgens de betrokken scholen horen de betreffende kinderen thuis op het speciaal onderwijs door de complexe problematiek en is de wens van de ouders niet realistisch. Dit geldt vooral bij kinderen met een sociaal-emotionele problematiek. Een andere genoemde reden voor niet-plaatsing is dat de opnamecapaciteit van de school is bereikt. Volgens de ouders is er ook vaak sprake van negatieve dossiervorming en spreken de scholen onderling af het kind niet op te nemen op een school binnen het samenwerkingsverband. Ook constateren ouders dat sommige scholen ronduit negatief staan ten opzichte van integratie. Volgens deze ouders biedt het rugzakje de scholen het recht om een kind naar het speciaal onderwijs te kunnen verwijzen. De ervaring van deze groep ouders is dat er sprake is van grote vrijblijvendheid van de reguliere scholen ten aanzien van al dan niet plaatsen.

Tot slot blijkt dat de meningen van de ouders wat betreft de toegankelijkheid van de scholen voor kinderen met een handicap verdeeld zijn (Walraven e.a., 2004). Volgens een kwart van de ouders is de toegang tot het regulier onderwijs door de rugzak verbeterd, 40% stelt dat het gelijk is gebleven en eenderde vindt de toegang verslechterd. Een kwart vindt dat hun kind nog steeds niet welkom is ook al heeft het rugzak, volgens 40% is hun kind nu echter wel welkom. Het is de ervaring van ouders dat door het geformuleerde selectiebeleid van reguliere basisscholen kinderen met bepaalde handicaps of stoornissen - met name kinderen met sociaal-emotionele problemen - buiten de boot vallen. Ook

bemerkt een deel van de ouders dat reguliere scholen veel mogelijkheden hebben om kinderen te weigeren en dat er hierdoor geen sprake is van echte keuzevrijheid.

Een tweede probleem ten aanzien van de keuzevrijheid van ouders is het ontbreken van kennis en informatie, zowel bij ouders als bij de scholen. Het kiezen is vaak niet makkelijk voor ouders omdat ze de benodigde kennis en expertise missen en vaak op emotionele of praktische gronden kiezen in plaats van op onderwijsinhoudelijke gronden (Koster e.a., 2004). Ook wordt bij de ouders een gebrek aan kennis geconstateerd over de gehanteerde werkwijze van de school bij het omgaan met een handicap of stoornis (Vergeer e.a., 2004). De ouders vinden ook de informatievoorziening vanuit de school over de omgang met leerlingen met een handicap of stoornis onvoldoende. Reguliere scholen weten zelf ook te weinig van het LGF-beleid en de indicatiestelling en zijn volgens veel ouders onvoldoende voorbereid op de plaatsing van leerlingen met een handicap of stoornis (Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004). Dit punt wordt ook gesignaleerd door de LCTI (2004f en 2004g).

Ondanks beide problemen, vinden de meeste ouders dat ze voldoende informatie hadden om een keuze te maken en zijn ze tevreden over de gemaakte keuze (Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004). Wel blijkt dat ouders met een hogere opleiding beter geïnformeerd zijn en vaker vasthouden aan hun wensen (Koster e.a., 2004). De meerderheid van de ouders vindt dat ze voldoende autonomie hadden en is tevreden over de toegang van het regulier onderwijs en de wijze waarop de school het kind begeleidt (Walraven e.a., 2004). Uit het onderzoek van Vergeer e.a. (2004) blijkt dat de helft van de ouders kiest voor het reguliere onderwijs en de andere helft voor het speciaal onderwijs. Het onderzoek laat zien dat er niet echt sprake is van een keuze tussen het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs. De keuze is vaak voorafgaand aan de indicatiestelling gemaakt; er worden door de ouders geen scholen van regulier en speciaal onderwijs bezocht om een weloverwogen keuze te maken. De keuze wordt sterk bepaald door de bezochte school voor de indicatiestelling: kinderen die voorafgaand aan de indicatiestelling al op het speciaal onderwijs zaten, blijven er ook vaak zitten.

### **3.5 Ontwikkelingen op regionaal niveau: REC's en CvI's**

#### *De REC's*

Om de expertise van de speciale scholen per cluster te bundelen zijn er in de regio Regionale Expertise Centra opgericht. De REC's zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het speciaal onderwijs voor het betreffende cluster in hun regio en voor de organisatie van de onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). REC's hebben tevens de taak om de ambulante begeleiding voor het reguliere onderwijs te coördineren en om ouders voorafgaand aan de indicatiestelling te informeren en te begeleiden bij de dossiervorming en na een positieve beschikking te ondersteunen bij het vinden van een geschikte school.

Uit het onderwijsverslag van de inspectie (2004a) blijkt dat in november 2003 eenderde van de REC's de coördinatie van de ambulante begeleiding op een kwalitatief voldoende manier uitvoert. De helft van de REC's heeft de coördinatie van de ambulante begeleiding uitgewerkt in een organisatiemodel, taken en verantwoordelijkheden. Tweederde van de REC's beschikt over een infrastructuur waarmee men in staat is de kwaliteit van de ambulante begeleiding te optimaliseren. Ook de voorwaarden voor samenwerking met het reguliere onderwijs zijn op bijna tweederde van de REC's van voldoende kwaliteit. Volgens de inspectie voert bijna tweevijfde van de REC's in november 2003 de begeleiding van ouders al op een verantwoorde manier uit. Daarnaast heeft 90% van de REC's een ouderbegeleider aangesteld. Volgens de inspectie is de kwaliteit van de begeleiding van de ouders in het voortraject bij een ruime meerderheid van de REC's voldoende. Minder aandacht blijken de REC's te hebben voor de beleidsvorming op het natraject en het ondersteunen van de ouders bij het zoeken naar een geschikte school. Tweederde van de REC's beschikt niet over een protocol of een afsprakenlijst voor de manier

waarop de ondersteuning van de ouders plaatsvindt. Wel hebben veel REC's beleidsvoornemens op dit gebied geformuleerd.

De onderzoeken van Vergeer e.a. (2004) en Walraven e.a. (2004) laten een minder positief beeld van de ondersteunende rol van de REC's zien. Ouders zijn lang niet altijd op de hoogte van de informatiefunctie van REC's en de REC's ondersteunen de ouders te weinig bij het samenstellen van het dossier of het vinden van een geschikte school. Veel ouders vinden het zwaar om zelf overal informatie vandaan te halen en zelf het dossier samen te stellen. Als ouders ondersteund worden ervaren ze minder belasting. Maar over de ondersteuning door de REC's zijn de ouders niet altijd tevreden.

#### *De CvI's*

Uit het eindadvies van de LCTI over het functioneren van de Regeling LGF in 2003/04 (2004g) wordt vastgesteld dat de CvI's een belangrijke kwaliteitsslag tot stand hebben gebracht als het gaat om met betrouwbare instrumenten vast te stellen wat er met een kind aan de hand is. De centrale indicatiestelling door één CvI per regio biedt mogelijkheden voor afstemming en samenwerking met andere zorginstellingen en indicatieorganen voor onderwijs en zorg. Deze samenwerking komt in verschillende regio's op gang door inspanningen van CvI's en REC's.

De kwaliteit van het onderzoek in de dossiers is duidelijk verbeterd ten opzichte van het schooljaar 2002/03. Door de LCTI wordt vastgesteld dat over het algemeen de dossiers goed compleet aangeleverd worden en de CvI's over voldoende relevante informatie beschikken om een oordeel te vormen over het stoorniscriterium en de onderwijsbeperking. Het gebruik van het onderwijskundig rapport en kwalitatief goede instrumenten is toegenomen. Informatie over de toereikendheid van de (reguliere) zorg is nog onvoldoende aanwezig.

Naast de verbeteringen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden, constateert de LCTI ook een aantal problemen rond het functioneren van de CvI (LCTI, 2004f en 2004g). Zo blijkt de onafhankelijke positie van de CvI kwetsbaar te zijn. REC's zijn bestuurlijk en organisatorisch verantwoordelijk voor de CvI. Door delegatie van werkzaamheden, door de krappe bekostiging en door diverse ge- en verboden vanuit het REC wordt de bewegingsvrijheid van de CvI soms erg klein. De krappe bekostiging van CvI's en het grote aantal aanmeldingen leiden soms tot een rigide toepassing van de criteria. Professionals binnen de speciale scholen ervaren dat de CvI's hun onderzoek niet altijd zorgvuldig bekijken. Tevens lijken veel CvI's bij het beoordelen van de dossiers nog moeite te hebben met de toepassing van de complexe regelgeving.

#### *Het indicatietraject en de indicatiecriteria*

Uit onderzoek van het LCTI (2004g) blijkt dat de procedures, documentatie en verantwoording voor de indicatiestelling en het toezicht door betrokkenen als belastend en bureaucratisch ervaren wordt. Ouders, scholen en zorginstellingen zijn niet altijd voldoende op de hoogte van de nieuwe criteria en procedures en worden bovendien geconfronteerd met kwaliteitseisen die voorheen wel gesteld maar niet geëist werden.

Uit andere onderzoeken komen zowel positieve als negatieve reacties op het indicatietraject. In het onderzoek van Walraven e.a. (2004) geeft een grote groep ouders aan tevreden te zijn over het indicatietraject: men is tevreden over de duur van het traject, de onafhankelijke indicatiestelling en de keuzevrijheid. Deze ouders voelen zich serieus genomen door de CvI. Echter, ook uit het onderzoek van Walraven klinken kritische geluiden. Ontevreden ouders vinden het indicatietraject tijdrovend en belastend: het zelf materiaal moeten verzamelen, de hoeveelheid van benodigde gegevens, teveel instanties en wachttijden bij instanties. Een kwart van de ouders vindt het traject niet transparant: er is onvoldoende zicht op het verloop en de stappen en er wordt onvoldoende informatie gegeven.

Veel ouders zijn ontevreden over de bureaucratie bij de CvI en de trage procedure (Vergeer e.a., 2004). Ook vindt men het onjuist dat de indicatie enkel gebaseerd is op het dossier, waardoor onvolledigheid of onjuistheid in het dossier directe consequenties heeft. Dit laatste wordt ook door een

groep ouders uit het onderzoek van Walraven e.a. (2004) genoemd: de indicatiestelling is nu een papieren oordeel van de CvI. De commissie krijgt zo geen goed beeld van het betreffende kind. Tot slot signaleert de LCTI (op basis van onderzoek van de Stichting Ombudsman) dat ouders soms worden afgewezen door de CvI van een cluster en dan de procedure opnieuw moeten starten bij de CvI van een ander cluster (LCTI, 2004g). Ook blijken er in sommige regio's wachtlijsten te zijn voor het aanmelden voor de indicatiestelling.

Naast het indicatietraject zijn er ook onduidelijkheden over de indicatiecriteria. Veel ouders vinden dat er onduidelijkheid is over de gehanteerde criteria en dat de criteria niet altijd helder zijn. Ook passen de standaardcriteria niet bij alle problematieken. Verder vindt een deel van de ouders de vele testen belastend voor de kinderen en ook lang niet altijd relevant (zoals de IQ-testen bij kinderen met het Downsyndroom). Tot slot blijkt dat de criteria – hoe onafhankelijk ook – in de praktijk gemanipuleerd worden door de test scores bewust laag te houden. De onderzoekers stellen dat het kind hierdoor weliswaar een positieve indicatie krijgt, maar dat de lage score slecht kan zijn voor het vervolgtraject: scholen kunnen het kind daardoor weigeren en het handelingsplan wordt onder meer op de test scores gebaseerd (Walraven e.a., 2004).

In het verslag van de LCTI over de in 2002/03 opgedane ervaringen met de criteria is een groot aantal knelpunten in kaart gebracht. In aansluiting daarop is de regelgeving in maart 2004 aangepast. De LCTI constateert in haar advies (2004g) dat de criteria voor de meeste schoolsoorten redelijk tot goed bruikbaar zijn gebleken. Toch vragen sommige criteria nog om een heroverweging. De belangrijkste knelpunten liggen bij de criteria voor kinderen met ernstige spraaktaalmoelijkheden, de criteria voor ZMLK waarbij het IQ van de leerling tussen 60 en 70 ligt en de criteria voor cluster 4.<sup>10</sup> Dit zijn ook de drie groepen waarvoor nog veelvuldig van de beredeneerde afwijking<sup>11</sup> gebruik gemaakt wordt (LCTI 2004g). Vooral bij cluster 2 is het gebruik van de beredeneerde afwijking fors toegenomen (LCTI 2004d).<sup>12</sup> De veranderde criteria hebben er wel toe geleid dat het gebruik van de beredeneerde afwijking bij cluster 3 en 4 is verminderd.

Niet alle kinderen die met een stoornis of handicap kampen, komen in aanmerking voor speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering. Het gaat om kinderen bij wie in het verlengde van hun stoornis sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie die dusdanig ernstig is, dat de zorgstructuur van het regulier onderwijs ontoereikend is om deze beperking te kunnen compenseren. Uit de analyse van de dossiers blijkt dat het nog steeds voorkomt dat de CvI's leerlingen toelaatbaar verklaren zonder dat duidelijk wordt gemaakt dat er sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie of van een ontoereikende zorgstructuur (LCTI, 2004f). Volgens het LCTI komt dit vooral nog voor bij de clusters 2 en 3. De oorzaak ligt onder meer bij een te passieve opstelling van een aantal CvI's. Deze blijken nog te vaak dossiers in behandeling te nemen die onvoldoende informatie over de betreffende criteria bevatten. Ook blijkt dat de handelingsplannen van de voor herindicatie aangemelde leerlingen vaak onvoldoende informatie bevatten over de verleende hulp (en het effect ervan) en over de in te zetten expertise. Dit laatste komt mede doordat scholen en leerkrachten nog onvoldoende kennis en vaardigheden hebben voor het opstellen van een individueel handelingsplan voor leerlingen met een handicap of stoornis en dat ze ondersteuning nodig hebben om de zorg die zij hun leerling geboden hebben goed te documenteren (LCTI, 2004e). Ook ervaren de

<sup>10</sup> Ondanks het aanpassen van enkele criteria in maart 2004, blijft het grootste probleem in cluster 4 het aantonen van de aanwezigheid van ontwikkelingspathologie en/of ernstige gedragsproblemen. Ook blijft het lastig om de voor cluster 4 geldende criteria op het terrein van de belemmering van de onderwijsparticipatie objectief te toetsen. Dat geldt niet alleen voor het aantonen van ontbreken van algemene leervoorwaarden maar ook voor de aanwezigheid van een gevaar voor zichzelf of anderen en voor de ontoereikendheid van de reguliere zorgstructuur.

<sup>11</sup> Als een leerling wordt geïndiceerd op basis van een beredeneerde afwijking, dan betekent dat dat de CvI het kind niet volgens de criteria kan indiceren, terwijl zij toch van mening is dat het kind op het speciaal onderwijs is aangewezen.

<sup>12</sup> De beredeneerde afwijkingen bij cluster 2 kenmerken zich doordat voornamelijk niet wordt voldaan aan het stoorniscriterium. Dit geldt vooral voor de schoolsoort slechthorend: in 87% van het aantal beredeneerde afwijkingen slechthorend wordt niet voldaan aan het criterium stoornis gehoorverlies. Dit valt te verklaren door het groot aantal ESM-leerlingen die voortgezet speciaal onderwijs behoeven. Omdat de schoolsoort VSO ESM niet bestaat, worden leerlingen met ernstige spraaktaalproblemen die voortgezet speciaal onderwijs behoeven, nu aangemeld voor een slechthorend-indicatie terwijl ze niet aan het criterium stoornis gehoorverlies voldoen.

scholen de herindicatie als belastend, vooral als de school de organisatorische en inhoudelijke relatie met de evaluatie van het handelingsplan nog niet gelegd heeft (LCTI, 2004g). Tot slot blijkt dat er vaak nog onvoldoende kennis aanwezig is over de regelgeving en het gebruik van de indicatiecriteria bij beroepsgroepen die zich met de verwijzing bezig houden, zoals logopedisten, pedagogen en medewerkers van bureaus jeugdzorg.

### 3.6 Conclusies en aanbevelingen

Het LGF-beleid heeft tot doel het bevorderen van de integratie en emancipatie van leerlingen met een stoornis of handicap in het regulier onderwijs, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs aan deze leerlingen en het bevorderen van de keuzevrijheid van de ouders. In het voorliggende hoofdstuk is gekeken in welke mate deze doelen worden gerealiseerd. In deze paragraaf worden de belangrijkste opbrengsten, knelpunten en aanbevelingen uit de diverse onderzoeken samengevat.

#### *Opbrengsten en knelpunten*

De gegevens van oktobertelling 2003 laten zien dat ruim 54.000 leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs volgen: ruim 33.500 kinderen bezoeken het speciaal en bijna 20.500 leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs. Ten opzichte van het vorige jaar is het (voortgezet) speciaal onderwijs gegroeid met zo'n 5%. Het speciaal onderwijs laat een groei zien van ruim 1.5% en het voortgezet onderwijs van 10%. Het lijkt er op dat de groei in het speciaal onderwijs dit jaar is afgevlakt en dat het voortgezet speciaal onderwijs nog steeds flink groeit.

In de periode van 1992 tot en met 2002 is de deelname aan het speciaal onderwijs gestegen van 1,43% naar 2,02% (Smeets in Meijer, 2004). De stijging wordt onder meer verklaard door de langere verblijfsduur in het (voortgezet) speciaal onderwijs en door een toename van het aantal allochtone leerlingen. Opgemerkt moet worden dat een basisschool niet frequent verwijst: per jaar verwijst een basisschool gemiddeld 0,22 leerling naar een vorm van speciaal onderwijs.

De LCTI (2004e) constateert een forse aanvraagdruk, zoals ook verwacht werd. Er tekenen zich verschuivingen af in de instroom in clusters: de instroom in cluster 2 lijkt beperkter en de instroom in cluster 4 is duidelijk toegenomen. Het gaat bij cluster 4 met name om aanvragen voor een leerlinggebonden budget om gedragsproblematiek in het regulier onderwijs te kunnen begeleiden. Bij cluster 2 is het gebruik van de beredeneerde afwijking fors toegenomen. Het gebruik van de beredeneerde afwijking daarentegen is bij cluster 3 en vooral bij cluster 4 verminderd.

Op basis van de cijfers van de LCTI en het departement kan vastgesteld worden dat na een jaar zo'n 7500 rugzakken zijn toegekend. De LCTI spreekt de verwachting uit dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs te zijner tijd zal stabiliseren. Daarnaast wordt gewezen op de veranderende leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs. Dit wordt onder andere veroorzaakt door demografische factoren en verzwaring van de problematiek.

Op basis van haar onderzoek over de periode 2003/04 komt de LCTI tot een algemene positieve conclusie ten aanzien van het LGF-beleid (LCTI, 2004g). Er wordt beter naar kinderen gekeken, er is een proces ingezet van versterking van de positie van de ouders en de invoering van het indicatiesysteem en het toezicht op de kwaliteit daarvan heeft een belangrijke maatschappelijke uitstraling.

Wat betreft de integratie en emancipatie van leerlingen met een beperking laat onderzoek zien dat ouders, leraren en ambulante begeleiders tevreden zijn over de sociale en de sociaal-emotionele ontwikkeling van deze leerlingen bij plaatsing in het regulier onderwijs. Medeleerlingen zijn daarentegen kritischer over de sociale integratie van de betreffende leerling. De achterblijvende factor is de cognitieve ontwikkeling, vooral bij kinderen met het Downsyndroom en kinderen met motorische handicaps of stoornissen (Koster e.a., 2004).

Ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs kan gesteld worden dat de huidige handelingsplannen vaak vaag zijn: er zijn geen meetbare doelen, het ontbreekt vaak aan een duidelijke aanpak en er is weinig aandacht voor evaluatie en het volgen van de vorderingen. Daarnaast zijn de ouders vaak alleen passief bij het opstellen van het handelingsplan betrokken (Koster e.a., 2004). De meeste ouders blijken daar echter geen problemen mee te hebben: ze voelen zich voldoende betrokken en zijn tevreden over de informatie in het handelingsplan wat betreft de onderwijsaanpak (Vergeer e.a., 2004).

Wat betreft de keuzevrijheid van ouders komen uit de onderzoeken (Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004) twee problemen naar voren: het plaatsingsbeleid van scholen en het ontbreken van informatie. Ten eerste blijkt dat een groot aantal scholen een plaatsingsbeleid voert. Mede door dit plaatsingsbeleid blijkt dat 40% van de ouders twee tot vier scholen langs moet voordat het kind is geplaatst. De helft van de ouders slaagt bij de eerste school (vaak zat het kind al op de betreffende school). Het is de ervaring van ouders dat door het geformuleerde selectiebeleid van reguliere basisscholen kinderen met bepaalde handicaps of stoornissen, met name kinderen met sociaal-emotionele problemen, buiten de boot vallen. Ook bemerkt een deel van de ouders dat reguliere scholen veel mogelijkheden hebben om kinderen te weigeren en dat er hierdoor geen sprake is van echte keuzevrijheid. In het onderzoek wordt vastgesteld dat volgens een kwart van de ouders de toegang tot het regulier onderwijs door de rugzak is verbeterd, 40% stelt dat het gelijk is gebleven en eenderde vindt de toegang verslechterd. Een kwart vindt dat hun kind nog steeds niet welkom is ook al heeft het rugzak, volgens 40% is hun kind nu echter wel welkom.

Een tweede probleem ten aanzien van de keuzevrijheid van ouders is het ontbreken van kennis en informatie, zowel bij ouders als bij de scholen. Ook valt op dat er geen sprake lijkt te zijn bij ouders van het maken van een verantwoorde en beargumenteerde keuze tussen speciaal of regulier onderwijs. Ouders hebben die keuze vaak voorafgaand aan de indicatiestelling al gemaakt. De keuze wordt sterk bepaald door de bezochte school voor de indicatiestelling (Vergeer e.a., 2004).

Ondanks beide problemen ten aanzien van de keuzevrijheid, vinden de meeste ouders dat ze voldoende informatie hadden om een keuze te maken en zijn ze tevreden over de gemaakte keuze. De meerderheid van de ouders vindt dat ze voldoende autonomie hadden en is tevreden over de toegang van het regulier onderwijs en de wijze waarop de school het kind begeleidt (Walraven e.a., 2004; Vergeer e.a., 2004).

Het oordeel over het functioneren van de REC's en de CvI's is deels positief en deels negatief. Volgens de inspectie (2004a) voert bijna tweevijfde van de REC's de begeleiding van ouders al op een verantwoorde manier uit: de kwaliteit van de begeleiding van de ouders is in het voortraject bij een ruime meerderheid van de REC's voldoende. Minder aandacht blijken de REC's te hebben voor de beleidsvorming op het natraject. De CvI's hebben een belangrijke kwaliteitsslag tot stand gebracht als het gaat om met betrouwbare instrumenten vast te stellen wat er met een kind aan de hand is (LCTI, 2004g). De centrale indicatiestelling door één CvI per regio biedt mogelijkheden voor afstemming en samenwerking met andere zorginstellingen en indicatieorganen voor onderwijs en zorg. Wel zijn er nog knelpunten rond de onafhankelijkheid van de CvI, de krappe bekostiging en de soms rigide toepassing van criteria.

Wat betreft het proces van indicatiestelling wordt gesteld dat het veel tijd kost, veel kennis vraagt en het niet eenvoudig is om zelf de informatie te verzamelen (Walraven e.a., 2004; Vergeer e.a., 2004). Ook is er onbekendheid met de criteria en procedures. Regelmatig blijken de REC's niet goed in staat ouders op adequate wijze te ondersteunen. Een deel van de ouders merkt op dat de vele testen belastend zijn voor de kinderen en dat niet alle testen relevant zijn. Ook vindt men het onjuist dat de indicatie enkel gebaseerd is op het dossier. De ouders zijn wel tevreden over de onafhankelijkheid van de indicatiestelling en voelen zich door de CvI serieus genomen. De LCTI (2004g) constateert dat sommige indicatiecriteria (met name in cluster 2 en 4) nog aanpassing behoeven. Tevens is er een gebrek aan kennis en vaardigheden bij verwijzers, indicatiestellers en scholen ten aanzien van het

omgaan met de indicatiecriteria en het opstellen van handelingsplannen en onderwijskundige rapporten (LCTI, 2004e).

#### *Aanbevelingen*

De aanbevelingen die in de onderzoeken worden gedaan, liggen op verschillende terreinen. Een deel van de aanbevelingen betreft de informatievoorziening en positie van ouders. Versterking van de positie van de ouders is nodig om de vraagsturing door ouders, zoals in de wet bedoeld is, ook werkelijk te implementeren (LCTI, 2004g). Voorgesteld wordt de informatievoorziening te verbeteren door meer en eenduidige informatie te geven vanuit CvI en REC en door de ouderbegeleiding tijdens en na het indicatietraject te verbeteren onder andere bij het vinden van een geschikte school (Vergeer e.a., 2004). Tevens moeten ouders bij verwijzing naar een ander cluster ondersteuning krijgen van de verwijzende CvI en moeten ze in geval van wachtlijsten voor de indicatiestelling de hulp in kunnen roepen van een centraal meldpunt dat mee zoekt naar alternatieven (LCTI, 2004g). De positie van de ouders kan verder worden versterkt door het zorgbudget daadwerkelijk in handen te geven van de ouders en door de vrijblijvendheid te verminderen die het regulier onderwijs heeft om kinderen met een rugzak te weigeren (Walraven e.a., 2004). Ook moeten ouders een grotere rol krijgen bij het opstellen van het handelingsplan voor hun kind. Met name op het punt van de informatievoorziening en het opstellen van het handelingsplan is een rol weggelegd voor de REC's.

Er worden in de verschillende onderzoeken tevens aanbevelingen gedaan inzake het indicatietraject. Voorgesteld wordt de samenwerking tussen verschillende instanties en professionals te verbeteren tijdens het indicatietraject, waar nodig en mogelijk maatwerk in de testen en criteria aan te brengen en de deskundigheid van ouders te benutten bij de indicatiestelling (Vergeer e.a., 2004; Walraven e.a., 2004). Ook wordt in dit kader gewezen op het standaardiseren van de werkwijze van de CvI's, het opstellen van een heldere procedure en het expliciteren van de eisen die aan het dossier gesteld worden. Volgens de LCTI (2004g) heeft ook de onafhankelijkheid van de CvI's versterking nodig om de toekenning van speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget objectief, zorgvuldig en efficiënt te laten plaatsvinden en te verantwoorden. Tevens kan de huidige belasting van het veld verminderd worden door de herindicatietermijn te verlengen van twee naar drie jaar. Tot slot is er behoefte aan voorlichting en ondersteuning van verwijzers, indicatiestellers en scholen bij het omgaan met de indicatiecriteria en het opstellen van handelingsplannen en onderwijskundige rapporten (LCTI, 2004e en 2004f).

Een derde punt van aanbevelingen betreft de versterking van het reguliere onderwijs, zodat in de reguliere school meer leerlingen met een rugzak opgevangen kunnen worden. Gedacht moet worden aan ondersteuning bij het opstellen van handelingsplannen, het verbeteren van de informatievoorziening aan scholen en een verbetering van het primair proces (omgaan met verschillen tussen leerlingen). Ook zouden reguliere basisscholen zich kunnen specialiseren ten aanzien van een bepaalde handicap of aparte groepen kunnen creëren voor moeilijk te integreren leerlingen, zodat verwijzing naar het speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs voorkomen kan worden (Koster e.a., 2004).

## Hoofdstuk 4 Onderwijsachterstanden

### 4.1 Inleiding

Ten behoeve van kinderen met een risico op onderwijsachterstanden voert de overheid sinds de jaren zeventig een speciaal achterstandenbeleid. Het laatste decennium heeft het onderwijsachterstandenbeleid vooral aandacht gekregen in het licht van de integratie van allochtone leerlingen. In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe het onderwijsachterstandenbeleid zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft en in welke mate de gestelde doelen worden gerealiseerd. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de aanpak van onderwijsachterstanden (Algemene Rekenkamer, 2001) en de review (2003) en update (2004) van het onderwijsachterstandenbeleid (onder redactie van Meijnen). Tevens is gekeken naar het Onderwijsverslag 2002/03 (Inspectie van het Onderwijs, 2004a) en naar de Minderhedenrapportage van het SCP (Dagevos e.a., 2003).

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het onderwijsachterstandenbeleid: de ontstaansgeschiedenis, de doelen en de middelen. In paragraaf 4.3 is aandacht voor de cijfermatige ontwikkelingen van het beleid. De ontwikkelingen in klas en school worden besproken in paragraaf 4.4. Centraal staat hier de uitwerking van de diverse beleidsinstrumenten zoals de voor- en vroegschoolse educatie, het onderwijskansenplan en andere activiteiten in (de onderbouw van) het primair onderwijs. In paragraaf 4.5 wordt de rol van de gemeente als regionale actor bekeken. In paragraaf 4.6 wordt stilgestaan bij de recent voorgestelde herzieningen van het onderwijsachterstandenbeleid. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de geraadpleegde onderzoeken en reviews.

### 4.2 Het onderwijsachterstandenbeleid

#### *Ontstaansgeschiedenis*

Onderwijsachterstanden zijn leerachterstanden die het gevolg zijn van de sociaal-economische en/of niet-westerse achtergrond. Gestart als projectenbeleid, heeft het onderwijsachterstandenbeleid zich de afgelopen twee decennia ontwikkeld naar staand beleid. In 1985 werd het beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden geïntegreerd in het OVB (onderwijsvoorrangsbeleid). Dit beleid kende twee pijlers: extra formatie voor scholen met achterstandsleerlingen (gewichtenregeling) en middelen voor zogenoemde onderwijsvoorrangsgebieden. In 1993 werd de Wet Regeling Onderwijsvoorrangsgebieden van kracht. Deze wet regelde de bekostiging en verplichtte de overheid tot het opstellen van een landelijk beleidskader per vier jaar. Met de komst van de Wet GOA (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) in 1998 werd het onderwijsachterstandenbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het – op basis van op overeenstemming gericht overleg met de scholen – opstellen van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Het GOA-plan moet nadrukkelijk een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het landelijk beleidskader.

#### *Doelen en middelen*

Het onderwijsachterstandenbeleid kent de volgende centrale doelstelling: de scholen bestrijden en voorkomen negatieve effecten op leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden. De indicator daarvoor in het primair onderwijs is de leerprestatie van de betreffende leerlingen, in relatie tot die van niet-achterstandsleerlingen (Ministerie van OCenW, 2004b).

De centrale doelstelling wordt nader geoperationaliseerd in het landelijk beleidskader. Het landelijk beleidskader van 1998-2002 kende volgens de Algemene Rekenkamer (2001) zeer globale doelstellingen zonder prioriteiten, zonder onderling verband, zonder weging van factoren en zonder een samenhangende visie op het landelijk beleid. Het huidige beleidskader (2002-2006) kent wel meetbare doelstellingen. Voor het primair onderwijs betreft het de volgende twee doelstellingen:

1. 50% van de doelgroepkinderen in effectieve voorschoolse programma's;
2. 25% minder taalachterstand bij de doelgroepkinderen.

Sinds de invoering van de wet krijgen de gemeenten een specifieke doeluitkering voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. De doeluitkering moet samen met de achterstandsmiddelen die de scholen op basis van de gewichtenregeling krijgen worden ingezet overeenkomstig het GOA-plan. Naast de middelen van de gemeenten en de scholen zijn er de afgelopen jaren additionele middelen ingezet afhankelijk van het politieke klimaat, bijvoorbeeld voor OALT (onderwijs in allochtone levende talen), NT2 (Nederlands als tweede taal) en het onderwijskansenplan (Meijnen, 2004).

### **4.3 Cijfermatige ontwikkelingen**

Volgens de Begroting 2005 (Ministerie van OCenW, 2004b) behoren er van de ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs in 2002 ongeveer 398.000 kinderen tot de doelgroep van het achterstandenbeleid, van wie zo'n 198.000 van autochtone en circa 200.000 van allochtone afkomst. Scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen en scholen met overwegend allochtone risicoleerlingen behoren vaker tot de categorie zwakke scholen.

In het onderzoek dat de afgelopen jaren is uitgevoerd naar de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid (o.a. Tesser, 2003 aangehaald in Meijnen, 2004; Inspectie van het Onderwijs, 2004a) wordt vastgesteld dat de positie van niet-westerse allochtonen langzaam is verbeterd. Er zijn wel grote variaties tussen de verschillende groepen. De positie van Surinaamse leerlingen is sterk verbeterd; ten opzichte van 1994 hebben zij in 2003 hun achterstand met 30% ingehaald. De positie van Antilliaanse leerlingen is nauwelijks verbeterd. Dit komt onder meer doordat de Antilliaanse nieuwkomers gemiddeld aanzienlijk lager geschoold zijn dan in het verleden. De Turkse en Marokkaanse leerlingen hebben sinds 1994 hun achterstand met 10% ingehaald, maar hun positie blijft het zwakst. Het opleidingsniveau van hun ouders is ook het laagste onder de 'grotere' allochtone groepen.

Bij autochtone achterstandsleerlingen is er nauwelijks sprake van vooruitgang (Blok in Meijnen, 2004). Vooral in Friesland, Drenthe en Zeeland blijven leerlingen achter. Dit kan onder andere verklaard worden door het feit dat de nadruk van het achterstandenbeleid in de loop der tijd verschoven is van autochtone (1.25-)leerlingen naar allochtone (1.9-)leerlingen. Bovendien profiteert slechts een beperkt deel van de autochtone doelgroep van de gewichtengelden door de 9% drempel. In de Minderhedenrapportage van het SCP (Dagevos e.a., 2003) wordt deze verklaring genuanceerd; gesteld wordt dat de gerichtheid van het achterstandenbeleid op allochtone leerlingen een verklaring kan zijn voor het achterblijven van autochtone leerlingen, maar er kunnen ook andere oorzaken zijn. Het SCP stelt voor nader onderzoek op dit punt te doen.

### **4.4 Ontwikkelingen in klas en school**

De vorige paragraaf laat zien dat het onderwijsachterstandenbeleid tot verbeteringen bij diverse groepen heeft geleid. De vraag is nu of de activiteiten in de school en de klas daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van het doel van het onderwijsachterstandenbeleid. Op het niveau van de klas en de school zijn vooral de ontwikkelingen op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie en van (de onderbouw in) de basisschool van belang. Naar deze twee terreinen gaat

momenteel ook het meeste geld. Daarnaast wordt in deze paragraaf gekeken naar de invloed van het onderwijskansenplan op de kwaliteit van de school en naar mogelijke knelpunten in de huidige aanpak.

#### *Voor- en vroegschoolse educatie*

De review van Meijnen (2004) laat zien dat de inzet van VVE (voor- en vroegschoolse educatie) positief gewaardeerd kan worden. Prestatieverschillen worden mede bepaald door de deelname aan voorschoolse voorzieningen, de taal die kinderen thuis spreken, de opvoeding en de kwaliteit van de (gehanteerde methoden van) scholen. Door VVE worden al deze facetten aangepakt. Bovendien stelt het VVE-beleid eisen om daadwerkelijk voor financiering in aanmerking te komen. Het meeste geld voor onderwijsachterstanden werd (en wordt) gebruikt voor klassenverkleining. Dit is voor achterstandsleerlingen pas effectief als er ook effectieve didactische maatregelen worden genomen. De VVE-regeling stimuleert dit expliciet. De onderzoekers stellen vast dat VVE zijn vruchten afwerpt, maar alleen als het ook na de kleuterperiode vervolgd krijgt. Dagevos e.a. (2003) constateert echter dat deelname aan voorschoolse voorzieningen geen aantoonbare effecten sorteert. Het lijkt vooral van belang om in te zetten op kwaliteit en intensiteit van de programma's en op de professionalisering van de uitvoerders.

De onderwijsinspectie (2004a) benadrukt tevens dat de programmatische aansluiting van de peuterspeelzaal op de basisschool verbetering behoeft. Momenteel wordt op verschillende niveaus nagedacht over een herstructurering van het VVE-beleid omdat de huidige implementatie niet optimaal is: door de versnippering van voorschoolse voorzieningen en de aansturing vanuit verschillende overheden, ontbreekt het overzicht, zijn de kosten hoog en lekken rendementen weg (Meijnen, 2004).

#### *Activiteiten in (de onderbouw van) de basisschool*

In de review van Meijnen (2004) is gekeken welke activiteiten de basisscholen uitvoeren met de middelen die ze in het kader van het achterstandenbeleid ontvangen. De onderwerpen waar de scholen mee bezig zijn vertonen een redelijke continuïteit. Het betreft aandacht voor samenwerking met de omgeving, ouderbetrokkenheid en het omgaan met verschillen in de klas. Wel is er sprake van een verschuiving in het beleid: de nadruk blijkt in veel scholen vooral te liggen op het realiseren van adaptief onderwijs en minder op specifiek achterstandenbeleid. Er zijn ook verschillen tussen de scholen: scholen die veel middelen ontvangen passen meer maatregelen toe en zijn meer met specifiek onderwijsachterstandenbeleid bezig. Maar, het aantal zeer actieve scholen waar achterstandsleerlingen de meerderheid vormen is vrij klein. In de meeste scholen vormen de achterstandsleerlingen de minderheid op school. Op deze scholen is vaak meer aandacht voor WSNS, waardoor de achterstandsleerlingen niet altijd de benodigde aandacht lijken te krijgen.

Dat de focus op adaptief onderwijs in principe niet negatief hoeft te zijn voor achterstandsleerlingen, blijkt uit het onderzoek van Emmelot & Van Schooten (aangehaald in Meijnen, 2004). Het onderzoek laat zien dat niet anderstaligheid, maar sociaal-economische factoren het grootste probleem voor schoolsucces vormen. Het onderwijsachterstandenbeleid moet zich daarom richten op de zorgcapaciteit van school en omgeving, met aandacht voor de gecombineerde taal- en kennisontwikkeling en de didactiek. Voor de sociaal-emotionele ontwikkeling is ook beleid ten aanzien van pesten en discriminatie van belang, evenals begeleiding vanuit schoolmaatschappelijk werk, extra begeleiding op klasniveau en het stimuleren van ouderbetrokkenheid. Deze maatregelen lijken een gunstige invloed te hebben op de taalontwikkeling. Vooral voor achterstandsleerlingen in de onderbouw lijkt het van belang te zijn onderwijs op maat te bieden: voldoende differentiatie, zowel in de verwerking als in het aanbod (werken in niveaugroepen).

#### *Het onderwijskansenplan*

In 2000 is een start gemaakt met het onderwijskansenplan, in eerste instantie gericht op zeer zwakke scholen in de vier grote steden met een hoog percentage gewichtsléerlingen. In 2002 is de Regeling

Verbreding Onderwijskansenbeleid van kracht geworden. Er zijn nu zo'n 350 onderwijskansen-scholen in het primair onderwijs.

Het onderwijskansenplan is een meer gerichte aanpak: er wordt specifiek geïnvesteerd in scholen met de grootste achterstanden en in VVE. Er worden convenanten afgesloten tussen gemeenten en scholen om de leerprestaties te verbeteren. De eerste opbrengsten liggen vooral op het terrein van schoolorganisatie en verbetering van onderwijsleerprocessen (Ledoux e.a. aangehaald in Meijnen, 2004). De belangrijkste kenmerken van de onderwijskansen-formule zijn volgens de auteurs: schoolspecifiek, planmatig en resultaatgericht werken, gericht op duurzame veranderingen, met daarbij een integrale aanpak. Daarnaast heeft de aanpak effect op de kwaliteitszorg, schoolinterne onderwijsinhoudelijke communicatie en verbetering van de kwaliteit van de taal-, lees- en rekenlessen. Door Meijnen (2004) wordt geconcludeerd dat de deelnemers aan het onderwijskansenbeleid vooral hebben geïnvesteerd in het verbeteren van de algemene kwaliteit van de school. De innovatiebereidheid van de scholen is toegenomen, evenals het inzicht in het belang van planmatig beleid. Maar er is nog onvoldoende zicht op structurele kwaliteitsverbetering en er wordt nog onvoldoende ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsleerlingen.

#### *Knelpunten van de huidige aanpak*

Uit de review van Meijnen (2004) blijkt dat de huidige aanpak van veel scholen niet optimaal is. Er is volgens hem sprake van een gebrek aan visie op achterstandbestrijding bij scholen, er is een onduidelijke afbakening ten opzichte van zorgbeleid en de maatregelen worden 'opgesloten' in specifieke projecten die niet de kern van het onderwijs raken. Het SCP stelt in de Minderhedenrapportage 2003 echter dat scholen er steeds beter in slagen hun onderwijs te richten op hun doelgroepen (Dagevos e.a., 2003). Een ander punt is volgens Meijnen de vraag op welke manier de kansen van de doelgroep vergroot worden. Tot nu toe ligt het accent op het jonge kind en nog weinig op de bovenbouw van het primair onderwijs en op het voortgezet onderwijs. Maar doorlopende aandacht en aandacht voor hogere vaardigheden zijn van groot belang voor succes. Ook ontbreekt het op veel scholen aan een stapsgewijze programmatische aanpak.

## **4.5 Ontwikkelingen op regionaal niveau: de gemeenten**

Met de komst van de Wet GOA in 1998 kreeg de gemeente de regie over het onderwijsachterstandenbeleid. Vooral in de eerste planperiode (1998-2002) hadden de gemeenten tijd nodig om een voor alle partijen acceptabele balans tussen gezamenlijkheid en autonomie te vinden (Turkenburg aangehaald in Meijnen, 2004). Onderling vertrouwen in het netwerk - en vooral in de gemeenten - ontbrak soms bij de deelnemende scholen. Hierdoor bleef het voor veel gemeenten moeilijk om inzage te krijgen in hoe de scholen met de middelen omgingen of hoe de leerlingprestaties waren.

In de tweede planperiode (2002-2006) heeft de decentralisatie geleid tot een afname van de verkokering, meer overleg en uitwisseling en meer beleidsmatige samenhang (Karsten in Meijnen, 2004). Ook is de aanpak van de gemeenten serieuzer en gericht geworden. Was het beleid eerst gericht op alle scholen om draagvlak te creëren, nu wordt meer geïnvesteerd in de scholen met de grootste problematiek.

Het grootste probleem op gemeentelijk niveau is de evaluatie en verantwoording van beleid en middelen. Er is nog steeds weinig informatie over de verwachte opbrengsten van de inzet van achterstandenbeleid en een helder systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering ontbreekt. Dit is niet alleen een probleem op gemeentelijk niveau. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen (ministerie, gemeenten, scholen) met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid is niet helder (Karsten in Meijnen, 2004).

In het landelijk beleidskader 1998-2002 ontbreekt het aan een heldere doel-middelanalyse ten aanzien van de realisatie van doelen en aan een verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het realiseren van de opbrengsten (Algemene Rekenkamer, 2001). Er is nergens vastgelegd welke verantwoordingsinformatie jaarlijks van gemeenten en scholen moet komen om de rechtmatigheid van de activiteiten te kunnen beoordelen. De inspectie heeft een toezichttaak, maar alleen over de vraag of de gemeentelijke plannen aan de wettelijke vormvereisten voldoen en niet over de daadwerkelijke doelmatigheid van het beleid. Ook zijn er geen convenanten of prestatieafspraken vastgesteld tussen gemeenten en scholen. Dit alles leidt tot de vraag wie van de partijen verantwoordelijk is (en zich ook verantwoordelijk voelt) voor het realiseren van de doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid (Karsten in Meijnen, 2004).

#### **4.6 Recente beleidsontwikkelingen**

In het hoofdlijnenakkoord Balkenende II staat het voornemen om het onderwijsachterstandenbeleid te herzien. De belangrijkste herzieningen zijn de volgende:

- De gemeentelijke regie verdwijnt; de scholen worden primair verantwoordelijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de samenwerking en samenhang binnen de lokale sociale infrastructuur. Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor VVE en voor het inrichten van schakelklassen.
- Scholen krijgen een grote mate van bestedingsvrijheid en moeten achteraf rekening en verantwoording afleggen over de behaalde resultaten. Het proportioneel toezicht van de inspectie wordt versterkt voor scholen die te weinig presteren op achterstandsbestrijding.
- De gewichtenregeling wordt aangepast met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling. Daarom wordt in de nieuwe gewichtenregeling meer gedifferentieerd gekeken naar het opleidingsniveau van de ouders en krijgen achterstandsleerlingen met een extra grote taalachterstand in de onderbouw een extra gewicht. Om onbedoelde effecten op segregatie te voorkomen, wordt het plafond in de nieuwe gewichtenregeling op 80% gewichtenleerlingen per school gesteld.
- Het OALT (onderwijs in allochtone levende talen) is met ingang van het schooljaar 2004/05 afgeschaft.

Bovenstaande maatregelen moeten bijdragen aan een in het hoofdlijnenakkoord van Balkenende II voorgenomen structurele bezuiniging van 100 miljoen euro. Door de herzieningen krijgen scholen meer invloed op het beleid, maar niet meer middelen. Ook bestaat het gevaar dat de opgebouwde kennis bij de gemeenten door deze herziening verloren gaat. Nu al hebben scholen te maken met het weglekken van expertise, onder andere door de andere rol van de schoolbegeleidingsdiensten. De benodigde kennis is vooralsnog niet bij alle scholen aanwezig (Karsten in Meijnen, 2004).

Door de huidige drempel in de gewichtenregeling van 9% komt landelijk 42% van alle gewogen autochtone achterstandsleerlingen niet in aanmerking voor gewichtengeld. Hetzelfde geldt voor 8% van de allochtone leerlingen. Door de nieuwe gewichtenregeling is er weer meer aandacht voor de autochtone doelgroep, maar moeten scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen formatie gaan inleveren, want de verandering van de gewichtenregeling is budget neutraal.

Een recente motie uit de Tweede Kamer (begin november 2004) pleit ervoor in plaats van de geplande bezuiniging van 100 miljoen euro de middelen gericht in te zetten voor VVE, schakelklassen en extra begeleiding van VMBO-leerlingen die dreigen uit te vallen. De minister heeft aangegeven deze motie uit te willen voeren. Na een 'ingroeiperiode' van vijf jaar zullen de VVE-middelen die nu naar gemeenten gaan, worden ingezet in voorschoolse voorzieningen. De aansluitende voorzieningen voor vroegschoolse educatie zullen dan door de basisscholen zelf moeten worden bekostigd.

## 4.7 Conclusies en aanbevelingen

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel het bestrijden en voorkomen van negatieve effecten op leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden. In deze afsluitende paragraaf wordt op grond van de geraadpleegde onderzoeken gekeken in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling.

### *Opbrengsten en knelpunten*

Onderzoek laat zien dat de positie van niet-westerse allochtonen langzaam is verbeterd. Er zijn wel grote variaties tussen de verschillende groepen. Bij autochtone achterstandsleerlingen is er nauwelijks sprake van vooruitgang. Meijnen (2004) stelt dat dit mede komt doordat het beleid de afgelopen jaren met name gericht was op allochtone leerlingen. In de Minderhedenrapportage van het SCP (Dagevos e.a., 2003) wordt deze verklaring genuanceerd; gesteld wordt dat de gerichtheid van het achterstandenbeleid op allochtone leerlingen een verklaring kan zijn voor het achterblijven van autochtone leerlingen, maar er kunnen ook andere oorzaken zijn.

Er zijn diverse beleidsinstrumenten ingezet om het doel van het onderwijsachterstandenbeleid te realiseren. Wat betreft de inzet van de voor- en voorschoolse educatie blijkt dat dit zijn vruchten afwerpt, maar alleen als het ook na de kleuterperiode vervolgd krijgt (Meijnen, 2004). Het SCP (Dagevos e.a., 2003) constateert echter dat deelname aan voorschoolse voorzieningen nog geen aantoonbare effecten sorteert. Duidelijk is wel dat er een herstructurering van het VVE-beleid nodig is om weglek van de rendementen te voorkomen.

De onderwerpen waar de scholen mee bezig zijn, hebben betrekking op samenwerking met de omgeving, ouderbetrokkenheid en het omgaan met verschillen in de klas. Wel is er sprake van een verschuiving in het beleid: de nadruk blijkt in veel scholen vooral te liggen op het realiseren van adaptief onderwijs en minder op specifiek achterstandenbeleid (Meijnen, 2004).

Wat de opbrengst van het onderwijskansenplan betreft, concludeert Meijnen (2004) dat de deelnemers vooral hebben geïnvesteerd in het verbeteren van de algemene kwaliteit van de school. De innovatiebereidheid van de scholen is toegenomen, evenals het inzicht in het belang van planmatig beleid. Maar er is nog onvoldoende zicht op structurele kwaliteitsverbetering en er wordt nog onvoldoende ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsleerlingen.

Tot slot blijkt uit de review van Meijnen (2004) dat de huidige aanpak van veel scholen niet optimaal is. Er is sprake van een gebrek aan visie op achterstandbestrijding bij scholen, er is een onduidelijke afbakening ten opzichte van zorgbeleid en de maatregelen worden 'opgesloten' in specifieke projecten die niet de kern van het onderwijs raken. Dagevos e.a. (2003) concluderen echter dat scholen meer en meer in staat zijn hun onderwijs te richten op hun doelgroepen.

Het grootste probleem op gemeentelijk niveau is volgens Karsten (in Meijnen, 2004) de evaluatie en verantwoording van beleid en middelen. Er is nog steeds weinig informatie over de verwachte opbrengsten van de inzet van onderwijsachterstandenbeleid en een helder systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering ontbreekt. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen (ministerie, gemeenten, scholen) met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid is niet helder. Dit leidt tot de vraag wie van de partijen verantwoordelijk is (en zich ook verantwoordelijk voelt) voor het realiseren van de doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid.

### *Aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer (2001) beveelt aan de doelen van het onderwijsachterstandenbeleid beter meetbaar te maken en de samenhang met andere beleidsoperaties beter in kaart te brengen. Ook stelt

de Algemene Rekenkamer dat decentralisatie met behoud van ministeriële verantwoordelijkheid alleen mogelijk is indien er een goede toezichtstructuur is met een daaraan gekoppelde toereikende informatievoorziening. Ook Ledoux (aangehaald in Meijnen, 2004) wijst op het belang van een helder toezichtregime, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden duidelijk over de betrokken partijen zijn verdeeld, zodat helder is welk bevoegd gezag kan worden aangesproken op tekortkomingen in rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Volgens Meijnen (2004) heeft het onderwijsachterstandenbeleid een denimpuls nodig. Die denimpuls moet gericht zijn op het anders kijken naar achterstanden bij autochtone leerlingen. Daarbij kan eventueel aanknopingspunten worden gezocht bij samenwerkingsverbanden. Een ander kernpunt is de vraag op welke manier de kansen van de doelgroep vergroot kunnen worden. Daarbij is doorlopende aandacht voor achterstandbestrijding – ook in de bovenbouw en in het voortgezet onderwijs – van groot belang. Ook moeten de pabo's meer aandacht besteden aan methodes voor het omgaan met onderwijsachterstanden.

Meijnen (2004) beschrijft tot slot enkele aanbevelingen over het doelgroepenbeleid die tijdens een expertmeeting zijn gegeven:

- besteed veel aandacht aan de communicatie tussen diverse partijen;
- leg de nadruk op de aanpak in de klas;
- een structuurwijziging is niet nodig en niet gewenst; wel is aanscherping nodig van rollen, verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden van besturen, scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden;
- geef prioriteit aan het investeren in leraren, aan het ontwikkelen en verspreiden van best practices, aan vertaling van beleid naar de klas en aan het betrekken van ouders;
- biedt meer ruimte voor maatwerk;
- houdt rekening met de spanning tussen lange termijn doelen en het gevoel van urgentie ten aanzien van het bereiken van resultaten.

## Hoofdstuk 5 Tot slot

In dit afsluitende hoofdstuk worden puntsgewijs per beleidsterrein de belangrijkste conclusies samengevat uit de verschillende onderzoeken en reviews. Tevens wordt ingegaan op een aantal doorsnijdende onderwerpen dat uit de evaluaties van de drie beleidsterreinen naar voren is komen. Bij de bespreking van deze thema's wordt ook gebruik gemaakt van de resultaten van de bestuurlijke review van OAB, WSNS en LGF die door Frissen (2004) is uitgevoerd. Op basis van deze review wordt aan het eind van dit hoofdstuk aandacht besteed aan de vraag naar de sturing van het beleid.

### 5.1 Conclusies

#### *Het WSNS-beleid*

Uit de diverse onderzoeken naar het WSNS-beleid komen de volgende conclusies naar voren:

1. De kwantitatieve doelstelling van WSNS is behaald:
  - de groei van het speciaal basisonderwijs is gestabiliseerd en omgezet in een daling. Wel is er sprake van een wijziging van leerlingenstromen tussen het WSNS- en het LGF-systeem (zie paragraaf 5.2);
  - zowel de omvang van de wachtlijsten als het aantal wachtlijsten is afgenomen.
2. Samenwerkingsverbanden vormen de spil van de bovenschoolse zorgstructuur door:
  - het tot stand brengen van meer samenwerking op het gebied van leerlingenzorg tussen scholen;
  - scholen te ondersteunen bij hun professionalisering;
  - het opzetten van netwerken van interne begeleiders en het verbeteren van de kwaliteit van de interne begeleiders.
3. Samenwerkingsverbanden kampen met enkele knelpunten:
  - hun bestuurskracht versus de autonomie van de deelnemende scholen;
  - de moeilijkheden op het punt van afstemming met regionale partners zoals regionale expertisecentra, scholen voor voortgezet onderwijs, Jeugdzorg en gemeenten;
  - het uitvoeren van structurele evaluatie en kwaliteitsmonitoring en het werken met ken- en stuurgetallen.
4. Scholen voor speciaal basisonderwijs bleken op een aantal punten onder de maat te presteren, maar in het afgelopen jaar is een start gemaakt met een verbeterproces dat positieve resultaten laat zien.
5. Basisscholen hebben hun leerlingenzorg steeds beter op orde:
  - ze zijn in staat vroegtijdig te signaleren;
  - ze houden de vordering van leerlingen systematisch bij;
  - het leerstofaanbod vertoont een doorgaande lijn;
  - leraren ervaren wel een toenemende druk vanwege de verdichting van de problematiek en de toename van leerlingen met gedragsproblemen.
6. Verbetering op het niveau van de klas blijven nog achter:
  - leraren hebben moeite in hun onderwijs aan te sluiten op verschillen tussen kinderen;
  - evaluatiegegevens van leerlingen worden nog te weinig gebruikt voor een betere afstemming van het onderwijs op de leerlingen.

#### *Het LGF-beleid*

Uit het LGF-onderzoek komen de volgende punten naar voren:

1. De algemene conclusie is positief: er wordt beter naar kinderen gekeken, er is een proces ingezet van versterking van de positie van de ouders en de invoering van het indicatiesysteem en het toezicht op de kwaliteit daarvan heeft een belangrijke maatschappelijke uitstraling.
2. Er is sprake van een stijging van de deelname in vooral de clusters 3 en 4. Belangrijke oorzaken zijn:
  - de langere verblijfsduur;
  - een toename van het aantal allochtone leerlingen;
  - een toename van het aantal kinderen met ernstige gedragsproblemen.
3. Ten aanzien van de integratie en emancipatie van leerlingen met een stoornis of handicap zijn de meeste betrokkenen tevreden:
  - ouders en leraren zijn tevreden over de sociale en sociaal-emotionele ontwikkeling van deze kinderen in het regulier onderwijs;
  - medeleerlingen zijn kritisch over de sociale integratie van deze leerlingen.
4. De keuzevrijheid van de ouders wordt door de komst van LGF als beter ervaren, maar er worden wel enkele knelpunten gesignaleerd:
  - het plaatsingsbeleid van het reguliere onderwijs;
  - het ontbreken van informatie bij ouders en bij scholen;
  - er is niet echt sprake van een beredeneerde keuze van ouders tussen regulier of speciaal onderwijs; ouders kiezen vaak voor de school waar het kind al op zat voor de indicatiestelling.
5. Over het proces van indicatiestelling zijn ouders zowel tevreden als ontevreden:
  - het zelf samenstellen van dossiers kost veel tijd, vraagt veel kennis en is niet eenvoudig;
  - de ondersteuning van ouders door het REC wordt als onvoldoende ervaren;
  - indicatiecriteria zijn niet altijd eenduidig en relevant;
  - ouders zijn tevreden over de onafhankelijkheid van de indicatiestelling en voelen zich door de CvI serieus genomen.
6. Het werken met indicatiecriteria verloopt niet altijd optimaal:
  - sommige criteria leiden tot veel beredeneerde afwijkingen en vragen om heroverweging;
  - de complexe regelgeving, de krappe bekostiging van CvI's en het grote aantal aanmeldingen leiden soms tot een rigide toepassing van de criteria;
  - de procedures rond de herindicatie worden door scholen als belastend ervaren;
  - er is gebrek aan kennis en vaardigheden bij verwijzers, indicatiestellers en scholen ten aanzien van het omgaan met de indicatiecriteria en het opstellen van handelingsplannen en onderwijskundige rapporten.

#### *Het Onderwijsachterstandenbeleid*

Het onderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid laat het volgende zien:

1. De positie van niet-westerse allochtone leerlingen is verbeterd, maar autochtone achterstandsléerlingen hebben nog weinig vooruitgang geboekt. Dit komt mede doordat het onderwijsachterstandenbeleid sterk is gericht op allochtone leerlingen.
2. De resultaten van het VVE-beleid zijn niet eenduidig. Wel is duidelijk dat een doorlopende lijn tussen kleuterperiode, onderbouw en bovenbouw van belang is.
3. Het onderwijskansenbeleid heeft geleid tot een toename van de innovatiebereidheid en van het inzicht in het belang van planmatig beleid, maar er is nog onvoldoende zicht op structurele kwaliteitsverbetering.
4. Op schoolniveau ontbreekt het nog vaak aan een heldere visie op achterstandenbestrijding: er wordt nog onvoldoende ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsléerlingen en scholen lijken te investeren in specifieke projecten die niet de kern van het onderwijs raken. Desondanks zijn scholen met veel allochtone leerlingen in staat hun onderwijs goed te richten op hun doelgroep.

5. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen (ministerie, gemeenten en schoolbesturen) is niet helder.

## 5.2 Doorsnijdende thema's

### *Leerlingenstromen en 'weglekeffecten'*

Smeets (2004) heeft onderzoek gedaan naar de leerlingenstromen tussen het primair en het speciaal onderwijs. Hij stelt vast dat het deelnamepercentage in het speciaal basisonderwijs sinds de start van WSNS in het begin van de jaren negentig is gedaald, maar dat in diezelfde periode een groei heeft plaatsgevonden in het speciaal onderwijs. Gezamenlijk is het deelnamepercentage in tien jaar gelijk gebleven, namelijk 5,2%. Smeets spreekt daarom over 'communicerende vaten', maar is terughoudend als het gaat om de vraag of er sprake is van 'weglek'. Hij merkt op dat ook andere factoren een rol kunnen spelen, zoals de snellere en betere signalering en diagnostiek waardoor kinderen eerder verwezen worden en dus langer in het speciaal onderwijs zitten, de beperkte pedagogisch-didactische mogelijkheden van leraren om om te gaan met grote verschillen tussen leerlingen, de verdichting van de problematiek van leerlingen en de toename van het aantal allochtonen leerlingen in het onderwijs. Meijer (2004) is meer uitgesproken in zijn interpretatie van de 'communicerende vaten'. Hij stelt dat er sprake is van een 'weeffout' in het systeem. Volgens hem leidt de koppeling van geld aan leerlingen zoals dat binnen LGF is vormgegeven tot strategisch gedrag van ouders en scholen om een rugzak te krijgen. Frissen (2004) stelt op basis van zijn onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de drie beleidlijnen dat de weglek mede wordt veroorzaakt door de verzwarende van de problematiek. Enerzijds ligt dat aan de geslaagde integratie waardoor de problematiek van doorverwezen leerlingen 'zwaarder' is; anderzijds neemt vooral de cluster vier problematiek toe. Frissen plaatst daarbij de kanttekening dat het lokale onderwijsveld deze weglekeffecten overwegend niet betreurt, maar onvermijdelijk en ook gerechtvaardigd acht. Weglekeffecten zijn volgens hem onderdeel van het gevoerde beleid en zouden zowel politiek als bestuurlijk geaccepteerd moeten worden.

### *Afstemming van beleidsterreinen*

De beleidsterreinen WSNS, LGF en OAB hebben betrekking op specifieke doelgroepen. WSNS en LGF richten zich op individuele kenmerken van de leerling: bij WSNS gaat het om leerlingen met een relatief lichte problematiek die achterblijven binnen het regulier onderwijs en bij LGF gaat het om leerlingen met specifieke beperkingen of handicaps. OAB is gericht op groepen in de samenleving en niet op de individuele achterstand. Ondanks deze verschillen is er sprake van overlap tussen de doelgroepen. Zo zijn achterstandsleerlingen oververtegenwoordigd in het speciaal basisonderwijs en bevinden zich onder zorgleerlingen in het basisonderwijs disproportioneel veel kinderen met laagopgeleide ouders (Bosker & Doolaard in Meijer, 2004). Smeets (2004) stelt vast dat achterstandsscholen (gedefinieerd als basisscholen met meer dan de helft 1.90-leerlingen) relatief meer verwijzen dan basisscholen met minder achterstandsleerlingen.

Door de overlappende doelgroepen en de geconstateerde weglekeffecten wordt in diverse onderzoeken stilgestaan bij de vraag of er meer afstemming of integratie moet zijn tussen de beleidsterreinen WSNS, LGF en OAB. Zo stelt Meijer (2004) dat het noodzakelijk is om het WSNS-beleid grondig te herzien. Volgens Meijer kost de scheiding van beleidsterreinen tijd en geld en leidt het tot strategisch gedrag van ouders en scholen. De knelpunten laten volgens hem zien dat oplossingen niet binnen het WSNS-beleid moeten worden gezocht, maar er boven. Belangrijke kernpunten van een nieuw model zijn volgens Meijer de bundeling van alle zorgmiddelen en deze toekennen aan decentrale eenheden die landelijk dekkend en territoriaal sluitend zijn.

De Onderwijsraad (2001) wijst de integratie van de drie beleidsterreinen af. Ook het ontwerpen van één bekostigingssysteem voor zowel WSNS, LGF als de gewichtenregeling wijst de raad af. Volgens de Onderwijsraad is ondanks de overlap (die volgens de Raad 2% van de basisschoolleerlingen bedraagt) het onderscheid tussen de doelgroepen zinvol. Ook al richten LGF en WSNS zich beiden op

de integratie van leerlingen, toch leent de bijzondere problematiek van het gehandicapt kind (LGF) zich niet voor samenvoeging met de zorgleerlingen van WSNS. Tot slot concludeert de Onderwijsraad dat het belangrijk is in het onderwijsbeleid een onderscheid te blijven hanteren tussen (budgetten voor) zorgleerlingen (WSNS) en achterstandsleerlingen.

Bosker & Doolaard (in Meijer, 2004) constateren dat ondanks de overlap het doelgroepenbeleid elkaar versterkt. Volgens hen blijkt uit de onderwijspraktijk dat de doelstellingen van verschillende beleidslijnen niet strijdig zijn en op veel punten synergie vertonen. Zo hoeven bijvoorbeeld regio's met veel achterstandsleerlingen geen nadelen te ondervinden van het vereveningsprincipe van WSNS omdat het onderwijsachterstandenbeleid dit compenseert. Tevens concluderen ze dat het flankerend beleid Groeps-grootte en Kwaliteit een belangrijke impuls is geweest voor alledrie de beleidslijnen, zowel qua middelen als dat de overheid hiermee het belang van leerlingvolgsystemen en leerlijnen heeft aangegeven. Bosker & Doolaard zijn dan ook geen voorstander van verregaande integratie van beleidslijnen op landelijk niveau. Volgens hen moet afstemming en coördinatie op schoolniveau plaatsvinden. Zij stellen vast dat scholen die goede resultaten laten zien, in staat zijn doelen en middelen te bundelen en vervolgens binnen hun scholen gericht in te zetten.

Meijnen (2004) beschrijft in zijn review over het onderwijsachterstandenbeleid de resultaten van een expertmeeting waarin naar voren kwam dat een structuurwijziging niet nodig en niet gewenst is. Frissen (2004) laat in zijn bestuurlijke review zien dat er slechts twee, zwakke, samenhangen tussen de drie beleidslijnen zijn. Ten eerste overlappen de doelgroepen soms en dan vullen de beleidslijnen elkaar aan. Ten tweede komen de drie lijnen altijd samen in de school, waar ze vooral pragmatisch – na een afweging van rendement en haalbaarheid – worden ingezet. De drie beleidslijnen versterken elkaar ten aanzien van de professionalisering van leerkrachten en leerprocessen en de ondersteuning en begeleiding. De samenhang of eigenlijk het ontbreken daarvan tussen de drie beleidslijnen leidt in de praktijk niet tot inhoudelijke fricties en samenvoeging van de regelingen is volgens Frissen dan ook niet per se noodzakelijk. Wel constateert Frissen dat er fricties zijn tussen de integratiedoelstelling van WSNS en LGF en de prestatiedoelstelling van het OAB. Ook zijn de financieringsgrondslagen van de beleidslijnen verschillend: OAB en WSNS zijn aanbodgericht en LGF is vraaggericht. Individualisering van het zorgaanbod kan daardoor lastig zijn. Bovendien is besteding van LGF-middelen vaak suboptimaal vanwege de beperkte schaal.

### *Autonomie en verantwoording*

Het thema van autonomie en verantwoording komt in een groot aantal studies naar voren. Uit de onderzoeken blijkt dat de vaak onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden er toe leidt dat alle partijen zich kunnen onttrekken door te wijzen op hun autonomie. Volgens Bosker & Doolaard (in Meijer, 2004) ligt het knelpunt voor succes van de decentrale aanpak van WSNS en OAB onder andere in de bestuurskracht van de tussenlaag (samenwerkingsverbanden en gemeenten). Bij samenwerkingsverbanden komt dat door de grote autonomie van de scholen en bij gemeenten doordat deze volgens scholen te weinig kennis van zaken hebben, waardoor ze niet als regievoerder worden geaccepteerd. Smeets e.a. (2003) merkt in zijn onderzoek naar veelverwijzende basisscholen op dat de structuur van samenwerkingsverbanden soms belemmerend werkt. Er is sprake van een grote autonomie van scholen, de coördinator heeft weinig zicht op oorzaken van verwijzingen door gebrek aan informatie en het ontbreekt aan bevoegdheden om informatie af te dwingen. Keesenberg (in Meijer, 2004) constateert dat de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden gering is en het onderwijsveld huivert om in interzuilair verband gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het speciaal basisonderwijs te nemen. Scholen beroepen zich volgens Keesenberg nog te vaak en te makkelijk op hun autonomie.

Volgens Frissen (2004) is een effectieve lokale uitvoering van het beleid juist gebaat bij de autonomie van de school. Wel is afstemming op regionaal niveau belangrijk. Omdat de uitvoeringspraktijk laat zien dat alleen externe druk (bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen of financiële stimulering) afstemming tot stand kan brengen, ligt hier een taak voor de overheid.

De review over het onderwijsachterstandenbeleid laat zien dat op gemeentelijk niveau de evaluatie en verantwoording van beleid en middelen stagneert en een helder systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering ontbreekt (Karsten in Meijnen, 2004). Ook is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen (ministerie, gemeenten, besturen) ten aanzien van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid niet helder. Het is hierdoor volgens Karsten onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelstellingen. Meijnen (2004) concludeert dan ook (op basis van de resultaten van een expertmeeting) dat het noodzakelijk is dat de verantwoordelijkheden, rollen en sturingsmogelijkheden van gemeenten, samenwerkingsverbanden, scholen en besturen worden aangescherpt. Frissen (2004) stelt in dit kader vast dat veel van de beleidsdoelen buiten het directe bereik van het onderwijs liggen, terwijl de verantwoordelijkheid wel vaak bij het onderwijs wordt neergelegd. Dit leidt volgens hem tot te hoge verwachtingen die niet realistisch zijn.

De Algemene Rekenkamer (2001) constateert dat het huidige toezicht van de inspectie niet toereikend is. De gemeentelijke plannen voor het onderwijsachterstandenbeleid worden enkel getoetst aan de wettelijke vormvereisten en niet aan de daadwerkelijke doelmatigheid van de voorgestelde activiteiten of het beleid. Hierdoor kunnen deze plannen onvoldoende sturing geven aan de uitvoering van het beleid. Hetzelfde geldt voor de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden. Dat extra toezicht en monitoring vanuit de inspectie effect heeft, blijkt uit de positieve resultaten van de specifieke aanpak van de wachtlijsten (Inspectie van het onderwijs, 2004b). Ook uit de review van Frissen (2004) blijkt dat de rol van de inspectie breed gewaardeerd wordt. De inspectie moet toezien op de uitvoering van het beleid en moet fouten en uitvoeringsgebreken signaleren, zodat scholen daarvan kunnen leren. Lokaal heerst echter veel onvrede over de belasting die plannen en aanvragen met zich meebrengen. Het sturen op prestaties leidt op scholen tot omvangrijke administratieve lasten en heeft een negatieve invloed op de integratiedoelstelling van het beleid.

#### *Het onderwijs in de klas*

Uit vrijwel alle onderzoeken over de drie beleidsterreinen komt het beeld naar boven dat de vertaling van het beleid in de klas nog niet optimaal is.

Wat betreft WSNS is het belangrijkste knelpunt in de klas dat verbeteringen in het didactisch handelen van de leerkracht achterblijven. Leraren beschikken nog over onvoldoende vaardigheden om onderwijs op maat te bieden en zien het omgaan met zorgleerlingen vaak niet als integraal onderdeel van hun taak (Meijer, 2004). Naast een positieve houding van de leerkracht ontbreekt het in het onderwijs ook aan de noodzakelijke geschikte materialen, tijd voor reflectie en collegiale consultatie. De inspectie (2004a) constateert dat de doorgaande lijn in het leerstofaanbod, aandacht voor leersstrategieën en afstemming op verschillen tussen leerlingen zwakke kanten van de basisscholen blijven.

Ten aanzien van de drie beleidsterreinen laten divers onderzoeken zien dat in de klas nog weinig wordt gewerkt met een planmatige aanpak. Het afnemen van toetsen en het opzetten van procedures is op de meeste scholen wel ingeburgerd, maar de gegevens worden niet gebruikt voor de evaluatie van leerlingen, voor een betere afstemming van het aanbod op de verschillende leerlingen, of voor het verbeteren van het didactisch handelen van de leerkracht (Houtveen in Meijer, 2004). Ook Meijnen (2004) concludeert dat de huidige aanpak van veel scholen niet optimaal is. Er is sprake van een gebrek aan visie op achterstandbestrijding bij scholen, er is een onduidelijke afbakening ten opzichte van zorgbeleid en op veel scholen ontbreekt het aan een stapsgewijze programmatische aanpak. Dagevos e.a. (2003) nuanceren deze conclusie en stellen vast dat scholen met veel allochtone kinderen het onderwijs steeds beter op hun doelgroep afstemmen. Uit de evaluatie van het onderwijskansenplan blijkt dat er nog onvoldoende zicht is op structurele kwaliteitsverbetering en er nog onvoldoende wordt ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsleerlingen (Meijnen, 2004). Onderzoek naar het LGF-beleid laat zien dat de huidige handelingsplannen vaak vaag zijn: er zijn geen meetbare doelen, het ontbreekt vaak aan een duidelijke aanpak en er is weinig aandacht voor evaluatie en het volgen van de vorderingen (Koster e.a., 2004).

### 5.3 Sturing van het beleid

Als laatste onderdeel van dit afsluitende hoofdstuk wordt gekeken naar de sturing van het beleid. Als onderdeel van de Brede Evaluatie heeft Frissen (2004) een bestuurlijke review van OAB, WSNS en LGF geschreven. Frissen begint zijn review met de constatering dat het onderwijs een complex beleidsterrein is. En als de complexiteit groot is, dan is overheidssturing op basis van doelstellingen niet goed mogelijk. Toch kennen de drie beleidsterreinen WSNS, LGF en OAB veel beleidsdoelstellingen die gekenmerkt worden door een sterke doel-middelen structuur. Dit wordt mede gevoed door het toenemende prestatiedenken en het belang van meten en monitoring. Frissen stelt echter dat door de complexiteit van de drie beleidsterreinen centrale sturing op doelstellingen niet goed mogelijk is. Bovendien heerst er op lokaal niveau veel onvrede over de grote belasting die de huidige praktijk van verantwoording en controle met zich meebrengt. Een onbedoeld effect van de prestatiedruk is dat deze het integratiedoel van het beleid belemmert.

Een ander kritische kanttekening van Frissen betreft de normatieve veronderstellingen die aan de drie beleidsterreinen ten grondslag liggen. Hierdoor liggen veel van de beleidsdoelstellingen buiten het onderwijs zelf: de bestrijding van maatschappelijke achterstanden, de integratie van zorgleerlingen en de emancipatie van ouders. Het onderwijs is steeds meer een instrument geworden om politieke en maatschappelijke doelstellingen op het terrein van gelijkheid en participatie te realiseren. Dit leidt tot hoge verwachtingen die aan het onderwijs gesteld worden, terwijl het onderwijs daar maar ten dele voor verantwoordelijk is. Bovendien blijkt men lokaal minder overtuigd te zijn van de mogelijkheden van integratie, inclusief onderwijs en achterstandenbestrijding.

Ten aanzien van de opbrengsten van de drie beleidsterreinen constateert Frissen op basis van zijn onderzoek dat WSNS succesvol wordt geacht, vooral uit een oogpunt van professionalisering. Wel zijn er weglekeffecten, maar die worden op lokaal niveau als onvermijdbaar gezien. Ten aanzien van LGF concludeert Frissen dat de procedures omslachtig zijn en dat het rugzakje volgens velen mager gevuld is. Bovendien is de vraagsturing sterk afhankelijk van de competentie van ouders waardoor het systeem mensen met een maatschappelijke voorsprong bevoordeelt. De bijdrage van de school aan de bestrijding van onderwijsachterstanden is belangrijk, maar moet volgens Frissen niet worden overschat.

Het geheel overziende, stelt Frissen dat een perspectiefwisseling nodig is. Het onderwijs heeft betekenis in zichzelf en is geen instrument voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Zelfsturing moet voorop staan; dit betekent dat de autonomie en dus het handelingsvermogen van scholen en professionals vergroot moet worden en het aantal centrale regels en bijbehorende administratieve lasten verminderd moet worden. Centrale sturing kan alleen randvoorwaardelijk zijn en moet zich richten op het beschermen en versterken van de professionaliteit, het leervermogen en de handelingsvrijheid op decentraal niveau. Verantwoording moet vooral horizontaal zijn. Specifiek ten aanzien van de drie beleidsterreinen stelt Frissen:

- beëindig het onderwijsachterstandenbeleid in zijn huidige vorm en vervang het door een ondersteuningsprogramma voor scholen en professionals in complexe onderwijssituaties;
- laat LGF zich verder ontwikkelen, verminder bureaucratie en tijdsduur in het indicatiestellingsproces en laat een praktijk van rechtsbescherming ontwikkelen;
- leer van de variëteit in samenwerkingspatronen en netwerkvorming in WSNS en laat deze zich uitbreiden.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001). *Bestrijding van onderwijsachterstanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Batenburg, Th.A., S.E. Hoogland en H. Veneman (2004). *Het WSNS-beleid in de praktijk*. Groningen: GION.

Blok, H. (2004). Adaptief onderwijs: Betekenis en effectiviteit. In: *Pedagogische Studiën*, jrg. 81, nr. 1, pp. 5-27.

Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal culturele integratie*. Den Haag: SCP.

Dijk, W. van en I. Verheul (2003). *De Permanente Commissie Leerlingenzorg; een enquête naar het functioneren van de PCL*. Utrecht: CLU.

Dijk, W. van (2003). *Zorgleerlingen in dossiers*. Utrecht: CLU.

Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit*. (concept).

Inspectie van het Onderwijs (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs; nulmeting bij een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003a). *Wachlijsten speciaal basisonderwijs 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003b). *Kwaliteitsverbetering samenwerkingsverbanden WSNS*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004a). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004b). *Wachlijsten speciaal basisonderwijs 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004c). *De zorg voor leerlingen met dyslexie, ADHD, autisme en hoogbegaafdheid* (concept 22 november). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Thela Thesis.

Kooiman M.C., R.H. Hofman, S. Doolaard en H. Guldemond (2004). *Adaptief onderwijs in scholen voor speciaal basisonderwijs*. (concept). Groningen: GION.

Koster, M, E.J. van Houten-van den Bosch, H. Nakken en S.J. Pijl (2004). *Integratie onder het Rugzak-beleid* (concept september). Groningen: GION.

LCTI (2004a). *Indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering 2003/2004: de ervaringen met de indicatiecommissies van cluster twee* (concept november). Den Haag: LCTI

LCTI (2004b). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: de indicatiecommissies van cluster drie* (concept november). Den Haag: LCTI

LCTI (2004c). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: de indicatiecommissies van cluster vier* (concept november). Den Haag: LCTI

LCTI (2004d). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: gebruik van beredeneerde afwijking* (concept november). Den Haag: LCTI.

LCTI (2004e). *Indicatiecriteria LGF en verschuivingen in leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs* (concept november). Den Haag: LCTI.

LCTI (2004f). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: Beperking van de onderwijsparticipatie en ontoereikende hulp vanuit de reguliere zorgstructuur* (concept november). Den Haag: LCTI.

LCTI (2004g). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2004* (concept december). Den Haag: LCTI.

Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Meijer, C.J.W., W. Meijnen en J. Scheerens (1993). *Over wegen, schatten en sturen; analytische beleidsevaluatie 'Weer Samen Naar School'*. De Lier: Academisch Boekencentrum.

Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Meijnen, W. (red.) (2004). *Onderwijsachterstanden; Update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002). *Begroting 2003*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004a). *Zesde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004b). *Begroting 2005*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004c). *Koers Primair Onderwijs; Ruimte voor de school*. Den Haag: Ministerie van OCenW.

Onderwijsraad (2001). *De rugzak gewogen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Peschar, J.L. en C.J.W. Meijer (1997). *WSNS op weg*. Groningen: Wolters-Nordhoff

Smeets, E.F.L., A.A. van der Hoeven-van Doornum en F.C.G. Smit (2003). *Wachlijsten in de samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.

Smeets, E.F.L. (2004). *Communicerende vaten*. Nijmegen: ITS.

Smeets E.F.L. en H. van Gennip (2004). *Werken aan leerlingenzorg in en rond de basisschool; dieptestudie bij de WSNS-monitor 2004*. Nijmegen: ITS.

Smeets, E., L. Sontag, H. van Gennip en B. van Wolput (2004). *Weer Samen Naar School. Monitor 2004*. Nijmegen: ITS/Tilburg: IVA.

Sontag, L., B. van Wolput en J. Mensink (2004). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2003-2004*. Tilburg: IVA

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002). *Verslag van een wetgevingsoverleg*. 28493, nr. 8, 12 december 2002. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003). *Verslag van een algemeen overleg*. 21860, nr. 71, 6 mei 2003. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). *Verslag van een algemeen overleg*. 21860, nr. 74, 3 augustus 2004. Den Haag: SDU.

Vergeer, M., H. Blok, T. Peetsma en E. Roede (2004). *De positie van ouders binnen de Regeling Leerlinggebonden Financiering. Ervaringen in de eerste maanden van het schooljaar 2003-2004*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Walraven, M. en I. Andriessen (2004). *Ouders over de rugzak*. Utrecht: Oberon

**Bijlage 1: Overzicht van het aantal leerlingen en de procentuele groei/krimp in het (voortgezet) speciaal onderwijs, verdeeld naar schoolsoort voor de teldata oktober 1999 tot en met oktober 2003**

school type	onderwijs soort	leerlingenaantallen					groei percentages			
		1-10-1999	1-10-2000	1-10-2001	1-10-2002	1-10-2003	van 1999 naar 2000	van 2000 naar 2001	van 2001 naar 2002	van 2002 naar 2003
SO	DOBLN	31	34	32	28	33	9,68	-5,88	-12,50	17,86
	DOVN	371	344	318	308	397	-7,28	-7,56	-3,14	28,90
	ESM	3.544	3.747	3.906	4.195	4.367	5,73	4,24	7,40	4,10
	LG	1.351	1.318	1.284	1.259	1.251	-2,44	-2,58	-1,95	-0,64
	LZ/P	3.178	3.575	3.823	4.164	4.359	12,49	6,94	8,92	4,68
	LZ/S	1.506	1.516	1.424	1.358	1.293	0,66	-6,07	-4,63	-4,79
	MGA	376	369	390	389	382	-1,86	5,69	-0,26	-1,80
	MGB	622	656	642	646	598	5,47	-2,13	0,62	-7,43
	MGF	2.651	2.767	3.005	3.244	3.450	4,38	8,60	7,95	6,35
	PI	1.465	1.522	1.577	1.600	1.718	3,89	3,61	1,46	7,38
	SH	1.278	1.307	1.290	1.307	1.178	2,27	-1,30	1,32	-9,87
	VGK	540	516	512	514	497	-4,44	-0,78	0,39	-3,31
	ZMLK	8.489	9.021	9.553	10.122	10.033	6,27	5,90	5,96	-0,88
	ZMOK	3.441	3.593	3.808	3.926	4.010	4,42	5,98	3,10	2,14
Totaal SO		28.843	30.285	31.564	33.060	33.566	5,00	4,22	4,74	1,53
VSO	DOBLN	28	22	27	37	33	-21,43	22,73	37,04	-10,81
	DOVN	220	195	178	163	203	-11,36	-8,72	-8,43	24,54
	LG	1.272	1.316	1.366	1.439	1.551	3,46	3,80	5,34	7,78
	LZ/P	742	749	829	881	1.082	0,94	10,68	6,27	22,81
	LZ/S	274	282	297	312	344	2,92	5,32	5,05	10,26
	MGA	82	96	88	87	86	17,07	-8,33	-1,14	-1,15
	MGB	77	82	80	84	92	6,49	-2,44	5,00	9,52
	MGF	117	167	181	210	320	42,74	8,38	16,02	52,38
	PI	98	108	114	115	119	10,20	5,56	0,88	3,48
	SH	1.089	1.159	1.203	1.321	1.354	6,43	3,80	9,81	2,50
	VGK	172	194	202	186	197	12,79	4,12	-7,92	5,91
	ZMLK	4.494	4.855	5.235	5.720	6.228	8,03	7,83	9,26	8,88
	ZMOK	5.953	6.270	6.804	8.068	8.877	5,33	8,52	18,58	10,03
	Totaal VSO		14.618	15.495	16.604	18.623	20.486	6,00	7,16	12,16
Eindtotaal		43.461	45.780	48.168	51.683	54.052	5,34	5,22	7,30	4,58

(o.b.v. Cfī, concept 2004)