

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/KB-00/14071	dhr. Van Dommelen	11 april 2000
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School		3682	

Op 16 december 1999 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin mij verzocht werd voorstellen te ontwikkelen om de wachtlijsten in het speciaal onderwijs en andere ongewenste neveneffecten daadkrachtig tegen te gaan en de Kamer vanaf 2000 viermaandelijks te informeren over de voortgang van het 'Weer Samen Naar School'-project (TK-stukken 1999/2000, 26913, nr. 6). Bijgaand zend ik u de eerste voortgangsrapportage toe. Tevens heb ik bijgevoegd twee onder-zoeksrapporten van het Procesmanagement Primair Onderwijs, respectievelijk het Onderzoekscentrum voor Toegepaste Onderwijskunde van de Universiteit van Twente. Beide onderzoeksrapporten worden in de voortgangsrapportage besproken en van een beleidsreactie voorzien. Tevens wordt conform de motie van de Kamer in de voortgangsrapportage ingegaan op de problematiek van de wachtlijsten (plaatsingslijsten).

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

Eerste voortgangsrapportage Weer Samen Naar School, april 2000**Samenvatting**

De deelname aan het speciaal basisonderwijs is de laatste vijf jaar fors gedaald. De samenwerkingsverbanden zijn organisatorisch goed op orde. Uit het probleem van de plaatsingslijsten voor de speciale scholen voor basisonderwijs blijkt dat er inhoudelijk nog een slag gemaakt moet worden. De komende jaren komen steeds meer hulpmiddelen beschikbaar voor scholen om kinderen met specifieke leerproblemen de aandacht en zorg te kunnen bieden die ze nodig hebben. Bovendien biedt de groepsverkleining goede voorwaarden hiertoe. Op het bestuurlijke niveau is de komende jaren aandacht nodig voor de onderlinge afstemming tussen de diverse bovenschoolse verbanden waar scholen in participeren.

1. Inleiding

Sinds 1 augustus 1998 is de Wet op het primair onderwijs van kracht. De voormalige scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en moeilijk lerende kinderen (mlk), inclusief de aan de lom-scholen verbonden afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) zijn opgegaan in speciale scholen voor basisonderwijs (sbao-scholen). Sbao-scholen en reguliere basisscholen richten in samenwerkingsverbanden een gezamenlijke zorgstructuur in: een geheel aan maatregelen voor de ondersteuning van de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften binnen het samenwerkingsverband. Elk samenwerkingsverband stelt een zorgplan op, waarin die zorgstructuur beschreven wordt. De samenstelling van de samenwerkingsverbanden kan tot 2003 niet gewijzigd worden, behalve in het geval twee of meer samenwerkingsverbanden in hun geheel samengaan.

De bekostiging van de zorg is zodanig geregeld dat er een stimulans van uitgaat op integratie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het basisonderwijs. Zowel de basisscholen als de sbao-scholen ontvangen (naast de basisbekostiging) een zorgbudget. Het zorgbudget dat de sbao-scholen rechtstreeks van de rijksoverheid ontvangen, is toereikend voor twee procent van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Als het deelnamepercentage aan de sbao-school of -scholen in het samenwerkingsverband hoger is dan twee procent, dragen de basisscholen een deel van hun zorgmiddelen over aan de sbao-school. Binnen het samenwerkingsverband is een Centrale Dienst ingericht, die tot taak heeft de overdracht van zorg-formatierekeneenheden (zorg-

fre's) tussen de scholen (en tussen samenwerkingsverbanden onderling) uit te voeren. Basisscholen kunnen invloed uitoefenen op de omvang van de sbao-school door hun eigen zorgcapaciteit te versterken: naarmate zij er beter in slagen om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben, zullen minder leerlingen verwezen hoeven te worden naar de sbao-school. Over die verwijzing zelf beslist een Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Deze commissie bepaalt op aanvraag van ouders of een leerling geplaatst moet worden op een sbao-school ('toelaatbaarheidsverklaring').

Weer Samen Naar School heeft dus primair een kwaliteitsdoelstelling: het verbeteren van het vermogen van reguliere basisscholen om kinderen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en passend onderwijs te geven. Een dergelijke doelstelling is natuurlijk alleen op termijn te realiseren: de wetgeving biedt wel de voorwaarden en prikkels, maar de echte kwaliteitsverbetering moet geleidelijk tot stand komen. Dat proces wordt ondersteund door de ingezette groepsverkleining in de basisschool. Aangezien de meeste verwijzingen naar de speciale basisschool plaatshebben vanuit de onderbouw, zijn de extra middelen voor groepsverkleining geormerkt voor inzet in de onderbouw. In het traject van de groepsverkleining zullen de komende drie schooljaren forse stappen gezet worden. Verwacht mag worden dat de zorgcapaciteit van basisscholen daardoor flink zal toenemen.

Ook in organisatorisch opzicht is Weer Samen Naar School een groeitraject. De komende jaren zal moeten blijken of de gekozen inrichting (een permanente commissie leerlingenzorg die leerlingen indiceert, basisscholen die zorgbudget overdragen aan de speciale school voor basisonderwijs als het deelnamepercentage hoger is dan twee procent, etc.) een optimale aanpak biedt voor de problemen, met name in samenwerkingsverbanden met een extreem hoog deelnamepercentage (boven de vijf procent). Een extreem hoge deelname aan het speciaal basisonderwijs is gezien de gekozen aanpak niet in één jaar terug te dringen tot redelijke proporties; wel is het belangrijk om vast te stellen of de ontwikkeling in de goede richting gaat.

Opbouw van deze rapportage

In deze voortgangsrapportage worden allereerst enige kerncijfers over het WSNS-proces gegeven (paragraaf 2). Vervolgens wordt ingegaan op de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden (paragraaf 3). In paragraaf 4 wordt

ingegaan op de problematiek van de plaatsingslijsten of wachtlijsten: niet alle kinderen met een toelaatbaarheidsverklaring van de PCL blijken onmiddellijk toegelaten te worden tot de sbao-school. Uiteindelijk staat of valt het succes van Weer Samen Naar School met het vermogen van alle betrokkenen om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften de zorg te kunnen bieden die ze nodig hebben. Voor de omgang met bepaalde typen leerproblemen, zoals dyslexie, ADHD en autisme, maar ook voor de omgang met hoogbegaafde kinderen, blijkt de vaardigheid van leraren in het basisonderwijs niet altijd toereikend te zijn. In paragraaf 5 wordt geschetst welke maatregelen de overheid neemt om de kennis hierover breder beschikbaar te krijgen. Ook de samenwerking met de jeugdzorg komt daarin aan de orde. Paragraaf 6 gaat in op de afstemming tussen het WSNS-beleid en het GOA-beleid (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid). Paragraaf 7 bevat enkele conclusies.

2. Kerncijfers

Deelname aan het speciaal basisonderwijs

Tabel 1 toont de ontwikkeling van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (voorheen lom, mlk en aan de lom-scholen verbonden iobk-afdelingen) vanaf 1991 tot en met 1999.

Tabel 1: aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs, 1991-1999 (tellingen op 1 oktober). Voor de jaren 1991 tot en met 1997 gaat het om de som van het aantal leerlingen in mlk, lom en aan lom-scholen verbonden iobk-afdelingen. Vanaf 1998 betreft het het aantal leerlingen in de sbao-scholen. In de laatste kolom is het aantal leerlingen in de sbao-scholen uitgedrukt als percentage van de totale leeftijdsgroep (basisscholen, sbao-scholen en wec-scholen).

	aantal leerlingen	procentueel
1991	55.429	3,74
1992	55.647	3,73
1993	56.384	3,74
1994	57.098	3,73
1995	57.500	3,69
1996	55.567	3,51
1997	54.671	3,42
1998	53.604	3,32
1999	52.120	3,21

Sinds 1995 (het jaar van het hoofdlijnenakkoord Weer Samen Naar School) is het aantal leerlingen in het speciaal

basisonderwijs met 10 procent afgenomen. Daarmee is een belangrijke doelstelling van Weer Samen Naar School gerealiseerd: de groei van het speciaal basisonderwijs is tot staan gebracht, en zelfs omgebogen in een krimp. Uiteraard is daarmee niet het laatste woord gezegd over het succes van Weer Samen Naar School. De uiteindelijke doelstelling is immers het verbeteren van de zorgstructuur, opdat alle leerlingen de aandacht en zorg krijgen die ze nodig hebben. De problematiek van de wachtlijsten of plaatsingslijsten (zie paragraaf 4) leert dat die kwalitatieve dimensie nog voor versterking vatbaar is.

Gegevens over de instroom, doorstroom en uitstroom van het speciaal basisonderwijs zijn te vinden in bijlage 1.

Samenwerkingsverbanden

Op 1 oktober 1998 waren er 248 samenwerkingsverbanden. Deze bestonden gemiddeld uit 30,2 scholen: 28,5 basisscholen en 1,7 sbao-scholen. Het gemiddelde aantal leerlingen per samenwerkingsverband bedroeg 6431, waarvan 6221 op de basisscholen en 210 op de sbao-scholen. Er zitten 23 sbao-scholen in twee samenwerkingsverbanden en 7 sbao-scholen in drie samenwerkingsverbanden. Het deelnamepercentage aan de sbao-scholen blijkt per samenwerkingsverband aanzienlijk uiteen te lopen (tabel 2).

Tabel 2: Samenwerkingsverbanden naar deelnamepercentage sbao

	01-10-1994	01-10-1995	01-10-1996	01-10-1997	01-10-1998	01-10-1999
0 tot 2%	9%	8%	8%	8%	10%	9%
2% tot 3%	24%	27%	30%	31%	31%	35%
3% tot 4%	30%	31%	32%	35%	36%	37%
4% tot 5%	21%	18%	16%	15%	15%	16%
5% of meer	16%	17%	14%	11%	8%	3%
Gemiddeld	3,79%	3,75%	3,57%	3,47%	3,38%	3,27%
maximum	10,44%	9,97%	9,05%	7,91%	7,67%	6,35%

In bijlage 2 zijn enkele figuren opgenomen met meer gedetailleerde gegevens over de samenwerkingsverbanden met het hoogste deelnamepercentage sbao. Daarvan blijken er 12 een dalende tendens te kennen in de deelname aan het sbao. Bij vier samenwerkingsverbanden is de deelname in 1999 hoger dan in 1992.

Kleuters

Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de positie van het jonge risicokind. Invoering van de WPO brengt met zich mee dat de aparte afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde

kleuters bij de lom-scholen verdwenen zijn. Het is zaak de ontwikkeling van de zorg voor deze leerlingen goed te volgen. Tabel 3 brengt de ontwikkeling van het aantal jonge kinderen in het speciaal basisonderwijs in beeld. De laatste kolom geeft het aantal 4- tot en met 6-jarige leerlingen in de sbao-scholen als percentage van alle 4- tot en met 6-jarige leerlingen.

Tabel 3: aantallen 4- tot en met 6-jarigen in lom/mlk/iobk, resp. sbao

	Leeftijd			Totaal 4 t/m 6 jaar	
	4 jaar of jonger	5 jaar	6 jaar	Absoluut	Percentage
1-10-91	329	835	2.091	3.255	0,59
1-10-92	270	883	2.224	3.377	0,60
1-10-93	284	960	2.394	3.638	0,65
1-10-94	331	949	2.418	3.698	0,65
1-10-95	333	1.023	2.376	3.732	0,64
1-10-96	325	996	2.229	3.550	0,60
1-10-97	289	1.002	2.281	3.572	0,60
1-10-98	330	980	2.332	3.642	0,62
1-10-99	253	903	2.160	3.316	0,57

Het aantal jonge risicokinderen in het speciaal basisonderwijs blijkt in 1999 gedaald te zijn, van 3642 in 1998 naar 3316 in 1999. Het deelname van 4- tot en met 6-jarigen in de sbao-scholen daalde van 0,62 procent naar 0,57 procent. Verwacht mag worden dat de groepsverkleining het vermogen van basisscholen doet toenemen om jonge risicokinderen op te vangen.

3. Stand van zaken in de samenwerkingsverbanden

Het PMPO heeft een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden. Daartoe heeft het een vragenlijst afgenomen bij de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. Het betreffende PMPO-rapport is als bijlage bij deze rapportage gevoegd: 'De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1998/99'. In het eerste jaar van uitvoering van de WPO (1998-1999) zijn flinke vorderingen gemaakt op het bestuurlijke en organisatorische niveau. Alle scholen zijn ondergebracht in samenwerkingsverbanden, er zijn afspraken gemaakt over de bestuurlijke vormgeving van het samenwerkingsverband en over de rollen van de Centrale Dienst en de PCL.

Voor de bestuurlijke vormgeving van het samenwerkingsverband zijn vier modellen ontwikkeld. In de enquête van het PMPO is de volgende verdeling over deze modellen aangetroffen. Twintig procent van de samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor de lichtste vorm van samenwerking: de overeenkomst. In deze vorm is er geen sprake van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid; het gaat om een onderlinge afspraak tussen de deelnemende schoolbesturen. Verder heeft 68 procent van de verbanden gekozen voor de federatie, i.e. een rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het samenwerkingsverband, maar niet voor de afzonderlijke scholen binnen dat verband. In één procent van de samenwerkingsverbanden vallen alle scholen onder het gezag van één schoolbestuur. Een tussenvorm is 'federatie plus', een rechtspersoon die niet alleen bevoegd gezag is van het samenwerkingsverband, maar ook van de deelnemende sbao-school of sbao-scholen. Deze variant komt bij 11 procent van de verbanden voor.¹

Elk samenwerkingsverband (behalve de verbanden waar alle scholen onder het bevoegd gezag van één schoolbestuur vallen) is verplicht een Centrale Dienst in te richten om de transacties van fre's binnen het verband en tussen verbanden uit te voeren. De wet biedt de mogelijkheid om deze Centrale Dienst een bredere taak te geven door aan de dienst ook personele bevoegdheden toe te kennen. Momenteel maakt slechts drie procent van de verbanden gebruik van deze mogelijkheid. Ook voor de Permanente Commissie Leerlingenzorg kunnen de verbanden kiezen tussen een smalle taakstelling (het afgeven van beschikkingen voor toelating tot de sbao-school) en een brede taakstelling (extra taken op het gebied van ondersteuning en zorg). In iets meer dan de helft van de verbanden (52 procent) is gekozen voor een breder takenpakket. Hoewel niet wettelijk verplicht, beschikken alle samenwerkingsverbanden over een coördinator. Een kwart van de coördinatoren is afkomstig uit het speciaal basisonderwijs, éénderde uit het basisonderwijs, en een kwart is werkzaam bij een schoolbegeleidingsdienst. De overigen hebben diverse bronnen van herkomst.

Iets meer dan de helft van de coördinatoren zegt het grootste deel van de tijd te besteden aan beheersmatige en bestuurlijke zaken. Eénderde besteedt het merendeel van de tijd aan zorginhoudelijke aspecten.

De grootste knelpunten binnen de samenwerkingsverbanden liggen op het vlak van de 'verdichting van de problematiek'. Zowel de

1 De enquête van het PMPO geeft de situatie weer in het schooljaar 1998-1999. Uit de bekostigingsgegevens van het ministerie valt op te maken dat er per 1 oktober 1999 vijf samenwerkingsverbanden (twee procent) zijn waar alle scholen onder het bevoegd gezag van één schoolbestuur vallen.

basisscholen als de speciale scholen voor basisonderwijs ervaren een verzwaring van de problematiek van leerlingen binnen hun scholen.

Het PMPO concludeert dat de organisatorische kant van Weer Samen Naar School goed van de grond is gekomen. Daar staat tegenover dat de beoogde kwalitatieve verbetering nog aandacht behoeft. De intentie om adaptief te gaan werken is aanwezig, maar er zijn verbeteringen mogelijk. Het PMPO wijst erop dat dat 'een zaak van lange adem' is.

Beleidsreactie

Het PMPO-rapport bevat een schat aan informatie over de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden. De bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de verbanden heeft het afgelopen jaar veel tijd en energie gevergd, met name van de coördinatoren. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de inwerkingtreding van de WPO per 1 augustus 1998: eerst dient de organisatie van het samenwerkingsverband op orde te zijn, pas daarna komt men toe aan kwalitatieve maatregelen. Nu de organisatorische kant op orde is, mag verwacht worden dat de aandacht voor de zorginhoudelijke kant de komende jaren toeneemt.

Het grootste knelpunt is volgens de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden de 'verdichting' van de problematiek, zowel in de basisscholen als in de scholen voor speciaal basisonderwijs. Deze 'verdichting' is een logisch gevolg van de ingezette beleidslijn. Alleen kinderen met relatief zware leerproblemen komen nog op de sbao-scholen. Daarmee krijgen deze scholen de populatie waarvoor ze ooit opgericht zijn. Kinderen met relatief lichte leerproblemen blijven in de basisschool, waardoor ook in de basisscholen de gemiddelde problematiek toeneemt. De basisscholen ontvangen hiervoor zorgformatie. Bovendien biedt de groepsverkleining de basisscholen nog meer ruimte om de kinderen die voorheen naar de sbao-scholen werden verwezen, ook daadwerkelijk betere zorg te bieden. Zoals het PMPO terecht opmerkt, is kwaliteitsverbetering een zaak van lange adem. Het traject van kwaliteitsverbetering maakt nadrukkelijk onderdeel uit van de groepsverkleining, waarin versterking van het vermogen van basisscholen om 'onderwijs op maat' te bieden de centrale doelstelling vormt. De inspectie volgt de ontwikkelingen op het punt van dit 'onderwijs op maat' (recht doen aan verschillen) op de voet. In de eerstvolgende voortgangsrapportage over de groepsverkleining zullen hierover nieuwe gegevens gepresenteerd worden.

4. Plaatsingslijsten

De afgelopen maanden is de Tweede Kamer twee maal op de hoogte gesteld van de stand van zaken met betrekking tot de sbao-plaatsingslijsten. Op 15 december 1999 werd het inspectierapport 'Plaatsingsproblematiek speciale scholen voor basisonderwijs - Inventarisatie per 1 oktober 1999' aangeboden (kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26.800 VIII, nr. 64, met bijlage). Uit deze rapportage bleek dat op 1 oktober 1999 501 leerlingen op een plaatsingslijst voor een sbao-school stonden. Bovendien bleek dat van deze leerlingen slechts 38 procent in afwachting van plaatsing op de sbao-school begeleid werd vanuit de sbao-school. Voor meer dan de helft van de leerlingen op de plaatsingslijst gold dat ze tot het begin van het volgende schooljaar zullen moeten wachten op plaatsing. In mijn begeleidende brief heb ik aangegeven het een ernstige zaak te vinden dat het aantal leerlingen op een plaatsingslijst niet verminderd is ten opzichte van het voorgaande schooljaar.

Op mijn verzoek heeft de inspectie een vervolgonderzoek ingesteld onder de samenwerkingsverbanden met plaatsingslijsten. Vorige maand heb ik u het resultaat van dit onderzoek toegezonden ('Samenwerkingsverbanden en plaatsingsonderzoek - Rapportage inzake knelpunten regionale zorgstructuur primair onderwijs'). Het inspectierapport bevat een weergave van de problemen per samenwerkingsverband. Het beeld dat daaruit naar voren komt, spoort met hetgeen hierboven reeds opgemerkt is over de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden: er is nog een flinke kwaliteitsslag te maken als het gaat om de zorginhoudelijke kant van Weer Samen Naar School. Diverse samenwerkingsverbanden hebben hun zorgstructuur nog niet goed op orde. Daarnaast spelen 'praktische' problemen zoals een tekort aan huisvesting of personeel op de sbao-scholen.

De huisvestingsproblemen betreffen doorgaans frictieproblemen: de bouw van nieuwe lokalen loopt enigszins achter bij de behoefte eraan. In overleg met de gemeente kunnen de scholen naar een oplossing zoeken. Het lerarentekort doet zich op de sbao-scholen versterkt voelen. Het Career Centre Onderwijs zal gevraagd worden speciale aandacht te schenken aan de werving van leraren voor de sbao-scholen.

De conclusies van de inspectie zijn ingebracht in het Uitvoeringsoverleg WPO, het overleg van het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) met de onderwijsorganisaties, gericht op het oplossen van knelpunten die worden ervaren bij de uitvoering van de WPO. De onderwijsorganisaties in het Uitvoeringsoverleg hebben op zich genomen diverse activiteiten te zullen verrichten om de verdere verbetering van de zorgstructuur in de samenwerkingsverbanden te ondersteunen, zoals het verzorgen van voorlichting, het ontwikkelen van handreikingen, het organiseren van themabijeenkomsten, het

verspreiden van good practices en het bezoeken van samenwerkingsverbanden voor advies op maat. Het rijk levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de zorgstructuur via het project 'groepsgrootte in het basisonderwijs'. Daarnaast worden enkele specifieke acties ondernomen ten behoeve van leerlingen met specifieke leerproblemen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

5. Aandacht voor specifieke leerproblemen

Een belangrijke voorwaarde voor het succes van Weer Samen Naar School is - naast de groepsverkleining en de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen - de mate waarin op de werkvloer voldoende kennis beschikbaar is voor de aanpak van specifieke leerproblemen. Scholen worden geacht een adequaat onderwijsaanbod te verzorgen voor kinderen met uiteenlopende onderwijsbehoeften.

Op 31 januari 2000 is de Tweede Kamer per brief (PO/BB-99/51581) geïnformeerd over de positie van kinderen met dyslexie, autisme en ADHD. Om scholen te helpen dyslexie tijdig te onderkennen komen dit najaar enkele hulpmiddelen beschikbaar voor diagnose en begeleiding. De scholen zijn hierover begin maart geïnformeerd aan de hand van een 'zakboekje dyslexie', waarin de belangrijkste informatie over dyslexie beknopt is weergegeven. Voor de benadering ten aanzien van autisme en ADHD verwijs ik naar genoemde brief. Ook hoogbegaafde kinderen hebben extra aandacht nodig. Per 1 januari 2000 zijn twee informatiepunten voor het onderwijs aan hoogbegaafden van start gegaan. Het informatiepunt voor basisscholen is ondergebracht bij de SLO, voor het voortgezet onderwijs bij het CPS.

Een moeilijke doelgroep wordt gevormd door leerlingen met sociaal-emotionele problemen en gedragsproblemen. Alom wordt een groei van de omvang en een verzwaring van de aard van deze problemen ervaren. Om de doelgroep beter op te vangen hebben de bewindslieden van VWS en OCenW in juni 1999 gesproken over het intensiveren van de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs met de intentie om toe te werken naar structurele samenwerking. Gezamenlijk wordt een vangnet geboden voor jongeren die met probleemsituaties te maken hebben die in het onderwijs alleen niet verholpen kunnen worden. De totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg en de vorming van de WSNS-samenwerkingsverbanden en de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs bieden nieuwe mogelijkheden voor een meer structurele samenwerking.

De idee is dat een WSNS-samenwerkingsverband op het niveau van de permanente commissie leerlingenzorg of het (binnen veel samenwerkingsverbanden ingestelde) zorgplatform samenwerkt met de jeugdzorg, met name het Bureau Jeugdzorg, om hulp te kunnen bieden in situaties die het bereik van de scholen te boven gaan. Gedacht wordt aan leerlingproblematiek die vooral voortkomt uit de (thuis)omgeving van het kind of (psychiatrische) problematiek waarvoor binnen de jeugdzorg meer expertise is. Scholen hebben daarbij een signalerende functie. Binnen het onderwijs kan een inschatting worden gemaakt of problemen dermate ernstig of complex zijn dat ze de interventiemogelijkheden van de school te boven gaan en er jeugdzorg nodig is.

De intersectorale jeugdzorg (jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugd-ggz) speelt het liefst zo vroeg mogelijk in op de problemen van jeugdigen en gezinnen. Vroegtijdige signalering en verwijzing kunnen erger voorkomen en tegengaan dat jeugdigen zijn aangewezen op zware en dure vormen van jeugdzorg. De samenwerking met het onderwijs biedt de jeugdzorg daartoe concrete mogelijkheden. Zo kan de advies- en consultatiefunctie van Bureaus Jeugdzorg ten behoeve van scholen worden ingezet en kan er vrij-toegankelijke ambulante zorg worden ingebracht. Op enkele plaatsen wordt reeds op zo'n wijze samengewerkt, bijvoorbeeld bij de VOG-projecten 'Samenwerking onderwijs - jeugdzorg' en bij het signaleren en begeleiden van leerlingen met ADHD.

Positionering en werkwijze

Om tot structurele samenwerking te kunnen komen zijn nodig:

- een effectief en efficiënt systeem van probleemsigalering op scholen;
- aansluiting van de jeugdzorg op de leerlingenzorg in het onderwijs (complementaire taken en verantwoordelijkheden);
- voldoende aanbod van vrij-toegankelijke ambulante hulp vanuit de jeugdzorg in en om de (samenwerkingsverbanden van) scholen;
- ondersteuning van initiatieven met flankerend beleid.

Het voortouw voor signalering ligt bij de basisscholen (in WSNS-verband) en vooral bij het bovenschoolse zorgplatform. Bij scholen voor voortgezet onderwijs zijn dat met name de zorgbreedtecommissies. De jeugdzorg, en met name Brede Bureaus Jeugdzorg (BJZ), kan expertise in de samenwerkingsverbanden van scholen inbrengen. Het is daarbij niet de bedoeling dat de jeugdzorg de leerlingenzorg van het onderwijs overneemt. De jeugdzorg moet aansluitend op de leerlingenzorg beschikbaar zijn.

De bewindslieden van VWS en OCenW zullen gezamenlijk het 'Landelijk Expertisecentrum Samenwerking Onderwijs-Jeugdzorg', verbonden aan het NIZW, gedurende een aantal jaren

financieel ondersteunen om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg verder op gang te brengen en te ondersteunen. Dit centrum concentreert zich op:

- het in kaart brengen van bestaande samenwerkingsinitiatieven tussen onderwijs en jeugdzorg bij onderwijssamenwerkingsverbanden in primair en voortgezet onderwijs, Bureaus Jeugdzorg, gemeenten en provincies;
- jeugdzorgadviesteam in het primair en voortgezet onderwijs: ondersteuning voorhoedeprojecten, expertmeetings, voortgaande methodiekontwikkeling en beschrijving good practices;
- documentatie, informatie en helpdeskfunctie; veldinformatie en methodische publicaties;
- werkconferenties voor provincies, deskundigheidsbevordering van coördinatoren van Bureaus Jeugdzorg en coördinatoren van samenwerkingsverbanden;
- verzamelen en beschikbaar stellen van informatie (waaronder documentatiesysteem, nieuwsbrief en WEB-site).

Inmiddels is het activiteitenplan van het expertisecentrum opgesteld. Bij de verdere uitwerking van het programma van activiteiten zullen beide ministeries, de partners in het gestructureerd overleg jeugdbeleid en de relevante veldpartijen intensief worden betrokken teneinde zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij bestaande programma's en initiatieven. Er zal nauw worden samengewerkt met het Procesmanagement Primair Onderwijs en er zal een verbinding worden gelegd met de procesbegeleiders voor de vernieuwing van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs, zodat het expertisecentrum een goede toegang krijgt tot het onderwijsveld.

6. Relaties tussen bovenschoolse verbanden

Scholen participeren niet alleen in WSNS-samenwerkingsverbanden, maar vaak ook in andere bovenschoolse verbanden. Veel scholen zijn betrokken bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Over de afstemming tussen dergelijke bovenschoolse verbanden uitte de Tweede Kamer destijds (in de vorige kabinetsperiode) enige zorgen bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet op het Primair Onderwijs. Die zorgen, onder andere vastgelegd in een tweetal moties, waren aanleiding om een reeks onderzoeken te programmeren via de stuurgroep Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO). Deze stuurgroep is organisatorisch ondergebracht bij NWO. Zeer recent is een eerste onderzoeksrapport opgeleverd: 'Bovenschoolse verbanden' van E.

Annevelink, B. Witziers en R.J. Bosker. Het betreffende rapport is als bijlage bij deze rapportage gevoegd. De onderzoekers stellen vast dat er van afstemming tussen WSNS en GOA in de praktijk nauwelijks sprake is. Aan de kant van de scholen heeft dat onder meer te maken met een te hoge werkdruk als gevolg van de vele overlegvormen. Veel (met name kleinere) schoolbesturen hebben moeite om zich op een deskundige wijze te representeren in het overleg met de gemeentebesturen. De meeste respondenten achten een verdere professionalisering van schoolbesturen noodzakelijk. Aan de kant van de gemeenten wordt een gebrek aan financiële middelen aangevoerd als verklaring, maar ook een gebrek aan visie en een gebrek aan deskundigheid bij het ambtelijk apparaat. Ook aan deze kant is dus behoefte aan verdere professionalisering. Niettemin komt men in het lokale op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) doorgaans soepel tot overeenstemming. Het gebrek aan afstemming leidt ook niet tot grote problemen. De betrokkenen beseffen doorgaans goed dat WSNS en GOA inhoudelijk veel met elkaar te maken (kunnen) hebben, en handelen daar ook naar. In die plaatsen waar de inzet van beide beleidslijnen overlap vertoont, weet men elkaar wel te vinden. Belangrijk is ook de constatering dat uiteindelijk beide beleidslijnen tezamen komen op het niveau van de school, in casu de schoolleider. Bij de implementatie van beide beleidslijnen spelen zij (met hun team) een sleutelrol. Binnen de kaders van de formele verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen hebben de schoolleiders voldoende ruimte om een eigen beleid te voeren. Daarbij beoordelen zij de opbrengsten van beide beleidslijnen op hun merites en voorkomen zij overlap of tegenstrijdigheden binnen hun schoolpraktijk. 'Samenvattend, het bestaan van gescheiden beleidslijnen maakt zaken complexer, maar hoeft in de praktijk niet te leiden tot een overlap in activiteiten en/of tot tegenstrijdige eisen voor individuele scholen' (op.cit., pag. 162). Gegeven deze conclusie is het niet zo verrassend dat de betrokkenen weinig aanleiding zien om maatregelen te treffen ter verbetering van de afstemming. De onderzoekers zijn niet pessimistisch over de toekomst: zij verwachten dat de afstemming steeds beter zal verlopen. Wel zouden er naar hun mening maatregelen getroffen kunnen worden om zowel bij de gemeenten als bij de schoolbesturen een verbetering aan te brengen op het vlak van deskundigheid, visie, personele bezetting en bestuurlijke activiteit.

Beleidsreactie

Het onderzoek geeft de situatie weer vlak na de inwerkingtreding van de WPO (met de nieuwe regels voor Weer Samen Naar School) en het GOA-beleid. Het gebrek aan

afstemming tussen beide trajecten kan in zo'n eerste jaar eigenlijk nauwelijks verrassend zijn: zoals hierboven al duidelijk werd bij de beschrijving van de situatie in de WSNS-samenwerkingsverbanden is het afgelopen jaar veel tijd en energie gaan zitten in het organisatorische en bestuurlijke zaken. Pas als de structuren en processen binnen de afzonderlijke beleidstrajecten goed op orde zijn, komt men aan de afstemming met andere beleidstrajecten toe. Het is verheugend te constateren dat dat gebrek aan afstemming niet tot grote problemen heeft geleid. Voor de toekomst bevat het onderzoeksrapport een aantal belangrijke aanwijzingen. De bestuurlijke slagkracht is zowel bij (kleinere) gemeenten als bij (kleinere) schoolbesturen voor verbetering vatbaar. Recente signalen uit de kleinere gemeenten wijzen uit dat zij in toenemende mate samenwerking zoeken om voldoende deskundigheid te kunnen mobiliseren. Voor de schoolbesturen is de regeling subsidiëring bestuurlijke-krachtenbundeling een manier om tot een samenballing van kennis en expertise te komen. Daarmee zijn langs deze twee lijnen (samenwerking tussen kleinere gemeenten en samenwerking tussen schoolbesturen) de voorwaarden aanwezig om het lokaal onderwijsbeleid, alsmede de afstemming tussen GOA en WSNS, verdere impulsen te geven. De komende jaren zullen nog enkele onderzoeken uitgevoerd worden, zowel naar de afzonderlijke beleidstrajecten als naar de onderlinge afstemming tussen beide trajecten.

7. Conclusies

De invoering van de Wet op het Primair Onderwijs kent een veelbelovende start. De omvang van de deelname aan het speciaal basisonderwijs is de laatste jaren flink gedaald. Die daling was overigens al ingezet in 1996, na de totstandkoming van een akkoord tussen de overheid en de onderwijsorganisaties. Op het organisatorische vlak zijn belangrijke inspanningen geleverd: alle scholen maken deel uit van een samenwerkingsverband, er zijn permanente commissies leerlingenzorg, centrale diensten en zorgcoördinatoren gekomen en alle verbanden hebben een zorgplan opgesteld, waarin de zorgstructuur van het verband beschreven wordt.

De implementatie van de wet is daarmee natuurlijk niet voltooid: uiteindelijk gaat het om verbetering van de kwaliteit van de primaire processen. De problematiek van de plaatsingslijsten laat zien dat op dat punt nog een weg te gaan is. Kwaliteitsverbetering blijkt een zaak van lange adem. De komende jaren worden de voorwaarden voor dat proces wel aanmerkelijk gunstiger. De investering in de groepsverkleining

creëert op de basisscholen de ruimte om meer leerlingen de aandacht en zorg te geven die ze nodig hebben. Voor de zorg voor kinderen met specifieke leerproblemen komen steeds meer hulpmiddelen en informatiebronnen beschikbaar. Ook wordt geïnvesteerd in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden zijn de verschillen groot: sommige verbanden kennen een erg hoge deelname aan het speciaal basisonderwijs en lange plaatsingslijsten. Als vervolg op de inspectierapportages over de plaatsingslijsten zijn met de onderwijsorganisaties afspraken gemaakt over gerichte voorlichting en ondersteuning, met name voor de samenwerkingsverbanden waar nog een flinke verbetering te maken is.

Naast deze inhoudelijke kant zal ook de bestuurlijke kant de komende jaren de aandacht blijven vragen. Het onderwijs kent een toenemend aantal besturingsmechanismen, elk met hun eigen besturingsprincipes en eigen betrokken actoren: het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, Weer Samen Naar School, de samenwerkingsverbanden voor de zorg in het voortgezet onderwijs, de regionale expertisecentra in oprichting voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, de samenwerkingsverbanden die ingesteld zijn als gevolg van de regeling stimulering bestuurlijke-krachtenbundeling, en de aansturing van de schoolbegeleidingsdiensten. De samenhang tussen al deze trajecten behoeft nadrukkelijk aandacht. Het hierboven besproken onderzoek van Annevelink, Witziers en Bosker wijst uit dat er in de praktijk nog weinig afstemming plaatsvindt tussen GOA en WSNS. Tegelijkertijd is er weinig reden daar erg dramatisch over te doen: voor de betrokken scholen lijken zich als gevolg daarvan weinig praktische problemen voor te doen. Niettemin is het zaak de ontwikkelingen op deze diverse 'bovenschoolse' niveaus de komende jaren goed te volgen. De komende jaren zullen meer onderzoeken uitgevoerd worden naar het functioneren van de samenwerkingsverbanden en de samenhang met de andere beleidstrajecten.

Bijlage 1: instroom, doorstroom en uitstroom speciale scholen voor basisonderwijs

Onderstaande tabel brengt de leerlingenstromen in en uit de speciale scholen voor basisonderwijs in beeld. De rubriek 'doorstroom' betreft het aantal leerlingen dat een jaar eerder ook al op dezelfde sbao-scholen stond ingeschreven. Onder 'instroom' worden de leerlingenaantallen naar herkomst gegeven (instroom sbao betreft dus de instroom vanuit andere sbao-scholen, instroom basisonderwijs betreft de instroom vanuit de basisscholen, etc.). Onder 'uitstroom' worden de aantallen leerlingen gegeven die de sbao-school verlaten hebben, uitgesplitst naar bestemming. De rubriek 'telling' betreft het totaal aantal leerlingen in het sbao.

De gegevens zijn gebaseerd op de opgaven van de scholen voor speciaal basisonderwijs. Jaarlijks wordt op de teldatum een opgave gevraagd van de herkomst en bestemming van de leerlingen. Omdat het niet om bekostigingsgegevens gaat, worden deze gegevens niet nauwgezet gecontroleerd. Dit betekent dat ze niet altijd consistent worden opgegeven. Er kunnen zich dus kleine afwijkingen voordoen tussen het leerlingenaantal enerzijds en de som van de instroom (de nieuw binnengekomen leerlingen) en de doorstroom (de leerlingen die ook vorig jaar al ingeschreven stonden) anderzijds. Vanaf de invoering van de WPO zijn er bovendien veel sbao-scholen gefuseerd, waardoor er niet altijd gegevens beschikbaar zijn van de opgeheven school. Hierdoor is met name de uitstroomcategorie "onbekend" de laatste jaren flink toegenomen.

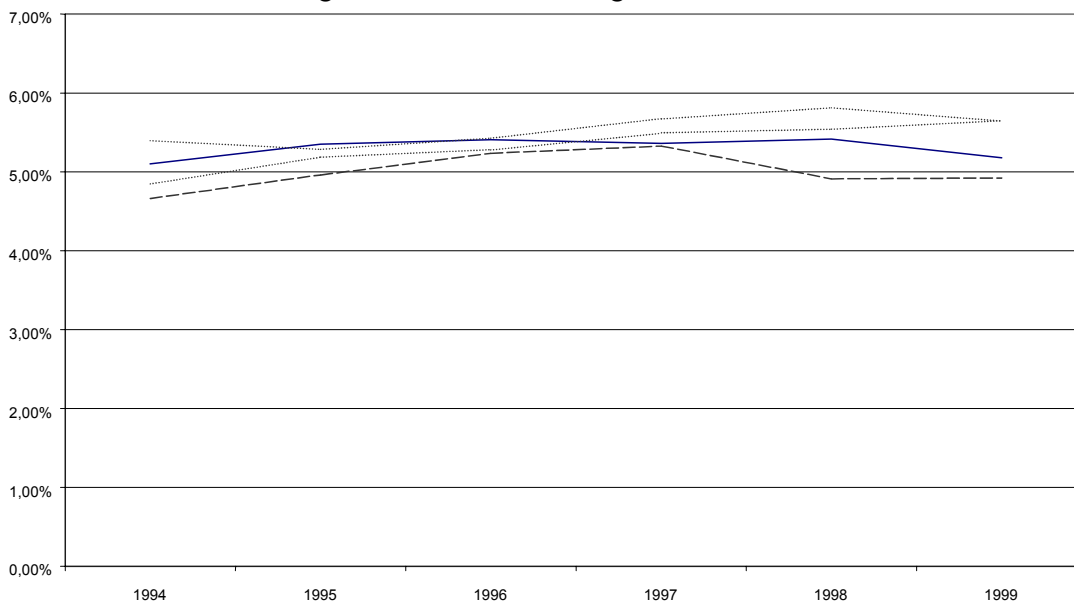
Teldatum 1 okt.		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Doorstroom	40464	40582	40833	41269	42292	39933	39312	38735
Instroom	Sbao	3156	3024	3204	3342	2984	3069	2382	1925
	Basisonderwijs	10742	11402	11629	11284	8711	9985	10159	9373
	So	470	518	578	665	637	730	823	1066
	Overig onderwijs	5	18	27	77	30	26	93	34
	Geen Onderwijs	802	834	811	836	863	883	807	717
	Onbekend	8	6	16	27	50	45	28	201
	Totaal	15183	15802	16265	16231	13275	14738	14292	13316
Uitstroom	Sbao	2886	2834	3076	3388	2984	3018	2313	2076
	Basisonderwijs	438	297	441	444	480	486	527	404
	So	572	693	608	709	686	862	914	801
	Svo	4623	4845	4878	4759	4788	4869	4858	4208
	Vso	59	71	108	78	149	169	250	351
	Overig onderwijs	6158	6036	6155	5917	5754	5484	5931	5803
	Geen Onderwijs	263	236	213	187	140	144	104	109
	Onbekend	41	53	72	347	227	602	462	987

Totaal	15040	15065	15551	15829	15208	15634	15359	14739
Telling	55647	56384	57098	57500	55567	54671	53604	52120

Het totaal aantal leerlingen in het sbao is gedaald van 55647 in 1992 naar 52120 in 1999. De verplaatsing tussen sbao-scholen onderling (in- en uitstroom sbao) nam flink af, vermoedelijk als gevolg van fusies tussen sbao-scholen. De uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs is toegenomen, maar ook de instroom vanuit het speciaal onderwijs nam toe. Er is uit deze cijfers dus niet af te leiden of er sprake is van verdringing van sbao naar speciaal onderwijs.

Bijlage 2: ontwikkelingen van de sbao-deelname in de samenwerkingsverbanden met het hoogste sbao-deelnamepercentage (meer dan 4,7 procent in 1999)

De ontwikkeling van de deelname aan het sbao in vier samenwerkingsverbanden met een hoge en niet dalende deelname.



De ontwikkeling van de deelname aan sbao in 12 samenwerkingsverbanden met een hoge, maar teruglopende deelname.

