

Het WSNS-beleid in de praktijk

Portretten van samenwerkingsverbanden

Th.A.van Batenburg

S.E. Hoogland

H. Veneman

ISBN 90 6690 981 1

- (c) 2004. GION, Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling. Rijksuniversiteit Groningen.
No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission of the Director of the Institute.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Directeur van het Instituut.

1. Managementsamenvatting

1.1 Context en aanleiding tot het onderzoek

Het “Weer Samen Naar School” beleid wil de groei van het aantal leerlingen in het dure speciaal basisonderwijs (SbaO) stoppen en de financiering beheersbaar maken. Het WSNS-beleid verandert de aanbod- of inputfinanciering in een throughput-financiering waarbij de middelen via het samenwerkingsverband beschikbaar komen. Het WSNS-beleid gaat er bij de verstrekking van de middelen vanuit dat er niet meer dan 3.8% zorgleerlingen in een samenwerkingsverband (SWV) zijn op het totaal aantal leerlingen. Het SWV krijgt momenteel in een overgangsfase voor 5.05% van het totaal aantal leerlingen in het SWV zorgmiddelen. Een SbaO krijgt voor 2% van het totaal aantal leerlingen binnen het SWV financiering, ongeacht het aantal leerlingen in het SbaO. Ligt het deelnamepercentage van een SWV boven die 2% dan zal dat bekostigd moeten worden uit het zorgbudget dat eigenlijk voor de opvang van zorgleerlingen binnen het gewone basisonderwijs (BaO) is bestemd. De WSNS-financiering is dus niet meer afhankelijk van het aantal leerlingen in het SbaO. De ratio van het aantal leerlingen in het SbaO en het totaal aantal leerlingen in een SWV wordt het deelnamepercentage genoemd. Om meer zorgleerlingen in BaO's op te vangen moet daar het onderwijs worden aangepast. Het zorgbeleid wordt uitgevoerd door interne begeleiders (IB-ers) die uit de WSNS-middelen worden betaald. De zorgstructuur heeft betrekking op de relaties tussen de scholen onderling, de organisaties die verwijzen en de onderwijsondersteunende organisaties. Middels nascholing worden leerkrachten, directeuren en IB-ers verder geschoold om de professionaliteit rond de opvang van zorgleerlingen te vergroten.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Hieruit voortvloeiend is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Wat dragen de financiële en inhoudelijke gevolgen van het WSNS-beleid bij aan de afname van de deelnamepercentages in de samenwerkingsverbanden?

Managementsamenvatting

1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Tussen SWV's zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin de deelnamepercentages zijn gedaald. Er zijn drie groepen van vijf SWV's onderscheiden namelijk de minst succesvolle groep die bestaat uit de vijf SWV's met de meest stijgende deelnamepercentages, een neutrale groep met vijf SWV's met stabiele deelnamepercentages en de meest succesvolle groep met de vijf meest dalende deelnamepercentages. Onderzocht is wat de verschillen zijn tussen deze drie groepen in: hoe verschillende actoren (coördinator, schooldirecteuren van BaO en SbaO en interne begeleiders in het BaO) binnen het SWV denken over het WSNS-beleid en hoe het door hen is geïmplementeerd. Met deze actoren zijn interviews gehouden. De interviews zijn per SWV en per groep samengevat.

1.4 Resultaten

1.4.1 Coördinatoren van samenwerkingsverbanden

De SWV's uit de minst succesvolle groep lijken veel meer problemen te hebben om het SWV in stand te houden, één SWV dreigt zelfs failliet te gaan door het hoge deelnamepercentage. De oorzaak hiervan wordt in zogenaamde grensverkeer gezocht. Dit is enigszins merkwaardig want de middelen reizen mee met de grensverkeerleerlingen. Blijkbaar wordt het overheidsbeleid met betrekking tot deze leerlingen nog niet overal goed geïmplementeerd. In deze SWV's hebben de SbaO's meer budgettaire problemen. Hoe groter het deel van het zorgbudget dat naar de BaO's gaat des te minder gaat er naar de SbaO's. Wanneer niet vrijwel alle zorgmiddelen naar het SbaO gaan, dan geven SbaO's aan in de problemen te zitten. De basisschooldirecteuren klagen er over een tekort aan interne begeleiders. Bij de stabiele en succesvolle SWV's staan vaker zaken als rugzakbeleid, IB-netwerken, de taakverdeling en actuele ontwikkelingen centraal. Bij de stabiele SWV's valt de reformatorische SWV op die zeer tevreden is over de WSNS-middelen. Hier lag het deelnamepercentage onder de 2% waardoor alle partijen er in financieel opzicht op vooruit zijn gegaan. De zorgstructuur en het overleg is sterk verbeterd in alle SWV's. Een verdere verlaging van de deelnamepercentages is alleen mogelijk 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

Het WSNS-beleid in de praktijk

moeten gestimuleerd worden om hieraan te werken en af te stappen van klassikaal onderwijs. Professionalisatie van leerkrachten in het BaO moet centraal staan.

In de minst succesvolle en neutrale groepen worden meer kinderen naar het SbaO verwezen, waardoor daar een personeelsgebrek in plaats van een overschot is. In de SWV's uit de meest succesvolle groep niet, er is daar sprake geweest van boventaligheid in het SbaO. In de minst succesvolle groep wordt de groei vaak aan de verdichtingproblematiek geweten en dit geldt met name de SWV's in meer urbane gebieden. In de meest succesvolle groep wordt ook op deze verdichtingproblematiek gewezen als argument om groot te blijven. In alle SWV's lijkt de gehanteerde verdeelsleutel (indien niet alle middelen naar het SbaO gaan) er op uit te draaien dat wanneer basisscholen relatief minder krijgen dat zij minder aan zorgverbreding doen. In de neutrale groep wordt meer inhoudelijk beleid gevoerd. In de minst succesvolle groep krijgen de SbaO's problemen, soms moeten zelfs de groepen groter worden om de school in stand te houden en het grote aanbod op te vangen. Op het BaO worden de zorgmiddelen ingezet voor de formatie van IB-ers, in de meest succesvolle groep wordt hiervoor ook het reguliere schoolbudget ingezet. IB-ers zijn met name verantwoordelijk voor een grotere professionaliteit t.a.v. zorgleerlingen. Het samenwerkingsverband heeft voor een meer samenhangend zorgbeleid gezorgd.

Zeer sterk leeft het idee dat er pas naar het SbaO wordt verwezen wanneer dat beter is voor het kind. Veel verwijzende scholen dragen geen zorgmiddelen via het SWV over aan het SbaO. Het SWV heeft geen invloed op de schoolontwikkeling en het primaire proces. WSNS is een bovenschools model, gericht op de herverdeling van gelden, met weinig inhoudelijke oriëntatie. De coördinator richt zich op de organisatie van nascholing, het faciliteren van netwerkvergaderingen van o.a. IB-ers en schooldirecteuren en het stimuleren van het schrijven van schoolontwikkelingsplannen en het schrijven van een jaarverslag. Het lijkt van de coördinator af te hangen in hoeverre er in het SWV directe lijnen lopen, die het mogelijk maken om allerlei zaken zoals scholingsbeleid, netwerken, preventieve ambulante begeleiding, verbeteringen in faciliteiten als een orthotheek enz., voor elkaar te krijgen. In hoeverre dit lukt, lijkt sterk van de lokale omstandigheden af te hangen zoals of mensen het er met elkaar kunnen vinden, of het doorzetters zijn, etc.

In alle groepen is men positief over de inhoudelijke kant van het WSNS-beleid. De zorgstructuur is verbeterd. In de minst succesvolle en neutrale groep wordt er geklaagd over een toegenomen bureaucratisering waardoor de middelen minder bij het

Managementsamenvatting

primaire onderwijsproces terechtkomen. In de meest succesvolle groep benadrukt men de noodzaak van een verdere professionalisatie van leerkrachten om adaptief onderwijs te geven. In enkele gevallen vindt men dat er te weinig middelen zijn om de gewenste doelen te bereiken.

1.4.2 Directeuren van SbaO's

In de minst succesvolle groep zijn geen wachtlijsten maar wel plaatsingslijsten. Er zijn onvoldoende middelen om een nieuwe groep te kunnen starten. Soms ontstaan plaatsingslijsten doordat ouders willen dat hun kind aan het begin van het schooljaar instroomt. In de neutrale groep is wel een wachtlijst omdat de school vol is en er zijn ook enkele plaatsingslijsten. In de succesvolle groep zijn ook geen wachtlijsten, hoewel het soms wel nodig was de groepen in het SbaO groter te maken.

In de minst succesvolle groep komt een groot deel van het zorgbudget bij de SbaO's terecht; in de neutrale en succesvolle groep is dit in mindere mate het geval. Deze middelen zijn in beide groepen onvoldoende om de grotere toestroom op te vangen, de werkdruk voor leerkrachten neemt toe. In de succesvolle groep ontstond bij de SbaO's boventalligheid. De minst succesvolle groep legt de nadruk op de verdichtingsproblematiek. In de neutrale groep zouden de SbaO's graag naast de WSNS-financiering, financiering hebben op grond van het aantal leerlingen op school. In de meest succesvolle groep klaagt men over een taakverzwaring omdat daar de groepen soms noodgedwongen om wachtlijsten te vermijden, groter zijn gemaakt.

In alle groepen wordt er gesignaleerd dat er meer samenhang in het zorgbeleid en afstemming is ontstaan. De signalering en aanpak van zorgleerlingen is verbeterd. Dit beleid wordt door IB-ers gedragen waarvan de expertise ook is toegenomen. Op basisscholen is er meer aandacht voor adaptief onderwijs. Verschillen tussen de groepen lijken te liggen in de mate waarin de verbeteringen zijn geïmplementeerd. In de minst succesvolle groep zijn meer problemen met de aansturing door het SWV. Dit is meer een zaak van de schoolbesturen. Wanneer zij dit adequaat zouden doen, is coördinatie feitelijk overbodig. In de succesvolle groep wordt een betere signalering van zorgleerlingen aangegeven en ook duidelijkere procedures rond de handelingsplannen op basis van handelingsgerichte diagnostiek. Ook de nascholing is er verbeterd. Het BaO zou echter te weinig adaptief zijn naar de wens van de SbaO-directeuren. Opvallend is dat zij signaleren dat door de lagere deelnamepercentages de

Het WSNS-beleid in de praktijk

samenwerking met het BaO sterk is afgenomen. Bovendien schijnen BaO-scholen zich weinig aan te trekken van de adviezen van de SbaO-directeuren.

In alle groepen wordt het inhoudelijk beleid positief beoordeeld. Er is meer samenwerking, betere diagnostiek en selectie en dat gaat gepaard aan meer overleg. In de minst succesvolle groep hebben de directeuren van het SbaO het gevoel de WSNS-kar te moeten trekken en ook nog eens in de hoek te zitten waar de klappen vallen. Door de verdichtingsproblematiek zeggen ze een steeds grotere instroom te krijgen en er moet meer worden overlegd, waar onvoldoende middelen tegenover staan. In de minst succesvolle groep vindt men de BaO-leerkrachten nog onvoldoende geschoold om zorgleerlingen aan te kunnen. Het probleem is dat daar, meer dan in de neutrale groep, onvoldoende nascholingsgelden zijn. In de meest succesvolle groep probeert men vaak de ouders van zorgleerlingen te adviseren om deze leerling in het BaO te houden. Soms gebeurt dit door te wijzen op de stigmatisering die uit kan gaan van een plaatsing op een SbaO. De ouders zien echter vaak zelf wel in dat een plaatsing toch beter is omdat ze ervaren dat het op het BaO echt niet gaat. In alle groepen wordt de verdichtingsproblematiek gesignaleerd waardoor de druk op het SbaO toeneemt.

1.4.3 De directeuren van basisscholen

In de minst succesvolle groep geven enkele directeuren aan dat er juist meer verwezen wordt. Dit wordt geweten aan de eerdere en betere signalering door een hogere professionaliteit van leerkrachten. Beter geïnformeerde leerkrachten zien eerder de grenzen van hun eigen mogelijkheden in om een kind verder te helpen. Het aantal verwezen leerlingen kan niet verder omlaag omdat ze pas in het uiterste geval verwijzen en er zorgvuldige procedures worden bewandeld. Formeel zijn er geen quota, maar in de minst succesvolle groep wordt vaak 2% en in de neutrale groep 3% nagestreefd. Ook in de meest succesvolle groep worden soms streefcijfers gehanteerd. In de minst succesvolle groep vindt men de financiering vanuit WSNS in hogere mate ontoereikend dan in de neutrale groep en de succesvolle groep. In de neutrale groep maar vooral in de succesvolle groep worden in hogere mate middelen ingezet uit ander beleid. De schoolontwikkeling richting adaptief onderwijs wordt veel genoemd om de WSNS-doelen te bereiken. Hierbij wordt aangegeven dat de school maar een beperkt aantal zorgleerlingen kan opvangen. De WSNS-middelen worden besteed aan de formatie van IB-ers.

Managementsamenvatting

In de minst succesvolle groep worden de zorgmiddelen overgedragen aan het SbaO. Verder werkt men met verdeelsleutels waarin de basisscholen als geheel een bepaald deel krijgen. Basisscholen die relatief veel zorgleerlingen opvangen, krijgen geen extra middelen van het SWV. In de neutrale en succesvolle groep is er meer professionaliteit onder leerkrachten ontstaan dan in de minst succesvolle groep. In de neutrale groep lijkt het SbaO meer onder een middelentekort te lijden dan in de minst succesvolle en de meest succesvolle groep. In alle SWV's is de zorgstructuur, de zorg voor risicoleerlingen, de bovenschoolse nascholing, de verwijzingsprocedures en de onderlinge samenwerking verbeterd. De samenwerking met het SbaO is meestal wel verbeterd. Wanneer er echter weinig wordt verwezen dan verslappen de contacten.

Bij het opstellen en de evaluatie van de handelingsplannen zijn naast de IB-er ook de directeur, de remedial teacher, professionals van de OBD en ambulante begeleiders betrokken. De IB-er doet vaak het diagnostisch onderzoek al dan niet in samenwerking met de OBD. De directeur controleert de handelingsplannen en coördineert de leerlingbesprekingen in het zorgteam van de school.

In alle SWV's is men positief over het WSNS-beleid, maar vaak zijn er te weinig middelen om het inhoudelijke beleid uit te voeren. Wel is de zorg geprofessionaliseerd. In de de minst succesvolle en neutrale groep wordt de toegenomen bureaucratie vervelend gevonden. Ze komen hierdoor te weinig toe aan de kerntaken van het onderwijs, het primaire proces. De directeuren willen het SbaO graag behouden omdat er altijd een groep zal zijn die het niveau niet aankan.

1.4.4 De interne begeleiders

De verwijzingsprocedure lijkt de afgelopen jaren niet veranderd te zijn. Er wordt pas verwezen als alle andere mogelijkheden zijn benut. Vooral gedragsproblemen waarvan andere leerlingen last hebben, geven vaak de doorslag om te verwijzen. Meestal signaleert de leerkracht een probleem aan de hand van slechte leerresultaten van een leerling. De IB-er voert een diagnostisch onderzoek uit en stelt een handelingsplan op. Dit wordt ook bekeken door de directeur en eventueel ambulante begeleiding. De leerkracht voert het uit, daarbij ondersteund door de IB-er, eventueel de RT'er en klassenassistent. Uit de antwoorden van de IB-ers blijkt dat er tussen de groepen weinig verschil is in de gehanteerde zorgprocedure.

Zorgleerlingen in het BaO leidt tot een taakverzwaring bij leerkrachten. Ook zijn de bureaucratische procedures toegenomen die erg veel tijd kosten hetgeen weer van

Het WSNS-beleid in de praktijk

de zorg afgaat. Nog lang niet alle leerkrachten zijn geprofessionaliseerd in de zorg. Men is van mening dat WSNS een bezuinigingsoperatie is geweest. Vooral in de minst succesvolle groep maakt men zich zorgen over de leerdoelen, die voor zorgleerlingen onbereikbaar zouden zijn. In de minst en meest succesvolle groep is men bang dat er teveel zorgleerlingen in het BaO komen, waardoor het onderwijs aan de andere leerlingen in het gedrang komt.

1.5 Aanbevelingen

Het WSNS-beleid is er op gericht de deelnamepercentages te reduceren. Uit alle cijfers blijkt dat dit goed verloopt. Een punt van zorg is hier de eventuele weglek naar het speciaal onderwijs, waar een sterke toename van het aantal leerlingen is. Het WSNS-beleid is ingebed in vele vormen van overheidsbeleid zoals de klassenverkleining en de gewichten regeling. De scholen trekken hun eigen plan waarbij onderwijsvernieuwingen als adaptief onderwijs, directe instructie etc. centraal staan. Dit laat zich moeilijk sturen door afzonderlijke financiële prikkels. Op de werkvloer in het basisonderwijs is het van ondergeschikt belang te weten waar de middelen vandaan komen. WSNS is echter meer dan een (succesvolle) maatregel om de kosten te beheersen. Het grijpt weliswaar in op boven school- en klasniveau met name door nascholing van leerkrachten en de aanstelling van interne begeleiders, maar de uiteindelijke bedoeling is om meer zorgleerlingen op te vangen in het BaO. Dit kan alleen wanneer er in het primaire proces maatregelen worden genomen voor de opvang van zorgleerlingen en ook dat er voor niet-zorgleerlingen geen nadelige gevolgen aan verbonden zijn. Een evaluatie van WSNS moet zich derhalve op de maatregelen richten die door WSNS in het primaire proces zijn beïnvloed. Aangezien deze maatregelen niet zijn los te zien van ander beleid is het aan te bevelen om WSNS te evalueren in de context van het overige overheidsbeleid.

De resultaten van dit onderzoek overziende dan blijken de overeenkomsten in het gevoerde inhoudelijk beleid tussen de groepen van onsuccesvolle, neutrale en succesvolle samenwerkingsverbanden veel groter dan de verschillen. Opvallend vaak en in alle groepen komt de verzwaring van de problematiek naar voren, vooral met betrekking tot gedragsproblemen. Het is echter de vraag of dit een perceptie van het veld is, die mede gestuurd worden door percepties van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, of dat het gebaseerd is op feiten. Gezien de reacties in het veld denken wij dat er echt iets aan de hand is. Het veld is bovendien de mening toegedaan dat

Managementsamenvatting

ernstige gedragsproblemen het best kunnen worden opgelost in het speciale basisonderwijs. Ook ouders uit grensstreken onderkennen dit en sturen hun kinderen steeds vaker naar het speciaal basisonderwijs in België. Deze ontwikkelingen staan een verdere reductie van deelnamepercentages in de weg en moeten mogelijk leiden tot andere overhevelings- en vereveningspercentages.

2. Inleiding en probleemstelling

2.1 Doelen WSNS

Door het WSNS-beleid zijn er samenwerkingsverbanden (SWV's) ontstaan van basisscholen en van meestal één of soms twee speciale basisscholen per SWV. De SWV's vertalen het landelijke WSNS-beleid naar een eigen beleid waarmee ze zorgleerlingen, leerlingen die moeilijk leren en/of opvoedingsmoeilijkheden hebben, beter op maat te kunnen bedienen (Meijer e.a., 1995). Dit bij voorkeur in het reguliere basisonderwijs (BaO) zodat zorgleerlingen niet uit hun sociale omgeving hoeven te worden gehaald, met 'normale leerlingen' leren omgaan (en omgekeerd) en dichtbij naar school kunnen. Wanneer er meer zorgleerlingen in het BaO worden opgevangen dan zal het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (SBaO) automatisch dalen. De SWV's verschillen in de mate waarin het deelnamepercentage aan het SBaO wordt verlaagd. Om zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen, moeten SWV's beleid voeren en maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er voor zorgleerlingen genoeg voorzieningen zijn en het onderwijs bij hen, maar ook bij de andere leerlingen, aansluit. SWV's kunnen dit doen door bijvoorbeeld extra personeel (interne begeleiders, klassenassistenten, etc.), nascholing van leerkrachten, directeuren en interne begeleiders en netwerken van onderwijspersoneel (mee) te financieren. Dit om de zorgstructuur en de expertise op de scholen in het SWV te verbeteren zodat meer zorgleerlingen in het reguliere onderwijs opgevangen kunnen worden.

2.2 Bedoelde en onbedoelde effecten van het WSNS-beleid in de praktijk

Het WSNS-beleid wordt inmiddels al meer dan een decennium gevoerd. Een eerste indicatie voor het welslagen van dit beleid kan worden afgeleid uit de mate waarin deelnamepercentages aan het SBaO afnemen. Andere indicaties moeten blijken uit de gewenste onderwijsinhoudelijke aspecten van het beleid. Het gevoerde beleid kan ook leiden tot een onbedoeld effect namelijk het zogenaamde 'weglekeffect' naar scholen voor speciaal onderwijs (So) of ook wel de 2/3 scholen genaamd, zoals de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen, leerlingen met een lichamelijke handicap, dove kinderen etc. Deze scholen vallen buiten het WSNS-beleid, zij vallen onder het rugzakbeleid. Het is echter niet uit te sluiten dat door de veranderde verwijzingsprocedures tussen BaO en SBaO, ook de toestroom naar het So onbedoeld

Inleiding en probleemstelling

wordt beïnvloed. Veranderingen in de deelnamepercentages en het mogelijke wegleffect worden zichtbaar in tabel 1. Deze tabel is gebaseerd op tabel 1 van de 5^e voortgangsrapportage van WSNS (ministerie van OC&W, 2003).

Tabel 1: Deelname - en groei percentages

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Groei 94-02
SBaO	3,7	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2	-9,6
BaO	94,8	94,8	94,9	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	7,0
So	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	45,0

Tabel 1 laat zien dat de deelnamepercentages van het SBaO zijn (volgens verwachting) afgenomen van 3,7% in 1994 tot 3,2% in 2002. De groei van het absolute aantal leerlingen van 1994 naar 2002 is -9,6%, t.o.v. de andere onderwijstypen is de afname -0,5%. Er is in het SBaO een duidelijk zichtbare afname van het absolute aantal deelnemende leerlingen, de relatieve afname is beperkt met -0,5%. De deelnamepercentages aan het BaO zijn zeer licht toegenomen van 94,8% in 1994 tot 95,0% in 2002. Het absolute aantal leerlingen is in het BaO met 7,0% gestegen. Het So is toegenomen van 1,5% in 1994 naar 2,0% in 2002, dit lijkt een geringe toename, maar omdat dit een onderwijstype is met relatief weinig leerlingen is het toch een aanzienlijke toename. Het absolute aantal leerlingen in het So is met 45% toegenomen. Voor de sterke groei van het So kunnen een aantal oorzaken worden aangedragen. Gewezen kan worden op de verzwaring van de problematiek. Door een verslechtering in het sociaal-pedagogisch klimaat thuis worden de problemen van de leerlingen en de vraag naar educatieve zorg steeds groter. Zo bestonden ADHD en PDD-NOS nog niet eens zo lang geleden niet of nauwelijks. Een andere verklaring is dat vanwege het lagere aantal SBaO scholen eerder een beroep moet worden gedaan op So-scholen. Mogelijk is er ook sprake van een soort 'afromingeffect' waarin de relatief lichte gevallen in het BaO worden opgevangen, waardoor het SBaO met de meer zwaardere gevallen blijft zitten. Om de hieraan gerelateerde problematiek te verlichten, worden de zwaardere gevallen hier weer doorgeschoven naar het So. Uit de groei van het aantal leerlingen in het So wordt duidelijk dat dit type van onderwijs sterk onder druk staat. We zien daar dan ook een toename van het aantal en de lengte van wachtlijsten. Bovendien komt het steeds vaker voor dat problematische leerplichtige leerlingen nergens meer terecht kunnen en daardoor thuis zitten (Veneman, 1999).

Het WSNS-beleid in de praktijk

Het WSNS-beleid heeft plaatsgevonden in een periode dat het onderwijs ook inhoudelijk aan het veranderen is geweest. Het traditionele klassikale onderwijs en de rol van de leerkracht staan onder druk. De nadruk die er momenteel wordt gelegd op adaptief onderwijs is mede in gang gezet met het WSNS-beleid, waarbij de integratiegedachte t.a.v. zorgleerlingen centraal staat. Onderwijs dat toegesneden is op het niveau van de leerling of 'onderwijs op maat' wordt door vrijwel iedereen in het veld gewenst. Om dit te realiseren worden ook middelen uit andere beleidsvelden benut zoals de klassenverkleining, kwaliteitszorg en de gewichtenregeling. Vanuit diverse beleidsterreinen krijgen de scholen middelen om hun onderwijs te ontwikkelen. Vanuit de overheid wordt ook gestimuleerd dat scholen zich steeds autonomer gaan opstellen. Daardoor kan verwacht worden dat scholen de eigen ontwikkeling prioriteren. Het overheidsbeleid wordt uitgevoerd voorzover dit in het verlengde ligt van de schoolontwikkeling. Liggen de WSNS-doelen in het verlengde van de gewenste schoolontwikkeling, dan zal de school ook middelen uit andere beleidsterreinen benutten om deze gewenste schoolontwikkeling te realiseren.

2.3 Financiering en beleid

De scholen die deel uitmaken van het samenwerkingsverband zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inrichting van een zorgstructuur die opvangmogelijkheden biedt voor alle leerlingen (Van der Pluijm, 1999). De SWV's voeren het WSNS-beleid uit. Dit is per 1 augustus 1998 vastgelegd in de Wet Primair Onderwijs (WPO). Naast de vorming van de SWV's is een nieuwe financiële structuur van kracht geworden. Deze heeft betrekking op een landelijke verevening van gelden en overheveling van zorgbudgetten van het SBaO naar het BaO. Afgesproken werd dat scholen voor speciaal onderwijs niet langer meer volledig door de overheid worden bekostigd, maar dat de bekostiging gaat verlopen via het SWV. Het SWV krijgt voor 5.05% van het totaal aantal leerlingen in het SWV zorgmiddelen. Met het prijspeil van 1997 komt dit neer op 470 miljoen gulden. Dit is als volgt opgebouwd: 3.8% is voor de meerkosten van de zorgleerlingen. Hiervan wordt er 2% direct doorgegeven aan het SBaO. Vanuit de schaalvergrotingsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) wordt 1% toegevoegd en .02% bestaat uit het restant van de WSNS-faciliteiten. De overige 3.05% wordt door het SWV verdeeld tussen de scholen voor SbaO en BaO. Een SBaO krijgt voor 2% van het totaal aantal leerlingen binnen het SWV financiering, ongeacht het aantal leerlingen dat daadwerkelijk het SBaO bezoekt. Ligt het deelnamepercentage van een SWV boven die 2% dan zal

Inleiding en probleemstelling

dat bekostigd moeten worden uit het zorgbudget dat eigenlijk voor de opvang van zorgleerlingen binnen het BaO is bestemd (Van der Pluijm, 1999). De landelijke verevening van middelen betekent dat regionale verschillen in de bekostiging van speciale zorg worden opgeheven. Er zijn geen regionale verschillen in het deelnamepercentage van het speciaal basisonderwijs wanneer er rekening wordt gehouden met de regionale verschillen in sociaal-economische factoren. Dit rechtvaardigt een landelijke verevening van middelen voor het speciaal onderwijs (zie Meijer e.a., 1995). Door middel van het wijzigen van de bekostiging wordt het BaO aangemoedigd om zorgleerlingen niet meer als vanzelfsprekend door te verwijzen naar het speciaal onderwijs. Het BaO moet meer rekening gaan houden met verschillen tussen leerlingen, onder andere door het bieden van adaptief onderwijs.

Alle SWV's krijgen een zorgbudget op basis van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Voor twee procent van het aantal leerlingen binnen het SVW worden de middelen aangewend om het SBaO te bekostigen. SWV's die een hoog deelname percentage hebben, moeten afnemen naar een deelnamepercentage gelijk aan de verevening van 2 procent. Overheveling betekent dat de rest van het zorgformatie van het speciale onderwijs min de kosten voor het in stand houden van het SWV, kan worden overgeheveld naar de basisscholen in het SVW. Het SWV is hierbij in principe vrij om te beslissen of dit wordt verdeeld over alle BaO's of dat scholen die meer zorgleerlingen opvangen ook meer middelen krijgen. Het zorgbudget kunnen de basisscholen nu vrij besteden om de WSNS-doelstellingen te realiseren, voor de WPO ging dit automatisch naar het speciaal onderwijs. Wanneer het deelnamepercentage hoger is dan 2%, dan moet het SWV dit hogere deel bekostigen uit het deel van de reguliere basisscholen. Wanneer een SWV met een deelnamepercentage groter dan 5.05 besluit om een deel van de zorgmiddelen toch aan de BaO's te geven dan is het SBaO onder gefinancierd. Bij nog hogere deelname percentages zal ook het SWV in de financiële problemen komen, tenzij de scholen ook kunnen putten uit andere bronnen van financiering zoals, het gemeentelijke achterstanden/kansen beleid en het eigen schoolbudget.

2.4 Succesvolle samenwerkingsverbanden

De SWV's moeten een centrale dienst oprichten waar in principe alle zorgmiddelen binnenkomen. Deze dienst zorgt voor de verdeling van de middelen over de scholen. De SWV's moeten jaarlijks een zorgplan maken waarin beschreven staat: de zorgstructuur,

Het WSNS-beleid in de praktijk

de inzet van zorgmiddelen en de zorgformatie, de wijze van communicatie binnen het SWV, de Permanente Commissie Leerling-zorg (samenstelling, werkwijze en financiering) en de activiteiten met betrekking tot monitoren en evaluatie. Het zorgplan wordt jaarlijks vastgesteld voor 1 mei. Het uitvoeren van deze taken is wettelijk verplicht. Naast de wijze waarop deze wettelijke taken worden uitgevoerd, wordt het succes van een SWV bepaald door: het inhoudelijke beleid dat gevoerd wordt en of ze slagen dit beleid in de praktijk te brengen bij de scholen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de bovenschoolse zorgstructuur van succesvolle SWV's zich kenmerken door een duidelijke visie en missie met betrekking tot het omgaan met verschillen tussen leerlingen, de benodigde zorgstructuren en de inzet van financiën. Er is een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid (Smeets, 2003).

2.5 Deelnamepercentages

Een hoofddoelstelling van het WSNS-beleid is de verlaging van de deelnamepercentages aan het SBaO. Over de hele linie is dit percentage teruggelopen van 3,7% in 1992 tot 3,2% in 2002. Deze percentages variëren sterk per SWV. Uit de leerlingtellingen van het Cfi is gebleken dat sommige SWV's er in sterkere mate in zijn geslaagd om de deelnamepercentages te reduceren dan in andere SWV's. In tabel 2 wordt hiervan een overzicht gepresenteerd.

Tabel 2 Ontwikkeling deelnamepercentage tussen 1996 en 2002

Verskil 1996 en 2002	Aantal SWV's	Percentage van totaal
-1.5 <> -1.0	7	2.8
-1.0 <> -0.5	30	12.1
-0.5 <> 0.0	69	27.8
0.0 <> 0.5	63	25.4
0.5 <> 1.0	38	15.3
1.0 <> 1.5	13	5.2
1.5 <> 2.0	13	5.2
2.0 <> 2.5	6	2.4
2.5 <> 3.0	6	2.4
3.0 <> 3.5	0	0.0

Inleiding en probleemstelling

3.5 <> 4.0	1	0.4
4.0 <> 4.5	1	0.4
4.5 <> 5.0	1	0.4
Totaal	248	100.0

In tabel 2 zien we net als in tabel 1 dat de deelnamepercentages lager worden en ook dat de verschillen in deelnamepercentages tussen 1996 en 2002 tussen SWV sterk verschillen. Zo zijn er zeven SWV's waar het deelnamepercentage zelfs met 1 à 1.5% is toegenomen. Ook is er een SWV te onderscheiden waar het deelnamepercentage met meer dan 4.5% is afgenomen.

2.6 Vraagstelling

Er zijn verschillen in de mate waarin SWV's erin slagen het deelnamepercentage te reduceren. Wat is hiervan de oorzaak? Het WSNS-beleid wordt in de praktijk gebracht door de coördinator of stuurgroep van SWV's. Hun beleid wordt binnen het SWV overgebracht op de directeurs van scholen die het weer overbrengen op de leerkrachten, interne begeleiders (lb-ers) en overig betrokken personeel zoals klassenassistenten en remedial teachers (RT'ers), die het meest betrokken zijn bij de uitvoering van het gevoerde beleid. Binnen een SWV werken mensen op een verschillend niveau in de organisatie van het SWV aan de implementatie van de inhoudelijke kant van het WSNS-beleid. Bij een goede implementatie kan worden verwacht dat er binnen het SWV een goede zorgstructuur ontstaat en adaptief onderwijs wordt gerealiseerd waarbinnen relatief veel zorgleerlingen in het reguliere onderwijs kunnen verblijven. De vraag is: welke inhoudelijke maatregelen op de verschillende niveaus van de organisatie en hun onderlinge wisselwerking dragen bij aan de reductie van de deelnamepercentages?

3. Onderzoekopzet

3.1 Succes van samenwerkingsverbanden

Een doel van het WSNS-beleid is om meer zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs op te vangen. De leiding van het samenwerkingsverband zet het WSNS-beleid binnen het netwerk van samenwerkende scholen uit. Dit beleid heeft een economisch en een aantal onderwijsinhoudelijke doelen. Het economische doel is de reductie van het percentage van leerlingen op de scholen voor SBaO minimaal onder de 3.8% met een streven naar onder de 2.0% zodat de 3.05% vrijkomende middelen kunnen worden benut voor de opvang van zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs. Deze middelen kunnen worden aangewend om meer personeel zoals interne begeleiders en klassenassistenten aan te stellen of hun aanstelling met een aantal uren uit te breiden, expertise in te huren en netwerken van schoolpersoneel financieel te ondersteunen. De inhoudelijke doelen hebben betrekking op onderwijskundige maatregelen die het de reguliere basisscholen mogelijk maken om meer zorgleerlingen op te vangen, zoals de invoering van adaptief onderwijs, expertisevergroting bij directeuren, leerkrachten, interne begeleiders etcetera. Samenwerkingsverbanden slagen er in verschillende mate in om de deelnamepercentages aan het SBaO te reduceren, m.a.w. samenwerkingsverbanden zijn in verschillende mate succesvol in de realisering van de feitelijke doelstelling van het WSNS-beleid. Dit onderzoek gaat over het succes van de maatregelen die SWV's nemen om de deelnamepercentages te reduceren. Er worden drie groepen van samenwerkingsverbanden onderscheiden namelijk: 1. De SWV's met een stijgend deelnamepercentage; 2. met een stabiel deelnamepercentage en 3. met een afnemend deelnamepercentage. Deze laatste groep kan getypeerd worden als de meest succesvolle groep, waar het WSNS-beleid de meeste impact heeft gehad op de deelnamepercentages. In de tweede groep lijkt het beleid weinig invloed te hebben gehad, terwijl in de eerste groep het beleid tot een verslechtering lijkt te hebben geleid. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe deze verschillen in succes zich verhouden tot het gevoerde inhoudelijke beleid.

De inhoudelijke doelstellingen van het WSNS-beleid worden gezien als voorwaarden t.a.v. de feitelijke doelstelling. Om meer zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen, moet het onderwijs ook voor deze zorgleerlingen zijn ingericht. De verwachting is dat scholen binnen samenwerkingsverbanden waarin een beleid is gevoerd dat er toe geleid heeft dat de onderwijsinrichting meer conform de inhoudelijke

Onderzoeksopzet

WSNS-doelen is geweest, er beter in slagen zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen en derhalve dat er minder zorgleerlingen naar het SBaO verwezen worden.

3.2 Actoren in een SWV

Binnen een SWV kunnen verschillende lagen of niveaus worden onderscheiden. Aan de top van de organisatie staat de coördinator van het SWV. Deze stuurt het SWV aan en zet het WSNS-beleid erbinnen uit. De volgende laag is die van schoolbesturen, die het beleid op de scholen moeten uitvoeren, daarna de schooldirecteuren en tenslotte op de werkvloer de leerkrachten en het overige onderwijspersoneel zoals interne begeleiders, klassenassistenten en remedial teachers. Deze laatste laag moet, aangestuurd door de lagen boven hen, het beleid in de praktijk brengen: zij staan het dichtst bij het primaire onderwijsproces. In dit onderzoek zijn de actoren uit de lagen gekozen, die het meest betrokken zijn bij de uitvoering van het WSNS-beleid, te weten de coördinatoren van samenwerkingsverbanden, de directeuren van BaO en SBaO en de interne begeleiders (Ib-ers). Informatie over de schoolbesturen en de leerkrachten wordt via de directeuren van scholen verkregen.

3.3 Kwalitatieve benadering van onderzoek

De gekozen onderzoeksopzet is vergelijkbaar met de onderzoeksopzet die bij het ontstaan van de schooleffectiviteitsbeweging vaak werd gekozen (Fraser, 1987). De effectiviteit van contrasterende groepen (hoog versus laag) van scholen staat hierin centraal. Door de groepen met elkaar te vergelijken op een groot aantal variabelen werden 'succesfactoren' opgespoord. De succesfactoren konden echter meestal niet worden gerepliceerd op niet extreem effectieve scholen. Op gemiddelde scholen bleken de gevonden succesfactoren 'niet te werken'. Daarom is besloten om in het onderzoeksdesign naast de twee extreme groepen qua verandering in deelnamepercentage, ook een groep van SWV's te onderscheiden waarin de deelnamepercentages in de loop van de tijd ongeveer gelijk blijven. De stand van kennis is, gezien de relatief korte tijd voor implementatie en de complexiteit van de relaties, nog niet zover dat er een toetsend kwantitatief onderzoek kan worden overwogen. Mogelijk kan dit onderzoek daartoe leiden. Het doel van het onderzoek is te exploreren welke maatregelen kunnen bijdragen aan het beter en sneller realiseren van de feitelijke WSNS-doelen. Met dit onderzoek krijgen SWV's inzicht in de genomen maatregelen bij andere SWV's en de mogelijke impact daarvan.

Het WSNS-beleid in de praktijk

De implementatie van het WSNS-beleid door de SWV's is in kaart gebracht door actoren van de drie groepen te interviewen op een groot aantal aspecten van het WSNS-beleid. Niet alleen het financiële beleid zoals in Van Batenburg & Van der Woude-Doedens (2003) is onderzocht, maar ook het inhoudelijke beleid. Hiertoe zijn er voor iedere groep van actoren interviewleidraden geconstrueerd. De interviewer moest zich zoveel mogelijk aan deze leidraad houden, maar er was in het interview ruimte voor aanvullingen en toelichting. Bij de coördinator van het SWV gaat het er in de interviews om welk beleid er binnen het samenwerkingsverband wordt uitgezet, bij de directeuren van BaO's en SBaO's gaat het erom hoe zij dit beleid vertalen naar de praktijk en bij de interne begeleiders gaat het erom hoe het beleid in de praktijk wordt geïmplementeerd.

De SWV's zijn geselecteerd op basis van veranderingen in hun deelnamepercentages in de periode van 1996 t/m 2002. De deelnamepercentages zijn berekend op het bestand van de integrale leerlingentellingen.

3.4 Onderzoeksgroep

Per groep, van meest toenemend, gelijkblijvend en meest afnemend deelnamepercentage in de periode 1996 t/m 2002, zijn SWV's benaderd totdat er vijf meewerken aan het onderzoek. Per geselecteerd SWV is de SBaO en twee BO's volgens toeval benaderd. Bij een weigering tot medewerking aan het onderzoek is een volgende school uit dezelfde groep benaderd. Slechts één coördinator weigerde mee te werken aan het interview, hiervoor is derhalve een coördinator van een andere SWV uit dezelfde groep geïnterviewd. De schooldirecteuren weigerde in enkele gevallen hun medewerking. Zij zijn eveneens vervangen door vergelijkbare anderen binnen hetzelfde SWV. In tabel 2.1 wordt een overzicht gepresenteerd van de benaderde actoren en het aantal gehouden interviews.

Onderzoeksopzet

Tabel 2.1 Groepen, actoren en interviews

Groep	BO	SBaO	Coördinator SWV	Aantal interviews
deelnamepercentage	2 per SWV	1	1	
Toenemend	Directeur+Ib-er	Directeur	1	30
Gelijk	Directeur+Ib-er	Directeur	1	30
Dalend	Directeur+Ib-er	Directeur	1	30
Totaal	30 + 30	15	15	90

Er zijn 90 interviews afgenomen, 6 per SWV. De interviews zijn telefonisch afgenomen aan de hand van interviewleiders, de afname duurde ongeveer 45 minuten. Bij de interviews had de interviewer geen voorinformatie over het deelnamepercentage van de SWV.

De vragen aan SWV coördinatoren centreren zich rond de besteding van middelen van WSNS en welke formatieve en inhoudelijke gevolgen zij hiervan verwachten en denken gerealiseerd te hebben. De vragen aan de actoren bij BO en SBaO (directeuren en interne begeleiders) gaan over de implementatie van het SWV-beleid en de onderwijsinhoudelijke maatregelen die zij hebben genomen. Nagegaan is welke WSNS-doelstellingen zij trachten te realiseren en wat de gevolgen hiervan zijn.

De interviewverslagen zijn per SWV gebundeld en geven een gedetailleerd beeld of een portret van het WSNS-beleid binnen het SWV door de ogen van de diverse actoren (deze portretten zijn met 150 pagina's te omvangrijk om in deze rapportage weer te geven). Vervolgens zijn de portretten per groep van groeiende, gelijkblijvende en afnemende deelnamepercentages in hoofdstuk 3 samengevat. Hiermee wordt per groep een portret met de belangrijkste bevindingen van de actoren in de diverse lagen van het SWV geschetst. In hoofdstuk 4 worden deze groepen die verschillen in veranderingen in deelnamepercentage, met elkaar vergeleken. In hoofdstuk 5 worden de resultaten samengevat en bediscussieerd.

4. Resultaten: portretten per groep

Per SWV zijn er 6 interviews gehouden, met de coördinator, met de directeur van het SBaO en twee directeurs van het BaO en per basisschool met een interne begeleider. Hiermee is -per SWV- een portret van het WSNS-beleid en de gevolgen ervan voor de verschillende lagen in de organisatie van de SWV's, geschetst. Deze 15 portretten worden in dit hoofdstuk per groep gepresenteerd. Er zijn drie groepen van 5 SWV's met een oplopend deelnamepercentage, met een stabiel deelnamepercentage en met een afnemend deelnamepercentage.

4.1 Groep 1: SWV's met een toenemend deelnamepercentage

4.1.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband

Deze groep coördinatoren bestaat uit een vrouw en drie mannen. De vrouw is fulltime aangesteld bij drie SWV's, waarvan er twee in dit onderzoek zijn opgenomen die beide in deze groep van toenemende deelnamepercentages vallen. De mannen werken parttime als coördinator en hebben daarnaast een functie in het onderwijs als bovenscholse directeur, onderwijsbegeleider en directeur van een basisschool. Allen hebben lange ervaring in het onderwijs. De parttime functies worden uit het SWV betaald, aan de fulltime functie betalen ook de schoolbesturen mee. Twee SWV's profileren zich als PC, twee als RK en een als Bijzonder Neutraal. Alle SWV's kennen een historie van fusies met een stabilisatie na 1998. Veelal opereren ze in teamverband in een coördinatiegroep of stuurgroep met mensen uit de schoolbesturen. Eén SWV ligt in stedelijk gebied, vier SWV's grotendeels in plattelandsg gebied. In stedelijk gebied is de geografische afstand (de gemiddelde afstand tot de school) meestal kleiner dan in plattelandsg gebied. Nergens staan momenteel leerlingen op wachtlijsten voor het SBaO. De stuurgroepen vergaderen regelmatig over de verdeling van de middelen en het zorgbeleid (het zorgplan, kwaliteitszorg, integraal personeelsbeleid, professionalisering van leerkrachten, leiderschap). Gezien de hoge en groeiende deelnamepercentages in deze groep, gaat een groot deel van de middelen direct door naar het SBaO. Een coördinator verwoordt dit als volgt:

Portretten per groep

'Het SWV verdeelt de middelen WSNS niet; alle middelen gaan rechtstreeks naar het SBaO. Dit vanwege het hoge verwijzingspercentage. In het verleden zijn de middelen wel naar rato van het aantal leerlingen verdeeld over de basisscholen. Men ondervindt dus een groot probleem als het gaat om beschikbaarheid van middelen voor de scholen'.

Een ander SWV zit in grote financiële problemen vanwege het hoge deelnamepercentage:

' Het deelnamepercentage zou verder omlaag gebracht moeten worden ('moet gewoon') want anders zijn we over 2 of 3 jaar failliet. De middelen moeten eigenlijk naar het basisonderwijs maar de schoolbesturen houden de bestaande situatie in stand'.

Deze coördinator vindt het SWV te groot om daadwerkelijk iets te veranderen:

'Het is lastig met 65 scholen daar (betere opvang van zorgleerlingen) iets aan te doen. Eigenlijk ben je te groot'.

De reguliere basisscholen vinden vaak dat zij geen of te weinig interne begeleiders en onderwijsassistenten kunnen aantrekken en weinig bijscholing krijgen. Hierdoor blijft in dergelijke SWV's de situatie van de periode voor de implementatie van WSNS-beleid goeddeels gehandhaafd. Bij twee SWV's werkt men met vaste verdeelsleutels:

'Het SWV verdeelt de financiële middelen als volgt: van de 0.4 fre (functionele rekeneenheid) per leerling gaat er 0.20-0.23 fre rechtstreeks naar de basisscholen per leerling. Er blijft nog ongeveer 0.20 fre over die verdeeld wordt over kosten voor de PCL, de ambulante begeleiding, de coördinatiegroep. Het grootste deel van die 0.20 gaat echter naar het SBaO. Naast het WSNS-budget wordt door een aantal scholen de nascholingsmiddelen gebruikt. Scholen kunnen eventueel zelf kiezen om het budget Onderwijs en Ondersteuning (O&O) te gebruiken. Er zijn geen echte knelpunten bij de verdeling van middelen, al hebben de scholen altijd behoefte aan meer geld'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

Scholen waar relatief veel zorgleerlingen worden opgevangen, krijgen niet evenredig meer middelen. In deze groep van swv's is het zogenaamde grensverkeer nog steeds een probleem:

' Het SWV heeft te maken met de bekostiging van grensverkeer (verhuisleerlingen en leerlingen afkomstig van de clusters 2/3 en medisch kinderdagverblijf). De basisscholen moeten deze verhuisleerlingen bekostigen en staan daarom meer geld af aan die leerlingen, terwijl ze zelf heel weinig leerlingen verwijzen naar het SBaO (<2%). Dat is wrang voor die scholen, zo verliezen ze middelen die ze ergens anders voor in zouden kunnen zetten. Het huidige deelnamepercentage in het SBaO is redelijk hoog, dit komt door de instroom van verhuisde leerlingen (grensverkeer) en van leerlingen uit de clusters 2/3 en kinderdagverblijven. De basisscholen verwijzen zelf heel weinig leerlingen'.

Dit is in tegenspraak met het gevoerde beleid waarin het budget aan de leerlingen is gekoppeld.

4.1.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid

Doordat er meer zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs worden opgevangen en er minder leerlingen naar het SBaO gaan, kan verwacht worden dat er op de SBaO's minder personeel nodig is. Dit personeel heeft mogelijk ook expertise om op een 2/3 school te werken, waar een grote vraag naar personeel is. Uit de antwoorden van de coördinatoren bleek dat er bij geen van de swv's boventalligheid in het SBaO ontstond en er zijn ook geen leerkrachten naar cluster 2/3 scholen gegaan. In deze 5 SWV's met groeiende deelname percentages gaat het aantal leerlingen in het geheel niet omlaag, integendeel. Er is in het onderwijs een trend waar te nemen die aangeduid wordt met de 'verdichtingproblematiek'. Steeds meer kinderen hebben gedragsproblemen, b.v. ADHD-gedrag. Hierdoor neemt de vraag naar zorg alleen maar toe.

Door de overheveling van middelen kan het SWV 3.05% van de middelen aan basisscholen geven. Zou de SWV dit doen bij een hoog deelnamepercentage (>5.05%) dan heeft het SBaO onvoldoende middelen. Mochten zij de 5.05% aan het SBaO geven dan hebben de basisscholen geen geld om het WSNS-beleid uit te voeren. Daarom kiezen de meeste SWV's ervoor om een bepaalde verdeelsleutel te hanteren waarmee

Portretten per groep

geprobeerd wordt zowel het SBaO in stand te houden, alsmede het WSNS-beleid uit te voeren. Uit de antwoorden van de coördinatoren bleek:

'Het basisonderwijs kreeg in vier swv's meer middelen voor zorg. De extra middelen zijn ingezet voor extra ib-formatie'.

Gezien de hoge en groeiende deelnamepercentages in deze groep zijn de middelen die de basisscholen extra krijgen zeer beperkt. Bij het swv waar minder middelen voor zorg zijn, was dit noodzakelijk, omdat anders het SBaO in grote problemen kon komen.

Om deelnamepercentages te verlagen kunnen SWV's de basisscholen opleggen om niet meer dan een zeer laag aantal leerlingen te verwijzen, b.v. niet meer dan 1 leerling in de twee jaar.

Bij geen van de SWV's is het basisonderwijs geconfronteerd met een maximum aantal verwijzingen, er zijn geen quota ingesteld. Een SWV gaf aan dat dit in de toekomst misschien wel zou moeten vanwege de groei van het SBaO. Ondanks de problemen waarin deze SWV's verkeren, worden geen quota ingesteld. Dit zou ook indruisen tegen de in het veld algemene aanvaarde visie:

'Het kind staat centraal en wanneer het voor het kind beter is op het SBaO dan wordt het hoe dan ook verwezen'.

Basisscholen zijn maar voor een zeer klein gedeelte financieel afhankelijk van WSNS-middelen. De WSNS-doelstellingen worden in het onderwijsveld algemeen aanvaard en positief gewaardeerd (breed gedragen) en de gelden worden dus aangewend voor extra doelen naast de andere onderwijsdoelen met betrekking tot het leren. Om de juiste opvang van zorgleerlingen te creëren, wordt expertisevergroting nagestreefd en expertise de school binnengehaald door interne begeleiders aan te stellen. In twee SWV's klagen basisscholen over een gebrek aan middelen. Men vindt dat er meer IB-formatie en meer klasse assistenten moeten komen: 'meer handen in de klas'. Bij twee van de niet klagende SWV's wordt opgemerkt dat de helft van de extra formatie direct weer moet worden ingeleverd, vanwege grensverkeer leerlingen. 'Nooit genoeg middelen' en een voorkeur voor kleine klassen komt uit de antwoorden naar voren.

De impact van het WSNS-beleid op het SBaO is in theorie het grootst. Hier moet het aantal leerlingen afnemen en daardoor krijgt het SBaO minder middelen. Het SBaO komt in de problemen wanneer de basisscholen veel verwijzen zonder dat het SWV de

Het WSNS-beleid in de praktijk

middelen eraan koppelt. In twee SWV's klaagt de SBaO-school over een gebrek aan middelen, in twee niet en van een wist de coördinator het niet. SBaO-scholen willen meer geschikte leerkrachten inzetten en oude methoden vervangen. In twee SWV's wordt er geklaagd over dat ze verwezen leerlingen deels zelf moeten financieren:

'de basisscholen financieren 75% per leerling, de andere 25% moet de SBaO-school zelf bijleggen'.

Het lijkt logisch dat SBaO-scholen klagen over een gebrek aan middelen, ze hebben gewoon te weinig. In deze SWV's wordt er veel verwezen zonder dat het SWV daar de extra middelen tegenover zet. Waar niet geklaagd wordt, krijgt het SBaO een groot deel van de middelen die door het SWV verdeeld worden.

De coördinatoren moeten het WSNS-beleid implementeren. Bij deze implementatie moeten zij verschillende partijen met verschillende belangen verenigen. Dit kan tot conflicten leiden.

Er is bij twee SWV's een verschil van mening (geweest) over het te voeren beleid:

'de scholen moesten wennen aan een andere kijk op zorg en bovendien moesten ze nu gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de zorgleerlingen en middelen binnen het SWV verdelen (daar waar de zorg het hardst nodig is gaan de middelen ook naar toe; het doel is om meer samenhang in het zorgbeleid van de scholen te krijgen, dit is nog niet helemaal bereikt. Doel is om het samen eens te worden over een plan van aanpak, een gevoel van committent te realiseren. Basis is daarbij een bovenschools plan waaraan iedere school zich moet houden. De verenigingsdirecteur zorgt ervoor dat de huidige zorgvragen en categorieën in het plan van de scholen terechtkomen bovenschools, zodat er vandaar uit een gezamenlijk draaiboek komt'

Alle scholen stellen het belang van de leerling centraal, er is echter een spanningsveld tussen individuele belangen en groepsbelangen. Bijvoorbeeld wanneer een individuele leerling de overige leerlingen in de groep stoort. De mate waarin een leerling storend gedrag vertoont, is mede bepalend voor een verwijzing. Door het WSNS-beleid en de daaraan gekoppelde expertisevergroting op de basisscholen kan verwacht worden dat deze leerlingen beter opgevangen worden en minder snel worden verwezen. In deze SWV's is dat blijkbaar (nog) niet het geval.

Portretten per groep

Bij drie SWV's is men tevreden over het gevoerde beleid. Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid van de scholen, dit blijkt uit de opzet van het ib-netwerk waarin ervaringen worden uitgewisseld en deskundigheid wordt verkregen. De deskundigheid van interne begeleiders is sterk toegenomen. De coördinatoren ervaren dat zij adequaat reageren op problemen van leerkrachten en leerlingen. De aanpak van de coördinator blijkt uit het gebruik van een 'zorgscan' op de scholen. Dit is een kwaliteitsgraadmeter en manier waarop gezien wordt hoe de zorg gestalte krijgt in de scholen. De coördinatoren zijn vooral tevreden over de expertisetoename bij interne begeleiders:

'Ib-ers hebben vooral ook deskundigheid op het gebied van de leer- en gedragsproblematiek. Men is nu bezig om interne begeleiders te bewegen de leerkrachten meer te gaan coachen.'

Er is in het SWV een gezamenlijke visie en aanpak op zorg ontstaan. Dit blijkt uit het gezamenlijk onderschrijven van doelen op het gebied van inhoudelijke zorg, sturing d.m.v. kengetallen, het voeren van gesprekken met de directies en de interne begeleiders in het netwerk. Er zijn duidelijke procedures ontstaan. Vaak wordt er een zorg/kwaliteitsscan op de scholen gebruikt. De afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg is verbeterd. Dit blijkt uit het ib-netwerk en de zorgcommissies. Er wordt beter gecommuniceerd en men vult elkaar meer aan. Ook het nascholingsbeleid op bovenschools niveau gaat de goede kant op. De zorg voor risicoleerlingen is verbeterd, men weet hoe die leerlingen zo vroeg mogelijk gesignaleerd moeten worden. De samenwerking tussen basisscholen is verbeterd door nascholing, zoals 'de directieëndagen'. Men denkt dat er meer van elkaars expertise gebruikt gemaakt wordt. De samenwerking tussen bao en SBaO is verbeterd:

'scholen weten welke mogelijkheden er zijn op het gebied van hulp, er zijn tussentijdse contacten en de hulpvragen kunnen zeer laagdrempelig gesteld worden'.

De ambulante begeleiding verloopt via een zorgcommissie, maar het betreft wel iemand van het SBaO. De toegenomen bureaucrativering wordt als een groot nadeel gezien:

Het WSNS-beleid in de praktijk

'het beleid heeft een enorme bureaucratisering tot gevolg gehad, er moeten allerlei onderzoeken gedaan worden die vaak pas achteraf gedaan kunnen worden. Zorg ervoor dat er preventief gewerkt wordt en dat de problemen in een vroeg stadium zichtbaar zijn. Positief is dat er nu efficiënter gewerkt kan worden door het samenvoegen en samenwerken met de schoolbesturen. De coördinator geeft aan voor afschaffing van WSNS te zijn, zij wil graag dat de middelen rechtstreeks naar de basisscholen gaan, in plaats dat de middelen verdeeld moeten worden met een heel aantal scholen (vooral de SBaO-school kost veel en de overhead)'.

Niet alleen de WSNS-middelen worden ingezet voor de formatie van interne begeleiders maar ook de eigen schoolmiddelen:

'Iedere school zet zelf de ib-uren in ook naar rato van het aantal leerlingen en het formatiebudget, maar het is wel verplicht dat men dat doet. Gemiddeld hebben kleine scholen 2 dagdelen per week ib en grote scholen 6 dagdelen per week'.

De coördinatoren denken dat een deelnamepercentage van 2 á 3 procent realistisch is al zitten ze hier nu soms nog ver boven:

'De intern begeleiders krijgen taakuren vanuit het budget van de basisscholen (regulier schoolbudget) want ze krijgen niets van WSNS budget. Iedere school zet zelf de ib-uren in ook naar rato van het aantal leerlingen en het formatiebudget, maar het is wel verplicht dat men dat doet. Gemiddeld hebben kleine scholen 2 dagdelen per week ib en grote scholen 6 dagdelen per week. Het SWV hanteert een streefpercentage voor verwijzing van 3% en dat is realistisch volgens de coördinator'.

4.1.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen

In deze paragraaf wordt nagegaan welke maatregelen coördinatoren hebben genomen om het deelnamepercentage terug te dringen. De meest rigoureuze maatregel is het instellen van een quotum waarboven basisscholen niet meer mogen verwijzen. Daarnaast zouden ze een maximum kunnen stellen aan het aantal leerlingen op het SBaO, de verwezen leerlingen komen dan op een wachtlijst. Uit de antwoorden van de coördinatoren bleek dat geen van de SWV's een maximum aantal verwijzingen heeft

Portretten per groep

aangegeven in het zorgplan. Ook zijn er geen wachtlijsten ingesteld. Er zijn vrijwel geen gesprekken gevoerd met scholen die veel verwijzen en evenmin kregen de scholen die veel verwijzen minder geld voor zorg. In een geval was dat wel aanleiding om een gesprek te organiseren met een school met veel 1.25 leerlingen. Dit gesprek ging echter over schoolontwikkeling, het verwijzingspercentage bleef onbesproken. Bij geen van de SWV's krijgen basisscholen die veel verwijzen minder geld. Basisscholen krijgen middelen volgens een vaste verdeelsleutel of krijgen helemaal geen extra middelen omdat die via het SWV direct naar het SBaO gaan. In vier van de vijf SWV's schrijven de scholen een ontwikkelingsplan, waarin ondermeer staat hoe de school beter zorgleerlingen kan opvangen. In het SWV waar de scholen geen ontwikkelingsplan schrijven, zijn er, net als in de overige SWV's in deze groep, wel studiedagen georganiseerd voor de directeuren. Hier stuurt de coördinator op afstand, de zeggenschap binnen dit SWV ligt bij de besturen van verenigingen van scholen. Alle SWV's financieren het netwerk van interne begeleiders. Alle SWV's beschikken over ambulante zorg, die ingezet kan worden op plaatsen waar dat nodig is. Vaak kunnen leerlingen tijdelijk op het SBaO geplaatst worden.

4.1.1.3 De mening over het WSNS-beleid

Over de inhoudelijke doelstellingen van het WSNS-beleid is men positief:

'Het beleid is positief, vooral doorgaan. Veel dingen staan binnen het SWV op de rails, de sfeer is intern goed, het loopt inmiddels, maar een aantal zaken moet nog worden uitgewerkt (nascholing leerkrachten). De bewustwording van op een andere manier naar kinderen kijken, ze zorg op maat geven is er wel, maar er ook naar handelen dat is nog een probleem. Bijkomend ook nog de verdichtingproblematiek natuurlijk, dat maakt het er niet gemakkelijker op voor leerkrachten'.

Bij de inrichting van het SWV worden veel problemen ervaren:

'Er is veel bureaucratische rompslomp en niet altijd komt het geld op de goede plek aan'.

In één SWV heeft de coördinator door de grote omvang te weinig grip op het totale SWV. Om dingen voor elkaar te krijgen werkt men daar in clusters:

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Het SWV is moeilijk aan te sturen vanwege het grote aantal scholen dat het verband telt. Daarom werkt men daarbinnen met clusters of verenigingen. In totaal zitten er 7000 leerlingen in het basisonderwijs. Het verband deelt de SBaO-school met een ander SWV in de regio en is daardoor daarmee verweven. Dat betekent dat de financiële zaken complex zijn en ze voortdurend te maken hebben met grensverkeer. Desondanks is de organisatie van de zorg goed opgezet binnen de clusters, maar er is nog te weinig borging binnen de scholen als het gaat om leerling-zorg. Veel leerkrachten weten nog niet hoe te handelen. Daarom wordt er nu gewerkt aan een algemeen plan om het verwijzingspercentage omlaag te brengen. Dat plan moet per vereniging vertaald worden naar de praktijk van de afzonderlijke basisscholen, de verenigingsdirecteuren worden daarvoor verantwoordelijk gesteld. Het is wel belangrijk dat alle scholen zich aan die aanpak gaan conformeren'.

Een coördinator is negatief over het samenwerkingsverband:

'Het beleid is landelijk opgedrongen. Het heeft heel veel moeite gekost om de verschillende besturen samen te laten werken, daarom heeft het SWV het stichtingbestuur van de basisscholen samen laten vallen met het WSNS-bestuur om eenheid te creëren. Het beleid moet anders worden opgezet: ga uit van schoolontwikkeling als geheel en denk niet in structuren. Door functies te creëren verliest men veel middelen en gaat dat ten koste van de behoeften van de leerlingen. De meerwaarde voor leerlingen komt zo in het gedrang'.

Volgens deze coördinator is een samenwerkingsverband overbodig en leidt het tot geldverspilling dat beter direct aan de scholen voor leerlingen kan worden gegeven om de kwaliteit te verbeteren. De WSNS-doelstellingen worden breed gedragen, maar het nut van samenwerkingsverbanden (en derhalve hun functie) wordt niet altijd ingezien.

4.1.2 De directeuren van SBaO's.

4.1.2.1 Achtergrond

De directeuren (mannen) zijn reeds lange tijd (15-33 jaar) in het onderwijs werkzaam, de tijd dat ze directeur zijn varieert van 1 t/m 15 jaar. Er worden nergens wachtlijsten

Portretten per groep

gehanteerd, maar wel plaatsingslijsten. Vanwege onvoldoende middelen kunnen ze niet altijd een nieuwe groep beginnen, soms staan leerlingen lang op een plaatsingslijst omdat de ouder willen dat hun kind pas aan het nieuwe schooljaar begint. Alle PCL's hebben een smalle taakstelling hetgeen betekent dat ze alleen de beslissing over het al dan niet verwijzen maken.

4.1.2.2 Financiële gevolgen

Bij vier van de vijf SBaO's komt een deel van de zorgmiddelen voor basisscholen terecht bij de SBaO-school (30-50%). Bij één SBaO komt het grootste deel van de middelen terecht. Drie directeuren zeggen een grotere instroom te hebben bij teruglopende middelen. Door de grotere toestroom wordt de werkdruk van leerkrachten groter. Vaak is men genoodzaakt de groepen groter te maken. Er is onvoldoende ondersteunend personeel aangenomen. Er geen sprake van boventaligheid, eerder van een personeelstekort. Twee directeuren zeggen voldoende middelen te krijgen, omdat zij genoeg via het SWV krijgen. Er gaan geen leerkrachten naar 2/3 scholen, men kan niemand missen. Alle scholen hebben ambulante begeleiders (de buitendienst), die in het BO worden ingezet. De directeuren hebben een grote invloed op het zorgbeleid van de scholen, door hun betrokkenheid bij het formuleren van het zorgplan. De positie van de interne begeleider is versterkt, er worden studiedagen voor leerkrachten georganiseerd. De directeuren vinden dat:

'er een stuk bewustwording onder leerkrachten is gekomen dat zij optimale begeleiding moeten geven aan leerlingen en het kind tegemoet moeten komen aan zijn of haar behoefte'.

4.1.2.3 Verbeteringen in de zorg

De aandacht voor de problematiek van zorgleerlingen op de basisscholen is verbeterd:

'er is meer aandacht voor zorgleerlingen en ze worden eerder gesignaleerd'.

De laatste 5 jaar is er meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid. Dit blijkt uit het functioneren van de PCL (werkzaamheden en taak; hoe te handelen op het gebied van

Het WSNS-beleid in de praktijk

zorg, de procedure hiervoor is sterk verbeterd), de nascholing voor leerkrachten en uit de structuur die is opgezet vanuit het formuleren van een zorgplan. De positie van de interne begeleider is versterkt, veelal opereren zij in een netwerk. Er zijn studiedagen voor interne begeleiders (soms ook samen met leerkrachten) georganiseerd. Leerkrachten in het BO zijn bewuster geworden van de behoeften van zorgleerlingen. De directeurs van het SBaO en de coördinator van het SWV hebben thans vaak de gezamenlijke verantwoordelijkheid t.a.v. het personeelsbeleid van het SBaO, het voorbereiden van het strategische beleid en het in kaart brengen van de problemen die er spelen op de scholen. Dit zouden de scholen zelf ook voor een deel op moeten kunnen oppakken. Er is een betere afstemming gekomen bovenschools en binnenschoolse zorg. Dit blijkt uit de ambulante begeleiding die is opgezet en de scholingstrajecten die er lopen op de scholen. In didactisch opzicht hebben de leerkrachten meer mogelijkheden tot differentiatie door de toegenomen deskundigheid op dat gebied. Er is een vaste zorgstructuur ontstaan met een stappenplan of procedure die er op de scholen wordt gevolgd als het gaat om leerling-zorg. Ook worden leermiddelen breder ingezet. De procedures m.b.t. leerling-zorg zijn duidelijker geworden en er is meer samenwerking op gang gekomen tussen bao en SBaO. Wel hebben de basisscholen eigenlijk nog onvoldoende deskundigheid bij het opvangen van zorgleerlingen met gedragsmatige stoornissen, maar soms ook op cognitief gebied schieten zij tekort. De afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg is beter geworden. Dit blijkt uit een betere communicatie met bovenschools management en andere scholen over zorgleerlingen en de zorgprocedures. Daardoor moeten vaak ambulante begeleiders worden ingezet. Er wordt geprobeerd meer samenhang aan te brengen in het zorgbeleid, in de vorm van een ib-netwerk, afstemming op didactisch gebied. Soms zitten hierbij de zuilen in de weg:

‘scholen trekken naar de eigen zuil toe’.

De directeurs hebben grote invloed op de inhoud van het zorgplan, omdat ze het vaak zelf geheel of deels in het verband van een coördinatiegroep schrijven. Hierin wordt beschreven welke didactische en pedagogische stappen er genomen moeten worden om de zorg te verbeteren. De algemene lijn van het zorgplan is: de doelstelling om het onderwijs te optimaliseren voor alle leerlingen, de competentie van leerkrachten te vergroten en de interne begeleiders verder na te scholen (voor de komende jaren). Het

Portretten per groep

gaat over selectie criteria, relaties met andere SWV's, overgang naar praktijkonderwijs, de expertise, het klassenmanagement, de groeperingvorm (differentiatie), over de implementatie van adaptief onderwijs, de invoering van het protocol dyslexie, extra expertise t.a.v. jonge risico leerlingen, kwalitatief hoogwaardige communicatie naar ouders toe enz. Hierbij staan scholingstrajecten voor interne begeleiders en leerkrachten vermeld om de vereiste kennis en vaardigheden op te doen. Veel directeuren hebben echter problemen om het beleid naar behoren uit te voeren door een gebrek aan middelen:

'De school zou 60% meer geld moeten krijgen dan ze nu beschikbaar heeft. De ontwikkeling van de eigen school komt daarmee in het geding en dat is een kwalijke zaak. Het systeem van de verdeling van middelen binnen een SWV is prima, alleen naast de formatie die hen rechtstreeks toekomt (2%) moet een aanvullende formatie komen op basis van het aantal leerlingen dat instroomt (en dat zou uit het budget van de scholen moeten komen of extra formatie vanuit het Ministerie). Er zijn afspraken gemaakt over stabilisatie of krimp van het SBaO, alleen is die afspraak niet structureel geweest en na een jaar weer afgeschaft'.

4.1.2.4 Meningen van directeuren SBaO over WSNS-beleid

Het beleid houdt te weinig rekening met de grenzen van de integratie van zorgleerlingen. Er zijn te weinig middelen om de deskundigheid van leerkrachten op het juiste niveau te krijgen. Mede daardoor zal de SBaO-school niet overbodig worden. Bij de taakinfilling van de directeur is veel tijd voor overleg nodig. Er gaat veel tijd zitten in het verdelen van middelen dat iedere keer weer een probleem is. Ook de opzet van het zorgteam en de ambulante begeleiding kost veel tijd. SBaO-directeuren moeten vaak de kar trekken en dat terwijl ze in de hoek te zitten waar de klappen vallen. Het beleid heeft onbedoelde neveneffecten:

'De zorg wordt te lang uitgesteld doordat kinderen langer op de basisschool door blijven sudderen. Het gevaar dreigt dat zorgleerlingen te weinig geholpen worden. Leerkrachten kunnen dat overigens ook moeilijk meer managen. Ze moeten meer met instructie doen (verlengde instructie – directe instructiemodel). Veel protocollen zijn te star: probleem dit en dit dus zo en zo handelen'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

Het beleid heeft wel gevolgen gehad voor de taakinvulling van de directeur. Er is veel meer communicatie over en weer naar basisscholen toe:

'je moet belangen afwegen en leerkrachten moeten een andere insteek op onderwijs krijgen'.

Van leerkrachten wordt soms meer verwacht dan ze kunnen bieden of realiseren. De taken gaan hen dan boven het hoofd groeien, dat betekent een verarming in de kwaliteit van het onderwijs. Directeuren zouden onderwijskundig inhoudelijk veel beter leiding moeten geven om dit probleem op te lossen. De lasten moeten verdeeld worden, er moeten prioriteiten gesteld worden en de nascholing moet een 'training on the job' zijn. Positief is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg. De bekostiging is echter slecht:

'het is gewoon een verkapte bezuinigingsmaatregel'.

Momenteel worden er betere diagnostische onderzoeken gedaan. Scherper wordt nagegaan welke kinderen de zorg echt nodig hebben, de PCL hanteert strengere criteria. De 'verdichting van de problematiek' maakt dat de werkdruk voor leerkrachten steeds groter is geworden. Er wordt nog te weinig naar de behoeften van de leerlingen gekeken. Het accent ligt op de verdeling en inzet van geld. Het hele SWV is reactief ingesteld: eerst moet er een probleem gesignaleerd worden, dan pas wordt er actie ondernomen. Er moet meer preventief gewerkt worden, daarvoor moet de deskundigheid van leerkrachten eerst vergroot worden.

4.1.3 Directeuren van basisscholen

4.1.3.1 Achtergrond en beleid

De directeuren hebben ruime onderwijservaring, gemiddeld 25 jaar in de range van 10 t/m 33 jaar. Ze zijn gemiddeld 9 jaar directeur in de range van 1-30 jaar. In deze groep van toenemende deelnamepercentages zijn 6 mannelijke en 4 vrouwelijke directeuren. De PCL heeft twee maal een brede taakstelling en 8 maal een smalle. Het aantal verwijzingen is bij drie basisscholen gestegen, bij zes gelijk gebleven en bij één gedaald.

Portretten per groep

Het aantal verwijzingen op schoolniveau lijkt op grond van de antwoorden minimaal te zijn:

'Het aantal bij de PCL aangemelde leerlingen is niet verder verlaagd, het is ongeveer gelijk gebleven de afgelopen jaren (kan nu niet lager, want men zit al op het minimum qua een verwijzingspercentage van 2.6%: men neemt niet meer leerlingen aan bij de PCL dan strikt noodzakelijk). Men probeert het verwijzingspercentage nog verder omlaag te brengen tot 2%, maar de directeur betwijfelt of dat mogelijk is. Een leerling wordt pas aangemeld bij de PCL als er een lang lopend traject gevolgd is op de school (extra hulp in en buiten de klas), het kind is onderzocht bij de OBD en een maximale ondersteuning heeft gehad binnen de school. Als er na alle ondersteuning en onderzoeken geen winst valt te behalen op schoolniveau, wordt de leerling aangemeld bij de PCL. Dit betekent dat de school als geheel op dat moment niet meer kan bieden wat de leerling nodig heeft'.

Nergens is een formeel quotum gehanteerd om de deelname percentages te beperken, maar op deze school lijkt het er wel veel op:

'het SWV legt de school beperkingen op in het aantal kinderen dat verwezen mag worden, door meer informeel een maximum van 2% te handhaven. Formeel is er geen letterlijke beperking, maar er zijn wel afspraken gemaakt over stabilisatie op 2%. Scholen dienen samen ervoor te zorgen dat er binnen het SWV niet meer dan 2% van de leerlingen wordt verwezen. De school conformeert zich aan die afspraak, maar het belang van het kind staat voorop en mocht het nodig zijn, dan wordt de leerling wel verwezen, ook al zit het SWV op meer dan 2% verwijzingen. Binnen de school wordt eveneens geen maximum aantal zorgleerlingen gehanteerd. Er zijn dit schooljaar drie leerlingen die men niet verwijst, terwijl ze voor WSNS wel waren verwezen'.

Bij drie scholen is het verwijzingsbeleid de afgelopen jaren wel veranderd in die zin dat men zegt dat er nu meer zorgleerlingen worden opgevangen.

'Er is een strakker beleid gehanteerd en door de toename van de zorg binnen de school zijn de procedures voor aanmelding ook strakker geworden'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

Acht van de tien scholen vinden de financiering in het kader van WSNS ontoereikend:

'De financiering in het kader van WSNS is niet toereikend. De school lost het op door eigen beleidskeuzes te maken. Men zet de middelen in voor investering in een orthopedagoog van de vereniging en voor psychologische onderzoeken, ook wordt de interne begeleider een dagdeel vrijgesteld van lesgevendende taken. De school zet hiervoor extra middelen in, zoals het schoolbudget en gelden uit het lokaal onderwijs jeugdbeleid van de gemeente (GOA). De school zet het eigen reguliere schoolbudget er bij in en zet die middelen in voor meer differentiatie en door een extra remedial teacher aan te stellen en de klassen te verkleinen. De school krijgt ook wat geld voor de gewichtenleerlingen (1.25 en 1.9) en voor een paar rugzakleerlingen. Die middelen worden ook benut voor WSNS'.

De scholen zetten niet-WSNS-middelen in om de WSNS-doelstelling te realiseren:

'De middelen die we vanuit het WSNS-budget krijgen worden ingezet voor deskundig personeel, voor de ib-taken en ruimte voor procesbegeleiding (door interne begeleider). Naast het WSNS-budget worden reserves aangebroken voor de aanschaf van nieuwe materialen, voor onderwijsontwikkeling, adaptief onderwijs en voor professionalisering van het personeel. Daar worden ook de nascholingsgeldten voor ingezet. De GOA-gelden blijven bij de gemeente die er vervolgens leerkrachten voor aanstelt die de scholen begeleiden op het gebied van taal en Voor en Vroegschoolse Educatie (VVE). Daar maakt de school ook gebruik van'.

Twee scholen vinden de WSNS-middelen toereikend:

'De financiering in het kader van WSNS is op zich toereikend, maar er kan wel wat meer geld bij. Dit vooral gezien de toename van de gedragsproblematiek van de leerlingen. Je zou daar meer expertise voor in huis moeten hebben. De zorgmiddelen WSNS worden gebruikt voor financiering van de PCL, de zorgcommissie en het ib-netwerk. Scholen moeten hun eigen interne zorg zelf financieren van het reguliere schoolbudget'.

Eén school vindt de WSNS-middelen echt voldoende:

Portretten per groep

'De financiering in het kader van WSNS is toereikend. De middelen worden ingezet voor de coördinator leerling-zorg (de interne begeleider). Naast het budget WSNS worden geen andere middelen benut om de doelstellingen te realiseren'.

De algemene doelstelling van WSNS wordt breed onderschreven door de directeuren van het BO. Deze doelstelling wordt echter niet los gezien van de bredere schoolontwikkeling en meer adaptief onderwijs voor alle leerlingen. Op een enkele uitzondering na vindt men dat er structureel te weinig middelen zijn om deze meer algemene veranderingen te financieren. Men wil graag meer expertise, kleinere groepen en meer handen in de klas.

4.1.3.2 Gevolgen WSNS

De verdeling van de middelen van en binnen het SWV lijkt transparant te zijn, tussen hetgeen de coördinator aangeeft en de directeuren van basisscholen is weinig verschil. Meestal (bij drie SWV's) gaan alle middelen naar het SBaO:

'De middelen zijn geheel afgedragen aan het SBaO door een hoog verwijzingspercentage. De school krijgt niet meer middelen voor zorg, heeft juist een gebrek aan middelen. De SBaO-school klaagt in redelijke mate over een gebrek aan middelen: de zorg wordt gedeeld met de andere scholen, er wordt ondanks een hoog verwijzingspercentage toch beleid gemaakt om zorgleerlingen op te vangen binnen de school, maar de middelen zijn ontoereikend om dit op te pakken. Daardoor komt de kwaliteit van onderwijs in het geding en de verdichtingproblematiek wordt alsmaar groter'.

Ook (bij twee) werkt men met een vaste verdeelsleutel:

'Het SWV heeft een verdeelsleutel gemaakt en er gaat een afgesproken deel naar de scholen en een deel naar de SBaO-school. De rest blijft in het SWV voor het zorgteam en de PCL, de coördinatiegroep'.

In deze groep van toenemende deelnamepercentages kan verwacht worden dat de basisscholen steeds minder middelen voor zorg krijgen, omdat de WSNS-gelden worden benut om het SBaO in stand te houden. Dit is mede afhankelijk van de absolute hoogte

Het WSNS-beleid in de praktijk

van de deelname percentages. Drie basisscholen geven aan duidelijk minder middelen voor zorg te ontvangen:

'De school krijgt steeds minder middelen om zorgleerlingen op te vangen: een grote school, de expertise wordt beter, maar het geld is ontoereikend voor meer professionalisering'.

Vier scholen geven aan gelijk te zijn gebleven, maar komen wel duidelijk middelen tekort:

'De school krijgt niet meer middelen voor zorg, heeft juist een gebrek aan middelen. De SBaO-school klaagt in redelijke mate over een gebrek aan middelen: de zorg wordt gedeeld met de andere scholen, er wordt ondanks een hoog verwijzingspercentage toch beleid gemaakt om zorgleerlingen op te vangen binnen de school, maar de middelen zijn ontoereikend om dit op te pakken. Daardoor komt de kwaliteit van onderwijs in het geding en de verdichtingproblematiek wordt alsmaar groter'.

Drie scholen geven aan meer middelen te krijgen:

'De school kreeg afgelopen jaren iets meer geld voor zorgleerlingen; het budget is verhoogd met 2-3%. Volgend jaar echter wordt het budget een stuk beperkter doordat de financiering voor de 1.9 leerlingen wegvalt'.

De SBaO's klagen veel over een tekort aan middelen, zo is althans de perceptie van basisschooldirecteuren. Meestal ervaren zij dit klagen niet als onterecht omdat er steeds meer leerlingen met problemen worden gesignaleerd, de zogenaamde verdichtingproblematiek:

'De SBaO-school klaagt in redelijke mate over een gebrek aan middelen: de zorg wordt gedeeld met de andere scholen, er wordt ondanks een hoog verwijzingspercentage toch beleid gemaakt om zorgleerlingen op te vangen binnen de school, maar de middelen zijn ontoereikend om dit op te pakken. Daardoor komt de kwaliteit van onderwijs in het geding en de verdichtingproblematiek wordt alsmaar groter'.

Portretten per groep

De directeuren ervaren allen verbeteringen in het zorgbeleid de afgelopen jaren, er is meer samenhang ontstaan. Dit blijkt uit de structuur die is opgezet: tussen de PCL, de structuurgroep, de ambulante begeleiding en het ib-netwerk. Daar wordt veel kennis en expertise overgedragen. Dit blijkt ook uit de goede aansturing van de bovenschoolse directeur en een toenemende deskundigheid van leerkrachten en interne begeleiders. Er is een gezamenlijke visie op zorg ontstaan: de zorg voor de individuele leerling vergroten en de uitstroom naar het SBaO verminderen, en uitwisseling van kennis vooral binnen de ib-netwerken. Ook de afstemming tussen de boven- en binnenschoolse zorg is beter, het zorgplan wordt gebruikt als basis en richtlijn voor verdere beleidsontwikkeling op schoolniveau. Er wordt op schoolniveau inhoudelijk gewerkt aan een zorgbeleid, leerkrachten volgen cursussen zoals *'omgaan met verschillen'*. Het uitgangspunt is adaptief onderwijs of onderwijs op maat. Er is collegiale consultatie ontstaan, soms observeert men bij elkaar in de groep. Er zijn protocollen opgesteld voor de aanpak van zorg, bijvoorbeeld een vaste procedure leerlingbesprekingen. De deskundigheid van de interne begeleiders is sterk toegenomen. Ze moeten, in samenspraak met de leerkracht, afspraken maken over het opstellen van handelingsplannen en het coachen van de leerkrachten hierbij. De afstemming boven- met binnenschoolse zorg is goed, er zijn regelmatig netwerkbijeenkomsten van interne begeleiders en een bovenschools zorgteam. Er zijn protocollen en trajecten ontstaan in het kader van de leerling-zorg. Dit zorgplan wordt vertaald naar het schoolplan. Er zijn studiedagen georganiseerd, er is bovenschools overleg tussen de directeuren. De toegenomen structuur vindt vaak echter plaats binnen een kleiner kader dan het SWV:

' Er is een betere afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg ontstaan; de nadruk ligt op het samenwerken in de netwerken waarbij ondersteuning wordt geboden door de OBD. Er wordt meer samengewerkt op gemeentelijk niveau wat dit betreft en niet zozeer op SWV-niveau, omdat het SWV zich uitstrekt over een groot gebied en dat is niet efficiënt samenwerken'.

Er wordt samengewerkt met de SBaO-school voor de uitwisseling van expertise en er zijn scholingstrajecten georganiseerd voor directies en interne begeleiders (bijvoorbeeld Integraal Personeelsbeleid). Er is een nascholingsbeleid opgezet voor directies, interne begeleiders en remedial teachers vanuit het netwerk SWV. Daarnaast wordt er veel

Het WSNS-beleid in de praktijk

geschoold op schoolniveau, scholen kiezen zelf of ze meedoen aan het scholingsaanbod van het SWV

4.1.3.3 De procedures van leerling-zorg

Op één school na zijn duidelijke afspraken gemaakt. De verantwoording op leerling-niveau ligt meestal bij een leerkracht maar dit is ook wel gedelegeerd aan een interne begeleider, soms houdt de directeur het in eigen hand. De eerstverantwoordelijke voor de uitvoer van het signaleringsonderzoek is de interne begeleider. De interne begeleider maakt de toetskalender en leidt de leerlingbesprekingen over het signaleringsonderzoek en koppelt een en ander terug naar de directeur. Er wordt leerkrachten ondersteuning geboden bij de uitvoer van het signaleringsonderzoek, meestal voert de interne begeleider het signaleringsonderzoek uit. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning bij het diagnostisch onderzoek, dat vaak op de OBD plaatsvindt (ortho-pedagoog). De interne begeleider en leerkracht stellen vervolgens samen de groeps- en handelingsplannen op. Deze plannen worden zoveel mogelijk in de klas uitgevoerd, afhankelijk van het probleem wordt er daarnaast hulp buiten de klas geboden, b.v. door een remedial teacher. De handelingsplannen worden op een vast tijdstip geëvalueerd, na ongeveer 3-6 weken. De interne begeleider leidt de leerlingbesprekingen en koppelt een en ander terug naar de directie. De aanmelding voor de OBD of de ambulante begeleiding (via de centrale dienst van het zorgplatform) of remedial teaching doet de interne begeleider. Een voorbeeld:

'Er zijn vaste afspraken gemaakt over de procedure. De eerstverantwoordelijke voor de uitvoer van het signaleringsonderzoek is de leerkracht. De vaste persoon die de bespreking daarover leidt is de directeur in samenspraak met de interne begeleider tijdens de leerlingbesprekingen. Leerkrachten wordt ondersteuning geboden bij de uitvoer van het signaleringsonderzoek door de interne begeleider als dat nodig is. Leerkrachten wordt ook ondersteuning geboden bij de uitvoer van het diagnostisch onderzoek, door wie is afhankelijk van de ernst van het probleem (ib-er of ambulante begeleider eventueel). Er wordt leerkrachten ondersteuning geboden bij het opstellen van groeps- en handelingsplannen door de interne begeleider. Deze plannen worden gecontroleerd door de directeur en interne begeleider tijdens de leerlingbesprekingen. De personen die de leerlingbesprekingen leiden bestaat uit de interne begeleider,

Portretten per groep

remedial teacher en directeur. Aanmelding voor de OBD wordt centraal geregeld door de interne begeleider evenals aanmelding voor remedial teaching'.

4.1.3.4 De mening over het WSNS-beleid

De meningen van de directeuren zijn tweeledig. Enerzijds worden de pedagogische en onderwijskundige uitgangspunten heel nobel gevonden, anderzijds hebben ze het gevoel dat het een bezuinigingsmaatregel is geweest, waardoor nu de middelen ontbreken om deze doelen te realiseren en een boel bureaucratie is ontstaan:

'Het gedachtegoed is prima, alleen de voorwaarden en faciliteiten zijn ontoereikend om het beleid adequaat uit te kunnen voeren. Dit heeft zeker gevolgen op de lange termijn. De gevolgen van het beleid voor de taakinvulling waren dat er gesaneerd in plaats van geïnvesteerd is. Het is nu een kwestie van zorgen om niet failliet raken. Dat is geen uitgangspunt om onderwijs te kunnen geven op de manier die er van hen gevraagd wordt'.

Meestal vindt men dat er een veel betere zorgstructuur is ontstaan. Er is meer expertise onder leerkrachten, maar vooral de expertise onder interne begeleiders is gegroeid:

'De zorg is geprofessionaliseerd, er is aandacht voor leerlingen gekomen in de vorm van adaptief onderwijs'.

Wel maken veel directeuren zich zorgen dat zij te ver van het primaire proces af komen te staan en ook dat 'normale leerlingen' te weinig aandacht krijgen door alle aandacht voor zorgleerlingen:

'De deskundigheid van leerkrachten reikt niet zover en het is de vraag of je leerkrachten ook op die gebieden (van ernstige gedragsmatige problematiek) moet gaan scholen. Het is de vraag of dat überhaupt wel wenselijk is. Je moet de optie van het SBaO open houden. Je moet niet tot in de kleinste details willen gaan differentiëren, dat is helemaal niet nodig. Beperk je tot drie verschillende niveaus in een klas en laat de leerlingen op het hun best passende niveau werken.

De taakinvulling is wel veranderd. Je bent onderwijskundig leider, alles komt op jou af. De hele regelgeving zorgt ervoor dat je niet meer toekomt aan de onderwijskundige

Het WSNS-beleid in de praktijk

inhoudelijke invulling van het directeurschap. Je bent continu bezig met beheersmatige zaken en dat is jammer. Het primaire proces in de klas, daar is geen tijd meer voor. En daar draait het nu juist om'.

4.1.4 De Interne begeleiders

4.1.4.1 Achtergrond en functioneren

De interne begeleiders worden als uitvoerders van het WSNS-beleid het dichtst bij de zorgleerlingen beschouwd. Het betreft 9 vrouwen en één man. Ze hebben zeer ruime onderwijservaring, gemiddeld 17.5 jaar (range 11-30 jaar) en werken gemiddeld 5.6 jaar als interne begeleider (range 1-12 jaar). Voor ze interne begeleider werden, werkten ze als groepsleerkracht, meestal in de bovenbouw. De interne begeleiders werken meestal parttime. Sommigen werken ernaast als leerkracht of remedial teacher, omdat voor de IB-taken maar een beperkt aantal uren beschikbaar is:

'Ik heb dit jaar 1.5 dag voor ib-taken, dat is per jaar verschillend. Nu zijn dat er 9 uren inclusief uren voor remedial teaching. Dit jaar zijn er in verhouding minder uren voor ib uitgetrokken, dat is omdat de school de keuze gemaakt heeft de formatie in te zetten voor een extra groep'.

Alle interne begeleiders participeren in een netwerk dat 6 à 8 keer per jaar vergaderd. De onderwerpen waarover gesproken wordt, zijn zeer divers:

'de zorgpraktijk, de problemen op scholen, het maken van groeps- en handelingsplannen, het leerlingvolg systeem, de orthotheek, de inzet van de remedial teacher en klassenassistent, selectie methoden, cursussen voor leerkrachten organiseren, dyslexie, dyscalculie, handelingsgerichte diagnostiek, meerbegaafde kinderen, kindermishandeling, gedragsproblemen etc.'

Op school functioneren de interne begeleiders soms in een zorgteam van directeur en remedial teachers. Meestal is de inbedding op school goed:

'De ondersteuning van het team en de schoolleider is zeer positief, er is een grote betrokkenheid en ze kunnen van elkaar op aan. Problemen zijn vooral gericht op het

Portretten per groep

geven van de adviezen aan leerkrachten en ouders. Het is moeilijk voor leerkrachten om aan een nieuwe kijk op leerlingen te wennen. Veel afspraken moeten na schooltijd gemaakt worden, er wordt veel beroep op de interne begeleider gedaan. Voor de rest loopt alles prima op school, de structuur is goed'.

Alle scholen gaan pas tot verwijzing naar de PCL over wanneer dat beter is voor de leerling, omdat de school niet meer zorg kan bieden:

'Pas als de school niet meer kan bieden dan het kind nodig heeft en als de rest van de klas er onder te lijden heeft, wordt verwijzing overwogen. Eerst wordt de OBD ingeschakeld voor nader onderzoek. Als dan blijkt dat de school er alles aan heeft gedaan om een leerling te houden, dan kan overgegaan worden tot aanmelding. Er is de afgelopen jaren niet echt verandering opgetreden in redenen voor aanmelding, maar leerlingen blijven langer op de reguliere school door het aanbieden van adaptief onderwijs. De leerstof wordt aangepast. Heeft een kind problemen op zowel sociaal-emotioneel en cognitief gebied, dan wordt de zorgcommissie ingeschakeld of ambulante begeleiding vanuit het SBaO een oplossing biedt'.

4.1.4.2 De zorgprocedure

Er zijn vaste procedures en afspraken gemaakt over wie wat doet en wanneer. Meestal signaleert de leerkracht een probleem, waarna een interne begeleider of de remedial teacher een diagnostisch onderzoek doet, hetgeen resulteert in een handelingsplan. De leerkracht voert dit zoveel mogelijk in de klas uit en daarbuiten voert de remedial teacher indien er voldoende tijd is, ook een deel van het handelingsplan uit. De uitvoering van het handelingsplan wordt op een vast tijdstip geëvalueerd tijdens leerlingbesprekingen, meestal eens per 6 weken. Als het handelingsplan niet het gewenste resultaat heeft, dan wordt er hulp van de OBD gevraagd. Is er sprake van ernstige gedrags- en sociaal-emotionele problemen dan wordt de OBD ingeschakeld om psychologische onderzoeken te doen. Voordat er wordt overgegaan tot aanmelding bij de PCL gaat er een heel onderzoekstraject aan vooraf.

'Er zijn vaste afspraken over wie wat doet en wanneer. De leerkracht signaleert een probleem en de interne begeleider doet vervolgens het diagnostisch onderzoek. Naar

Het WSNS-beleid in de praktijk

aanleiding daarvan wordt er gezamenlijk door de leerkracht en de interne begeleider een handelingsplan opgesteld dat vervolgens door de leerkracht wordt uitgevoerd. De extra hulp wordt geëvalueerd op een tijdstip dat van tevoren is vermeld in het handelingsplan door de interne begeleider. Als blijkt dat het handelingsplan niet het gewenste resultaat oplevert, wordt er over gesproken tijdens de vaste consultatie van de OBD. Er wordt gesproken over de mogelijkheden die er nog zijn en of er bijvoorbeeld een aangepaste leerlijn moet komen. Als het handelingsplan weer niets oplevert kan er een uitgebreid onderzoek gestart worden bij de OBD, bijvoorbeeld van het IQ. Er wordt dan een afspraak gemaakt met de ouders en samen wordt er besloten of het kind aangemeld wordt bij de PCL. Dit is echter een traject dat de school sporadisch loopt, er wordt eerst zoveel mogelijk gedaan om de leerling een aangepast programma te geven. De school neemt de volgende maatregelen bij leerlingen die problemen hebben: in het klassikale systeem worden differentiatielijnen uitgezet met verdieping, verrijking of het werken in groepjes. Er wordt gewerkt aan adaptief onderwijs en men is bezig dit in een doorgaande lijn door te voeren in de hele school. Die maatregelen zijn succesvol, de leerlingen zijn gemotiveerder en komen tot hun recht'.

De school neemt ook andere maatregelen om leerlingen met problemen op te vangen. Ze werkt soms met een aparte leerlijn of extra hulp naast het volgen van de methode. Tussentijds wordt er informeel ook over de leerlingen gesproken. Hierin worden vaak suggesties gegeven. De interne begeleider bespreekt dit met de leerkracht en bepaalt hoe de onderwijsaanpak er uit zal gaan zien. Die aanpak heeft betrekking op de didactische werkvorm en de instructie.

4.1.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid

Het beleid en de uitvoering ervan worden positief beoordeeld, er worden wel kanttekeningen bijgemaakt:

'De gedachte achter het beleid is heel positief om alle leerlingen zoveel mogelijk op de reguliere school en in hun eigen omgeving te houden, al zou er meer formatie beschikbaar moeten komen om het fatsoenlijk uit te kunnen voeren. Er komt meer verscheidenheid in de klas aan het licht en dat vormt een afspiegeling van de

Portretten per groep

samenleving. Een nadeel ervan is de hoeveelheid papierwerk. Al die formulieren en die bureaucratische rompslomp.

Moeite heeft men met het feit dat niet alle leerlingen de eindtermen zullen kunnen halen:

'Ik moest wel even aan het beleid wennen: wat doe je met zorgleerlingen en moet je accepteren dat sommige leerlingen maar eindniveau groep 6 bereiken? Nu is het besef op school doorgedrongen dat je die zaken moet accepteren, want er kan niet zomaar meer verwezen worden naar het SBaO'.

Men is van mening dat als er echt iets aan de hand is dat de leerling naar het SBaO moet kunnen. Het SWV mag niet schrappen in het aantal verwijzingen, want er moet altijd tegemoet gekomen worden aan de behoeften van een kind.

4.2 Groep 2: SWV's met een stabiel deelnamepercentage

4.2.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband

Deze groep bestaat uit vijf mannen. Ze werken gemiddeld ongeveer zes jaar als coördinator (range 1-13 jaar) en hebben daarvoor ervaring in het onderwijs als schooldirecteur, leerkracht, interne begeleider en onderwijs beleidsmedewerker. Allen zijn parttime aangesteld, drie van hen voor één dag per week, 1 voor 2 dagen en 1 voor 2.5 dagen per week. Alle aanstellingen worden bekostigd door het SWV. Twee SWV's zijn Protestant Christelijk, één is Bijzonder Neutraal, één is Interzuilair en één is Reformatorisch. In de meeste SWV's hebben recent nog fusies plaatsgevonden. Tussen scholen in één SWV zijn twee SBaO-scholen gefuseerd. De christelijke SWV's zijn over een groot gebied verspreid. De stuurgroepen vergaderen meestal over inhoudelijk beleid en minder over de verdeling van de middelen omdat die meestal al is vastgesteld.

'Het algemeen bestuur (=stuurgroep) vergadert 8-10 keer per jaar over de volgende zaken: het inhoudelijk beleid komt het meest aan de orde, het gaat erom de actiepunten uit het zorgplan te inventariseren. Er zijn een aantal thema's voor de komende jaren gekozen die vertaald zijn in concrete activiteiten. Over de verdeling van middelen wordt weinig gesproken, daar is een verdeelsleutel voor gemaakt. Over taakbeleid is ook weinig overleg, in de loop der jaren is dat gegroeid. Wat betreft het zorgplan, deze wordt

Het WSNS-beleid in de praktijk

soms bijgesteld. Het is de taak van de stuurgroep om scholen te prikkelen om het beleid af te stemmen op hun eigen schoolbeleid. De stuurgroep heeft namelijk geen controlerende bevoegdheid, kan er alleen op toezien hoe zaken geïmplementeerd worden, maar kan geen druk uitoefenen'.

Bij één SWV zijn wel knelpunten m.b.t. de verdeling van middelen. Omdat hun deelnamepercentage te hoog is, zijn er onvoldoende middelen voor de scholen:

'Het tekort treedt op in het SBaO, omdat men verwickeld zit in een afbouwregeling van de gefuseerde school (een van de twee SBaO's) en bovendien de grensverkeerleerlingen moet bekostigen. De basisscholen krijgen steeds minder geld voor zorg op die manier. De knelpunten zijn ook niet op te lossen voordat de afbouwregeling geëindigd is en het aantal grensverkeerleerlingen afneemt. Dat wat de scholen nu krijgen is al minimaal, daar kan niets meer af. Het huidige deelnamepercentage in het SBaO is te hoog. Het is ook onredelijk dat de basisscholen op moeten draaien voor de bekostiging van een deel van de SBaO-leerlingen. Het percentage kan alleen omlaag gebracht worden als de grensverkeer regeling veranderd wordt. Scholen in ons SWV verwijzen namelijk heel weinig leerlingen, het hoge deelnamepercentage is geheel te wijten aan de grensverkeerleerlingen die niet bekostigd worden via een andere regeling. Scholen staan bijna al het geld af aan het SBaO en kunnen op die manier niet werken aan de opbouw van een eigen zorgstructuur'.

Het is opvallend dat hier (wederom) aan grensverkeer wordt gerefereerd, terwijl dit door de veranderde regelgeving niet meer kan bestaan. Sinds 1998 geldt een overdrachtsverplichting voor grensleerlingen, waarbij de gelden dienen te worden overgedragen naar het SWV waar de leerling daadwerkelijk wordt opgevangen.

De Christelijke SWV's hebben een traditie van de opvang van zorgleerlingen op de reguliere basisschool, hun deelnamepercentages zijn laag gebleven. Door het WSNS-beleid hebben de scholen een betere zorgstructuur gekregen en zijn beter toegerust om zorgleerlingen op te vangen.

Portretten per groep

'Er is een verdeelsleutel gemaakt bij de verdeling van de extra financiële middelen voor het basisonderwijs. Voor het basisonderwijs blijft 80% van de middelen over na verdeling van 20% over SWV (coördinator, PCL, overkoepelende activiteiten). Naast het WSNS-budget worden geen andere middelen benut. Van oudsher was het deelnamepercentage niet hoog omdat we vroeger geen SBaO hadden en derhalve niet konden verwijzen. Het in 1985 opgerichte SBaO begon in 1991 wat te groeien, maar onze mensen waren zich ervan bewust dat het SBaO niet te veel moest groeien, daardoor is het percentage stabiel laag gebleven. Op de scholen zijn concrete activiteiten opgezet voor de opvang van zorgleerlingen om zo de groei van het SBaO te beperken. Het deelnamepercentage kan nu niet verder omlaag gebracht worden, voor sommige leerlingen is het SBaO echt beter. We willen de leerlingen onderwijs op maat te geven en ze niet te kort doen.

De andere SWV's hanteren verdeelsleutels die minder gunstig voor de basisscholen zijn, die dan ook middelen tekort komen om zorgbeleid te voeren:

'Het SWV verdeelt de middelen voor WSNS door alle gelden in een fonds te storten. Vervolgens blijft 70% van de middelen in het SWV en gaat 30% naar de scholen. Scholen krijgen minder dan dat ze nodig hebben. Het deelnamepercentage in het SBaO is toegenomen vanwege de verdichtingproblematiek. De leerlingen in het SBaO zitten er terecht en horen daar ook thuis. Het deelnamepercentage kan alleen omlaag gebracht worden door de deskundigheid van de leerkrachten te vergroten. Meer geld van het budget SWV moet naar de scholen om leerkrachten na te scholen. Er zal een plan gemaakt moeten worden waarin afspraken gemaakt worden met directeuren en de netwerken hoe de middelen anders ingezet kunnen worden'.

In deze groep worden de WSNS-doelen breed gedragen. De benodigde expertisevergroting om de deelnamepercentages verder te reduceren, wordt echter niet gerealiseerd omdat in SWV's met een relatief hoog deelnamepercentage geen middelen uit het SWV voor nascholing voor handen zijn, terwijl in SWV's met een zeer laag percentage deze middelen er wel zijn, maar eigenlijk vaak niet nodig omdat hier weinig zorgleerlingen zijn. De impliciete aanname dat er altijd 2 procent zorgleerlingen zijn en dat dit niet regio-gebonden is, komt gezien de antwoorden van de coördinatoren onwaarschijnlijk over. De zorgproblematiek is groter in stedelijk gebied, met name

Het WSNS-beleid in de praktijk

gedragsproblemen komen in stedelijk gebied vaker voor dan in plattelandsgebied. Hier houdt het financieringsmodel geen rekening mee.

4.2.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid

Bij geen van de swv's ontstond boventaligheid in het SBaO en er zijn ook geen leerkrachten naar cluster 2/3 scholen gegaan. Bij een SWV was vanwege de 'verdichtingproblematiek' eerder een tekort aan personeel in het SBaO. De extra middelen die basisscholen krijgen, worden meestal ingezet voor meer formatie voor de interne begeleiders en soms voor nascholing. De mate waarin de SBaO school en basisscholen klagen over een gebrek aan middelen is direct gerelateerd aan de hoeveelheid middelen die zij van het SWV krijgen. SBaO-scholen klagen wanneer er relatief veel wordt verwezen en gelijktijdig onvoldoende middelen uit het SWV komen, basisscholen klagen wanneer zij onvoldoende middelen krijgen om hun zorgstructuur te verbeteren:

'Basisscholen klagen over een gebrek aan middelen voor de klassenverkleining en meer handen in de klas. De SBaO-school klaagt over een gebrek aan middelen voor klassenverkleining, meer handen in de klas en een uitbreiding van de expertise'

In deze groep wordt in een SWV geklaagd over middelen, in een ander SWV is men zeer tevreden over de middelen:

'Basisscholen klagen niet over een gebrek aan middelen en de SBaO-school ook niet. Het SWV komt niet aan 2% zorgleerlingen dus blijft er zelfs geld over voor een extra groep!'

In dit SWV zijn minder dan 2% zorgleerlingen verwezen naar het SBaO. Ook de basisscholen zijn content met de extra middelen, alhoewel ze vinden dat er eigenlijk nog meer middelen zouden moeten zijn:

'Het basisonderwijs kreeg in principe meer geld voor zorg, maar in verhouding wordt het aandeel middelen tot grootte en ernst van de problemen minder'

Portretten per groep

Bij geen van de SWV's is het basisonderwijs geconfronteerd met een maximum aantal verwijzingen, er zijn geen quota ingesteld. In deze groep speelt het terugdringen van het deelnamepercentage nauwelijks omdat ze al laag zijn.

De samenhang in het zorgbeleid is beter geworden. Basisscholen weten nu beter hoe ze om moeten gaan met zorgleerlingen. De ib-ers zijn beter geschoold en werken samen in een netwerk waarin ze zich verder professionaliseren.

'De deskundigheid van ib-ers is toegenomen. Zij hebben scholing gehad en participeren nu in netwerken.'

Er is een gezamenlijke aanpak en visie op zorg ontstaan meestal rond adaptief onderwijs en zorg op maat resulterend in een zorgplan.

'Er is een gezamenlijke visie en aanpak op zorg geformuleerd in het zorgplan. Het blijft vervolgens aan de school zelf hoe zij die visie vertalen.'

De afstemming tussen bovenschoolse en binnenschoolse zorg is eveneens verbeterd. De schooldirecteuren overleggen regelmatig met elkaar en er zijn netwerken van lb-ers. Ondanks deze gezamenlijkheid vullen scholen op eigen wijze het beleid in, want daarin zijn ze autonoom.

'Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid, maar iedere school is autonoom en moet er zelf invulling aan geven. Sommige scholen pakken het toch anders aan maar de meeste scholen houden wel de lijn aan die door het SWV is uitgezet.'

De samenwerking tussen de actoren in het samenwerkingsverband is bij enkele SWV's verbeterd:

'De samenwerking tussen scholen is geïntensiveerd, er wordt inhoudelijk veel overlegd over probleemleerlingen en er is collegialiteit ontstaan. Ook de samenwerking met de SBaO-school is goed. De SBaO fungeert als een spin in het web en verzorgt ambulante begeleiding en collegiale consultatie op een transparante manier. Basisscholen kunnen

Het WSNS-beleid in de praktijk

nu beter zorgleerlingen opvangen omdat er een structuur is opgebouwd en leerkrachten weten hoe ze moeten handelen binnen die structuur'.

Maar in de meeste SWV's verloopt de samenwerking stroever:

'De samenwerking met de SBaO-school was stroef. De SBaO-school opereerde vrij geïsoleerd, maar nu wordt er middels ambulante begeleiding meer kennis overgedragen naar de scholen'

De autonomie van scholen staat soms de samenwerking in de weg:

'De samenwerking tussen de scholen is niet verbeterd want er is weinig samenwerking. Iedere school is autonoom en binnen de schoolbesturen is veel vrijheid voor scholen om een eigen beleid te voeren. De samenwerking met de SBaO-scholen is ook minimaal, er wordt beperkt gebruik gemaakt van ambulante begeleiding.'

De basisscholen zetten de middelen die zij van het SWV krijgen grotendeels om in formatie voor lb-ers. Wanneer zij dat niet voldoende vinden kunnen ze deze formatie vergroten uit het eigen schoolbudget.

'De lb-er krijgt taakuren vanuit het budget WSNS. Naar rato van het aantal leerlingen worden een aantal fre's uitgekeerd. Kleine scholen worden zo wel bevoordeeld, maar die zijn er in verhouding ook het meest in de provincie. Scholen kunnen desgewenst zelf het aantal uren aanvullen met eigen formatie'.

4.2.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen

Geen van de SWV's heeft een maximum aantal verwijzingen aangegeven in het zorgplan. Bij twee SWV's zijn wachtlijsten ingesteld omdat het SBaO de instroom niet aan kon. Scholen die veel verwijzen werden niet gekort in hun middelen vanuit het SWV. Wel zijn er met deze scholen gesprekken gevoerd om achter de oorzaak te komen. Het SWV opereert op enige afstand van de werkvloer, ze kunnen wel stimuleren maar tot niets dwingen. De scholen zijn grotendeels autonoom in de inrichting van hun onderwijs, het SWV heeft daar geen directe invloed op.

Portretten per groep

'Het SWV stuurt op afstand maar houdt wel vinger aan de pols. Wel worden er conferentiedagen voor directeuren, ib-ers en leerkrachten georganiseerd. Er wordt intervisie gestimuleerd via de netwerkbijeenkomsten en conferentiedagen. Daarnaast zijn er schoolgebonden cursussen. Het SWV bevordert teamgerichte nascholing, de deelname aan conferentiedagen en het ib-netwerk zijn verplicht. Ook wordt voortdurend met de schoolbesturen overlegd, die zijn wettelijk verantwoordelijk en zij moeten goed geïnformeerd zijn en de stuurgroep op de hoogte houden'.

4.2.1.3 De mening over het WSNS-beleid

Over de inhoudelijke doelstellingen van het WSNS-beleid is men zeer positief:

'Hoe kan aan leerlingen het best zorg geboden worden? Uitgaan van de behoefte van het kind is heel positief. Bij leerkrachten ontstaat een stuk bewustwording over onderwijs op maat voor alle leerlingen, ongeacht ze onder of boven het gemiddelde uitkomen. De maatregel geeft een impuls voor de zorg aan leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs is erdoor verbeterd en het SWV heeft de vrijheid gekregen zelf een invulling aan het beleid te geven'.

Alle coördinatoren hebben echter grote zorgen over de financiering van dit beleid.

'De middelen om het beleid te realiseren zijn tekort. De idealen raken achterhaald door de financiële faciliteiten die ontoereikend beginnen te raken. Zo langzamerhand wordt het beleid niet meer ervaren als vernieuwing, maar als een bezuinigingsmaatregel'.

Bij de inrichting van het SWV worden veel problemen ervaren:

'Het beleid is in principe uitstekend wat de uitgangspunten betreft, maar leerkrachten moeten wel deskundig gemaakt worden om inderdaad ook die zorg te kunnen bieden. De bureaucratische rompslomp die het met zich meebrengt leidt de aandacht af van de inhoud, daar waar het werkelijk om gaat. Procedures zijn niet handig opgezet, te omslachtig en ingewikkeld. Onderwijzenspersonen zijn doeners en geen administratief medewerkers. De financiële maatregelen zijn op zich prima, maar mogen niet verder verschromelen'.

4.2.2 De directeuren van SBaO's.

4.2.2.1 Achtergrond

De directeuren (mannen) zijn reeds lange tijd (24-33 jaar) in het onderwijs werkzaam. De tijd dat ze directeur zijn varieert van 3 t/m 19 jaar. Er wordt bij een SBaO een wachtlijst gehanteerd:

'De school is momenteel vol, er zijn teveel leerlingen en in verhouding te weinig leerkrachten.'

Bij deze en twee andere SBaO's zijn (ook) plaatsingslijsten:

'Die plaatsingslijsten ontstaan door onderfinanciering van het SBaO voor een aantal leerlingen, waardoor er geen extra groep kan starten. Die leerlingen kunnen pas instromen op de wettelijk verplichte plaatsingsdata.'

Twee PCL's hebben een brede en drie een smalle taakstelling. Bij de brede taakstelling worden de leerkrachten geadviseerd en wordt er een onderzoekstraject gedaan. Hiervoor worden protocols gebruikt voor handelingsgerichte diagnostiek. In de smalle taakstelling wordt alleen de beslissing over het al dan niet verwijzen gemaakt.

4.2.2.2 Financiële gevolgen

Drie directeuren zeggen een grotere instroom te hebben bij teruglopende middelen. Door de grotere toestroom wordt de werkdruk van leerkrachten groter.

'De school kreeg steeds minder middelen voor zorg: dit is opgelost door de werkdruk van de leerkrachten nog hoger te laten worden (geen andere keus). Het betekende een taakverzwaring voor leerkrachten. Daarnaast was de school genoodzaakt de groepen groter te maken en kon onvoldoende ondersteunend personeel aannemen. Dat is ten koste gegaan van de ontwikkeling van de school.'

Portretten per groep

Op een SBaO was er sprake van boventaligheid, dat is opgelost doordat personeel met de VUT ging. Op de overige vier SBaO's was geen sprake van boventaligheid eerder van een personeelstekort. Vanwege de 'verdichtingproblematiek' groeien de SBaO's, zonder dat er meer middelen tegenover staan.

'De basisscholen moeten meer afstaan aan het SBaO, het gaat zo niet langer. Er moet voortdurend onderhandeld worden om meer geld te krijgen en dat is steeds weer een probleem. De school zou 60% meer geld moeten krijgen dan ze nu beschikbaar hebben. De ontwikkeling van de eigen school komt in het geding. Dat is een kwalijke zaak. Het systeem van de verdeling van middelen binnen een SWV is prima, alleen naast de formatie die hen rechtstreeks toekomt (2%) zou er een aanvullende formatie moeten komen op basis van het aantal leerlingen dat instroomt.'

Twee directeuren zeggen voldoende middelen te hebben omdat zij genoeg via het SWV krijgen. Er gaan geen leerkrachten naar 2/3 scholen. Alle scholen hebben ambulante begeleiders, die frequent in het BO worden ingezet en door het SWV worden betaald.

4.2.2.3 Verbeteringen in de zorg

De afgelopen jaren is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid. Zorgcommissies zijn opgezet die leerkrachten ondersteunen, er zijn ib-netwerken opgezet en studiedagen voor leerkrachten directie en ib-ers.

'Er is de laatste jaren meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid van de scholen, dit blijkt uit de structuur die is opgezet vanuit het formuleren van een zorgplan. Hierin staat het strategisch beleid voor de komende jaren, de inzet van formatie, de richtlijnen voor verwijzing en speerpunten in activiteiten zoals dyslexie en de gedragsproblematiek. De positie van de ib-er is versterkt, er zijn studiedagen voor leerkrachten georganiseerd en er is een stuk bewustwording onder leerkrachten gekomen dat zij optimale begeleiding moeten geven aan leerlingen en het kind tegemoet moet komen aan zijn of haar behoefte.'

De afstemming tussen bovenschoolse en binnenschoolse zorg is beter doordat er tussen de scholen beter wordt gecommuniceerd.

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Er is meer afstemming door netwerkbijeenkomsten. Er is een bovenschools nascholingsbeleid ontstaan, waaronder modules speciaal onderwijs voor leerkrachten basisonderwijs. De zorg voor risicoleerlingen op de scholen is verbeterd; leerkrachten kunnen vroegtijdig signaleren en weten ook beter hoe te handelen bij problemen. De samenwerking met andere scholen is goed. De SBaO fungeert als een spin in het web en verzorgt op een transparante manier de ambulante begeleiding en collegiale consultatie. Binnen het SWV wordt uitstekend beleid gevoerd. Tot dusverre wordt er niet met de basisschoolbesturen onderhandeld om meer geld te krijgen. De eventuele krimp van het SBaO mag niet ten koste gaan van de behoeften van leerlingen, die staan voorop'.

De samenwerking is versterkt door de ambulante begeleiding.

'De ambulante begeleiding wordt bekostigd uit het budget van het SWV. Het gaat om een aantal personen, waaronder een psychologisch assistent en een onderwijskundige. Bovendien kunnen de scholen een beroep doen op de vakleerkracht gymnastiek. Deze begeleiders komen gemiddeld 4 à 5 keer per jaar op de scholen'.

4.2.2.4 Meningen van directeuren SBaO over WSNS-beleid

Over de inhoudelijke kant van het beleid is iedereen positief, over de financiële invulling zijn de meningen verdeeld :

'Er is meer overleg maar daar staat te weinig waardering tegenover. Veel tijd gaat zitten in het verdelen van middelen, in de opzet van het zorgteam en in de ambulante begeleiding. Je moet de kar trekken terwijl je in de hoek zit waar de klappen vallen. De middelen komen niet op de plek terecht waar de zorg het meest nodig is'.

Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de grenzen van integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs. Ook de deskundigheid van leerkrachten is nog ontoereikend. Hierdoor en door de verdichtingproblematiek zal de SBaO-school niet overbodig worden.

Maar er zijn ook kritische meningen:

Portretten per groep

'Voormalige LOM en MLK kinderen zitten nu bij elkaar op school zitten. Mogelijk heeft 10% van de voormalig MLK-leerlingen er misschien profijt van, maar 40% van de Lom-leerlingen wordt echt benadeeld'.

In positieve zin:

'Het beleid heeft een impuls gegeven naar de zorg op de reguliere scholen. Het was een aanzet tot het geven van adaptief onderwijs en het zicht krijgen op leerlingen. Bovendien accepteert men dat iedereen verschillend is en dat er gekeken moet worden naar de behoeften van leerlingen. Het beleid heeft geen gevolgen gehad voor de taakinfilling, maar er zijn wel veel meer overlegmomenten'.

4.2.3 Directeuren van basisscholen

4.2.3.1 Achtergrond en beleid

De directeuren hebben ruime onderwijservaring, gemiddeld 25 jaar in de range van 2 t/m 35 jaar. Ze zijn gemiddeld 12 jaar directeur in de range van 1-35 jaar. In deze groep van stabiele deelnamepercentages zijn 9 mannelijke en 1 vrouwelijke directeuren. De PCL heeft vijf maal een brede taakstelling en 4 maal een smalle, een directeur wist niet of de PCL een brede of smalle taakstelling heeft. Het aantal verwijzingen is bij vijf basisscholen gestegen, bij vier gelijk gebleven en bij één gedaald. Het aantal verwijzingen op schoolniveau lijkt gestegen te zijn doordat de problemen eerder worden gesignaleerd, het verwijzingsbeleid is niet veranderd:

'Het aantal bij de PCL aangemelde leerlingen is licht gestegen. De belangrijkste reden om een kind aan te melden bij de PCL is als het kind meer hulp nodig heeft dan de school kan bieden. Het accent ligt daarbij op gedragsmatige problemen. Didactisch cognitieve problemen zijn wel te verhelpen binnen de eigen school met externe begeleiding. De gedragsproblematiek wordt eerder zichtbaar bij leerlingen en die leerlingen worden ook eerder aangemeld voor onderzoek'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

Nergens is een formeel quotum gehanteerd om de deelname percentages te beperken, behalve in een SWV:

'Het SWV legt een norm van <3% op. Scholen houden zich daar zoveel mogelijk aan. Mocht het nodig zijn dan zet de school daarnaast GOA-gelden in voor extra hulp voor (allochtone) leerlingen en extra leerkrachten en leermiddelen. Als de school meer dan 2 of 3 leerlingen verwijst, worden ze bezocht'.

Vier van de tien scholen vinden de financiering in het kader van WSNS ontoereikend:

'De financiering in het kader van WSNS is niet toereikend. De school ontvangt een deel van WSNS en zet het eigen schoolbudget in voor 1 hele dag leerling-zorg, 1 dagdeel voor ib-taken en 1 dagdeel voor rt-taken'.

Zes vinden het toereikend:

'De financiering is toereikend. De middelen worden ingezet voor klassenverkleining en meer handen in de klas voor de opvang van jonge risicoleerlingen'.

Veel scholen zetten andere middelen in dan WSNS-middelen om de WSNS-doelstelling te realiseren:

'Naast het budget WSNS wordt formatieruimte vrijgemaakt uit het schoolbudget. De middelen worden ingezet voor rt en een zorgcoördinator leerling-zorg die leerkrachten moet coachen'.

De scholen willen graag adaptief onderwijs, meer expertise, kleinere groepen, meer handen in de klas en lb-ers op school. De kosten hiervan zijn hoog en kunnen pas geheel uit WSNS-middelen worden bekostigd wanneer ze grotendeels aan de basisscholen worden gegeven. Ligt dit lager dan heeft de school een tekort. Dit wordt vaak weggewerkt door GOA-middelen en middelen uit het schoolbudget in te zetten. Scholen volgen graag hun eigen agenda en implementeren WSNS-beleid als dat past in hun eigen beleid. Dit is vaak het geval omdat de inhoudelijke doelen van WSNS algemeen gewaardeerd worden.

Portretten per groep

4.2.3.2 Gevolgen WSNS

Hetgeen de directeuren zeggen over de verdeling van de middelen in het SWV komt grotendeels overeen met hetgeen de coördinator aangeeft. De middelen worden volgens een vaste regel verdeeld.

'De financiële middelen uit WSNS worden verdeeld over de basisscholen, dit wordt bovenschools geregeld'.

De directeuren weten dat middelen voor het SBaO worden aangewend:

'de extra middelen wordt gedeeltelijk verdeeld over de scholen, de scholen moeten ook een deel afstaan voor ambulante begeleiding, SBaO en coaching door ib-ers'

In deze groep van stabiele deelnamepercentages zou verwacht kunnen worden dat de middelen voor zorg ook stabiel blijven. Vier directeuren geven aan dat de middelen stabiel zijn gebleven, eveneens vier geven aan meer middelen te ontvangen en twee geven aan minder middelen te ontvangen. Opvallend is een SWV waarin de ene directeur zegt meer middelen te ontvangen en de ander minder:

'de school krijgt steeds minder geld voor zorg' en 'de school krijgt steeds meer middelen om zorgleerlingen op te vangen; deze zijn ingezet voor ib en rt'

Mogelijk zijn er verschillen in ervaring van wat meer en minder is.

Twee directeuren geven aan minder middelen te ontvangen.

De SBaO's klagen niet vaak over een tekort aan middelen volgens de basisschooldirecteuren. Veelal weten BaO directeuren niet of het SBaO een tekort aan middelen heeft. In deze groep lijkt weinig onderling contact te zijn. Door de vaste verdeelsleutels kan het SBaO problemen krijgen wanneer het aantal zorgleerlingen toeneemt;

'De SBaO-school klaagt enigszins over een gebrek aan middelen; het aandeel zorgleerlingen is toegenomen dus is er meer geld wenselijk in het SBaO'

Het WSNS-beleid in de praktijk

De BO-directeuren ervaren allen verbeteringen en meer samenhang in het zorgbeleid.

'Het beleid is concreet geworden en gericht op gezamenlijk opgezette aandachtspunten en het opstellen van een meerjarenplan waarin scholen inspraak hebben, maar waaraan ze zich wel moeten conformeren. Er is een kwaliteitskaart gekomen om de mate van differentiatie in de klas en het functioneren van leerkrachten te meten. Er wordt samengewerkt in het ib-netwerk en het onderwijsassistenten netwerk. De schoolbegeleider doet periodieke consultaties. De deskundigheid van ib-ers is toegenomen. Ze onderkennen beter de speciale problematiek van leerlingen en maken gebruik van dossiers in relatie tot het leerlingvolgsysteem. Er is een gezamenlijke visie en aanpak op zorg ontstaan; er worden meer problemen besproken en in kaart gebracht, de OBD geeft handreikingen middels consultatie en lezingen. Bovendien worden de leerlingen vaker besproken.'

De expertise is toegenomen:

'De deskundigheid van ib-ers is toegenomen; de meeste ib-ers zijn gecertificeerd. Belangrijk is dat ze op de hoogte blijven van de nieuwe ontwikkelingen, leerkrachten coachen en goed om weten te gaan met het leerlingvolgsysteem. Ze moeten kortom de zorg coördineren en heel gemotiveerd zijn'

De afstemming tussen bovenschoolse en binnenschoolse zorg is beter volgens alle directeuren.

'Iedere school heeft een stem gehad in de activiteiten die vermeld staan in het zorgbeleid. Er is inmiddels een inventarisatie gemaakt van de kwaliteit van zorg middels een zorgscan. De zorg voor risicoleerlingen wordt steeds professioneler. De manier waarop er naar kinderen wordt gekeken en de manier waarop er adequaat gehandeld kan worden is zeer positief. Er is een vast stappenplan opgezet waar volgens gehandeld wordt. Er is eenduidigheid in te ontdekken en er wordt continu geëvalueerd'

De nascholing en de samenwerking tussen verschillende groepen van actoren is eveneens verbeterd:

Portretten per groep

'Er is een bovenschools nascholingsbeleid ontstaan voor onderwijsassistenten en ib-ers via de netwerken. De zorg voor vooral jonge risicoleerlingen is verbeterd door het netwerk. De samenwerking tussen basisscholen en met de SBaO-school is verbeterd via vergaderingen en de netwerkbijeenkomsten. Door het zorgplan wordt beter ingespeeld op klassenmanagement en adaptief onderwijs WSNS heeft ervoor gezorgd dat er meer FRE's zijn voor Ib-ers en klassenassistenten. De zorgproblematiek verzwaaert m'n taak vanwege de coördinatie van de ib-ers'.

De directeuren beoordelen het WSNS inhoudelijk meestal wel positief, maar zodra dit middelen gaat kosten om het SBaO in stand te houden, is men minder positief:

'Onder het bestuur is iedereen voorstander en op de SBaO-school is ook iedereen voorstander. De basisscholen moeten meer middelen afstaan in de nabije toekomst omdat het SBaO meer geld wil hebben. Daar is niet iedereen voorstander van'.

4.2.3.3 De procedures van leerling-zorg

Over de procedures worden vaste afspraken gemaakt. Meestal voert de leerkracht of de Ib-er een signaleringsonderzoek uit en bespreken dit met elkaar. De ib-er doet een voorstel voor een handelingsplan en de leerkracht met de rt-er maken het af met de ondersteuning van de Ib-er. De uitvoering van het plan dat meestal 6 weken loopt, wordt gecontroleerd door de ib-er en teruggekoppeld naar de directie. De persoon die de leerlingbesprekingen leidt is soms de directeur, meestal de ib-er. Aanmelding bij de OBD en ambulante begeleiding loopt via de ib-er evenals aanmelding voor rt.

'Er zijn vaste afspraken over gemaakt. De eerstverantwoordelijke voor de uitvoer van het signaleringsonderzoek is de ib-er, die ook de bespreking erover leidt. Eventueel is bij die bespreking een onderwijsassistent aanwezig. Er wordt leerkrachten ondersteuning geboden bij de uitvoer van het signalering- en diagnostisch onderzoek door de ib-er. Leerkrachten krijgen waar nodig hulp bij het opstellen van handelingsplannen, maar kunnen dat ook zelf. De ib-er controleert de plannen en ouders zetten een handtekening. De ib-er leidt de leerlingbesprekingen en meldt ook leerlingen aan voor de OBD en ambulante begeleiding, evenals voor rt'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

4.2.3.4 De mening over het WSNS-beleid

Het beleid heeft een inhoudelijke en een formele kant. Scholen gaan nu bewuster om met leerlingen en verwijzen minder snel naar het SBaO. Vroeger werd een leerling snel verwezen als de school even niet zag zitten wat ze ermee moest beginnen. Nu is er meer expertise om die leerling op te vangen zodat het in de eigen omgeving op kan groeien. De mogelijkheden om een leerling te verwijzen naar het SBaO moeten blijven bestaan omdat dat soms beter is voor het kind. Hierbij is de bureaucratie wel toegenomen: er moeten meer formulieren worden ingevuld en dossiers bijgehouden. De taak van de directeur is zwaarder geworden, er moet vooral meer vergaderd worden. Een aantal directeuren is echter bang dat het SBaO in de toekomst verloren gaat:

'Het SBaO geeft veel deskundig advies, maar dat verdwijnt vervolgens op de scholen. De mogelijkheid van verwijzing naar het SBaO moet er hoe dan ook blijven. Als een kind echt niet gelukkig is dan moet hij of zij naar het speciaal (basis)onderwijs kunnen. Opheffing zou niet alleen ten koste gaan van de leerling zelf, maar ook van de klasgenoten en leerkrachten. Vooral gehandicapte leerlingen horen in het SBaO thuis. Zij zullen op de reguliere school nooit de aandacht kunnen krijgen die ze verdienen.'

Het werk van de directeur is verder van het primaire proces op school af te komen staan. Hij moet alle procedures en de samenwerking managen. Ook leerkrachten lijden onder een toegenomen bureaucratiesering:

'Het beleid brengt strakke regels met zich mee. Soms worden de behoeften van kinderen ondergeschikt gemaakt aan de financiële gebondenheid die de regels met zich meebrengen. Positief is wel dat men samen gaat denken over de zorg en er gezamenlijk plannen voor opstelt. Een nadeel is het tijdsgebrek dat leerkrachten hebben om aan alle eisen, protocollen en integraal personeelsbeleid te voldoen.'

4.2.4 De Interne begeleiders

4.2.4.1 Achtergrond en functioneren

De interne begeleiders worden als uitvoerders van het WSNS-beleid het dichtst bij de zorgleerlingen beschouwd. Het betreft 8 vrouwen en twee mannen. Ze hebben zeer ruime onderwijservaring, gemiddeld 25.0 jaar (range 12-40 jaar) en werken gemiddeld

Portretten per groep

5.9 jaar als interne begeleider (range 1-13 jaar). Voor ze interne begeleider werden, werkten ze meestal als groepsleerkracht. De interne begeleiders werken parttime. Sommigen werken ernaast nog als leerkracht of remedial teacher of adjunct directeur, omdat voor de IB-taken maar een beperkt aantal uren beschikbaar is:

'Ik krijg zowel uit het budget van het basisonderwijs als uit het budget WSNS taakuren voor 2 dagen (16 uren). Verder zijn er 6 personen die gezamenlijk 3 fte hebben voor rt-taken en het vergroten van de mobiliteit (taakdifferentiatie) en 2 onderwijsassistenten in de onderbouw'.

Mogelijk kunnen lb-ers hun taken moeilijk combineren met hun andere functie binnen de school:

'Momenteel overweeg ik te stoppen met m'n ib-taak, want ik kan het niet meer combineren met een kleutergroep'.

Alle interne begeleiders participeren in een netwerk dat 6 à 8 keer per jaar vergaderd. De onderwerpen waarover gesproken wordt, zijn zeer divers:

'de zorgpraktijk, problemen op scholen, maken van groeps- en handelingsplannen (dit kost de helft van de tijd), jonge risicoleerlingen, het leerlingvolg systeem, de orthotheek, de inzet van de remedial teacher en klassenassistent, selectie methoden, cursussen voor leerkrachten organiseren, dyslexie, dyscalculie, handelingsgerichte diagnostiek, meerbegaafde kinderen, kindermishandeling, ADHD en andere gedragsproblemen etc.'

Op school functioneren de interne begeleiders soms in een zorgteam van directeur en remedial teachers. De inbedding op school is goed:

'De ondersteuning van het team en de schoolleider is goed, men is betrokken maar de ib-er heeft het gevoel nog wel de kar te moeten trekken. De ib-er moet alert blijven, leerkrachten krijgen steeds meer verantwoordelijkheidsgevoel. Toch blijft de ib-er nog degene die leerkrachten moet blijven controleren'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

De scholen gaan verwijzen naar de PCL wanneer ze niet meer weten wat ze met de leerling aanmoeten:

'De belangrijkste reden voor aanmelding bij de PCL is als de school als geheel handelingsverlegen is op cognitief en sociaal-emotioneel gebied. Het kind heeft dan meer zorg nodig dan de school kan bieden.'

De redenen voor aanmelding bij de PCL zijn weinig veranderd de afgelopen jaren. Wel vindt men dat de problemen groter worden:

'Er komen meer leerlingen met complexe problematiek. Het gaat om een combinatie van ernstige cognitieve leerachterstanden en gedragsproblemen. Door de veelheid van problemen op de school wordt de druk om te verwijzen groter. De deskundigheid van leerkrachten is wel vergroot, maar de problematieken van leerlingen worden ook steeds complexer.'

4.2.4.2 De zorgprocedure

Vaak signaleert de leerkracht een probleem via de methodegebonden toetsen of via de kwaliteitskaart (wat is er aan de hand). Daarna voert de ib-er een diagnostisch onderzoek uit (wat is nodig). Er wordt een handelingsplan opgesteld door de leerkracht in overleg met de ib-er (plan van aanpak). De leerkracht voert het plan uit en soms helpt de klassenassistent of de rt-er daarbij. De extra hulp wordt geëvalueerd door de ib-er in de voortgangsgesprekken of tijdens een gesprek met de directie erbij.

'De leerstof wordt aangepast aan de leerling. Eerst wordt er binnen de klas extra hulp gegeven, bijvoorbeeld door een kind een kwartier langer op school te houden, zodat zijn of haar werk af is'

Als het plan niet het gewenste resultaat oplevert wordt het bijgesteld. Vaak wordt er verlengd met extra hulp buiten de klas van de rt-er. Aanmelding bij de PCL kan ook voor het vragen van advies indien de PCL een brede taakstelling heeft. Ook kan de OBD advies gevraagd worden. De scholen proberen preventief en adaptief te werken door de leerlingen op eigen niveau te laten werken. Regelmatig worden de leerlingen en zorgleerlingen besproken in het team.

Portretten per groep

'In het overleg worden afspraken gemaakt over de onderwijsaanpak, bijvoorbeeld als er gewerkt wordt met een weektaak en die is af, hoe gaan we dan verder? Er zijn mogelijkheden voor verdieping en verrijking. Deze moeten het kind een stimulans geven en het moet iets toevoegen. Meestal worden concrete afspraken gemaakt met de ib-er en leerkracht afzonderlijk, maar op iedere teamvergadering staat ook het punt zorg op de agenda en dan kan ook gesproken worden over zorgleerlingen'.

Als het handelingsplan niet werkt kan er een aanmelding volgen bij de PCL voor nader onderzoek. Hierbij moet sprake zijn van zowel ernstige gedragsmatige als cognitieve problemen.

'Een kind wordt pas bij de PCL aangemeld als het de leerstof niet kan bevatten en er te weinig structuur geboden kan worden op deze school. Sommige leerlingen zijn beter af op het SBaO, daar wordt meer structuur geboden'.

4.2.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid

De ib-ers vinden dat het beleid veel vergt van leerkrachten. Zij moeten erg veel expertise hebben om de taken m.b.t.zorgleerlingen uit te kunnen voeren. Momenteel is de nodige deskundigheid bij lange na niet toereikend. Het is al wel beter dan vroeger maar nog lang niet genoeg. De verhoogde expertise heeft ervoor gezorgd dat meer zorgleerlingen op de reguliere school kunnen blijven. Meer middelen zijn nodig om de zorgstructuur verder uit te bouwen. De middelen om aan alle kinderen tegemoet te komen, zijn bij lang na niet toereikend. Het heeft te veel weg van een bezuinigingsmaatregel. Dit beleid is in gegeven door de hoge kosten van het SBaO. Nu zadelt de overheid de reguliere scholen met de zorgleerlingen op.

'Het is goed dat een kind de kans krijgt zich te ontwikkelen in de eigen omgeving, maar sommige leerlingen zijn beter af op een speciale school, die hebben daar recht op'.

De Leerling gebonden financiering wordt niet als positief ervaren.

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Het huidige beleid zorgt er tevens voor dat de school meer met de eisen van ouders bezig is dan met dat wat het beste is voor het kind zelf! Kinderen mogen nooit de dupe worden'.

De uitvoer van het beleid is praktisch niet altijd haalbaar door de bureaucratie die het oproept en waarin veel tijd gaat zitten. Er is weinig vrijheid van handelen meer over, alles wordt opgelegd, alles is strak georganiseerd. Vooral de dossiervorming maakt dat het werk soms te ver van de praktijk af komt te staan.

Er is meer aandacht voor zorgleerlingen gekomen. Vroeger was er geen overleg met andere scholen, er zat geen structuur in de zorg. Nu wordt men verantwoordelijk gesteld voor de eigen leerlingen en worden leerlingen ook als zodanig onderkend en erkend.

Leerkrachten kunnen geen lastige leerlingen doorschuiven naar het SBaO. Gevaar van het beleid is wel dat er grenzen zitten aan klassikaal onderwijs. Bovendien denken ouders dat alles kan en mogelijk is op school. Dat brengt een verregaande vorm van verantwoording van handelen met zich mee en dat gaat soms erg ver. De leerkrachten weten zelf wat wel en niet kan. Ouders mogen niet een te grote invloed hebben.

4.3 Groep 3: SWV's met een afnemend deelnamepercentage

4.3.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband

De groep bestaat uit vier mannen en een vrouw waarvan er drie, vier of vijf jaar ervaring hebben, één pas als coördinator is begonnen en één zelfs twaalf jaar ervaring heeft. Alle coördinatoren hebben een fulltime aanstelling, maar de tijdsinvestering voor de taak varieert van 20 uur (helpt van de tijd) tot 38 uur (volledige tijd). In alle gevallen wordt de aanstelling bekostigd door het SWV. In één van de SWV's werkt de coördinator alleen; in andere SWV's werkt hij/zij in een team van twee, drie of zes mensen. In vier van de vijf SWV's staan er geen leerlingen voor het SBaO op een wachtlijst. Eén SWV geeft aan een plaatsingslijst van 17 leerlingen te hebben. Deze leerlingen zullen na de zomervakantie geplaatst worden.

Portretten per groep

De SWV's zijn openbaar (drie waarvan twee een combinatie met katholiek), katholiek (één) of interzuilair (één). De geografische spreiding binnen de SWV's is relatief klein; de scholen liggen ofwel allemaal in dezelfde stad of gemeente of met een onderlinge afstand van 10 tot 20 km. Drie van de vijf SWV's zijn in de afgelopen jaren gefuseerd met andere SWV's; bij twee SWV's is het aantal scholen iets kleiner geworden doordat er scholen gefuseerd zijn.

Het algemeen bestuur van de meeste SWV's vergadert drie tot zes keer per jaar, maar bij één SWV komt het bestuur elke maand bijeen. Onderwerp van gesprek zijn dan: inhoudelijk beleid en het zorgplan. Daarnaast wordt er nog aandacht besteed aan de ib-netwerken, de verdeling van middelen, de REC's, het Rugzakbeleid, de taakverdeling, samenwerking met andere SWV's en actuele ontwikkelingen. Over 't algemeen zijn de bestuursleden goed op de hoogte van de doelstellingen van het WSNS-beleid. De extra middelen die ter beschikking komen (1,8%), worden soms in een fonds of centrale dienst ondergebracht en soms meteen verdeeld onder de scholen en het SWV. In één SWV komen er geen middelen voor de basisscholen beschikbaar, maar worden de extra middelen naar het SBaO en naar het centrum onderwijszorg doorgesluisd, die voor ambulante begeleiding zorgt. Een voorbeeld van hoe de middelen verdeeld worden:

'Er gaat 78% van de middelen naar de scholen, inclusief de SBaO-school (ongeveer 45% van die 78%). De overige 22% wordt verdeeld over organisatie en coördinatie (5%), bovenschools management (12%), PCL (2%) en overig 3%.'

De deelnamepercentages aan het SBaO zijn bij deze samenwerkingsverbanden teruggedrongen in de afgelopen jaren. Voor een aantal geldt dat het deelnamepercentage nu in de buurt ligt van de 3% terwijl andere SWV's het percentage wel hebben teruggebracht, maar nog steeds boven het bekostigingspercentage zitten.

De percentages zijn verminderd doordat er duidelijk is ingezet op het aanbrengen van verbeteringen. Zo geven de meeste SWV's aan dat de uitvoering van de leerling-zorg sterk is verbeterd en er meer vaardigheid gekomen is in het begeleiden van leerlingen. Daarnaast zijn er nu duidelijke procedures, is de zorgstructuur verbeterd en wordt er overlegd met andere SWV's over een gezamenlijke aanpak van bijvoorbeeld over de invulling van dossiers. Kortom: de kwaliteit van de basisscholen is toegenomen. Om het deelnamepercentage nog verder omlaag te brengen, wordt aangegeven dat de visie moet veranderen. Voorbeelden hiervan zijn:

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Het deelnamepercentage zou verder omlaag gebracht kunnen worden door een andere visie op onderwijs te formuleren: het nieuwe leren, het 'leren leren' invoeren op scholen. Als leerlingen zelf actief en zelfregulerend worden, zullen ze betere leerprestaties halen door continu te reflecteren op hun eigen leerproces. Leerkrachten zullen leerlingen op een andere manier moeten benaderen'.

'Het deelnamepercentage zou nog verder omlaag gebracht kunnen worden door de visie op onderwijs te veranderen. Dan zou men nog verder door moeten voeren dat alle leerlingen binnen het reguliere onderwijs opgevangen moeten worden (in kader van nieuwe leren). Er moet een strategisch beleid op gemaakt worden. Als het percentage onder de 2.8% zou komen moeten de volgende maatregelen getroffen worden; versterking van het primair proces, verdere implementatie omgaan met verschillen, andere manieren van denken in het omgaan en benaderen van leerlingen (nieuwe leren), verdere deskundigheidsbevordering van leerkrachten'.

Met name de bevordering van de deskundigheid van de leerkrachten in het basisonderwijs wordt gezien als een mogelijkheid om het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs verder terug te brengen.

4.3.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid

Door het WSNS-beleid ontstond in alle SWV's boventalligheid van het personeel in het SBaO. Inmiddels zijn er een aantal boventallige personeelsleden ambulante begeleiding gaan verzorgen, is er personeel overgestapt naar een reguliere basisschool of naar scholen voor speciaal onderwijs (groep 2/3 scholen). Drie van de vijf SWV's geven aan dat het basisonderwijs meer middelen ter beschikking heeft gekregen. Deze middelen worden ingezet voor interne begeleiding, het opzetten van een zorgstructuur en het inrichten van een orthotheek. Twee SWV's geven aan dat er geen extra middelen ter beschikking van het basisonderwijs zijn gekomen. In alle SWV's is geen quotum ingesteld voor het aantal maximum te verwijzen leerlingen; de algemene gedachte is 'waar het kan regulier, waar het moet SBaO'.

In vier van de vijf SWV's wordt er door de reguliere basisscholen aangegeven dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn. Bij drie van de vijf SWV's klagen ook de SBaO's over een gebrek aan middelen, vooral door verdichting van de problematiek. Zij verwoorden dit als volgt:

Portretten per groep

'De SBaO-school klaagt over een gebrek aan middelen; gezien de verdichting van problematiek krijgen leerkrachten een taakverzwaring, bovendien stromen er veel leerlingen in van de REC's (en daarvoor is een specifieke aanpak vereist, die de SBaO-school niet altijd kan bieden).'

'Op één na alle SWV's zijn het eens over het te voeren beleid; bij één van de SWV's is er in het verleden verschil van mening geweest en dit leverde spanning op tussen het SBaO en het regulier basisonderwijs'.

'Reguliere scholen probeerden zoveel mogelijk leerlingen op te vangen in het kader van WSNS, de SBaO-school wilde zelf graag zo groot mogelijk blijven, net als in het verleden'.

In de SWV's is meer samenhang in het zorgbeleid ontstaan, er zijn heldere criteria voor het verwijzen van leerlingen gekomen, de lijnen op de scholen zijn helder geworden en de interne begeleider weet inmiddels wat er van hem/haar verwacht wordt. Daarnaast is er draagvlak ontstaan voor het beleid en wordt de leerling-zorg als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien.

Een voorbeeld hiervan is:

'Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid van de scholen; er is een gezamenlijke zorgstructuur opgezet, er is afstemming geweest in het netwerk ib-ers, er wordt een gezamenlijk onderwijskundig rapport gebruikt en men maakt gezamenlijk gebruik van handeling gerichte diagnostiek (HGPD). Daarnaast is er de visie dat leerkrachten zelf verantwoordelijk zijn voor leerlingen en die verantwoordelijkheid wordt gedeeld in het hele SWV (gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het welbevinden van kinderen).'

Door de ib-netwerken is de samenwerking tussen basisscholen verbeterd. Toch is het adaptief onderwijs nog een probleem:

'Er is een gezamenlijke aanpak en visie op zorg; de visie is dat de zorg zoveel mogelijk naar de leerlingen toe gaat in plaats van de leerling naar de zorg en in het verlengde

Het WSNS-beleid in de praktijk

daarvan is de aanpak gericht op versterking van de zorg binnen het basisonderwijs. Er is daartoe een goede bovenschoolse zorgstructuur opgezet met bovenschools begeleiders die het beleid moeten vertalen naar schoolniveau. Niet alle leerkrachten zijn zich nog bewust van de noodzakelijke systeemverandering (adaptief onderwijs in plaats van frontaal klassikaal). Niet alle scholen hebben dezelfde aanpak ten aanzien van zorgleerlingen. Sommige scholen werken niet met rt bijvoorbeeld'.

Het aantal uren dat een intern begeleider aan de taak besteed wisselt per SWV. Het varieert van een dagdeel, tot twee uur per groep per week, een dag per week, twee dagen per week tot een fulltime ib-er. Dit hangt af van de schoolgrootte.

De taakuren van de ib-er worden voor een deel uit het budget van het SWV bekostigd en voor een deel uit het reguliere schoolbudget.

In op één na alle SWV's wordt een streefpercentage voor het aantal verwijzingen naar het SBaO gehanteerd dat varieert van 2,8% tot 3,8%. In één SWV wordt aangegeven dat er alleen een kwalitatief beleid wordt gevoerd, maar dat het verwijzingspercentage van scholen (kwantiteit) wel in de gaten wordt gehouden.

Ook in de andere SWV's wordt nadrukkelijk vermeld dat het streefpercentage geen doel op zich is:

'Het streefpercentage van het SWV is 2.8%, dat is het uitgangspunt voor het strategisch beleid voor de komende jaren. Het verwijzingspercentage op zich is geen speerpunt, belangrijker is dat de kwaliteit van scholen vergroot wordt, dan komt dat percentage 'vanzelf' wel lager uit te vallen op den duur. Men moet werken aan de basis, de deskundigheid van leerkrachten vergroten'.

4.3.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen

Aan de coördinatoren van de SWV's is gevraagd welke maatregelen genomen zijn om het deelnamepercentage van leerlingen aan het SBaO terug te brengen. Zij gaven aan dat er in het zorgplan geen maximum aantal verwijzingen is opgenomen. Ook worden er geen wachtlijsten gehanteerd. Wel zijn er in op één na alle SWV's gesprekken gevoerd met scholen die veel verwijzen. Er worden geen consequenties aan veel verwijzen verbonden in die zin dat basisscholen die meer verwijzen minder geld krijgen voor zorg. In vier van de vijf SWV's wordt een ontwikkelings-/schoolplan geschreven. Daarnaast wordt in drie van de vijf SWV's een jaarverslag van de activiteiten bijgehouden. Het SWV

Portretten per groep

waarin geen ontwikkelingsplannen/schoolplannen worden opgesteld, werkt wel met jaarverslagen. In alle SWV's worden conferentiedagen en studiedagen gehouden voor directeuren. Dit varieert van twee of vier keer per jaar tot één keer in de twee jaar. Bij drie van de vijf SWV's wordt het netwerk van ib-ers gefinancierd; bij de andere twee is dat nog niet het geval, maar 'staat het wel op de rails'.

De kwaliteit van de zorg op de basisscholen is in vier van de vijf SWV's vastgesteld. In het resterende SWV is men bezig met invoeren van een zorgprofiel. In alle SWV's is intervisie tussen ib-ers gestimuleerd. In twee SWV's is teamgerichte nascholing bevorderd door het SWV zelf of door het stichtingsbestuur; in de drie andere SWV's gebeurt dit op schoolniveau. Het nascholingsaanbod voor ib-ers is verplicht in de meeste SWV's, maar wanneer dit niet het geval is, wordt het als vanzelfsprekend ervaren dat men van het aanbod gebruik maakt.

Voor de meeste SWV's geldt dat het SWV inhoudelijk heel dicht bij de schoolpraktijk is betrokken.

De coördinatoren van de SWV's noemen vervolgens nog andere maatregelen die ze genomen hebben om het deelnamepercentage in het SBaO terug te dringen:

'Er is een taakgroep opgericht die de onderwijs ontwikkelingen stuurt.

Het SWV heeft tijdelijke SBaO-plaatsing als tussenvorm van zorg in de zin van beschikkingen voor bepaalde tijd en dan weer terugplaatsing. Preventieve ambulante begeleiding is afgeschaft; de ib-er moet dat zelf kunnen. Het netwerk ib-ers komt 4 keer per jaar bijeen en daarnaast zijn er themamiddagen en 1 studiedag. Er wordt niet meer gebruik gemaakt van ambulante begeleiding, voor hulpvragen kan men terecht bij het zorgplatform'.

'Het SWV heeft ooit een hulpklas gehad, nu niet meer. Er is preventieve ambulante begeleiding beschikbaar door de OBD vanuit het centrum onderwijszorg. SBaO-plaatsing is er nu tijdelijk. Het SWV heeft een ib-netwerk waar alle ib-ers deel vanuit maken. Zij komen 6-8 keer bijeen. De ambulante begeleiding wordt verzorgd door 4 schoolbegeleiders die op 16 scholen komen. Iedere school kan 2 uur per week beslag leggen op ambulante begeleiding. Het SWV heeft voor deze opzet gekozen, omdat men dan dicht bij het vuur zit, de deskundigheid van leerkrachten verbeterd sneller en er wordt minder druk gelegd op het bovenschools bestuur. Er wordt op deze manier veel preventiever gewerkt op schoolniveau'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Er is een leescentrum ingesteld, er wordt ambulante begeleiding gegeven, er loopt een project over sociaal-emotionele problematiek en maatschappelijk werk, de opvang van zorgleerlingen op de reguliere basisschool wordt gestimuleerd en het zorgplatform verleent op een actieve manier hulp.

Het SWV heeft de volgende tussenvormen van zorg; er is tijdelijke SBaO-plaatsing voor 40 leerlingen (3 groepen) leerlingen. Daarnaast wordt er preventieve ambulante begeleiding gegeven voor totaal 2fte. Het SWV heeft een netwerk ib-ers waar alle ib-ers in deelnemen. Ze vergaderen 6 keer per jaar'.

'Het SWV heeft de volgende tussenvormen van zorg; er is op 1 school een hulpklas, verder is er tijdelijke SBaO-plaatsing voor enkele leerlingen die een tijdelijke beschikking hebben in het SBaO vanuit de PCL, met het oog om teruggeplaatst te worden. Daarnaast zijn er 2 bovenschools begeleiders leerling-zorg voor elk 0.51fte, die scholen begeleiden (soort ambulant begeleiders). Deze begeleiders richten zich voornamelijk op coaching en advisering van ib-ers. Het SWV heeft een netwerk ib-ers waar alle ib-ers in deelnemen. Ze vergaderen eens per 6 weken'.

'Scholingsbeleid opgezet, ambulante begeleiding door coördinator, netwerk ib-ers opgezet, centraal coördinatiepunt opgezet.

Het SWV heeft de volgende tussenvormen van hulp: preventieve ambulante begeleiding, tijdelijke SBaO-plaatsing als het probleem van het kind nog niet helder is. Het ib-netwerk is verplicht, ze komen dit jaar nog 4 keer bij een, volgend jaar wordt dat verdubbeld met 8 vergaderingen'.

4.3.1.3 De mening over het WSNS-beleid

De coördinatoren van de SWV's onderschrijven de doelstellingen van het WSNS-beleid. De algemene indruk is dat er in de afgelopen jaren al veel bereikt is, maar dat er nog meer mogelijk is. Zo geeft een aantal coördinatoren aan dat er in de komende tijd gewerkt moet worden aan een andere visie op onderwijs. Er moet nog meer uitgegaan worden van het kind waarbij het kind zelf verantwoordelijk wordt gemaakt voor het eigen leerproces ('nieuwe leren', ontwikkeld door het APS). Daarnaast is het wenselijk om meer dwarsverbanden te maken met de zorg (jeugdzorg, maatschappelijk werk) en het adaptief werken moet nog verder ontwikkeld worden. Hierbij speelt nascholing een

Portretten per groep

belangrijke rol:

'Het SWV is goed op weg, de zaken staan op de rails. Scholen kunnen al veel, maar niet alle leerkrachten zijn even deskundig'.

In één SWV wordt nog eens benadrukt dat de faciliteiten en middelen ontoereikend zijn om de doelen van het WSNS-beleid te kunnen realiseren.

4.3.2 De directeuren van SBaO's

4.3.2.1 Achtergrond

De directeuren van de SBaO's die geïnterviewd werden, hebben allen een ruime onderwijservaring; variërend van 23 tot 35 jaar. De groep bestaat uit drie vrouwen en twee mannen. De ervaring als directeur is korter: één directeur werkt al 18 jaar als zodanig, maar de andere vier hebben relatief weinig ervaring als directeur (één tot vier jaar). Op deze SBaO's worden geen wachtlijsten gehanteerd, hoewel dat soms wel voor spanning zorgt. Het volgende voorbeeld geeft dit weer:

'De aanmeldingen bij de PCL krijgen direct een plaats in het SBaO. Dit kan wel spanningen opleveren. Er zijn jaren dat er meer dan 15 leerlingen in een groep zitten, dat is een verzwarende voor de leerkracht, maar de directeur vindt dat aangemelde leerlingen recht hebben op een plaats in het SBaO'.

Vier directeuren geven aan dat de PCL in hun SWV een smalle taakstelling heeft; één heeft een brede taakstelling.

4.3.2.2 Financiële gevolgen

Naast de 2% financiering die de SBaO's meteen krijgen via het SWV, geven de directeuren aan dat zij ook nog een deel of zelfs de overige 1,8% financiering ontvangen.

'De 1,8% extra middelen blijven voor 1% in het SBaO, de overige 0,8% wordt verdeeld over de scholen'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

of

'De extra middelen blijven voor het SBaO en onderwijszorg (OBD, orthopedagoog, schoolcontactpersoon, psychologische onderzoeken, netwerk ib-ers en rt-ers)'.

In vier van de vijf SBaO's kreeg men minder geld voor de zorg als gevolg van de invoering van het WSNS-beleid. Hierdoor moesten er keuzes gemaakt worden.

Een ander gevolg van het beleid is dat er boventaligheid ontstond bij het personeel van het SBaO. Inmiddels is dit in alle SBaO's opgelost. In twee SWV's klagen basisscholen over een gebrek aan middelen, maar in de drie andere niet. Daar zijn de middelen niet echt een probleem, maar zijn er personele problemen of wordt aangegeven dat er een taakverzwaring heeft plaatsgevonden. Eén van de SBaO's geeft aan dat de middelen voor het SBaO onvoldoende zijn:

'De school krijgt niet voldoende middelen: graag zou de school de deskundigheid van personeel op peil willen houden, extra onderwijsassistenten aanstellen en meer psychologische en maatschappelijke begeleiding'.

4.3.2.3 Verbeteringen in de zorg

Bij drie van de vijf SBaO's zijn er geen leerkrachten naar het 2/3-onderwijs gegaan. In alle SWV's zijn op bovenschools niveau ambulante begeleiders aangesteld. Door alle directieuren wordt aangegeven dat er meer samenhang ontstaan is in het zorgbeleid. Er is overleg tussen ib-ers, werkoverleg tussen directies en er is meer structuur ontstaan. Een voorbeeld hiervan is:

'Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid; er zijn gezamenlijke trajecten opgezet tussen SBaO en BaO gericht op adaptief onderwijs, er wordt meer preventieve ambulante begeleiding gegeven en leerlingen blijven langer op de basisschool'.

In vrijwel alle SWV's zijn er wel conflicten geweest over de verdeling van middelen, maar die zijn nu opgelost. Daarnaast is er een betere afstemming tussen de binnenschoolse en de bovenschoolse zorg ontstaan. Dit wordt door directieuren van SBaO's als volgt verwoord:

Portretten per groep

'Er is een betere afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg ontstaan; de bovenschools begeleiders stemmen de zorgprocedures op elkaar af en de ib-ers hebben contacten met elkaar via de netwerken. Overleg en intervisie tussen leerkrachten begint steeds meer op gang te komen'.

'Er is een betere afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg ontstaan; er zijn goede afspraken gemaakt in het bao over het zorgsysteem, de eisen, toetsen en middelen (handelingsplan). Er is een cyclus van zorg en iedereen weet hoe hij moet handelen volgens een vaste procedure'.

Er is in alle SWV's in enige mate een bovenschools nascholingsbeleid opgezet. Hierbij valt te denken aan: scholingstraject voor ib-ers, coachen van leerkrachten, Video-interactie-begeleiding (VIB), invoeren van leesprotocol dyslexie en Consultatieve leerlingbegeleiding (CLB), Persoonlijk Ontwikkelingsplan voor Leerkrachten (POP), Integraal Personeelsbeleid (IPB) en bestuurlijke afstemming. Het nascholingsbeleid voor ib-ers is verder ontwikkeld dan voor leerkrachten; dit staat nog in de kinderschoenen. De zorg voor risicoleerlingen op de basisscholen is verbeterd hoewel er wel verschillen zijn tussen de scholen. Overal wordt geprobeerd adaptief te werken, maar dit blijkt nog moeilijk te zijn.

'De zorg voor risicoleerlingen is verbeterd op de scholen; er is een betere indicatie van de problematiek, er wordt beter geregistreerd en eerder gesignaleerd. Maar tegelijkertijd zit de stad met verdichting van problematiek en een achterstandsgebied (sociale vernieuwing in de grote steden)'.

'De zorg voor risicoleerlingen is verbeterd op de scholen; dit verschilt wel van school tot school. Er wordt gewerkt met handelingsgerichte proces diagnostiek (HGPD); scholen pretenderen adaptief te werken maar doen dat feitelijk niet. Ze proberen het wel, maar blijven steken op het klassenmanagement. De zorgscan werkt met een nulmeting, moet zorgen dat scholen open naar elkaar toe raken en dat men van elkaar weet waar de deskundigheid zit en op welke gebieden meer expertise moet komen. Er moet op een consultatieve manier gewerkt worden (collegiaal)'.

De samenwerking met de basisscholen is niet of nauwelijks verbeterd:

Het WSNS-beleid in de praktijk

'De samenwerking met de scholen is nauwelijks verbeterd. Scholen zijn te druk met de interne veranderingen. Bovendien vragen de scholen advies van de begeleiders in het zorgplatform, dus hebben ze weinig met elkaar te maken. Daarnaast verwijzen scholen minder (rond 3%) dus zien ze elkaar heel weinig (alleen op netwerkbijeenkomsten wordt er samengewerkt).'

'De samenwerking met de scholen is niet verbeterd. Het contact dat er is loopt via de ib-netwerken. De adviezen die daar aan ib-ers gegeven worden door het SBaO zijn vaak op ad hoc basis, scholen doen er weinig mee. Er wordt geen structureel gebruik van hulp gemaakt, het zou zoveel meer kunnen zijn'.

De mate van eensgezindheid is groot in de SWV's; de meerderheid steunt het beleid dat uitgezet is. Over het algemeen zijn de basisscholen iets minder tevreden met het beleid zoals blijkt uit het antwoord van een van de SBaO-directeuren:

'Onder basisscholen is veel verschil van mening, vooral over de verdeling en inzet van middelen en de SBaO-school is ook niet geheel voor het beleid. Er worden wel gezamenlijke afspraken gemaakt, maar deze worden niet altijd nageleefd en er is geen controle op door het bestuur van het SWV. Andere ontwikkeling is dat scholen autonomer worden en zelf keuzes willen maken en die dan ook maken. In theorie is er eensgezindheid, de praktijk is weerbarstiger'.

4.3.2.4 Mening van directeuren SBaO over WSNS-beleid

De directeuren zijn van mening dat met het beleid een goede ontwikkeling in gang is gezet, hoewel er wel een aantal kanttekeningen bij geplaatst worden.

'De boel wordt opgeschud en er wordt gedaan alsof het beter voor leerlingen is om in het reguliere onderwijs te blijven'.

De directeuren geven aan dat er te weinig aandacht is voor het SBaO en dat het SBaO niet meer autonoom is, maar verantwoording moet afleggen. Er wordt naar ouders toe vooral gewezen op de nadelen van een plaatsing in het SBaO.

Portretten per groep

‘Verwijzing naar het SBaO wordt voorgesteld als iets dat heel verschrikkelijk is voor een kind. Daarmee krijgt het SBaO gelijktijdig een nog negatievere stempel opgedrukt. Ouders nemen vervolgens zelf het initiatief om hun kind geplaatst te krijgen, want ze zien dat het niet goed gaat met hun kind. Leerkrachten worden niet meer serieus genomen, dit beleid werkt averechts’.

Ook wordt er gemeld dat scholen een zware opdracht hebben om het beleid vorm te geven. Het wordt gezien als een loffelijk streven, maar de huidige voorzieningen en faciliteiten zouden niet in die behoefte kunnen voorzien. Bovendien geven directeuren aan dat de ernst van de problematiek van de leerlingen toeneemt, de zgn. ‘verdichting van de problematiek’.

Het SBaO dreigt volgens één van de directeuren zelfs een ondergeschoven kindje te worden, omdat zij zich moeten richten op andere taken.

‘Zij moeten advies gaan geven aan het basisonderwijs terwijl er geen extra middelen tegenover staan vanuit het ministerie. Er moet nog meer expertise naar de leerkrachten in het basisonderwijs, vooral op het gebied van sociaal-emotionele problemen (gedrag). De extra energie die het personeel van de SBaO-school moet steken in het basisonderwijs komt de leerlingen op het SBaO zeker niet ten goede’.

4.3.3 Directeuren van basisscholen

4.3.3.1 Achtergrond en beleid

Alle tien geïnterviewde directeuren hebben een ruime onderwijservaring. Gemiddeld is dit ruim 26 jaar met als minimum 16 jaar en een maximum van 34 jaar. De directeuren hebben op een uitzondering na veel minder ervaring als directeur; zeven van de tien hebben minder dan vijf jaar als directeur gewerkt, de overige drie hebben respectievelijk acht, negen en 23 jaar ervaring.

De groep bestaat uit acht mannen en twee vrouwen.

De helft van de PCL's in de SWV's hebben een smalle taakstelling; de andere helft heeft een brede taakstelling. De belangrijkste reden om een leerling te verwijzen naar het SBaO is dat de school niet meer kan bieden wat de leerling aan hulp nodig heeft. De

Het WSNS-beleid in de praktijk

directeuren geven aan dat er wel steeds meer leerlingen met gedragsmatige problemen worden verwezen.

'De cognitieve problemen zijn vaak wel op te vangen binnen de eigen school'.

De meeste directeuren van de basisscholen geven aan dat er door het SWV geen maximum wordt opgelegd in het aantal te verwijzen leerlingen per school. Wel worden er soms streefpercentages gehanteerd voor het totaal te verwijzen leerlingen in een samenwerkingsverband of wordt er een maximum gesteld aan het aantal onderzoeken dat gedaan mag worden of wordt er een minimum en maximum aantal leerlingen in het SBaO gehanteerd.

De helft van de directeuren geeft aan dat de financiering die hun school ontvangt in het kader van WSNS toereikend is. De andere helft is van mening dat de financiering niet toereikend is en vult het aan met andere middelen: het reguliere schoolbudget, GOA-gelden en gelden voor speciale projecten zoals voor het taalbeleidsplan en beginnende geletterdheid.

De directeuren melden dat er wel grenzen zijn aan het aantal zorgleerlingen dat een school kan opvangen.

4.3.3.2 Gevolgen WSNS

In alle SWV's wordt gemeld dat van de 1,8% middelen 30 tot 80 % eveneens naar de SBaO's gaat; de rest wordt over de overige scholen verdeeld. De basisschooldirecteuren geven aan dat er binnen het samenwerkingsverband niet een maximum wordt gesteld aan het aantal te verwijzen leerlingen. In zes van de tien basisscholen zijn er voldoende middelen voorhanden. De overige directeuren zouden meer middelen willen voor het bieden van professionele hulp aan bepaalde leerlingen of voor de aanschaf van nieuw materiaal.

Andere gevolgen van het WSNS-beleid zijn:

- meer samenhang in het zorgbeleid;

'Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid; via de netwerken en directie overleg, via de bovenschools begeleiders leerling-zorg zijn gezamenlijke lijnen uitgezet'.

Portretten per groep

- de deskundigheid van de ib-ers is toegenomen;

'De deskundigheid van ib-ers is toegenomen; belangrijk is dat ze sociaal vaardig zijn en communiceren met collegae en naar ouders toe helder zijn. Daarnaast moeten ze kennis hebben van zorgproblematiek (ADHD, PDD-NOS) en weten welke materialen waarvoor ingezet moeten worden. Ze moeten leerkrachten aansturen, hen feedback geven'.

- er is een gezamenlijke visie op en aanpak van zorg ontwikkeld;

'Er is een gezamenlijke visie en aanpak op zorg ontstaan; de visie is om leerlingen de zorg te bieden die ze nodig hebben op die plek waar ze het beste af zijn. De aanpak blijkt uit scholing ib-netwerk, gezamenlijk directie-overleg en de ambulante begeleiding door de coordinator SWV. Daarnaast zijn er netwerken voor leerkrachten opgestart binnen de verschillende bouwen'.

- er is een betere afstemming van de bovenschoolse en de binnenschoolse zorg;

'Er is een betere afstemming bovenschoolse en binnenschoolse zorg ontstaan; er wordt een gezamenlijke lijn aangehouden wat betreft procedures leerling-zorg en het zorgplatform is de verbindende factor'.

- de zorg voor risicoleerlingen is verbeterd;

'De zorg voor risicoleerlingen is verbeterd; er is een stuk bewustwording ontstaan onder leerkrachten over de inhoud en vorm van onderwijs, men kan eerder en beter signaleren en handelen bij leerproblemen. Alle leerkrachten hebben meer vaardigheden om adaptief onderwijs te geven en hebben de bijbehorende kennis opgedaan in teamcursussen'.

- er is een bovenschools nascholingsbeleid ontstaan;

'Er is een bovenschools nascholingsbeleid ontstaan voor ib-ers: zorgcycli en gedragsproblemen'.

Het WSNS-beleid in de praktijk

- de samenwerking tussen scholen is verbeterd;

'De samenwerking tussen scholen was al goed, op onderdelen is men efficiënter gaan werken (leerlingvolgsysteem, HGPD, zorgcyclus).'

- de samenwerking met de SBaO is eveneens verbeterd.

'De samenwerking met de SBaO-school is verbeterd door participatie in de wordt er ingezet op projecten, bijvoorbeeld bij het project 'dyslexie' wordt er begeleiding verzorgd vanuit het SBaO en kennis overgedragen.'

Verder geven de basisschooldirecteuren aan dat de taken en de uren van de ib-ers in de afgelopen jaren zijn uitgebreid en dat de uren voor de remedial teachers teruggebracht zijn. De leerkrachten kunnen voor het grootste deel nu zelf hulp bieden, omdat zij nu deskundiger geworden zijn.

4.3.3.3 De procedures van leerling-zorg

Er zijn vaste afspraken over hoe de procedures voor leerling-zorg verlopen. De leerkracht en de ib-er zijn de eerstverantwoordelijken voor de uitvoer van een signaleringsonderzoek. De bespreking naar aanleiding van de uitkomst ervan wordt geleid door de ib-er. De ib-er kan ondersteuning geven aan de leerkracht bij het uitvoeren van het signaleringsonderzoek. Het diagnostisch onderzoek wordt meestal gedaan door de ib-er. Leerkracht en ib-er stellen samen een handlingsplan voor de betreffende zorgleerling op. Vervolgens wordt er gewerkt volgens dit plan. Na verloop van tijd wordt dan geëvalueerd of de aanpak heeft gewerkt. De ib-er leidt de groeps- en leerlingbesprekingen. Ook verloopt het uitvoeren van onderzoek bij een onderwijsbegeleidingsdienst, het aanvragen van ambulante begeleiding en de aanmelding voor remedial teaching via de ib-er.

4.3.3.4 De mening over het WSNS-beleid

De directeuren vinden het WSNS-beleid 'een prima streven'. Er is veel vooruitgang geboekt; de leerkrachten zijn professioneler geworden en de grenzen zijn verlegd.

Portretten per groep

'Leerkrachten kunnen al veel meer dan voorgaande jaren, het kan alleen nog beter. Hoe meer deskundigheid je in huis hebt, hoe meer vraag er komt naar faciliteiten en middelen om iets met die kennis te kunnen doen. Dat is dan ook het probleem waar men nu tegen aan loopt'.

De ib-er speelt een belangrijke rol; in de toekomst moet de ib-er zelfstandig zorg dragen voor de zorgstructuur in de school en kan daarbij steeds meer coördinerende taken van de directeur overnemen.

4.3.4 De Interne begeleiders

4.3.4.1 Achtergrond en functioneren

Op één na zijn alle interne begeleiders vrouwen met een ruime onderwijservaring tussen 20 en 30 jaar. De ervaring als ib-er is korter; gemiddeld is dat ruim vijf jaar. De rol van ib-er wordt door de helft van de tien geïnterviewden uitgeoefend, omdat de betreffende personen al betrokken waren bij de leerling-zorg en beschikken over relevante kennis; de andere helft is gevraagd om de rol op zich te nemen en zich er in te bekwamen.

De belangrijkste redenen om een zorgleerling aan te melden bij de PCL zijn: wanneer er sprake is van een complexe problematiek waarbij zowel cognitieve als ook gedragsmatige problemen een rol spelen en het kind meer zorg nodig heeft dan de school kan bieden. Daarnaast wordt ook naar voren gebracht dat er aan verwijzing wordt gedacht als andere leerlingen worden benadeeld en de zorgleerling in de reguliere setting niet meer te handhaven is.

'De belangrijkste reden om een leerling aan te melden bij de PCL is als de balans tussen de zorgbehoefte van de leerling en de begeleiding die de leerkracht maximaal kan geven, zoek is. Het kind heeft dan meer zorg nodig dan de school kan bieden. Andere leerlingen worden benadeeld en de school als geheel kan het kind niet meer handhaven'.

De afgelopen jaren is er wel wat veranderd; de zorgleerlingen worden nu langer op de basisschool opgevangen. De leerkrachten hebben nu meer kennis over hoe om te gaan met zorgleerlingen. Het gaat steeds vaker ook om leerlingen met een meer ernstige

Het WSNS-beleid in de praktijk

problematiek; met name gedragsmatige problemen. Dit betekent wel een aanzienlijke taakverzwaring voor de leerkrachten.

De ib-ers maken allen deel uit van een netwerk van 10 tot 16 scholen. De onderwerpen die bij de vergaderingen die gehouden worden aan de orde komen, zijn: de zorgpraktijk op scholen, problemen op scholen, maken of bijstellen van leerlingvolgsysteem, selectie van methoden en materialen voor risicoleerlingen, klassenconsultaties, het werken met consultatieve leerlingbegeleiding (CLB) en het invoeren van nieuwe toetsen, protocol dyslexie, communicatie met de OBD, maken van groeps- en handelingsplannen, inrichten van een orthotheek, stellen van hulpvragen aan de speciale school, netwerken of uitwisselingsbijeenkomsten van leerkrachten organiseren, cursussen en trainingen organiseren voor leerkrachten, kwaliteitszorg, regelgeving leerlinggebonden financiering, ambulante begeleiding, ontwikkelen nieuwe werkwijzen voor hoogbegaafdheid, gedragsproblemen en autisme, afbakening taken voor ib-er en het schrijven van een jaarverslag.

De helft van de interne begeleiders geeft aan dat zij zeer goed ondersteund worden door de schoolleider het team. De andere helft geeft aan dat het voldoende is maar dat er meer ondersteuning welkom is.

'De ondersteuning van het team en de schoolleider is prima, alle leerkrachten weten nu hoe procedures verlopen, maar de registratie van gegevens is nog wel leerkracht afhankelijk. Sommige leerkrachten hebben meer aansturing nodig dan andere'.

'De ondersteuning van het team en de schoolleider is zeer positief, de ib-er stuurt beide partijen aan. De leerkrachten worden zelf verantwoordelijk gesteld voor het functioneren van de zorgstructuur binnen de hele bouwgroep. De ib-er houdt zich voornamelijk bezig met het initiëren van veranderingsprocessen, coaching van leerkrachten vormt het sleutelbegrip'.

'De ondersteuning van het team en de schoolleider kan beter, de ib-er heeft het gevoel nog teveel de kar te moeten trekken. Ze moet leerkrachten steeds controleren terwijl ze hen graag zelf verantwoordelijkheid zou willen geven. Leerkrachten zijn nog teveel klassikaal bezig en niet met het individuele kind'.

Portretten per groep

'De steun van de schoolleider en het team 'kan beter'. De ib-taak wordt nog teveel beschouwd als een 'tussendoor functie' aangestuurd door de directie. Andere leerkrachten voelen dat als een bedreiging op het eigen handelen. Het fenomeen ib-er is nog niet volledig geaccepteerd binnen de school. Leerkrachten voelen zich bedreigd in hun autonomie. Andere problemen liggen op het vlak met ouders'.

4.3.4.2 De zorgprocedure

In alle basisscholen wordt een vaste procedure gehanteerd voor de leerling-zorg: de leerkracht signaleert een probleem en de ib-er voert een diagnostisch onderzoek uit. Vervolgens wordt een handelingsplan opgesteld door ib-er en leerkracht samen. De leerkracht voert het plan in de klas uit. Na verloop van tijd wordt nagegaan of er verbetering in de situatie is opgetreden. Zo niet, dan wordt het plan bijgesteld en opnieuw geprobeerd. Eventueel wordt nog advies gevraagd aan een ambulante begeleider. Als duidelijk is dat er geen vooruitgang wordt geboekt, komt er een gesprek tussen ouders, leerkracht en ib-er over wat de volgende stap moet zijn. De leerling kan worden aangemeld voor onderzoek door de OBD. Pas daarna komt eventueel een aanmelding bij de PCL in beeld wat mogelijk leidt tot een verwijzing van de leerling.

De scholen hebben veel materialen tot hun beschikking die kunnen ingezet ten behoeve van de zorgleerlingen.

Op alle scholen worden algemene leerlingbesprekingen gehouden. Dit gebeurt soms per bouw. De frequentie wisselt sterk per school. Het varieert van vier keer per jaar tot één keer per maand. Het gaat in deze besprekingen vooral om een algemene aanpak, bijv. hoe om te gaan met gedragsproblemen aan de hand van een aantal concrete leerlingen. De specifieke onderwijsaanpak voor de betreffende zorgleerlingen komt aan de orde in de individuele besprekingen die de leerkracht met de ib-er heeft. Sommige ib-ers houden elke week een spreekuur.

4.3.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid

De ib-ers zijn van mening dat het WSNS-beleid op zich goed is, namelijk zoveel mogelijk zorgleerlingen onderwijs geven in een reguliere basisschool. Het beleid heeft een goede ontwikkeling met zich meegebracht, namelijk het opzetten van een degelijke zorgstructuur op de scholen. De visie achter WSNS wordt onderschreven, maar er wordt aangegeven dat er te weinig middelen tegenover staan. Er dient veel tijd besteed te worden aan allerlei administratieve procedures.

Het WSNS-beleid in de praktijk

'Er kan veel efficiënter gewerkt worden; bovendien zijn de papieren nu ook te weinig inzichtelijk voor ouders'.

De ib-ers stellen vast dat ze bijna aanlopen tegen de grenzen van de opvang van leerlingen met problemen. De leerkrachten zijn deskundiger geworden en dat betekent dat er meer leerlingen die anders naar het SBaO verwezen zouden worden in het regulier onderwijs blijven. De ib-ers geven aan dat de aandacht wel heel erg uitgaat naar de zorgleerlingen en dat is een nadeel van het beleid:

'Nadeel is dat er teveel aandacht uitgaat naar de zorgleerlingen en de gemiddelde leerling geen aandacht meer krijgt ('we moeten het niet ernstiger maken dan het is')'.

De ib-ers signaleren dat de problematiek van de zorgleerlingen steeds ernstiger wordt en dat de grenzen in zicht komen van wat mogelijk is in het regulier onderwijs.

'Leerkrachten in het basisonderwijs zijn heel deskundig, maar er zijn grenzen aan de begeleiding van zorgleerlingen. Bovendien gaat de aandacht geheel op aan zorgleerlingen, de minder of meer begaafde leerlingen en dat gaat ten koste van de gemiddelde leerling in het basisonderwijs. Al met al zorgwekkende ontwikkelingen waar een oplossing voor moet komen. De noodklok zal spoedig geluid worden is de verwachting. Dat geldt voor alle scholen'.

Portretten per groep

5. De groepen vergeleken

Er zijn drie groepen onderscheiden namelijk: een groep 1 met de meest toenemende deelnamepercentages, een groep 2 met stabiele deelname percentages en een groep 3 met de meest afnemende deelname percentages. In de volgende paragrafen worden de groepen met elkaar vergeleken.

5.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband

De coördinatoren zijn in alle groepen zeer ervaren. Het werkverband is meestal parttime, in groep 3 is dit vaker fulltime. Aan de reductie van deelnamepercentages in deze groep ligt mogelijk een grotere inspanning van de coördinator ten grondslag. De SWV's in deze groep zitten echter ondanks de afname vaak nog boven de streefcijfers, zodat er voor de coördinator nog genoeg werk aan de winkel blijft. Hierbij ontstaat een vreemde paradox n.l. dat de eigen omvang van de functie ten koste gaat van het WSNS-beleid van BaO-scholen, omdat deze uit hun middelen voor zorgbeleid wordt betaald. Alle parttime coördinatoren zijn daarnaast ook in het onderwijs werkzaam. Er zijn maar weinig vrouwelijke coördinatoren. In groep 1 staat een vrouwelijke coördinator aan het hoofd van maar liefst drie swv's. In groep 3 is ook een vrouwelijke coördinator, voor de rest zijn het mannen. De samenstelling naar zuil in de groepen is divers, alle zuilen zijn vertegenwoordigd. Het is opmerkelijk dat groep 3 overwegend bestaat uit openbare SWV's en dat de openbare zuil in de groepen 1 en 2 niet voorkomt. De SWV's uit groep 1 lijken veel meer problemen te hebben om het SWV in stand te houden, één SWV dreigt zelfs failliet te gaan door het hoge deelnamepercentage. De basisschooldirecteuren klagen er over een tekort aan interne begeleiders. In groep 1 lijkt het erop dat de schoolbesturen bepalen hoe de middelen worden verdeeld en niet het SWV. Daardoor dreigen er te weinig middelen voor het SWV te komen. In groep 1 lijkt minder inhoudelijk beleid te worden gevoerd dan in groep 2 en 3. Hier staat vaker dan in groep 1 zaken als rugzakbeleid, ib-netwerken, de taakverdeling en actuele ontwikkelingen centraal. In groep 1 is meer 'financiële druk', twee SWV's zijn hier in financiële problemen. De oorzaak hiervan wordt deels buiten henzelf gezocht door te wijzen op het zogenaamde grensverkeer. Dit is vreemd want grensverkeer bestaat in theorie niet meer omdat de middelen met de grensverkeerleerlingen meereizen. In groep 1 lijken de SBaO scholen meer in de problemen te zitten dan in groep 2 en 3. Dit lijkt grotendeels afhankelijk van de gehanteerde verdeelsleutels. Hoe groter het deel dat

De groepen vergeleken

naar de BaO's gaat des te minder gaat er naar de SBaO's. Wanneer de meeste middelen niet naar het SBaO gaan, dan lijkt het SBaO in de problemen te komen. Ook in groep 2 komt het probleem van de grensverkeerleerlingen weer om de hoek kijken. Blijkbaar wordt het overheidsbeleid m.b.t. deze leerlingen nog niet overal goed geïmplementeerd. In groep 2 valt de reformatische SWV op met hun hoge mate van tevredenheid over de WSNS-middelen. Dit is niet vreemd wanneer men bedenkt dat hier deelnamepercentages van onder de 2% gebruikelijk zijn en waren. Door het WSNS-beleid zijn derhalve alle partijen er in financieel opzicht op vooruit gegaan. In groep 3 wordt geen melding gemaakt van het grensverkeer probleem. In groep 3 is duidelijk ingezet op de leerling-zorg, waaraan de afname van het deelnamepercentage wordt toegeschreven. Ook de gehele zorgstructuur en het overleg is sterk verbeterd. Ondanks de daling zitten enkele SWV's uit groep 3 nog boven de streefcijfers. Zij achten een verdere verlaging van de deelnamepercentages alleen mogelijk 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 af te stappen van klassikaal onderwijs. Professionalisatie van leerkrachten in het BaO moet centraal staan.

5.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid

Opvallend is dat in de groepen 1 en 2 het lijkt of er niet minder maar juist meer naar het SBaO wordt verwezen, waardoor daar juist een personeelsgebrek i.p.v. een overschot is. In groep 3 daarentegen is er duidelijk sprake geweest van boventaligheid van personeel in het SBaO. Dit boventalig personeel is inmiddels werkzaam in de ambulante begeleiding of overgestapt naar een reguliere basisschool of nu werkzaam in het speciaal onderwijs (2/3-scholen). De afname in het SBaO heeft in groep 3 tot grote spanningen geleid, eigenlijk wilde men liever groot blijven. In groep 1 wordt de groei vaak aan de verdichtingproblematiek geweten, dit met name in meer urbane SWV's. In groep 3 wordt op deze verdichtingproblematiek gewezen als argument om groot te blijven. In alle groepen lijkt de gehanteerde verdeelsleutel (indien niet alle middelen naar het SBaO gaan) er op uit te draaien dat wanneer basisscholen relatief minder krijgen dat zij minder aan zorgverbreding doen. In groep 2 zijn er meer middelen beschikbaar voor zowel de SBaO als de BaO's. Hier wordt meer inhoudelijk beleid gevoerd. In groep 3 komen bij drie van de vijf SWV's meer middelen voor het basisonderwijs beschikbaar, bij twee SWV's van deze groep 3 zijn de deelnamepercentages ondanks de afname nog

Het WSNS-beleid in de praktijk

steeds te hoog. In groep 1 krijgen de SBaO's steeds meer problemen, soms moeten zelfs de groepen groter worden om de school in stand te houden en het grote aanbod aan te kunnen. Voor de leerkrachten van het SBaO is groepsvergroting een sterke taakverzwaring. Het omgekeerde is het geval in groep 2, waar in het reformatorische SWV zelfs een extra groep in het SBaO gestart kan worden. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de absolute hoogte van het deelnamepercentage, zolang dit onder de 2% ligt, is er financiële ruimte. Op het BaO worden de zorgmiddelen grotendeels ingezet voor extra formatie van ib-ers, in groep 3 wordt hiervoor ook het reguliere schoolbudget ingezet. Ib-ers zijn met name verantwoordelijk voor een grotere professionaliteit t.a.v. zorgleerlingen. Hoe groter de inzet van ib-ers des te meer heeft men het gevoel dat de professionaliteit is toegenomen en de zorgstructuur is verbeterd.

'De deskundigheid van ib-ers is toegenomen. Zij hebben scholing gehad en participeren nu in netwerken. Er is meer samenhang ontstaan in het zorgbeleid van de scholen, er is een gezamenlijke zorgstructuur opgezet, er is afstemming geweest, er wordt een gezamenlijk onderwijskundigrapport gebruikt en van handelings gerichte procesdiagnostiek, in het SWV voelt men zich meer gezamenlijk verantwoordelijk voor de problematiek'.

Het WSNS-beleid heeft ondanks de verschillen in groei in deelnamepercentages, in alle groepen grote inhoudelijke gevolgen in de lijn van het landelijke beleid gehad. Het samenwerkingsverband heeft ook voor een meer samenhangend zorgbeleid gezorgd. Waar het nu nog aan schort volgens de meeste coördinatoren is het onderwijs dat nog teveel klassikaal zou zijn en te weinig adaptief.

5.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen

Het opleggen van beperkende maatregelen om minder leerlingen te verwijzen, lijkt 'not done' te zijn. Zeer sterk leeft het idee dat er pas naar het SBaO wordt verwezen wanneer dat beter is voor het kind. Veel verwijzende scholen worden hier vrijwel nooit direct op aangesproken. Het lijkt een taboe te zijn om dit te doen. In groep 3 drie wordt in een enkel geval een basisschool wel aangesproken op een te hoog verwijzingspercentages, maar ook hier worden geen financiële consequenties aan verbonden. Ook uit de gehanteerde verdeelsleutels blijkt dat het SWV geen invloed heeft op individuele scholen. De handelingsruimte van de coördinator is in dit opzicht in

De groepen vergeleken

alle groepen beperkt. Deze heeft alleen betrekking op de organisatie van nascholing, het faciliteren van netwerkvergaderingen van o.a. lb-ers en schooldirecteuren en het stimuleren van het schrijven van schoolontwikkelingsplannen en het schrijven van een jaarverslag. Het lijkt van de persoon en achtergrond van de coördinator af te hangen in hoeverre er in het SWV directe lijnen lopen, die het mogelijk maken om allerlei zaken zoals scholingsbeleid, netwerken, preventieve ambulante begeleiding, verbeteringen in faciliteiten als een orthotheek enz., voor elkaar te krijgen. Mogelijk heeft het succes van dit soort projecten te maken met allerlei lokale omstandigheden zoals of mensen het er met elkaar kunnen vinden, of het doorzetters zijn, etc.

5.1.3 De mening over het WSNS-beleid

In alle groepen is men zeer positief over de inhoudelijke doelen van het WSNS-beleid, de zorgstructuur in de samenwerkingsverbanden is duidelijk verbeterd en er is veel bereikt. In de groepen 1 en 2 wordt geklaagd over een toegenomen bureaucrativering waardoor de middelen minder bij het primaire onderwijsproces terecht komen. In groep 3 benadrukt men de noodzaak van een verdere professionalisatie van leerkrachten om adaptief onderwijs te geven. In enkele gevallen vindt men dat er te weinig middelen zijn om de gewenste doelen te bereiken.

5.2 De directeuren van SBaO's

Alle directeuren hebben een lange onderwijs ervaring. In groep 1 zijn geen wachtlijsten voor de school maar in enkele gevallen wel plaatsingslijsten. Hier zijn soms onvoldoende middelen om een nieuwe groep te kunnen starten. Soms ontstaan plaatsingslijsten doordat ouders willen dat hun kind aan het begin van het schooljaar instroomt. In groep 2 is wel een wachtlijst omdat de school vol is en ook enkele plaatsingslijsten. In groep 3 zijn ook geen wachtlijsten, hoewel het soms wel nodig was de groepen in het SBaO groter te maken. In groep 1 hebben alle PCL's een smalle taakstelling, in groep 2 hebben 3 van de vijf een smalle taakstelling en in groep 3 vier smal en één breed. Dit wijst op iets meer middelen voor de PCL in groep 2, voor een brede taakstelling zijn meer middelen nodig.

5.2.1 Financiële gevolgen

In groep 1 komt, naast de 2% die direct naar het SBaO gaat, een groot deel van de overige extra 3.05% voor WSNS-beleid bij de SBaO terecht; in groep 2 en 3 is dit in iets

Het WSNS-beleid in de praktijk

mindere mate het geval. Deze middelen zijn echter in beide groepen onvoldoende om de grotere toestroom op te vangen, de werkdruk voor leerkrachten neemt toe. In groep 3 kregen de SBaO's duidelijk minder middelen hetgeen heeft geleid tot boventaligheid in het SBaO. Deze mensen zijn inmiddels uitgestroomd, veelal naar de ambulante begeleiding. Van de WSNS-middelen zijn lb-ers aangesteld. In de eerste groep wordt de nadruk gelegd op de verdichtingproblematiek. In groep 2 zouden de SBaO's graag naast de WSNS-financiering de aloude inputfinanciering weer terughebben dwz. ook financiering op grond van het aantal leerlingen op school. In groep 3 klaagt men over een taakverzwarend omdat daar de groepen soms noodgedwongen om wachtlijsten te vermijden, groter zijn gemaakt.

5.2.2 Verbeteringen in de zorg

In alle groepen wordt er gesignaleerd dat er meer samenhang in het zorgbeleid en afstemming tussen de betrokkenen is ontstaan. Ook de signalering en aanpak van zorgleerlingen is verbeterd. Dit beleid wordt door lb-ers gedragen waarvan de expertise ook lijkt te zijn toegenomen. Op basisscholen is er meer aandacht voor adaptief onderwijs. Verschillen tussen de groepen lijken te liggen in de mate waarin de verbeteringen zijn geïmplementeerd, dit is in groep 1 in mindere mate het geval. In groep 1 zijn meer problemen met de aansturing door het SWV, dit is meer een zaak van de schoolbesturen. Bovendien is er in groep 1 een explicieter tekort aan middelen om de WSNS doelen te realiseren. In groep 3 wordt een betere signalering van zorgleerlingen aangegeven en ook duidelijkere procedures rond de handelingsplannen op basis van handelings gerichte diagnostiek. Ook de nascholing is er verbeterd. Het BaO zou echter te weinig adaptief zijn naar de wens van de SBaO-directeuren. Opvallend is dat zij signaleren dat door de lagere deelname percentages de samenwerking met het BaO sterk is afgenomen. Bovendien schijnen BaO-scholen zich weinig aan te trekken van de adviezen van de SBaO-directeuren. Het overheidsbeleid is ook gericht op de vergroting van de autonomie van scholen. Autonomie kan in het WSNS-beleid contraproductief uitwerken omdat dat juist op samenwerking is gericht.

5.2.3 Mening van SBaO directeuren over het WSNS-beleid

In alle groepen vindt men het inhoudelijk beleid geslaagd. Er is meer samenwerking, betere diagnostiek en selectie en dat gaat gepaard met meer overleg. In groep 1 hebben de directeuren van het SBaO het gevoel de WSNS-kar te moeten trekken en ook nog

De groepen vergeleken

eens in de hoek te zitten waar de klappen vallen. Door de verdichtingproblematiek zeggen ze een steeds grotere instroom te krijgen en er moet meer worden overlegd, waar onvoldoende middelen tegenover staan. In groep 1 vindt men de basisschool leerkrachten nog onvoldoende geschoold om zorgleerlingen aan te kunnen. Het probleem is dat daar meer dan in groep 2 onvoldoende nascholingsgelden zijn. In groep 3 probeert men vaak de ouders van zorgleerlingen te adviseren om deze leerling in het BaO te houden. Soms gebeurt dit door te wijzen op de stigmatisering die uit kan gaan van een plaatsing op een SBaO. De ouders zien echter vaak zelf wel in dat een plaatsing toch beter is omdat ze ervaren dat het op het BaO echt niet gaat. In alle groepen wordt de verdichtingproblematiek gesignaleerd waardoor de druk op het SBaO toeneemt. Bovendien werkt SBaO personeel steeds vaker op BaO's, waardoor hun aandacht en inzet voor het SBaO afneemt, hetgeen de kwaliteit daarvan niet ten goede komt.

5.3 De directeuren van basisscholen

De directeuren van alle groepen hebben op een uitzondering na, een zeer ruime onderwijservaring. In groep 1 zijn vier van de tien directeuren vrouw in groep 2 één en in groep 3 twee vrouwen. In groep 1 geven meer directeuren aan dat er meer verwezen wordt. Dit wordt geweten aan de eerdere en betere signalering door een hogere professionaliteit van leerkrachten. Dit is een onverwacht effect dat de deelnamepercentages doet groeien. Overal geldt dat ze het aantal verwezen leerlingen niet verder omlaag kunnen brengen, omdat dit pas in het uiterste geval gebeurt en er zeer zorgvuldige procedures worden bewandeld. Dit beleid is de afgelopen jaren niet veel veranderd. Wel worden er steeds meer leerlingen met gedragsproblemen gesignaleerd. Formeel zijn er geen quota, maar in groep 1 wordt 2% en in groep 2 3% nagestreefd. Ook in groep 3 worden soms streefcijfers gehanteerd of er wordt een maximum gesteld aan het aantal onderzoeken dat de PCL mag doen. Op veel verwijzen staan geen sancties. In groep 1 zegt men nu soms meer zorgleerlingen op te vangen, hetgeen gezien het toenemende deelnamepercentage in deze groep onwaarschijnlijk moet worden geacht. In groep 1 vindt men de financiering vanuit WSNS in hogere mate ontoereikend dan in groep 2 en 3. In groep 2 maar vooral in groep 3 worden in hogere mate middelen ingezet uit ander beleid. De schoolontwikkeling richting adaptief onderwijs wordt veel genoemd om de WSNS-doelen te bereiken. Hierbij wordt

Het WSNS-beleid in de praktijk

aangegeven dat de school maar een beperkt aantal zorgleerlingen kan opvangen. Het zorgbeleid acht men dermate belangrijk dat daarvoor ook GOA- en gewichtenmiddelen worden ingezet. De WSNS-middelen worden vooral besteed aan de formatie van lb-ers.

5.3.1 Gevolgen WSNS

In groep 1 worden de middelen in hogere mate in z'n geheel overgedragen aan het SBaO. Verder werkt men met verdeelsleutels waarin de basisscholen als geheel een bepaald deel krijgen. In groep 2 krijgt het reformatorisch onderwijs de maximale bijdrage omdat daar de deelnamepercentages onder de 2% liggen. In groep 3 wordt er tussen de 30 en 80% van de zorgmiddelen terug geheveld naar de SBaO's. Nergens krijgen basisscholen die relatief veel zorgleerlingen opvangen extra middelen van het SWV. In groep 1 is men in hogere mate ontevreden over de middelen dan in groep 2. In groep 3 komen vier van de tien directeuren middelen tekort voor professionele hulp en de aanschaf van nieuw materiaal. In groep 2 en 3 lijkt er meer professionaliteit onder leerkrachten te zijn ontstaan. In groep 2 lijkt het SBaO meer onder een middelen tekort te lijden dan in groep 1 en 3. Verder is er weinig verschil, in alle groepen is de zorgstructuur, de zorg voor risicoleerlingen, de bovenschoolse nascholing, de verwijzingsprocedures en de onderlinge samenwerking verbeterd. Afhankelijk van de verdeelsleutel is men tevreden over de middelen, dit varieert van tevreden (reformatorisch) tot zeer ontevreden. De samenwerking met het SBaO is meestal wel verbeterd. Wanneer er echter weinig wordt verwezen dan verslappen de contacten soms.

5.3.2 De procedure van leerling-zorg

In alle groepen ligt deze procedure duidelijk vast en is transparant. In groep 1 ligt de verantwoording meer bij de leerkracht, in groep 2 meer bij de lb-er en in groep 3 wordt deze vaak gedeeld. Mogelijk is dit afhankelijk van het aantal lb-ers. Bij het opstellen en de evaluatie van de handelingsplannen zijn naast de lb-er ook de directeur, de remedial teacher, professionals van de OBD en ambulante begeleiders betrokken. De lb-er doet vaak het diagnostisch onderzoek al dan niet in samenwerking met de OBD. De directeur controleert de handelingsplannen en coördineert de leerlingbesprekingen in het zorgteam van de school.

De groepen vergeleken

5.3.3 De mening van basisschooldirecteuren over WSNS-beleid

In alle groepen is men positief over de inhoudelijke kanten van het WSNS-beleid. Er kan echter beter op zorgleerlingen worden ingespeeld doordat de leerkrachten professioneler zijn geworden.

In groep 1 ervaart men meer dan in groep 2 en 3 het WSNS als een bezuinigingsmaatregel. Ze hebben te weinig middelen om het beleid uit te voeren. Ze willen wel maar kunnen niet. Toch vindt men in groep 1 wel dat de zorg is geprofessionaliseerd. In de groepen 1 en 2 wordt de toegenomen bureaucratie vervelend gevonden. Ze komen hierdoor te weinig toe aan de kerntaken van het onderwijs, het primaire proces. Vaak neemt men het op voor het SBaO: *'je kunt je onderwijs nog zo differentiëren er is altijd nog een aantal leerlingen dat ook het laagste niveau niet aankan'*. In groep 3 zouden de directeuren graag taken aan de lb-ers overdragen zodat zij zich meer op het primaire proces van de school kunnen richten.

5.4 De interne begeleiders

De lb-ers zijn het meest betrokken bij de uitvoering van het WSNS-beleid. Het overgrote deel bestaat uit vrouwen, alle lb-ers hebben een ruime onderwijservaring vaak ook met zorgleerlingen. Ze werken vaak ernaast parttime als leerkracht of als remedial teacher. Tussen de groepen lijken er weinig verschillen te zijn. De verwijzingsprocedure lijkt de afgelopen jaren niet veranderd te zijn. Er wordt een zorgvuldige procedure gevolgd waarin pas wordt verwezen als alle andere mogelijkheden zijn benut om de leerling op school op te vangen. Een combinatie van gedrags- en cognitieve problemen is vaak de oorzaak van een verwijzing. Vooral gedragsproblemen waarvan andere leerlingen last hebben, geven vaak de doorslag om te verwijzen.

5.4.1 De zorgprocedure

Tussen de groepen is er weinig verschil. Meestal signaleert de leerkracht een probleem, door slechte leerresultaten van een leerling. De lb-er voert een diagnostisch onderzoek uit en stelt samen met de lb-er een individueel handelingsplan op. Dit wordt ook bekeken door de directeur en eventueel ambulante begeleiding. De leerkracht voert het uit, daarbij ondersteund door de lb-er, eventueel de RT'er en klassenassistent. Mocht in de leerlingbespreking blijken dat het plan niet werkt, dan wordt gekeken of er een andere deskundige moet komen of dat verder diagnosticerend onderzoek nodig is. Dit

Het WSNS-beleid in de praktijk

wordt meestal op de OBD gedaan. Pas daarna wordt eventueel tot verwijzing overgegaan.

5.4.2 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid

In de groepen is men positief over de inhoudelijke kanten van WSNS (zoveel mogelijk zorgleerlingen in het BaO). Dit leidt echter tot een taakverzwaring voor leerkrachten waar geen middelen tegenover staan. Ook zijn de bureaucratische procedures toegenomen die erg veel tijd kosten hetgeen weer van de zorg voor risicoleerlingen afgaat. Hierdoor zijn nog lang niet alle leerkrachten geprofessionaliseerd in de zorg. Men is van mening dat WSNS een bezuinigingsoperatie is geweest. Vooral in groep 1 maakt men zich zorgen over de kerndoelen van het primair onderwijs. Voor zorgleerlingen zouden deze onbereikbaar zijn. In groep 1 en 3 is men bang dat er teveel zorgleerlingen in het BaO komen, waardoor het onderwijs aan de andere leerlingen in het gedrang komt.

De groepen vergeleken

6. Samenvatting en discussie

Het WSNS-beleid is mede ontstaan om de sterke groei van het SBaO in de jaren 80 van de vorige eeuw te stoppen. De kosten van het dure SBaO dreigden de pan uit te rijzen. De aanbodfinanciering van het SBaO werd gezien als de hoofdoorzaak van de groei. De aanwezigheid van een SBaO creëerde te veel de vraag naar zorg. In Europa was Nederland koploper wat betreft het aantal leerlingen dat verwezen werd naar het speciaal onderwijs (Meijer, 1996). Het WSNS-beleid verandert de aanbod of inputfinanciering in een throughput-financiering waarbij de middelen via het samenwerkingsverband beschikbaar komen. Het WSNS-beleid gaat er bij de verstrekking van de middelen vanuit dat er niet meer dan 3.8% zorgleerlingen in een SWV zijn op het totaal aantal leerlingen. Momenteel in de overgangsfase hier naartoe is 5.05% van het budget bestemd voor zorgleerlingen. De WSNS-financiering is dus niet meer afhankelijk van het aantal leerlingen in het SBaO zoals bij inputfinanciering. De financiering is nu gerelateerd aan het aantal leerlingen in een SWV en niet meer aan het aantal leerlingen in het SBaO. De ratio van het aantal leerlingen in het SBaO en het totaal aantal leerlingen in een SWV wordt het deelnamepercentage genoemd. Voor het SBaO wordt vanuit het SWV direct 2% overgedragen aan het SBaO. Het SWV verdeelt de overige zorgmiddelen. Het WSNS-beleid streeft na om per SWV 2% van het totaal aantal leerlingen in het SBaO (zorgleerlingen) te hebben en de rest in het BaO. Momenteel blijkt dat in heel Nederland het deelnamepercentage afneemt en dat er steeds minder scholen voor SBaO zijn.

Het WSNS-beleid heeft echter naast een financiële ook een inhoudelijke kant. De financiële kant heeft betrekking op het verevenen en overhevelen van zorgbudgetten. De inhoudelijke kant heeft betrekking op de maatregelen die er in de door het WSNS-beleid ontstane samenwerkingsverbanden van basisscholen en speciale basisscholen, worden genomen om zorgleerlingen in het BaO op te vangen. Tussen de financiële en inhoudelijke kant van WSNS ligt een spanningsveld want om de opvangmogelijkheden van zorgleerlingen op het reguliere basisonderwijs te vergroten zijn middelen nodig die indirect via het samenwerkingsverband worden onttrokken aan het SBaO. Wordt er in een SWV veel verwezen (door BaO's) naar het SBaO en ook de middelen worden naar het SBaO gebracht, dan heeft het BaO geen zorgmiddelen. Omgekeerd: wanneer de middelen niet naar het SBaO worden gebracht maar wel meer dan 2% van de leerlingen

Samenvatting en discussie

naar het SBaO wordt verwezen, dan komt het SBaO in financiële problemen. Om deze spanning te verminderen is er in de zogenaamde 'overgangsfase WSNS' (1999-2003) overgangsformatie beschikbaar gesteld. In SWV's waar het deelnamepercentage daalt volgens een bepaalde normering houden de basisscholen altijd een deel van de gezamenlijke zorgformatie. Ondanks dat lijkt de spanning nog niet uit de lucht, in groep 1 met SWV's met een dalend deelnamepercentage worden nog veel problemen gesignaleerd

6.1 De financiële kant

In een SWV krijgt het SBaO 2% van de totale middelen voor onderwijs rechtstreeks van de overheid via het SWV. Dit wordt verevenen genoemd. Het SWV krijgt zeggenschap over de rest (3.05%) van de middelen voor zorgleerlingen. Deze middelen worden deels gebruikt voor het SWV zelf, maar kunnen grotendeels aan basisscholen worden gegeven zodat daar middelen beschikbaar zijn om de zorgleerlingen beter op te vangen. Dit wordt overhevelen genoemd. Indien er echter relatief veel wordt verwezen dan kan het SWV besluiten deze overgehevelde middelen als het ware weer 'terug te hevelen' naar het SBaO, omdat dan relatief weinig zorgleerlingen op de basisscholen zitten. De beslissing over wat er met de 3.05% middelen gebeurt, wordt gemaakt door de coördinatie van het SWV. In de periode 1994 t/m 2002 is het absolute aantal leerlingen in het SBaO met 9.% afgenomen. In dezelfde periode zijn de relatieve deelnamepercentages afgenomen van 3.7 % naar 3.2%. Dit is een verbetering maar het gewenste vereveningspercentage van 2% is nog niet bereikt.

6.2 De inhoudelijke kant

De inhoudelijke kant heeft betrekking op de maatregelen die worden genomen om meer zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs op te vangen, het zorgbeleid op de BaO's. Dit zorgbeleid wordt gedragen door interne begeleiders (Ib-ers) die meestal uit WSNS-middelen worden betaald. De zorgstructuur heeft betrekking op de relaties tussen de scholen onderling, de organisaties die verwijzen en de onderwijsondersteunende organisaties. Middels nascholing worden leerkrachten, directeuren en Ib-ers verder geschoold om de professionaliteit rond de opvang van zorgleerlingen te vergroten. Het onderwijs moet ingericht worden zodat het ook voor zorgleerlingen geschikt is.

6.3 Het onderzoek

Dit onderzoek is opgezet om te achterhalen hoe financiële en inhoudelijke gevolgen van het WSNS-beleid bijdragen aan de afname van de deelnamepercentages in de samenwerkingsverbanden. Tussen SWV's zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin de deelnamepercentage is gedaald. Daarom zijn er drie groepen van vijf SWV's onderscheiden n.l. groep 1 die bestaat uit de vijf SWV's met de meest stijgende deelnamepercentages, een groep 2 met vijf SWV's met stabiele deelnamepercentages en een groep 3 met de vijf meest dalende deelnamepercentages. Groep 1 werd geacht de meest onsuccesvolle groep te zijn (stijgende deelnamepercentages zijn ongewenst binnen het WSNS-beleid), groep 2 is een neutrale groep met stabiele deelnamepercentages en groep 3 met afnemende deelnames wordt als de meest succesvolle groep gezien. Aan de hand van deze drie groepen is onderzocht hoe verschillende actoren (coördinator, schooldirecteuren van BaO en SBaO en interne begeleiders in het BaO) binnen het SWV denken over het WSNS-beleid en hoe het door hen is geïmplementeerd. Het beleid is in kaart gebracht door middel van het houden van interviews met deze actoren. De interviews met de diverse actoren per SWV zijn samengevat per groep. De groepen zijn vergeleken.

6.4 Resultaten

6.4.1 Coördinatoren

De SWV's in groep 3 zitten soms nog boven de streefcijfers. Verdere reductie van de deelnamepercentages kan ten koste gaan van de omvang van de eigen functie omdat deze uit de middelen voor zorgbeleid wordt betaald. De samenstelling naar zuil in de groepen is divers, alle zuilen zijn vertegenwoordigd. Het is opmerkelijk dat groep 3 overwegend bestaat uit openbare SWV's en dat de openbare zuil in de groepen 1 en 2 niet voorkomt. De SWV's uit groep 1 lijken veel meer problemen te hebben om het SWV in stand te houden, één SWV dreigt zelfs failliet te gaan door het hoge deelnamepercentage. De basisschooldirecteuren klagen er over een tekort aan interne begeleiders. In groep 1 lijkt het erop dat de schoolbesturen bepalen hoe de middelen worden verdeeld en niet het SWV. Daardoor dreigen er te weinig middelen voor het SWV te komen. In groep 2 en 3 staat vaker dan in groep 1 zaken als rugzakbeleid, ib-netwerken, de taakverdeling en actuele ontwikkelingen centraal. In groep 1 is meer 'financiële druk', twee SWV's zijn hier in financiële problemen. De oorzaak hiervan wordt

Samenvatting en discussie

deels buiten henzelf gezocht door te wijzen op het zogenaamde grensverkeer. Dit is vreemd want grensverkeer bestaat in theorie niet meer omdat de middelen met de grensverkeerleerlingen meereizen. In groep 1 lijken de SBaO scholen meer in de problemen te zitten dan in groep 2 en 3. Dit is afhankelijk van de gehanteerde verdeelsleutels. Hoe groter het deel dat naar de BaO's gaat des te minder gaat er naar de SBaO's. Wanneer de meeste middelen niet naar het SBaO gaan, dan lijkt het SBaO in de problemen te komen. Ook in groep 2 komt het probleem van de grensverkeerleerlingen weer om de hoek kijken. Blijkbaar wordt het overheidsbeleid m.b.t. deze leerlingen nog niet overal goed geïmplementeerd. In groep 2 valt de reformatorische SWV op met hun hoge mate van tevredenheid over de WSNS-middelen. Dit is niet vreemd wanneer men bedenkt dat hier deelnamepercentages van onder de 2% gebruikelijk zijn en waren. Door het WSNS-beleid zijn derhalve alle partijen er in financieel opzicht op vooruit gegaan. De zorgstructuur en het overleg is sterk verbeterd in alle groepen. Een verdere verlaging van de deelnamepercentages is alleen mogelijk 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 af te stappen van klassikaal onderwijs. Professionalisatie van leerkrachten in het BaO moet centraal staan.

6.4.1.1 Gevolgen van WSNS-beleid

Opvallend is dat in de groepen 1 en 2 het lijkt of er niet minder maar juist meer naar het SBaO wordt verwezen, waardoor daar juist een personeelsgebrek i.p.v. een overschot is. In groep 3 daarentegen is er duidelijk sprake geweest van boventaligheid van personeel in het SBaO. In groep 1 wordt de groei vaak aan de verdichtingproblematiek geweten, dit met name in meer urbane SWV's. In groep 3 wordt ook op deze verdichtingproblematiek gewezen als argument om groot te blijven. In alle groepen lijkt de gehanteerde verdeelsleutel (indien niet alle middelen naar het SBaO gaan) er op uit te draaien dat wanneer basisscholen relatief minder krijgen dat zij minder aan zorgverbreding doen. In groep 2 zijn er meer middelen beschikbaar voor zowel de SBaO als de BaO's. Hier wordt meer inhoudelijk beleid gevoerd. In groep 1 krijgen de SBaO's steeds meer problemen, soms moeten zelfs de groepen groter worden om de school in stand te houden en het grote aanbod aan te kunnen. Voor de leerkrachten van het SBaO is groepsvergroting een sterke taakverzwaring. Het omgekeerde is het geval in

Het WSNS-beleid in de praktijk

groep 2 waar er financiële ruimte is. Op het BaO worden de zorgmiddelen grotendeels ingezet voor extra formatie van ib-ers, in groep 3 wordt hiervoor ook het reguliere schoolbudget ingezet. Ib-ers zijn met name verantwoordelijk voor een grotere professionaliteit t.a.v. zorgleerlingen. Het WSNS-beleid heeft ondanks de verschillen in groei in deelnamepercentages in alle groepen grote inhoudelijke gevolgen in de lijn van het landelijke beleid gehad. Het samenwerkingsverband heeft ook voor een meer samenhangend zorgbeleid gezorgd. Waar het nu nog aan schort volgens de meeste coördinatoren is het onderwijs dat nog teveel klassikaal zou zijn en te weinig adaptief.

6.4.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen

Het opleggen van beperkende maatregelen om minder leerlingen te verwijzen, lijkt 'not done' te zijn. Zeer sterk leeft het idee dat er pas naar het SBaO wordt verwezen wanneer dat beter is voor het kind. Veel verwijzende scholen worden hier meestal niet op aangesproken en er worden geen financiële consequenties aan verbonden. Het SWV heeft weinig invloed op de schoolontwikkeling en nog minder op het primaire proces. WSNS is een bovenschool- en klasmodel, gericht op de herverdeling van gelden, zonder inhoudelijke oriëntatie. De coördinator richt zich op de organisatie van nascholing, het faciliteren van netwerkvergaderingen van o.a. Ib-ers en schooldirecteuren en het stimuleren van het schrijven van schoolontwikkelingsplannen en het schrijven van een jaarverslag. Het lijkt van de persoon en achtergrond van de coördinator af te hangen in hoeverre er in het SWV directe lijnen lopen, die het mogelijk maken om allerlei zaken zoals scholingsbeleid, netwerken, preventieve ambulante begeleiding, verbeteringen in faciliteiten als een orthotheek enz., voor elkaar te krijgen. In hoeverre dit lukt, lijkt sterk van de lokale omstandigheden af te hangen zoals of mensen het er met elkaar kunnen vinden, of het doorzetters zijn, etc.

6.4.1.3 De mening over het WSNS-beleid

In alle groepen is men zeer positief over de inhoudelijke doelen van het WSNS-beleid, de zorgstructuur in de samenwerkingsverbanden is duidelijk verbeterd er is veel bereikt. In de groepen 1 en 2 wordt geklaagd over een toegenomen bureaucrativering waardoor de middelen minder bij het primaire onderwijsproces terecht komen. In groep 3 benadrukt men de noodzaak van een verdere professionalisatie van leerkrachten om adaptief onderwijs te geven. In enkele gevallen vindt men dat er te weinig middelen zijn om de gewenste doelen te bereiken.

Samenvatting en discussie

6.4.2 De directeuren van SBaO's

In groep 1 zijn geen wachtlijsten maar wel plaatsingslijsten. Er zijn onvoldoende middelen om een nieuwe groep te kunnen starten. Soms ontstaan plaatsingslijsten doordat ouders willen dat hun kind aan het begin van het schooljaar instroomt. In groep 2 is wel een wachtlijst omdat de school vol is en ook enkele plaatsingslijsten. In groep 3 zijn ook geen wachtlijsten, hoewel het soms wel nodig was de groepen in het SBaO groter te maken.

6.4.2.1 Financiële gevolgen

In groep 1 komt een groot deel van de 3.05% bij de SBaO's terecht; in groep 2 en 3 is dit in iets mindere mate het geval. Deze middelen zijn echter in beide groepen onvoldoende om de grotere toestroom op te vangen, de werkdruk voor leerkrachten neemt toe. In groep 3 kregen de SBaO's duidelijk minder middelen hetgeen heeft geleid tot boventaligheid in het SBaO. Groep 1 legt de nadruk op de verdichtingproblematiek. In groep 2 zouden de SBaO's graag naast de WSNS-financiering, financiering hebben op grond van het aantal leerlingen op school. In groep 3 klaagt men over een taakverzwaring omdat daar de groepen soms noodgedwongen om wachtlijsten te vermijden, groter zijn gemaakt.

6.4.2.2 Verbeteringen in de zorg

In alle groepen wordt er gesignaleerd dat er meer samenhang in het zorgbeleid en afstemming tussen de betrokkenen is ontstaan. Ook de signalering en aanpak van zorgleerlingen is verbeterd. Dit beleid wordt door lb-ers gedragen waarvan de expertise ook lijkt te zijn toegenomen. Op basisscholen is er meer aandacht voor adaptief onderwijs. Verschillen tussen de groepen lijken te liggen in de mate waarin de verbeteringen zijn geïmplementeerd. In groep 1 zijn meer problemen met de aansturing door het SWV, dit is meer een zaak van de schoolbesturen. Wanneer zij dit adequaat zouden doen dan is coördinatie feitelijk overbodig. In groep 1 blijkt echter dat verschillende schoolbesturen verschillend denken over de verdeling van de middelen. In twee SWV's (met dezelfde coördinator) lijken ze zelfs op een faillissement van het SWV aan te sturen. In groep 1 wordt aangegeven dat er een tekort aan WSNS-middelen is. In groep 3 wordt een betere signalering van zorgleerlingen aangegeven en ook duidelijkere

Het WSNS-beleid in de praktijk

procedures rond de handelingsplannen op basis van handelings gerichte diagnostiek. Ook de nascholing is er verbeterd. Het BaO zou echter te weinig adaptief zijn naar de wens van de SBaO-directeuren. Opvallend is dat zij signaleren dat door de lagere deelname percentages de samenwerking met het BaO sterk is afgenomen. Bovendien schijnen BaO-scholen zich weinig aan te trekken van de adviezen van de SBaO-directeuren. Het overheidsbeleid is ook gericht op de vergroting van de autonomie van scholen. Autonomie kan in het WSNS-beleid contraproductief uitwerken omdat dat juist op samenwerking is gericht.

6.4.2.3 Meningen over het WSNS-beleid

In alle groepen vindt men het inhoudelijk beleid geslaagd. Er is meer samenwerking, betere diagnostiek en selectie en dat gaat gepaard met meer overleg. In groep 1 hebben de directeuren van het SBaO het gevoel de WSNS-kar te moeten trekken en ook nog eens in de hoek te zitten waar de klappen vallen. Door de verdichtingsproblematiek zeggen ze een steeds grotere instroom te krijgen en er moet meer worden overlegd, waar onvoldoende middelen tegenover staan. In groep 1 vindt men de basisschool leerkrachten nog onvoldoende geschoold om zorgleerlingen aan te kunnen. Het probleem is dat daar meer dan in groep 2 onvoldoende nascholingsgelden zijn. In groep 3 probeert men vaak de ouders van zorgleerlingen te adviseren om deze leerling in het BaO te houden. Soms gebeurt dit door te wijzen op de stigmatisering die uit kan gaan van een plaatsing op een SBaO. De ouders zien echter vaak zelf wel in dat een plaatsing toch beter is omdat ze ervaren dat het op het BaO echt niet gaat. In alle groepen wordt de verdichtingsproblematiek gesignaleerd waardoor de druk op het SBaO toeneemt. Bovendien werkt SBaO personeel steeds vaker op BaO's, waardoor hun aandacht en inzet voor het SBaO afneemt, hetgeen de kwaliteit daarvan niet ten goede komt.

6.4.3 De directeuren van basisscholen

In groep 1 geven enkele directeuren aan dat er juist meer verwezen wordt. Dit wordt geweten aan de eerdere en betere signalering door een hogere professionaliteit van leerkrachten. Beter geïnformeerde leerkrachten zijn eerder geneigd om de grenzen van hun eigen mogelijkheden om een kind verder te helpen te zien. Dit effect dat al vaker is beschreven door b.v. Meijer (1995) doet de deelnamepercentages juist groeien. Overal geldt dat ze het aantal verwezen leerlingen niet verder omlaag kunnen brengen, omdat

Samenvatting en discussie

dit pas in het uiterste geval gebeurt en er zeer zorgvuldige procedures worden bewandeld. Er worden steeds meer leerlingen met gedragsproblemen gesignaleerd. Formeel zijn er geen quota, maar in groep 1 wordt vaak 2% en in groep 2 3% nagestreefd. Ook in groep 3 worden soms streefcijfers gehanteerd of er wordt een maximum gesteld aan het aantal onderzoeken dat de PCL mag doen. Op veel verwijzen staan geen sancties. In groep 1 vindt men de financiering vanuit WSNS in hogere mate ontoereikend dan in groep 2 en 3. In groep 2 maar vooral in groep 3 worden in hogere mate middelen ingezet uit ander beleid. De schoolontwikkeling richting adaptief onderwijs wordt veel genoemd om de WSNS-doelen te bereiken. Hierbij wordt aangegeven dat de school maar een beperkt aantal zorgleerlingen kan opvangen. De WSNS-middelen worden besteed aan de formatie van lb-ers.

6.4.3.1 Gevolgen WSNS

In groep 1 worden de zorgmiddelen meestal grotendeels overgedragen aan het SBaO. Verder werkt men met verdeelsleutels waarin de basisscholen als geheel een bepaald deel krijgen. In groep 2 krijgt het reformatorisch onderwijs de maximale bijdrage omdat daar de deelnamepercentages onder de 2% liggen. In groep 3 wordt er tussen de 30 en 80% van de zorgmiddelen teruggeheveld naar de SBaO's. Nergens krijgen basisscholen die relatief veel zorgleerlingen opvangen extra middelen van het SWV. In groep 2 en 3 is er meer professionaliteit onder leerkrachten ontstaan dan in groep 1. In groep 2 lijkt het SBaO meer onder een middelen tekort te lijden dan in groep 1 en 3. In alle groepen is de zorgstructuur, de zorg voor risicoleerlingen, de bovenschoolse nascholing, de verwijzingsprocedures en de onderlinge samenwerking verbeterd. De samenwerking met het SBaO is meestal wel verbeterd. Wanneer er echter weinig wordt verwezen dan verslappen de contacten soms.

6.4.3.2 De procedure van leerling-zorg

In alle groepen ligt deze procedure duidelijk vast en is transparant. Bij het opstellen en de evaluatie van de handelingsplannen zijn naast de lb-er ook de directeur, de remedial teacher, professionals van de OBD en ambulante begeleiders betrokken. De lb-er doet vaak het diagnostisch onderzoek al dan niet in samenwerking met de OBD. De directeur controleert de handelingsplannen en coördineert de leerlingbesprekingen in het zorgteam van de school.

Het WSNS-beleid in de praktijk

6.4.3.3 De mening over WSNS-beleid

In alle groepen is men positief over de inhoudelijke kanten van het WSNS-beleid. In groep 1 ervaart men meer dan in groep 2 en 3 het WSNS als een bezuinigingsmaatregel. Ze hebben te weinig middelen om het beleid uit te voeren. Ze willen wel maar kunnen niet. Toch vindt men in groep 1 wel dat de zorg is geprofessionaliseerd. In de groepen 1 en 2 wordt de toegenomen bureaucratie vervelend gevonden. Ze komen hierdoor te weinig toe aan de kerntaken van het onderwijs, het primaire proces. De directeuren willen het SBaO graag behouden omdat altijd er altijd een groep zal zijn die het niveau niet aankan.

6.4.4 De interne begeleiders

De lb-ers zijn het meest betrokken bij de uitvoering van het WSNS-beleid. Tussen de groepen lijken er weinig verschillen te zijn. De verwijzingsprocedure lijkt de afgelopen jaren niet veranderd te zijn. Er wordt een zorgvuldige procedure gevolgd waarin pas wordt verwezen als alle andere mogelijkheden zijn benut om de leerling op school op te vangen. Een combinatie van gedrags- en cognitieve problemen is vaak de oorzaak van een verwijzing. Vooral gedragsproblemen waarvan andere leerlingen last hebben, geven vaak de doorslag om te verwijzen.

6.4.4.1 De zorgprocedure

Meestal signaleert de leerkracht een probleem, door slechte leerresultaten van een leerling. De lb-er voert een diagnostisch onderzoek uit en stelt samen met de lb-er een individueel handelingsplan op. Dit wordt ook bekeken door de directeur en eventueel ambulante begeleiding. De leerkracht voert het uit, daarbij ondersteund door de lb-er, eventueel de RT'er en klassenassistent. Mocht in de leerlingbespreking blijken dat het plan niet werkt dan wordt het bijgesteld en er wordt indien nodig nader diagnosticerend onderzoek uitgevoerd. Dit wordt meestal op de OBD gedaan. Pas daarna wordt eventueel tot verwijzing overgegaan. Tussen de groepen is er weinig verschil in de zorgprocedure.

6.4.4.2 De mening over het WSNS-beleid

In de groepen is men positief over de inhoudelijke kanten van WSNS (zoveel mogelijk zorgleerlingen in het BaO). Dit leidt echter tot een taakverzwaring voor leerkrachten

Samenvatting en discussie

waar geen middelen tegenover staan. Ook zijn de bureaucratische procedures toegenomen die erg veel tijd kosten hetgeen weer van de zorg voor risicoleerlingen afgaat. Hierdoor zijn nog lang niet alle leerkrachten geprofessionaliseerd in de zorg. Men is van mening dat WSNS een bezuinigingsoperatie is geweest. Vooral in groep 1 maakt men zich zorgen over de kerndoelen van het primair onderwijs. Voor zorgleerlingen zouden deze onbereikbaar zijn. In groep 1 en 3 is men bang dat er teveel zorgleerlingen in het BaO komen, waardoor het onderwijs aan de andere leerlingen in het gedrang komt.

6.5 Discussie

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk vaak de schoolbesturen bij de verdeling van middelen een doorslaggevende rol spelen, waarbij ze budget maximalisatie van alle BaO-scholen nastreven. De verdeelsleutel tussen BaO, SBaO en het SWV zelf is afhankelijk van het deelnamepercentage, waarbij alle BaO-scholen een gelijk deel van de zorgmiddelen krijgen. Uit de WSNS-monitor 2001-2002 blijkt dat nagenoeg de helft (48%) van het totale zorgbudget naar de SbaO-school gaat, 29% blijft bij de basisscholen, 9% is bestemd voor bovenschoolse zorg, 7% gaat naar de overhead van het SWV en 5% naar de PCL. Het komt niet voor dat BaO-scholen die veel verwijzen hiervan weer middelen inleveren ten gunste van het SBaO. In twee SWV's -met een gezamenlijke coördinator en federatieve schoolbesturen- gaan er blijkbaar te weinig middelen naar de organisatie van het SWV zelf, waardoor ze een hoge kans lopen om failliet te gaan. Indien dit daadwerkelijk zou gebeuren dan is het onduidelijk wat de gevolgen hiervan zouden zijn.

Uit de vergelijking van de groepen blijkt dat de verschillen tussen de drie groepen minder groot zijn dan de verschillen binnen de groepen. Bij aanvang van het onderzoek bestond er de verwachting dat er tussen de groepen wel degelijk relevante verschillen in gevoerd beleid door samenwerkingsverbanden zouden kunnen worden aangewezen en dat hieruit beleidsaanbevelingen konden worden afgeleid. Wij denken dat de oorzaken hiervan zowel in een niet geheel passend design als in de stuurbaarheid van onderwijsinnovaties via financiële impulsen is gelegen.

In het onderzoeksdesign worden drie groepen van SWV's onderscheiden die verschillen in de mate waarin zij het deelname-percentage omlaag hebben gebracht. Hierbij is geen rekening gehouden met de absolute hoogte van het deelname percentage. Hierdoor zijn enkele SWV's als succesvol gekenmerkt, die weliswaar hun

Het WSNS-beleid in de praktijk

deelnamepercentage duidelijk hebben gereduceerd, maar nog ver boven het gewenste deelnamepercentage zitten. Op grond van de hoogte van hun absolute deelnamepercentage moeten zij mogelijk juist als onsuccesvol worden beschouwd.

Een andere verklaring voor de geringe verschillen tussen de groepen is dat het WSNS-beleid is ingebed in vele vormen van overheidsbeleid. Ten aanzien van het WSNS-beleid wordt dit beleid zoals de klassenverkleining en de gewichten regeling als flankerend gezien, maar omgekeerd geldt dit mogelijk ook t.a.v. het WSNS-beleid. Binnen al deze vormen van beleid trekt de individuele school z'n eigen plan waarbij onderwijsdoelstellingen zoals de invoering van adaptief onderwijs, directe instructie etc. centraal staan. M.a.w. het onderwijsproces laat zich moeilijk sturen door financiële prikkels. Uit de interviews met directeuren van basisscholen komt naar voren dat altijd het belang van de individuele leerling voorop staat. Het is op de werkvloer in het basisonderwijs van ondergeschikt belang waar de hiervoor benodigde middelen vandaan komen.

Ondanks dat de verschillen tussen de groepen kleiner zijn dan de overeenkomsten vielen een aantal verschillen op. Zo was dat de groep SWV's met een daling van het deelnamepercentage grotendeels tot de openbare 'zuil' behoorde en dat deze openbare 'zuil' in de andere groepen niet voorkomt. De openbare SWV's hadden veelal een hoog deelnamepercentage en hebben dit goed weten terug te brengen. Meestal zitten zij echter nog boven het gewenste streefpercentage. Wij denken niet dat dit ligt aan de denominatie zelf, maar aan de factor 'urbaniteit'. Openbare scholen komen meer voor in stedelijk gebied waar de problemen groter lijken. Veelal speelt in meer stedelijk gebied de zogenaamde verdichtingproblematiek ook sterker. Dit wordt ook in de andere groepen genoemd en wel in de mate dat hierdoor een verdere afname van het deelnamepercentage onmogelijk wordt geacht. Ook de gedachte dat de problematiek van zorgleerlingen homogeen over regio's is verdeeld, wordt herhaalde malen tegengesproken. Leerkrachten signaleren meer leerlingen met gedragsproblemen maar het is onduidelijk of zich ook feitelijk een verzwaring van de gedragsproblemen voordoet. Mogelijk zijn leerkrachten hierbij beïnvloed door grotere gevoelens van onveiligheid en verloedering in urbane gebieden. Zeker is dat in de perceptie van leerkrachten de verzwaring van de problematiek in meer urbane regio's sterker is dan in andere regio's. Wanneer de perceptie van leerkrachten reëel is dan is dit contrair aan het vereveningsprincipe waaruit spreekt dat de problemen overal even zwaar zijn. Met name gedragsproblemen lijken in meer stedelijk gebied veel sterker te spelen. Bij de

Samenvatting en discussie

ontwikkeling van het WSNS is besloten om WSNS niet te regionaliseren omdat verondersteld werd dat de gewichtenregeling een veel beter instrument zou zijn om regionale verschillen op te vangen. Dit is blijkbaar niet voldoende.

Dit zet ook vraagtekens bij de resultaten van een eerder in het kader van het WSNS-beleid uitgevoerde internationaal vergelijkingsonderzoek waarin werd nagegaan hoeveel procent zorgleerlingen er zijn en hoeveel procent daarvan zich in het SBaO bevinden (Waslander & Meijer, 1996). Nederland had een veel minder groot percentage zorgleerlingen op het reguliere basisonderwijs dan bijvoorbeeld landen als Noorwegen. Hierbij is rekening gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken. Deze studie was de basis van het beleid van verevenen en overhevelen. Nederland is veel dichter bevolkt dan de meeste andere landen en daardoor er niet mee te vergelijken. De redenering dat aanbod de vraag creëert wordt door de respondenten met name in stedelijk gebied, niet onderschreven. Als het SBaO dichtbij is, wordt de drempel om te verwijzen niet lager maar blijven gelijk, overal worden zeer zorgvuldige procedures gehanteerd. In stedelijk gebied zijn meer nabij gelegen SBaO's maar ook meer zorgleerlingen.

Het WSNS-beleid gaat er vanuit dat er in een regio 3.8% zorgleerlingen zijn waarbij 2% beter af is op het SBaO en 1.8% in het BaO kan worden opgevangen. Momenteel is per SWV 5.05% beschikbaar. Dit biedt SWV's ruimte om maatregelen te nemen. Met het zorgbudget wordt verondersteld dat BaO's hun onderwijs zo inrichten dat de opvang van dit percentage zorgleerlingen mogelijk is. Feitelijk is dit percentage van 3.05% lager omdat er ook de kosten voor het SWV zelf ervan af gaan. Uit dit onderzoek is gebleken dat veel SWV's werken met een bepaalde verdeelsleutel waardoor er nog een deel van het BaO-budget wordt teruggeheveld naar het SBaO.

Voor een BaO-school betekent dit dat maar een klein deel van het totale budget is geormerkt voor de opvang van zorgleerlingen. Het is dan ook de vraag in hoeverre BaO-scholen het WSNS-beleid feitelijk omarmen en implementeren. Mogelijk wordt WSNS-beleid alleen met het woord beleden en implementeren zij dit alleen voorzover het past in hun eigen schoolbeleid of ontwikkeling.

In theorie onderschrijft vrijwel iedereen de hoofddoelstelling van WSNS, de integratie van zorgleerlingen. Daarnaast wordt ook altijd aangegeven dat men handelt in het belang van het kind. Dit laatste heeft in het verleden tot een onbeheersbare toestroom naar het SBaO geleid. De invloed die het BaO heeft bij een verwijzing moet niet onderschat worden. Vooral bij gedragsproblemen gaat men relatief snel over tot verwijzen met name omdat dit in het belang is voor de andere kinderen in de klas en de

Het WSNS-beleid in de praktijk

beeldvorming rond de school. Het BaO is beter voorbereid op leerlingen met leerproblemen dan op leerlingen met gedragsproblemen. De orthotheek is goed gevuld en de remedial teacher spijkert leerlingen die moeilijk leren bij.

In het onderwijsveld zijn alle scholen bezig met de invoering van adaptief onderwijs. Het aanbieden van onderwijs op maat, op ieders niveau wordt in hoge mate gewenst. Daarom wekt het mogelijk enige bevreemding dat een meerderheid van de scholen nog klassikaal werkt. Klassikaal onderwijs hoeft echter adaptief onderwijs niet in de weg te staan. In de praktijk blijkt dat klassikaal onderwijs een zeer efficiënte en effectieve lesmethode kan zijn, mits de verwerking van de lesstof door middel van opgaven individueel wordt gedaan en de leerlingen ook individuele feedback van de leerkracht krijgen. In Nederland is gebleken dat alle gehanteerde onderwijsmethoden even effectief zijn (Van Batenburg, 1988, Harskamp, 1988). In veel lesmethoden werkt men volgens het BHV-model (basisstof- herhalingsstof en verrijkingsstof). De methoden zijn erop gericht dat de basisstof door alle leerlingen moet worden beheerst. Sommige zwakke leerlingen hebben hiervoor meer tijd nodig, maar kunnen het vereiste niveau toch halen door herhaling. Snellere leerlingen zijn eerder klaar en kunnen zich bezig houden met de verrijkingsstof. Deze methode is erop gericht om de verschillen binnen een klas niet te ver uit elkaar te laten lopen. Te grote niveauverschillen in één klas zijn onwerkbaar voor een leerkracht. Zorgleerlingen vallen vaak nog onder het zwakste niveau in de basisschool. Voor hen is het beheersen van de basisstof van de hoogste groep soms niet haalbaar. Uit de antwoorden van de basisschool directeuren blijkt dat men al vaak blij is wanneer zorgleerlingen het niveau van eind groep 6 halen, en dus minstens twee jaar achterblijven bij het gewenste niveau (de communale doelstellingen). Adaptief onderwijs hoort bij het beleid van WSNS. Het is echter onduidelijk wat onder adaptief onderwijs moet worden verstaan. Het is een containerbegrip waarin vrijwel alle onderwijsvormen kunnen vallen, ook het huidige klassikaal onderwijs. Door dit als panacee te adopteren kan het veld ongestoord door het overheidsbeleid doorgaan met de eigen onderwijsvorm. Uit de antwoorden blijkt dat hoe meer geld ten goede komt aan het basisonderwijs, des te beter men erin slaagt om een zorgstructuur te ontwikkelen. Hierop zijn vooral interne begeleiders van invloed. Zij zorgen ervoor dat de zorgleerlingen op school meer aandacht krijgen.

Reguliere basisscholen krijgen niet alleen middelen op grond van hun leerlingenaantallen, maar ook op grond van de leerlinggewichten, uit het GOA-beleid, uit het beleid van klassenverkleining dat expliciet in het teken staat van een betere hulp aan

Samenvatting en discussie

leerlingen met een zorgbehoefte en uit hun eigen budget b.v. door de ouderbijdragen. Wat de school er nog via het WSNS-beleid via het SWV bij krijgt is beperkt, vergeleken met de overige budgetten. Het is tegen deze achtergrond een prestatie van formaat om te constateren welke impact het gedachtegoed van WSNS heeft gehad. Ondanks de beperkte middelen zijn de SWV's erin geslaagd om een groot aantal facetten van de verwijzing en begeleiding van zorgleerlingen te beïnvloeden en een betere zorgstructuur op te zetten.

De opvang van relatief veel zorgleerlingen kan een basisschool problemen opleveren met de veronderstelde kwaliteit van de school. Hoewel zorgleerlingen niet meetellen in de bepaling van de kwaliteit, tellen zwakke maar niet als zorgleerling erkende leerlingen wel mee. Bovendien kunnen ouders zich negatief bij de keuze voor een school laten beïnvloeden door het aantal zorgleerlingen.

6.6 Tot slot

De regeling van verevening en overheveling is gebaseerd op de assumptie dat in iedere populatie 3.8% van de leerlingen extra zorg nodig heeft en verdient. Uit de antwoorden blijkt echter dat dit percentage hoger moet liggen in meer urbane regio's en dat dit percentage gezien de verdichting van de problematiek in de toekomst nog hoger moet liggen. Met name de gedragsproblemen nemen toe in stedelijk gebied. Scholen zijn bereid andere middelen in te zetten om de WSNS-doelen te bereiken. Daarmee geven zij tevens aan dat de WSNS-middelen ontoereikend zijn. Gezien de deels overlappende doelen van de verschillende vormen van overheid en gemeentelijk beleid bevelen wij een onderzoek aan waarin de algehele financiering van het basisonderwijs centraal staat. Uit de interviews met directeuren van BaO's komt naar voren dat het voor het beleid van de scholen zelf niet uitmaakt uit welk beleidsbudget zij de middelen verkregen hebben. Verschillende beleidsbudgetten leiden voor de scholen slechts tot een toename van het aantal bureaucratische handelingen.

Literatuur

- Batenburg, Th. A. van & Woude-Doedens, J.J. van der (2003). *Verevenen en overhevelen van zorgbudgetten in het basisonderwijs*. Groningen: GION.
- Batenburg, Th.A. van (1988). *Een evaluatie van taalmethoden*. Groningen: RION.
- Fraser, B.J. Walberg, H.J., Welch, W.W. & Hattie, J.A. (1987). Syntheses of educational productivity research. *International Journal of Educational Research*, 11(2), 145-252.
- Gemert, G.H. van (1996). Prikkels tot zorgzaam onderwijs? Reactie op bijdrage van C.J.W. Meijer. *Pedagogische studiën*, 73(2), 143-145.
- Harskamp, E.G. (1988). *Rekenmethoden op de proef gesteld*. Groningen: RION.
- Hofman, R.H. & Meijer, C.J.W. Weer Samen Naar School: uitkomsten van onderzoek en toekomstperspectief. Introductie op het thema. *Pedagogische studiën*, 73(6), 402-403.
- Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (1999). *De Schakels in Weer Samen Naar School. Onderzoek naar de veronderstelde ketenstructuur van het WSNS-beleid*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Keizer, B. (1998). *Bekostiging van de zorg onder de WPO: Regeling van de bekostiging en beleidskeuzen bij de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband*. Woerden: VOS/ABB.
- Meijer, C.J.W., Meijnen, G.W. & Scheerens, J. (1993). *Over Wegen, Schatten en Sturen. Analytische beleidsevaluatie Weer Samen Naar School*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Meijer, C.J.W., Peschar, J.L. & Scheerens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Meijer, C.J.W. (1996). Realisering Weer Samen Naar School-beleid afhankelijk van wijziging bekostigingssysteem. *Pedagogische studiën*, 73(2), 136-139.
- Meijer, C.J.W. (1996). Weer Samen Naar School in cijfers. *Pedagogische studiën*, 73(6), 404-410.
- Meijer, C.J.W. (1996). Weer Samen Naar School: terugblik en vooruitzicht. *Pedagogische studiën*, 73(6), 441-446.

Literatuur

- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Weer Samen Naar School. Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden.* Hoofdlijnennotitie. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *3X Akkoord. Conclusies Weer Samen Naar School, Conclusies Toerusting en bereikbaarheid in het basisonderwijs, Overeenkomst Materiële bekostiging primair onderwijs.* Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003). *Vijfde Voortgangsrapportage Weer samen naar school.*
- Peschar, J.L. & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg: De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid.* Groningen: Wolters-Noordhoff bv.
- Pluijm, J. van der (1999). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1998/1999.* Den Haag: PMPO.
- Pijl, Y.J. (1997). Stabilisatie deelname aan LOM en MLK onafhankelijk van WSNS-beleid. *Tijdschrift voor orthopedagogiek*, 36(3), 131-139.
- Pijl, S.J., Pijl, Y.J., Meijer, C.J.W., Hofman, R.H. & Scheepstra, A.J.M. (1998). *Weer Samen Naar School.* Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Ruijsenaars, A.J.J.M. (1996). Weer Samen Naar School: als het doel op is beginnen we aan de middelen. Reactie op bijdrage van C.J.W. Meijer. *Pedagogische studiën*, 73(2), 140-142.
- Ruijsenaars, A.J.J.M. & Aalsvoort, D.G.M. van der (1997). WSNS, beleid en statistiek. *Tijdschrift voor orthopedagogiek*, 36(6), 275-278.
- Veneman, H. (1999). *Thuiszitters. Een inventarisatieonderzoek naar thuis zittende kinderen met een leeftijd tussen 5 en 12 jaar die geïndiceerd zijn voor speciaal onderwijs.* Amersfoort: Unie voor Christelijk Onderwijs.
- Veneman, H. (2004). *Het gewicht van De Rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerlinggebonden financiering.* Groningen: GION.
- Waslander, S. (1996). Ervaringen met WSNS in het buitenland: Wat WSNS kan leren over beleid, geld en verevenen. *Didaktief*, 26(8), 29-30.
- Waslander, S. & Meijer, C.J.W. (1996). Middelen. *Hoe WSNS uit het buitenland kan leren over beleid, geld en verevenen.* De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Ybema, J.F., Buunk, A.P. & Schripsema, R.D. (1995). *Streefbeeld en verevening. Acceptatie van wijzigingen in de financiering van het speciaal onderwijs.* De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Inhoud

1. Managementsamenvatting	1
1.1 Context en aanleiding tot het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	1
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	2
1.4 Resultaten	2
1.4.1 Coördinatoren van samenwerkingsverbanden	2
1.4.2 Directeuren van SbaO's	4
1.4.3 De directeuren van basisscholen	5
1.4.4 De interne begeleiders	6
1.5 Aanbevelingen	7
2. Inleiding en probleemstelling	9
2.1 Doelen WSNS	9
2.2 Bedoelde en onbedoelde effecten van het WSNS-beleid in de praktijk	9
2.3 Financiering en beleid	11
2.4 Succesvolle samenwerkingsverbanden	12
2.5 Deelnamepercentages	13
2.6 Vraagstelling	14
3. Onderzoeksopzet	15
3.1 Succes van samenwerkingsverbanden	15
3.2 Actoren in een SWV	16
3.3 Kwalitatieve benadering van onderzoek	16
3.4 Onderzoeksgroep	17
4. Resultaten: portretten per groep	19
4.1 Groep 1: SWV's met een toenemend deelnamepercentage	19
4.1.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband	19
4.1.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid	21
4.1.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen	25
4.1.1.3 De mening over WSNS-beleid	26
4.1.2 De directeuren van SBaO's	27
4.1.2.1 Achtergrond	27
4.1.2.2 Financiële gevolgen	28
4.1.2.3 Verbeteringen in de zorg	28
4.1.2.4 Mening van directeuren SBaO over WSNS-beleid	30
4.1.3 Directeuren van basisscholen	31
4.1.3.1 Achtergrond en beleid	31
4.1.3.2 Gevolgen WSNS	34
4.1.3.3 De procedures van leerling-zorg	37
4.1.3.4 De mening over het WSNS-beleid	38
4.1.4 De Interne begeleiders	39
4.1.4.1 Achtergrond en functioneren	39
4.1.4.2 De zorgprocedure	40
4.1.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid	41
4.2 Groep 2: SWV's met een stabiel deelnamepercentage	42
4.2.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband	42
4.2.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid	45
4.2.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen	47
4.2.1.3 De mening over het WSNS-beleid	48

Inhoud

4.2.2 De directeuren van SBaO's.	49
4.2.2.1 Achtergrond	49
4.2.2.2 Financiële gevolgen	49
4.2.2.3 Verbeteringen in de zorg	50
4.2.2.4 Meningen van directeuren SBaO over WSNS-beleid	51
4.2.3 Directeuren van basisscholen	52
4.2.3.1 Achtergrond en beleid	52
4.2.3.2 Gevolgen WSNS	54
4.2.3.3 De procedures van leerling-zorg	56
4.2.3.4 De mening over het WSNS-beleid	57
4.2.4 De Interne begeleiders	57
4.2.4.1 Achtergrond en functioneren	57
4.2.4.2 De zorgprocedure	59
4.2.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid	60
4.3 Groep 3: SWV's met een afnemend deelnamepercentage	61
4.3.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband	61
4.3.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid	63
4.3.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen	65
4.3.1.3 De mening over het WSNS-beleid	67
4.3.2 De directeuren van SBaO's	68
4.3.2.1 Achtergrond	68
4.3.2.2 Financiële gevolgen	68
4.3.2.3 Verbeteringen in de zorg	69
4.3.2.4 Meningen van directeuren SBaO over WSNS-beleid	71
4.3.3 Directeuren van basisscholen	72
4.3.3.1 Achtergrond en beleid	72
4.3.3.2 Gevolgen WSNS	73
4.3.3.3 De procedures van leerling-zorg	75
4.3.3.4 De mening over het WSNS-beleid	75
4.3.4 De Interne begeleiders	76
4.3.4.1 Achtergrond en functioneren	76
4.3.4.2 De zorgprocedure	78
4.3.4.3 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid	78
5. De groepen vergeleken	81
5.1 De coördinator en de context van het samenwerkingsverband	81
5.1.1 Directe en indirecte gevolgen van WSNS-beleid	82
5.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen	83
5.1.3 De mening over het WSNS-beleid	84
5.2 De directeuren van SBaO's	84
5.2.1 Financiële gevolgen	84
5.2.2 Verbeteringen in de zorg	85
5.2.3 Meningen van SBaO directeuren over het WSNS-beleid	85
5.3 De directeuren van basisscholen	86
5.3.1 Gevolgen WSNS	87
5.3.2 De procedure van leerling-zorg	87
5.3.3 De mening van basisschooldirecteuren over WSNS-beleid	88
5.4 De interne begeleiders	88
5.4.1 De zorgprocedure	88
5.4.2 De mening van interne begeleiders over het WSNS-beleid	89
6. Samenvatting en discussie	91
6.1 De financiële kant	92
6.2 De inhoudelijke kant	92
6.3 Het onderzoek	93

Het WSNS-beleid in de praktijk

6.4 Resultaten	93
6.4.1 Coördinatoren	93
6.4.1.1 Gevolgen van WSNS-beleid	94
6.4.1.2 Maatregelen om het deelnamepercentage terug te dringen	95
6.4.1.3 De mening over het WSNS-beleid	95
6.4.2 De directeuren van SBaO's	96
6.4.2.1 Financiële gevolgen	96
6.4.2.2 Verbeteringen in de zorg	96
6.4.2.3 meningen over het WSNS-beleid	97
6.4.3 De directeuren van basisscholen	97
6.4.3.1 Gevolgen WSNS	98
6.4.3.2 De procedure van leerling-zorg	98
6.4.3.3 De mening over WSNS-beleid	99
6.4.4 De interne begeleiders	99
6.4.4.1 De zorgprocedure	99
6.4.4.2 De mening over het WSNS-beleid	99
6.5 Discussie	100
6.6 Tot slot	104
Literatuur	105
Inhoud	107





