

*Plaatsingsproblematiek als signaal uit de
Weer Samen Naar School praktijk*

Inhoud

1.	Samenvatting	5
2.	Algemene inleiding	9
3.	De hoofdlijnen van het rapport	13
4.	Opzet en aanpak van het onderzoek	17
5.	Uit de praktijk	21
6.	De analyse	31
7.	Conclusies en aanbevelingen	47
8.	Slotwoord	55
9.	De bijlagen	57
	A. Voorstel voor criteria op grond waarvan swv'en in aanmerking komen voor additionele middelen en ondersteuning	
	B. Overzicht van de samenwerkingsverbanden waarvan gegevens zijn verzameld	
	C. De budgettaire ruimte van een samenwerkingsverband	
	D. Directe instroom	
10.	Acroniemenlijst	63

1. Samenvatting

Opdracht

Aan de expertgroep plaatsingsbeleid is gevraagd onderzoek te doen naar het ontstaan en mogelijk voorkomen van plaatsingslijsten voor leerlingen die zijn aangewezen op het speciaal basisonderwijs.

De groep heeft ervoor gekozen om met sleutelfunctionarissen van vrijwel alle samenwerkingsverbanden van basis- en speciale basisscholen te spreken waar plaatsingslijsten voorkomen. Hierdoor ontstond een breed beeld van de factoren die een rol spelen in de plaatsingsproblematiek. Het was zo tevens mogelijk directe adviezen te geven aan de samenwerkingsverbanden. Zo kon men in de plannen van aanpak voor 2001/2002 een start te maken met verbeteringen.

Algemeen beeld

De expertgroep concludeert dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) er in het algemeen goed in slaagt de leerling-stromen tussen regulier basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs te reguleren. In 64% van de 248 verbanden kent men geen plaatsingslijst en is er hooguit incidenteel sprake van een wachtperiode voorafgaand aan plaatsing.

Bij de samenwerkingsverbanden waar wel plaatsingslijsten voorkomen kan onderscheid worden aangebracht tussen verbanden waar de lijst beperkt van omvang is en niet structureel en samenwerkingsverbanden waar sprake is van een serieus probleem dat jaarlijks terugkeert. De laatste groep bestaat uit circa 20% van de verbanden.

Plaatsingslijsten zijn ongewenst. Kinderen die zijn aangewezen op zorg in de speciale basisschool zouden binnen een aanvaardbare termijn een plaats moeten krijgen.

Brede aanpak

De leden van de expertgroep hebben gezocht naar de oorzaken van de plaatsingsproblematiek. Daarbij is gekeken naar de capaciteit van de speciale basisschool mede bepaald door financiële grenzen. En naar de inhoudelijke factoren in de gehele keten van zorg. De mate waarin het samenwerkingsverband beleid voert om leerlingen met extra hulp en ondersteuning zoveel mogelijk te handhaven in het basisonderwijs is immers mede bepalend voor de druk op de speciale basisschool. De derde invalshoek was de kwaliteit van de sturende processen vanuit het samenwerkingsverband inclusief bestuur en management.

De voornaamste knelpunten zijn per samenwerkingsverband in beeld gebracht en in veel gevallen direct gekoppeld aan acties op basis van de advisering door de experts. Daarnaast zijn op hoofdlijnen de inhoudelijke oorzaken en de processturing in dit rapport beschreven. Aan de analyse zijn aanbevelingen verbonden voor het landelijk beleid en het beleid op het niveau van het verband.

De plaatsingslijst als signaal

Opvallend zijn de grote verschillen tussen de onderzochte samenwerkingsverbanden. In kwantitatieve zin zijn de verschillen in de loop van het WSNS proces kleiner geworden. Het aantal verbanden met hoge deelnamecijfers aan het sbo is afgenomen. Nog slechts vier verbanden scoren tussen de 5 en 5,5%. Dat is een verheugende ontwikkeling, die tevens gevolgen heeft voor de gestage daling van het deelnamecijfer tot een landelijk gemiddelde van circa 3,1%.

Er is echter alle reden om zeer alert te zijn, omdat het aantal bij de PCL aangemelde leerlingen stijgt en bekend is dat een aanmelding in vrijwel 9 van de 10 gevallen leidt tot het afgeven van een beschikking.

In het verslagjaar is bij de onderzochte verbanden ook een trend zichtbaar naar een duidelijke toename van de plaatsingsproblematiek. Er staan meer leerlingen op de plaatsingslijst dan het jaar ervoor. Precieze getallen blijken evenwel moeilijk te geven omdat eenduidigheid in de registratie soms ontbreekt en vergelijkbare onderzoeken verschillende uitkomsten geven.

Kwetsbare samenwerkingsverbanden

Verbanden met een relatief hoog deelnamecijfer (boven 4,1%) zijn kwetsbaar. Voor de financiering van de zorg moet naast de beschikbaarheid van zorgmiddelen tevens een beroep worden gedaan op de algemene middelen van de afzonderlijke scholen. De directe kosten voor deelname aan het sbo en de kosten van onderzoek door de PCL en de coördinatie zijn zodanig hoog dat meer algemene kwaliteitsimpulsen niet ten laste kunnen worden gebracht van het zorgbudget. Kwaliteitsimpulsen die de zorgcapaciteit van de basisscholen verder moeten vergroten

Basisscholen verschillen sterk in verwijsgedrag. Voor een gemiddeld samenwerkingsverband is een verwijzing van ca 0,7 % van de leerlingen gemiddeld per jaar al een norm om op het landelijk gemiddelde te komen. Scholen die daar –om soms heel plausibele redenen- boven zitten beseffen dat niet altijd.

Aard van de problemen

Budgettaire problemen worden in een aantal samenwerkingsverbanden gezien als een belangrijke reden voor het stellen van grenzen aan de capaciteit van de sbo school door middel van een wachtperiode.

Daarnaast wordt er door de onderzochte verbanden gewezen op een aantal oorzaken die vooral van inhoudelijke aard zijn. Met stip bovenaan staat daarbij de zorgcapaciteit van de basisschool. Men is zich bewust van het feit dat op de basisschool veel extra zorg kan worden geboden. Dat wordt ook in de inspectieverslagen aangegeven. De leraar en de zorgstructuur op schoolniveau lopen echter tegen grenzen aan.

Leraren verschillen in de mate waarin ze erin slagen leerlingen extra zorg te geven in de eigen groep. Scholen verschillen in de mate waarin ze in staat zijn de leerling zelf te begeleiden dan wel te kiezen voor doorverwijzing. Als de diagnostiek beter ontwikkeld is dan de handelingsbekwaamheid van de leraar kan dat al een bepalende factor zijn.

Scholen kampen daarnaast in meer of mindere mate met het tekort aan leraren.

Zorgleerlingen zijn extra kwetsbaar bij vacatures of wisselingen van leraar.

De samenwerkingsverbanden hebben te maken met verschillende knelpunten die kunnen worden onderscheiden naar inhoudelijke thema's en thema's op het gebied van de processturing.

Vooraf verbanden met hoge deelnamecijfers (4,1% of hoger) hebben weinig vrije ruimte om extra kwaliteitsimpulsen te geven aan het voorkomen van verwijzingen. Soms is dat een situatie van jaren. Men is jaren geleden gestart vanuit hoge deelnamecijfers, er wordt jaarlijks winst geboekt, maar er is simpelweg meer tijd nodig voor het complexe veranderingsproces.

Thema's die er toe doen

De expertgroep heeft een achttal thema's benoemd die breed worden aangeduid als factoren die er werkelijk toe doen. Dat betekent niet dat elk thema altijd in elk verband speelt. Ieder samenwerkingsverband kent zijn eigen profiel van bevorderende en belemmerende factoren.

We zijn echter van mening dat het initiëren van algemene kwaliteitsbevorderende maatregelen op de acht thema's direct bijdragen aan het versterken van de zorgcapaciteit in de breedte en derhalve de wachtlijsten kan terugdringen.

Het primaat ligt in de optiek van de expertgroep bij de versterking van de zorgcapaciteit van het basisonderwijs, met name gericht op leraren die immers een sleutelpositie innemen. Voorwaarden daarvoor zijn echter een goed functionerend samenwerkingsverband, dat wordt gestuurd vanuit een gedragen visie. Een samenwerkingsverband ook dat goed wordt geleid door bestuur en management en dat een pro-actief beleid voert waarin gebruik wordt gemaakt van de kwaliteit die breed in het verband voor handen is.

Concreet stellen wij voor:maatregelen te nemen op het gebied van:

- Het verder versterken van de zorgkwaliteit van de basisschool, zowel gericht op individuele leraren als de zorgstructuur. Hierbij hoort dan ook de aandacht voor (na)scholing en ondersteuning voor leerlingen met specifieke zorgbehoeften. (jonge risicokinderen, specifieke groepen e.d.)
- De zg. veel verwijzende basisscholen. Het gaat dan zowel om beleid op dit gebied door het verband als om directe ondersteuning van scholen die relatief hoog verwijzen.
- Het verzamelen van correcte kengetallen en daarmee sturen.
- In inrichten en versterken van de bovenschoolse zorgstructuur (management) en het werken aan de professionele cultuur (beleid gericht op het handhaven van leerlingen in de basisschol, functioneren van het netwerk)
- Het versterken van de afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen
- De verdere ontwikkeling van de speciale basisschool als gezamenlijke onderwijsvoorziening, maar ook in de rol van ondersteunende instelling.
- Het omgaan met de personeelsproblematiek, zowel gericht op het opheffen van de tekorten als op een meer flexibele inzet van beschikbare professionals.
- Het verder versterken van de bestuurskracht van het swv.

De expertgroep is van mening dat alle samenwerkingsverbanden -en dus niet alleen die met een plaatsingslijst- over de hele linie kunnen profiteren van algemene maatregelen op de genoemde thema's. De problematiek is immers niet uniek voorbehouden aan een verband met een plaatsingslijst. Bovendien is het gewenst extra faciliteiten ter beschikking te stellen zeker aan die verbanden waar sprake is van een structureel ongunstige situatie.

Het verband is een vrij groot netwerk van vele actoren met verschillende verantwoordelijkheden. De processturing blijkt niet eenvoudig. Zeker niet als het noodzakelijk is de deelnamecijfers van de speciale basisschool te verlagen door samenhangende kwalitatieve verbeteringen over de hele breedte.

Verdere ondersteuning

Samenwerkingsverbanden waar sprake is van een complexe problematiek door een combinatie van verschillende oorzaken dienen specifieke ondersteuning behoeven. Die ondersteuning behelst niet alleen de mogelijkheid onder strikte voorwaarden extra middelen aan te vragen, maar ook de mogelijkheid voor inhoudelijke en procesmatige steun.

2. Algemene inleiding

De Opdracht

Het ministerie van OCenW heeft een expertgroep opgedragen om te onderzoeken welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerkingsverbanden van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs bij het Weer Samen Naar Schoolbeleid (WSNS) en op welke manier de knelpunten kunnen worden opgelost. De opdracht is gegeven in het kader van het plan van aanpak Plaatsingsbeleid van november 2000. In dit rapport doet de expertgroep verslag van de resultaten van het diepteonderzoek dat is verricht

Allereerst wordt een overzicht gegeven van de knelpunten die de leden van de expertgroep tijdens hun onderzoek zijn tegengekomen. Als voorbeeld daarvan zijn drie beschrijvingen van probleemsituaties opgenomen. Op basis van de gegevens die het onderzoek opleverde, aangevuld met landelijk beschikbare gegevens, is een analyse gemaakt en worden aanbevelingen gedaan.

Er is al veel bereikt

Als we de balans opmaken van het WSNS-proces van de laatste jaren, kunnen we constateren dat er veel is bereikt. De 248 Samenwerkingsverbanden (swv'en) functioneren over het algemeen goed. De zorgtrajectbemiddeling staat net als de bestuurlijke structuur goed op papier en aan de zorgkwaliteit wordt op veel niveaus hard gewerkt. De effecten zijn zichtbaar in de getallen. Het gemiddelde deelnamepercentage van leerlingen bij het speciaal basisonderwijs is stelselmatig gedaald van ca. 3,8 % naar 3,1 % in oktober 2000. De beleidsmaatregel als geheel laat veel positieve effecten zien. Dat wordt onder meer zichtbaar in de inspectierapportage over het schooljaar 1999.

De positieve tendensen zijn echter niet overal te constateren. Er zijn grote verschillen tussen de afzonderlijke samenwerkingsverbanden. In een aantal gevallen is er sprake van aanwijsbare knelpunten. Door het kabinet is met name gewezen op de wachtlijsten voor leerlingen die zijn aangewezen op het speciaal onderwijs. Aan de expertgroep plaatsingsbeleid is gevraagd een analyse te maken van de achterliggende oorzaken. Het onderzoek heeft zich grotendeels beperkt tot de 103 verbanden waar wachtlijsten voorkwamen in combinatie met hoge deelnamecijfers van leerlingen aan het speciaal basisonderwijs.

Wachtlijst

In eerste instantie is door de expertgroep bepaald wat het begrip wachtlijst is en wat de factoren zijn die daarmee samenhangen. De wachtlijst is een andere benaming voor de plaatsingslijst van een speciale basisschool (SBO). Dat is de lijst van bij die school aangemelde leerlingen met een beschikking van de permanente commissie leerlingzorg die nog niet zijn geplaatst. De lengte van de plaatsingslijst van een SBO is het aantal leerlingen op die plaatsingslijst (zie kader).

Een plaatsingslijst ontstaat als tijdelijk het aanmeldingstempo hoger is dan het plaatsingstempo. Dat plaatsingstempo wordt beïnvloed door een aantal factoren:

1. De aard van de capaciteitsplanning (reactief of proactief).
2. De momenten waarop leerlingen kunnen worden geplaatst (instroommomenten).
3. De beschikbare vacante plaatsen. De momenten waarop leerlingen kunnen uitstromen naar het voortgezet onderwijs (uitstroommomenten).

Door meer plaatsingsmomenten te creëren zal de wachttijd minder worden. Voorwaarde is wel dat er voldoende vacante plaatsen zijn binnen de SBO. Uitbreiden van de SBO betekent

vaak dat er meer financiële middelen naar toe moeten. Dat gaat ten koste van de middelen die beschikbaar zijn voor de basisscholen. Het samenwerkingsverband heeft globaal drie mogelijkheden om meer vacante plaatsen te creëren.

1. Efficiënter werken op de SBO: met dezelfde middelen en mensen voor meer leerlingen onderwijs verzorgen.
2. De verwijzing naar de SBO terugdringen: meer zorgleerlingen blijven op de basisschool waardoor de SBO minder plaatsen nodig heeft.
3. Meer middelen naar de SBO voor extra plaatsen. Dit kan op een aantal manieren.
 - Minder zorgmiddelen naar de basisscholen terwijl deze toch hetzelfde blijven doen en meer eigen middelen inzetten voor zorg.
 - Efficiënter uitvoeren van de schooloverstijgende activiteiten in het swv. Wellicht sommige zaken, die niet strikt nodig zijn, schrappen.
 - Inzetten van de middelen die het swv eenmalig voor het oplossen van de plaatsingsproblematiek ontvangt.
 - Aanwenden van reserves van het swv.

Uiteraard kunnen deze drie mogelijkheden met elkaar worden gecombineerd.

Op basis van de gesprekken met de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden over deze mogelijkheden constateert de expertgroep een lastig dilemma. De extra middelen die ingezet worden voor de SBO gaan ten koste van de zorgmiddelen op de basisscholen. Door het minder beschikbaar hebben van zorgmiddelen op de basisscholen kan de opvang van zorgleerlingen op die scholen in de knel komen, waardoor er meer aanmeldingen voor plaatsing bij het speciaal basisonderwijs komen, wat weer druk geeft op de plaatsingslijst.

Samenhang

De expertgroep heeft de plaatsingsproblematiek niet alleen als logistiek probleem benaderd. In dat geval zou vooral gekeken moeten worden op welke manier de middelen binnen het samenwerkingsverband anders verdeeld moeten worden om meer vacante plaatsen in de SBO te creëren.

Er is vooral ook onderzoek verricht naar de knelpunten die zich voordoen binnen de totale breedte van een samenwerkingsverband. Dan gaat het niet alleen om het logistieke probleem van de plaatsingslijst maar vooral ook om de factoren die een rol spelen bij het vormgeven van de WSNS doelstellingen.

De conclusie is dat de problematiek van een plaatsingslijst en de daarbij behorend wachttijd niet eenvoudig is op te lossen. Het rapport constateert regelmatig dat het een zeer complexe problematiek is en dat vele zaken met elkaar in verband gebracht kunnen worden. Het lijkt er soms op dat alles met alles samenhangt.

Ordening

Het is van belang dat samenwerkingsverbanden hun voordeel kunnen doen met de adviezen die in dit rapport staan vermeld. Deelnemers in een samenwerkingsverband krijgen door dit rapport goed zicht op de essentiële factoren die een rol spelen bij zo'n groot veranderingstraject als "Weer Samen Naar School".

Om de beschrijving van de knelpunten en de analyse overzichtelijk en leesbaar te houden is gebruik gemaakt van de volgende ordening:

Het plaatsingsprobleem als logistiek probleem waarbij de volgende kernthema's een belangrijke rol spelen:

- de zorgkwaliteit van de basisschool

- de veelverwijzende basisschool
- de relevante kengetallen
- de bovenschoolse zorg
- de afstemming van de verschillende beleidsterreinen
- de speciale basisschool
- de personeelsproblematiek
- de bestuurskracht
- de grenzen aan het zorgbudget

Probleemgebieden in het implementatieproces:

- omgaan met belangentegenstellingen
- implementeren van visie en beleidsdoelen
- het versterken van de communicatie
- het verwerven en omgaan met kennis en inzicht
- de inrichting van de organisatie
- het zichtbaar maken van een cultuuromslag in de uitvoering

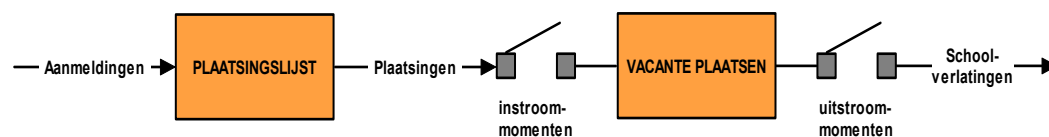
De knelpunten die op basis van bovenstaand ordeningsschema zijn beschreven kunnen niet altijd opgelost worden door generieke maatregelen op landelijk niveau. In enkele tientallen swv'en is het nodig een diepte-investering te doen om het proces beheersbaar te maken. In dit rapport geven we daartoe de onderbouwing maar doen ook concrete aanbevelingen om een kwaliteitsimpuls te kunnen geven.

De inhoudelijke aanbevelingen zijn in de volledige breedte van het WSNS proces bruikbaar. Alle swv'en kunnen selectief – gericht op onderdelen die in een eigen sterkte/zwakte-analyse een rol spelen – gebruik maken van de suggesties als onderdeel van het plan van aanpak of het strategisch beleid van het swv.

Plaatsing bij het Speciaal Basisonderwijs

De plaatsingsperiode van een leerling met een positieve SBO-beschikking begint op de dag dat de leerling door zijn ouders bij de SBO wordt aangemeld. Hij eindigt op de eerste dag dat die leerling feitelijk onderwijs/zorg krijgt op de SBO. De plaatsingstijd van een leerling is de duur van de plaatsingsperiode. De plaatsingslijst is de lijst van bij die school aangemelde leerlingen die nog niet zijn geplaatst.

De plaatsingslijst vormt de laatste logistieke schakel in de verwijzing van leerlingen van basisonderwijs naar SBO. Deze laatste schakel is een logistiek proces dat hierna schematisch wordt weergegeven.



De plaatsingslijst wordt opgevat als een wachtrij waarvan de lengte groeit door aanmeldingen en afneemt door plaatsingen. In het ideale geval is er geen plaatsingslijst: iedere leerling met een positieve SBO-beschikking die wordt aangemeld door zijn ouders, wordt direct geplaatst op de SBO.

3. De hoofdlijnen van het rapport

Inleiding

Tijdens het onderzoek van de expertgroep is nogmaals duidelijk geworden dat veranderingsprocessen in het onderwijs gepaard gaan met forse cultuuromslagen en een langdurig implementatieproces. Dat kost tijd en energie. De cultuuromslag moet zich met name moeten richten op het formuleren en uitwerken van inspannings- en resultaatverplichtingen op het niveau van het samenwerkingsverband en de individueel deelnemende scholen.

Generaliserend kunnen we stellen dat de expertgroep tijdens de uitvoering van het onderzoek geen redenen heeft gevonden om veranderingen voor te stellen in de systematiek van het Weer Samen Naar School-proces.

De conclusies en aanbevelingen zijn gericht op het formuleren van specifieke en algemene maatregelen die leiden tot het oplossen van de plaatsingslijsten en daarmee het voorkomen van wachttijden. Bovendien worden met die maatregelen de voortgang en verdere ontwikkeling van het WSNS-proces gestimuleerd. Ze dienen te allen tijde gericht te zijn op de zorgbehoefte van de leerlingen in het primair onderwijs en sluiten aan bij de éénmalige extra financiële impuls die in het kader van het plan van aanpak Plaatsingsbeleid gegeven is voor de periode augustus 2000 tot augustus 2002 (= subsidiemaatregel plaatsingsbeleid WSNS).

Nieuwe impuls nodig

Plaatsingslijsten komen in het schooljaar 2000-2001 voor in 90 van de 248 swv'en en zijn dan vooral een middel in het instrumentarium van het swv voor planning en capaciteitsbeheersing van het sbo.

Het uitbreiden van de capaciteit van de sbo verhoudt zich slecht tot het uitgangspunt van het WSNS-beleid: het zoveel mogelijk handhaven van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte in het reguliere basisonderwijs.

De aangrijpingspunten voor verbeteringen en verdere implementatie van het WSNS-beleid liggen in een cultuurverandering op het gebied van het zogenaamde handhavingsbeleid (leerlingen blijven in de basisschool). Maar ook in het instrumentarium en de expertise waarover het totale swv kan beschikken om leerlingen met een specifieke zorgbehoefte daar te begeleiden.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt, dat er dringend behoefte is aan nieuwe impulsen die leiden tot ondersteuning van de swv'en. Ondersteuning gericht op de inhoudelijke en ook organisatorische ontwikkeling van het swv.

Oorzaken wachttijsten:

Uit het onderzoek van de expertgroep blijkt dat het ontstaan en bestaan van plaatsingslijsten de volgende oorzaken kent:

- Het betreffende samenwerkingsverband heeft een planningsprobleem. Het plaatsingsprobleem is een logistiek probleem omdat de capaciteit van de sbo-voorziening ontoereikend is voor het aantal aanvragen dat wordt gedaan. Dit hangt samen met een gebrek aan sturing op relevante kengetallen als de in- en uitstroom van leerlingen in het sbo, de aanmeldingen bij de Permanente Commissie Leerlingzorg (PCL) en de gemiddelde groepsgrootte van het sbo. Anticiperen op ontwikkelingen en eerder opgedane ervaringen komt te weinig voor en leidt eveneens tot capaciteitsproblemen. Plaatsingslijsten worden dan ook als middel gehanteerd om greep te houden op het verwijzingsproces.

- Het betreffende samenwerkingsverband beschikt over te weinig sturingsmogelijkheden om de implementatie van het WSNS-proces in het totale zorgtraject te realiseren. Daardoor zijn leerlingen te vaak op de sbo zijn aangewezen. In dit kader constateren we onvoldoende afstemming en integratie van de verschillende onderdelen en ontwikkelingen die direct gerelateerd zijn aan het WSNS-proces.
- Er is sprake van een complexe problematiek in die zin dat veel van de door ons bezochte swv'en te maken hebben met zowel een logistiek als een implementatieprobleem. Alleen een specifieke en rechtstreeks op de betrokken swv'en gerichte aanpak (maatwerk) zal deze problematiek kunnen oplossen.
- Er is sprake van onvoldoende bestuurskracht en dat leidt tot het instandhouden van de relatieve autonomie van de afzonderlijk deelnemende scholen en haar bevoegde gezagen. Afstemming en integratie van relevante ontwikkelingen en processen wordt daardoor sterk geremd. De landelijke besturenorganisaties kunnen door middel van specifieke ondersteuning en advisering een essentiële rol spelen in het doorbreken van de relatieve autonomie van de afzonderlijk deelnemende bevoegde gezagen. Daarnaast is het van belang dat de leidinggevenden in het swv (bestuurders, coördinatoren en directieleden) greep krijgen op het veranderingsproces dat WSNS is.

Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

Vanzelfsprekend hebben de leden van de expertgroep een aantal richtingen voor oplossingen aangegeven die de swv'en in hun plan van aanpak kunnen verwerken.

Oplossingen voor het doorbreken van de plaatsingsproblematiek:

- Anticiperen op te verwachten leerlingstromen in het swv door een structurele en nauwgezette registratie van kengetallen die betrekking hebben op in- en uitstroom en het grensverkeer.
- Capaciteitsuitbreiding van de voorziening voor sbo in overeenstemming met de geregistreerde kengetallen en het daaraan gekoppelde plaatsingsbeleid en in afstemming met het uitgangspunt van het WSNS beleid: het zoveel mogelijk handhaven van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte in het reguliere basisonderwijs.
- Verantwoord hanteren van een aantal instroommomenten in de sbo per schooljaar.
- Formuleren van heldere aanmeldings- en toelatingscriteria ten behoeve van zowel de permanente commissie leerlingzorg als de speciale school voor basisonderwijs in afstemming met en in aansluiting op de opnamecapaciteit van de sbo en het niveau van het implementatieproces in het swv.
- Ontwikkelen van projectmatige impulsen die gericht zijn op de versterking van de zorgkwaliteit van het onderwijs in de swv'en, het management en bestuur van de swv'en en het sturen op relevante kengetallen.
- Ontwikkelen van een instrumentarium en van expertise waarover het totale swv kan beschikken om leerlingen met een specifieke zorgbehoefte in het basisonderwijs te kunnen blijven begeleiden.
- Ontwikkelen van een cultuurveranderingsproces als het gaat om het blijvend begeleiden van zorgleerlingen in het basisonderwijs.

Gerichte maatregelen

Voor het aanpakken en voorkomen van plaatsingslijsten in het primair onderwijs is het van groot belang om gerichte maatregelen te nemen en specifieke impulsen te geven, gericht op de volgende negen thema's:

1. De zorgkwaliteit van de basisschool
2. De veelverwijzende basisscholen
3. De relevante kengetallen
4. De bovenschoolse zorg
5. De afstemming van de diverse beleidsterreinen
6. De speciale basisschool
7. De personeelsproblematiek
8. De bestuurskracht
9. De grenzen aan het zorgbudget

De eerste acht thema's zijn inhoudelijk van karakter en hebben een relatie met zowel het logistiek probleem als met het implementatieproces. Het negende thema is voorwaardelijk van aard. De basis voor het bepalen van deze hoofdthema's is gelegd door de knelpuntenanalyse per samenwerkingsverband.

In combinatie met het in de inleiding gememoreerd tijdrovende veranderingsproces zijn deze thema's aanleiding tot het ontstaan en bestaan van plaatsingslijsten en sterk wisselende wachttijden voor leerlingen die op een plaatsingslijst staan.

Alleen krachtige impulsen op landelijk niveau, zowel generiek als specifiek van aard, kunnen leiden tot het oplossen en voorkomen van plaatsingslijsten en wachttijden.

Daarbij is het van belang dat wordt onderkend dat er in een fors aantal swv'en sprake is van een geïntegreerde problematiek. Dat wil zeggen dat de oorzaken van het ontstaan van een plaatsingslijst niet zijn af te leiden van één enkel thema, maar te wijten zijn aan problemen binnen een combinatie van de verschillende thema's.

In de maatregelen en impulsen zal derhalve rekening gehouden moeten worden met een flexibele toepassing van de uitvoering daarvan. De te nemen maatregelen en uit te voeren impulsen moeten wel gekoppeld worden aan een inspannings- en resultaatverplichting voor de samenwerkingsverbanden.

Plan van aanpak

Aanbevelingen op het niveau van de swv'en zijn gericht op de eerste acht inhoudelijke thema's. Bij de aanpak en oplossingsstrategie moet echter sterk rekening gehouden worden met de specifieke en sterk individueel bepaalde problematiek. Ieder swv heeft zo haar eigen problemen en daarop moet worden ingespeeld.

Daarom stellen we het volgende voor:

- Het swv ontwikkelt en formuleert een plan van aanpak dat sterk inspeelt op de geanalyseerde problematiek.
- Het plan van aanpak bevat een prioriteitenstelling, stappenplan en tijdpad en is gebaseerd op de acht inhoudelijke thema's.
- Het plan van aanpak is gerelateerd aan een helder omschreven inspannings- en resultaatverplichting.
- Het swv maakt bij de uitvoering van het plan van aanpak gebruik van landelijke, regionale en lokale maatregelen die in het kader van WSNS worden genomen.

4. Opzet en aanpak van het onderzoek

Opdracht aan de expertgroep

De opdracht aan de expertgroep was om een diepteonderzoek te doen. Die dieptebenadering heeft tot doel om bij een aantal samenwerkingsverbanden na te gaan welke knelpunten zich voor doen (maatwerk) en wat daarvoor goede oplossingen zijn. Dit in tegenstelling tot een breedtebenadering, waarbij het onderzoek zich richt op alle swv'en.

Dit diepteonderzoek concentreerde zich op samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage (boven 4 %) en/of een wachtlijst in het recente verleden (1999-2000 en/of 2000-2001). In een enkel geval zijn er ook gesprekken gevoerd met verbanden waar een plaatsingslijst dreigde te ontstaan.

Alle swv'en krijgen in het kader van het plan van aanpak Plaatsingsproblematiek éénmalig extra middelen. Verbanden die in aanmerking komen voor de dieptebenadering krijgen als extra faciliteit de mogelijkheid om samen met de experts een knelpuntenanalyse op te stellen als basis voor een plan van aanpak. Aan de experts is gevraagd over de knelpunten te rapporteren aan het Ministerie van OCenW en voorstellen te doen om hardnekkige knelpunten te bestrijden in de periode die daarop volgt. Door het versterken van de planning- en zorgcapaciteit van de swv'en moet men op termijn in staat zijn de plaatsingstijd te bekorten tot maximaal drie maanden per leerling.

De taakstelling van de experts is als volgt te omschrijven:

- Het analysekader omvat het gehele zorgtraject.
- De experts doen algemene aanbevelingen aan alle verbanden over het voorkomen van plaatsingslijsten en het versterken van de zorgcapaciteit in het swv.
- Samenwerkingsverbanden met (complexe) problemen worden benaderd en ondersteund bij een knelpuntenanalyse en het ontwerpen van een plan van aanpak op maat.
- Er wordt een eindrapport samengesteld waarin wordt ingegaan op knelpunten die niet kunnen worden opgelost met reguliere bekostiging en de extra impuls. De experts doen aanbevelingen over het oplossen van deze knelpunten.

Samenstelling, opzet en werkwijze

Bij de samenstelling van de expertgroep is gekeken naar mensen met veel ervaring in het WSNS-proces. Zij zijn afkomstig uit instellingen die een rol spelen in de landelijke ondersteuning en beschikken over expertise die elkaar aanvult. In een enkel geval is er gebruik gemaakt van expertise vanuit andere organisaties.

De expertgroep bestaat uit: Jos Scheffers (KPC-groep), Tijn Nuyens (Interzuilair swv Barendracht), Jan van Iwaarden (RPCZ), Ben de Reu (RPCZ), Roel Weener (Seminarium voor Orthopedagogiek) en Jan Schildmeijer (APS). Aanvullende adviezen zijn gegeven door onder meer dhr. Be Keizer (VOS/ABB).

De experts hebben gekozen voor een vorm van actieonderzoek door de analyse per samenwerkingsverband rechtstreeks te koppelen aan mogelijke interventies in het proces. Er is mede gebruik gemaakt van reeds bekende gegevens. Het jaarlijks onderzoek van de inspectie, uitgevoerd in het najaar, geeft op hoofdlijnen aan welke oorzaken aan de plaatsingslijst ten grondslag liggen. In de tweede voortgangsrapportage WSNS van OCenW in februari 2001 is een overzicht gegeven van relevante kengetallen en beleidsimpulsen.

Niet alle swv'en met de geschetste problematiek zijn door de experts bezocht.

Na de vrijwillige aanmelding is in februari een overzicht gemaakt van verbanden die zich niet hadden gemeld. Deze zijn allemaal telefonisch benaderd. Uiteindelijk zijn er met 15 verbanden geen gesprekken gevoerd met.

Redenen om niet deel te nemen aan het onderzoek:

- Het swv gaf aan geen hulp nodig te hebben omdat men op eigen initiatief ontwikkelingen in gang had gebracht die het plaatsingsprobleem zouden moeten “tackelen”.
- Deelname aan het onderzoek naar de plaatsingsproblematiek had geen verplichtend karakter.

De verbanden hebben wel allemaal de gevraagde gegevens ingezonden (118 reacties). In totaal zijn 103 samenwerkingsverbanden bezocht, waarbij in enkele situaties (Den Haag, Utrecht, Tilburg) gelijktijdig gesproken is met meerdere verbanden.

De swv'en zijn tenminste éénmaal bezocht door de experts. In veel gevallen volgde op basis van het eerste bezoek een vervolgspraak. De gesprekken met en bezoeken aan de swv'en hebben onder grote tijdsdruk gestaan. De feitelijke uitvoering vond plaats in de periode januari/mei 2001. Dat had alles te maken met het relatief late moment van aanmelding van veel swv'en en met praktische problemen zoals de onmogelijkheid tot een afspraak te komen. Om die reden zijn er in een later stadium telefonische gesprekken gevoerd met vijftien swv'en. De respons op de bezoeken en de gesprekken was in het algemeen zeer positief.

Om een verantwoord beeld te krijgen van de problemen in de swv'en hebben de experts de volgende middelen benut in hun analyse:

- Gesprekken met coördinatoren en sleutelfunctionarissen in verbanden.
- Analyse van sturingsdocumenten van de bezochte swv'en (zorgplan, verslagen e.d.).
- Overzichten van relevante kengetallen vanuit zowel de swv'en als OCenW.
- Brongegevens van het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1999-2000, mei 2000, J.v.d.Pluijm).
- Relevante literatuur.
- Inventarisaties van de huidige stand van zaken m.b.t. het plaatsingsprobleem vanuit de verbanden met een hoog deelnamepercentage en/of een plaatsingslijst.
- Inventarisatie van een hoge directe instroom vanuit de verbanden.

Op grond van de analyse hebben de experts een breed inzicht gekregen in de implementatievraagstukken en de logistieke problemen die zich voordoen.

Per samenwerkingsverband kent men een eigen problematiek. De leden van de expertgroep hebben een probleemanalyse en een advies gegeven aan elk samenwerkingsverband dat is onderzocht.

Door de bestudering van de bronnen en de soms intensieve gesprekken, zijn de verbanden geactiveerd de eigen probleemanalyse aan te vullen met activiteiten die zowel op de korte als de lange termijn effect hebben. Daarmee ontstaat een plan van aanpak dat meer is dan een incidentele maatregel omdat het past in het strategisch beleid van het swv. Dat is het resultaat van de participerende werkwijze van de experts.

Hun bezoeken hebben dan ook katalyserend gewerkt. Niet zelden heeft de landelijk impuls dan ook een stimulerend effect gehad op de inspanningen die het samenwerkingsverband zich vanuit eigen beleid getroost. In meerdere gevallen hebben bevoegde gezagen van swv'en en lokale overheden extra impulsen gegeven om meer greep te krijgen op de problemen in het swv.

Op dit moment (september 2001) zijn nog niet van alle swv'en de plannen van aanpak beschikbaar die, als bijlage bij het zorgplan, door hen worden ontwikkeld. De reden is dat een gering aantal samenwerkingsverbanden meer tijd en overleg nodig heeft om de door de experts geformuleerde specifieke aanbevelingen in beleid te vertalen. De experts hebben aangeboden desgewenst commentaar te geven op de operationele vertaling van de hoofdlijnen, zoals die zijn neergelegd in de verslaggeving per swv.

Tijdens het onderzoek heeft de expertgroep contacten onderhouden met:

- Het Ministerie van OCenW. Op ambtelijk niveau (adviseur) werden contacten onderhouden, met name gericht op het verstrekken van kwantitatieve gegevens over diverse relevante items (deelname, in- en uitstroom, onverwachte instroom en dergelijke).
- De werkgroep plaatsingsbeleid.
- Een samenwerkingsverband van de onderzoeksinstituten IVA van de TU Eindhoven (arbeidsmarktvragestukken) en ITS van de KU Nijmegen (toegepaste psychologie). Door hen is een systeemdynamische analyse opgesteld (Wachlijsten in het speciaal onderwijs, februari 2001).

Continuering van de aanpak

De analyse van de experts geeft een breed zicht op de achtergronden van het plaatsingsprobleem. Algemene impulsen aan het totale proces van Weer Samen naar School zijn voor de verdere voortgang noodzakelijk. WSNS is nog lang niet afgerond. Daarnaast is het nodig specifiek in te gaan op situaties die extra steun behoeven omdat de condities er ongunstiger zijn dan elders. Het gaat hierbij om zestig swv'en die zowel knellende implementatievraagstukken moeizaam of niet kunnen oplossen als aan logistieke problemen het hoofd moeten bieden. Er is dan sprake van een complexe problematiek omdat de verschillende aspecten op elkaar ingrijpen. Of zoals eerder gezegd: daar hangt alles met alles samen.

Algemene aanbevelingen zijn voor deze zestig swv'en niet voldoende. Er dient een vertaalslag te worden gemaakt naar de eigen situatie, zodanig dat men in het samenwerkingsverband zelf verder kan. Externe ondersteuning kan daarbij van groot belang zijn. Externe ondersteuners nemen niet de verantwoordelijkheid voor het proces over. Dat blijft liggen bij de eigen leidinggevendenden. Die worden daarvoor wel meer toegerust door additionele ondersteuning. De expertgroep stelt voor om de expertise die tijdens het onderzoek is opgebouwd en ontwikkeld te gebruiken in het vervolgtraject. De uitvoering van de externe ondersteuning kan worden ingebed in de maatregel plaatsingsbeleid.

5. Uit de praktijk

In elk samenwerkingsverband is sprake van een op zich unieke situatie. De problematiek daar kan worden benoemd door een eigen samenstel van factoren. Het voert te ver om in dit rapport de afzonderlijke analyses van alle verbanden op te nemen. Om een beeld te geven is daarom gekozen voor het beschrijven van drie representatieve verbanden, die als cases anoniem in beeld zijn gebracht. In de bijlage is een kort overzicht opgenomen van alle door de experts bezochte verbanden.

Casus 1: “de vrijblijvendheid voorbij”

Probleemstelling

Het swv heeft een fors plaatsingsprobleem dat veroorzaakt wordt door zowel logistieke problemen als problemen op het niveau van het implementatieproces.

Kengetallen

Het gaat om een grote swv met 79 basisscholen en drie sboscholen.

Van de 23.204 leerlingen in het schooljaar 2000/2001 bezoeken er 878 leerlingen het speciaal basisonderwijs. Dat is een deelnamepercentage van 3,78%. In het schooljaar 1996/1997 was dat percentage nog 4,65%. Men slaagde er jaarlijks in het percentage met zo'n 0,3 % te verminderen. In vijf jaar tijd daalde het leerlingaantal in het sbo met 147 leerlingen, terwijl het totale leerlingaantal steeg met 1472.

Echter: jaarlijks wachten er veel leerlingen om toegelaten te worden tot het sbo. Per 1 april 2000 waren dat 110 leerlingen. Na toelating tot het sbo met ingang van het nieuwe schooljaar (er is één instroommoment) daalde de wachtlijst tot bijna nul omdat de instroom tot nu toe vrijwel gelijk is aan de uitstroom. Per 1 november 2000 stonden er al weer 31 leerlingen op de wachtlijst. Anno februari 2001 groeide de wachtlijst tot 85 leerlingen en op 1 mei van dit jaar waren er 202 leerlingen aangemeld.

Momenteel worden er 220 leerlingen per jaar in het sbo geplaatst. De verwachting is dat er op 1 augustus 260 beschikkingen zullen zijn, zodat het nieuwe schooljaar start met 40 plaatsen ‘tekort’. De directe instroom van leerlingen uit de regionale expertise centra (REC), de internaten, de medische kinderdagverblijven (MKD) en uit speciale basisscholen in andere regio's bedraagt 10% (20 leerlingen) en blijft daarmee onder het landelijk gemiddelde.

Knelpunten

“Het is ingewikkeld om de knop om te krijgen”, aldus de coördinator van het swv. Daarmee bedoelt hij dat men er niet in slaagt om de verwijzing naar het sbo verder te verminderen, terwijl men wel weet hoe het zou moeten. Dat staat dan ook uitstekend verwoord in het Zorgplan 2000-2004. Daarin wordt een evenwichtige en samenhangende visie en een voorgestane ontwikkeling beschreven op en over het beleid dat de scholen in het samenwerkingsverband zouden moeten voeren. De instrumenten van het Procesmanagement primair onderwijs (PMPO) zijn daarbij ingezet en gebruikt. Bijna alle scholen kiezen voor de oriëntatie ‘afstemming’, zo blijkt uit het Zorgplan. Daarbij moet het onderwijs zodanig worden ingericht dat het aansluit bij de verschillende mogelijkheden en behoeften van kinderen. Maar het lukt vooralsnog niet om dat beleid te realiseren.

Het betekent dat van een gedurende het schooljaar groeiend aantal leerlingen is vastgesteld dat ze een andere onderwijsaanpak nodig hebben (in het sbo). Ze krijgen die echter niet omdat ze er op moeten wachten. De basisscholen waar ze die wachttijd doorbrengen slagen er overwegend niet in om in die periode adequaat onderwijs te verzorgen. Concreet is er

momenteel sprake van een 'crisissituatie' voor zo'n 30 leerlingen. Daarbij tekent men aan dat het voor de kwalificatie crisis van belang is om goed te definiëren wát nu precies een wachtlijst is. Gaat het dan om bij het sbo aangemelde leerlingen óf leerlingen met een beschikking? Maar het gaat er daarbij ook om wat wel of niet acceptabel is voor het eigen swv. Binnen dit swv vindt men het acceptabel is dat leerlingen die per 1 april aangemeld worden, geplaatst worden per 1 augustus. Men vindt het niet acceptabel dat leerlingen vanaf 1 oktober tot 1 augustus op de wachtlijst staan.

De – inmiddels goed geschoolde – intern begeleiders weten wel hoe in hun school één en ander gerealiseerd zou moeten worden. Zij krijgen dat echter niet van de grond. Dat komt onder andere omdat hun directeur (nog) niet goed weet om te gaan met verschillende en soms tegenstrijdige verwachtingen van bestuur, leraren en ouders.

Uiteraard groeit de wachtlijst omdat de PCL beschikkingen afgeeft. De PCL geeft de beschikking af als de basisschool overtuigend kan aangeven dat ze 'er alles aan gedaan hebben'. Volgens de coördinator heeft de PCL niet nu al de taak om 'selecterend' te zijn. Voor dit specifieke swv zou dat wel een toekomstige beleidsontwikkeling kunnen zijn.

Oplossingen

In de beleidsvoornemens van het samenwerkingsverband van februari 2001 worden een aantal nieuwe maatregelen en acties voorgesteld. De kern daarvan is schaalverkleining. In een nieuw systeem zouden bij voorkeur geografisch geclusterde basisscholen een deelverband vormen met één sbo-school. Die cluster werkt dan met een eigen budget, per school een schoolontwikkelingsplan en een zorgsysteem, met een 'zorgoverleg' en een werkwijze met handelingsplannen. Daarbij zou extra geïnvesteerd moeten worden in veel verwijzende basisscholen en zou in zo'n deelverband een steunpunt gevormd moeten worden in de vorm van een hulpklas gekoppeld aan het basisonderwijs.

Deze voorstellen hebben het niet gehaald. Scholen bleken niet bereid om in zo'n geografisch bepaald (en daarom beperkend) cluster samen te werken. Vooral niet omdat men dan zou zijn aangewezen op de expertise van één bepaalde sbo-school. De ene sbo-school wordt als 'beter' beschouwd dan de andere, ook door ouders. Daardoor zou er een wachtlijst kunnen ontstaan voor één sbo-school, terwijl er op een andere sbo-school in het swv nog plaats is!

In het conceptplan van aanpak, dat in juni in het samenwerkingsverband aan de orde is gekomen, worden nu vier voorstellen gedaan die als alternatief voor het oorspronkelijke idee van clustering/schaalverkleining moeten dienen:

- vergroting van de capaciteit van het sbo, waaronder de huisvesting;
- een nieuw systeem van bekostiging voor het sbo (met aparte bekostiging voor Jonge Risico Leerlingen), met duidelijke spelregels voor het vormen en opheffen van groepen in het sbo;
- bevorderen van bao-bao plaatsingen, door basisscholen die aan een aantal criteria voldoen voor 'goed zorgsysteem' (bijvoorbeeld een hulpklas) van extra middelen uit het swv te voorzien. Deze middelen bedragen 379 fre, aangevuld met de fl. 200.000 extra van de maatregelen m.b.t. de wachtlijstproblematiek;
- plaatsingstrajecten voor leerlingen op de wachtlijst waarbij in overleg met ouders, school en swv een traject wordt uitgezet voor die leerling met ambulante begeleiding uit het sbo. De mogelijkheden daartoe worden verruimd.

Conclusies en perspectief

De expertgroep constateert dat er een aantal belemmerende factoren zijn die een succesvolle aanpak in de weg staan.

1. Het swv zou gebaat zijn met een task-force met als motto 'de vrijblijvendheid voorbij'. Op zich waardevolle – en elders succesvolle – strategieën komen niet van de grond. Dat komt onder meer omdat er geen goede verhouding is tussen de autonome beleidsvrijheid van scholen en schoolbesturen en de bevoegdheden van het swv.

Dat is ook niet eenvoudig met 20 schoolbesturen en 82 scholen. Het neemt niet weg dat een effectief evenwicht gevonden zou moeten worden tussen de beleidsvrijheid van individuele scholen en schoolbesturen en het door diezelfde schoolbesturen gezamenlijk voorgestane beleid van het samenwerkingsverband. Gezamenlijke verantwoordelijkheid als principe is immers niet genoeg. Het gaat om gedrag waar dat uit blijkt!

De coördinator is slechts coördinerend werkzaam. Hij heeft geen mandaat of bevoegdheden zodat van hem dan ook niet een 'doorbraak' verwacht kan worden. Het Zorgplan vermeldt dat het samenwerkingsverband alleen verantwoordelijk is voor het voeren van een stimulerend beleid op het gebied van onderwijsinnovatie.

2. De uitgangspunten en voornemens worden niet voorzien van resultaatverplichting en – rapportage. Dit wordt bevestigd door de resultaten van een opinieonderzoek naar het functioneren van dit samenwerkingsverband. Daarin scoren een aantal essentiële aspecten een onvoldoende:

- coördinatie van een optimale inzet van deskundigheden en afstemmen van vraag en aanbod met betrekking tot ondersteuning;
- systematisch volgen van ontwikkelingen en bewaken van de kwaliteit van bovenschoolse zorg;
- vastgestelde criteria hanteren voor beoordeling van uitgevoerde activiteiten.

3. De kengetallen worden niet voldoende benut om beleid te ontwikkelen. Er zijn voorbeeld gegevens over het verwijzingsgedrag van basisscholen, maar er wordt niets mee gedaan. Zo bleek tijdens het tweede gesprek met de expert dat er 11 basisscholen met een hoog verwijzingspercentage zijn (hoger dan 5%).

Nadere analyse leerde dat dit overwegend 'GOA-scholen' zijn (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), maar men is er nog niet in geslaagd om vanuit een gezamenlijk beleidskader in de scholen bepaalde veranderingen en verbeteringen te realiseren. Dit zou alsnog dienen te gebeuren.

4. Het speciaal basisonderwijs wordt in het Zorgplan niet in relatie gebracht met een oplossing voor de wachtlijstproblematiek. De kerntaken worden beschreven en de aanwezige expertise zal dit schooljaar geïnventariseerd worden. Bij de gesprekspartners bestaat de verwachting dat het sbo niet in staat zal zijn om de te verwachten wettelijk verplichte drie instroommomenten te realiseren. De huisvestingsproblemen vormen daarbij een belangrijke factor. Daarbij redeneert men als volgt: als er meer leerlingen tussentijds worden toegelaten (namelijk vóór dat de schoolverlaters in het sbo vertrokken zijn), is er meer ruimte nodig en meer personeel en materiële middelen. Een instroommoment bij de start van het schooljaar waarbij de totale plaatsingsruimte in één keer gevuld wordt, is dus vanzelfsprekend. Drie plaatsingsmomenten zouden in de redenering leiden tot substantiële groei van het sbo. Het toelatingsbeleid en de schoolorganisatie van het sbo dient dan ook onderwerp van discussie en actie te worden in het Plan van aanpak.

5. De expertgroep is gevraagd advies te geven bij de beleidsvoornemens van februari 2001. Dat is ook gebeurd en de aanbevelingen hadden, buiten de al eerder genoemde aanbevelingen als afstemming met overige beleidsterreinen, resultaatgerichte afspraken en sturing op kengetallen, betrekking op:

- het opzetten en invoeren van een systeem van intervisie en collegiale consultatie binnen en tussen scholen;
- de verbetering van de positie en de status van intern begeleiders;
- het opzetten van systematische zelfevaluatie en rapportage;
- het van het begin af betrekken van scholen bij het kiezen voor nieuwe werkwijzen;
- een heldere omschrijving van functie en taken van de PCL;
- het planmatig, meerjarig en resultaatgericht werken op drie niveaus: de klas, de school en het samenwerkingsverband.

De gesprekspartners gaven aan deze adviezen als zeer waardevol ervaren te hebben. Het is dan ook aan te bevelen deze adviezen te betrekken bij het definitieve Plan van aanpak.

Bronnen

- Twee gesprekken met vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband.
- Zorgplan 2002-2004.
- Kengetallen OC&W.
- Beleidsvoornemens WSNS (januari en april 2001).
- Nieuwsbrief WSNS, juni 2001-06-14.

Casus 2: “de groepsleraar centraal”

Probleemstelling

Het swv heeft zich tot doel gesteld om het relatief hoge deelnamepercentage terug te dringen en heeft daar een tijdpad aan verbonden. Planningsproblemen van zowel logistieke aard als op het niveau van de implementatie belemmeren het realiseren van dat doel.

Kengetallen

Het swv is boven de gemiddelde grootte met een leerlingenaantal van circa 7700 (2000). Er zijn 29 basisscholen en 2 scholen voor speciaal basisonderwijs. Aanvankelijk was er in het gebied sprake van een relatief hoog deelnamepercentage van 5,14% in '97 tot 4,36% op 1 oktober 2000. De doelstelling van het bestuur is een jaarlijkse daling van ca 0,3% tot ca 3,8% in 2002. Er is een wachtlijst die zich jaarlijks opbouwt tot ongeveer 55 leerlingen (mei 2001). Men heeft inzicht in de gemiddelde verwijzingscijfers van de basisscholen. Die liggen rond de 1%. Het aandeel van de instroom vanuit de basisschool in het sbo schommelt per jaar. Op de laatste teldatum respectievelijk 71-75-66%. Dat wil zeggen dat rond éénderde van de leerlingen afkomstig is van sbo buiten de regio of vanuit WEC instellingen, MKD-en en sbo's in andere aanpalende swv'en.

Knelpunten

Het algemene niveau van de deelname aan het sbo is hoog te noemen. De referentiebegroting gaat uit van 4,1% deelname, besteding van het volledige zorgbudget voor de kosten van de sbo-school en een sober ingerichte bovenschoolse zorg. Wordt dat in aanmerking genomen dan is de conclusie dat het samenwerkingsverband op de goede weg is maar dat het simpelweg tijd kost om het gestelde doel te behalen.

Om het deelnamepercentage in 2002 terug te dringen tot 3,8% is het nodig de verwijzing vanuit het basisonderwijs verder terug te brengen. Dat kan eventueel gerealiseerd worden door een beperking van de instroom vanuit het basisonderwijs.

Het samenwerkingsverband geeft zelf aan de volgende knelpunten te onderkennen.

- Het hoge deelnamecijfer ondanks de winst die is gemaakt.

- De lengte van de plaatsingslijst en de zorg voor kinderen door de basisschool in de wachtperiode.
- De grote verschillen tussen basisscholen met betrekking tot het verwijzingsgedrag.
- De directe instroom in het sbo en het tekort schieten van de mogelijkheden die te beïnvloeden.
- De kosten van de groepen voor jonge risicokinderen en het inzicht in de achtergronden, en de kosten van het herhalingsonderzoek na twee jaar.
- De tendens later te verwijzen in de onderbouw zodat het effect van vroege signalering en behandeling met kans op terugkeer in de basisschool negatief wordt beïnvloed.
- Het tekort aan middelen voor inzet in het basisonderwijs. Dat wil zeggen preventief ter voorkoming van verwijzing of voor aangepaste opvang. (Jaarlijks komt er wat extra geld, maar het blijft onvoldoende).
- De groepsleraren zijn bij de deskundigheidsbevordering teveel buiten beeld gebleven. Die heeft zich vooral en met succes geconcentreerd op de intern begeleiders. Men wil verbeteringen op het gebied van jonge risicoleerlingen, dyslexie, omgaan met opvallend gedrag en de communicatie met de ouders.
- Versterking van de contacten tussen het zorgplatform en de basisscholen als het gaat om de terugkoppeling van gegevens vanuit het onderwijskundig rapport en de adviezen voor begeleiding in de basisschool.
- De versterking van de toegang van de basisschool tot het bureau Jeugdzorg en andere externe ondersteuners.

Oplossingen

Naast de hierboven genoemde knelpunten heeft het samenwerkingsverband ook sterke punten die kunnen bijdragen aan een oplossing voor de problemen.

- Het realiseren van de kwantitatieve doelstellingen.
- Versterking van de vaardigheden van leraren, intern begeleiders en directieleden in het omgaan met verschillen. Er is een positieve ervaring in de ondersteuning door het sbo en andere deskundigen.
- De netwerkbijeenkomsten van de intern begeleiders zijn zeer bevorderlijk voor het draagvlak.
- De structuur van de bovenschoolse zorg is helder, procedures in de verschillende fasen van het zorgtraject zijn inzichtelijk en bruikbaar gebleken.
- Het zorgplatform adviseert in toenemende mate de basisscholen over leerlingen die daar gehandhaafd worden.
- Er zijn vormen van directe ondersteuning vanuit het sbo door middel van preventieve ambulante begeleiding en een dyslexiecentrum.
- In de praktijk heeft men verbindingen gelegd met projecten binnen het onderwijskansenbeleid.

Tussen november en april zijn er gesprekken geweest met de coördinator en in een later stadium tussen de coördinator, een vertegenwoordiger van een besturenorganisatie en het bestuur van het samenwerkingsverband.

In het samenwerkingsverband zelf zijn intensieve discussies gevoerd over de gewenste richting voor toekomstig beleid vanuit hoofdlijnen (strategische opties). Daarbinnen is de extra impuls vanuit de overheid (eenmalige subsidie plan van aanpak plaatsingsbeleid) geplaatst.

Uiteindelijk is daaruit een plan van aanpak ontstaan als bijlage voor het zorgplan dat thans de voorgeschreven route volgt ter goedkeuring.

De discussies hebben een aantal bouwstenen opgeleverd voor een activiteitenplan.

1. In het werkmodel dat is ontwikkeld staat de groepsleraar centraal. Om hem of haar heen worden allerlei activiteiten opgestart die het professioneel handelen van de groepsleraar rechtstreeks moeten versterken. Dat gebeurt door zowel intern als extern de ondersteuning daar op in te richten.

De essentie is de vaardigheid van groepsleraren in het recht doen aan verschillen tussen kinderen. En dan vooral gericht op leerlingen die tot de risicogroepen behoren (opvallend gedrag, dyslexie, hoogbegaafden en jonge risicokinderen). Daarmee zijn kort de vier groepen leerlingen getypeerd die tezamen zeven percent van de schoolbevolking uitmaken (Bron: inspectierapport 2000). De focus ligt daarbij op het signaleren van problemen, het werken met handelingsplannen en het omgaan met de ouders.

2. Dit werkmodel moet worden ingebed in de schoolorganisatie. De verantwoordelijkheid voor het zorgbeleid ligt bij besturen en directies. De directies worden derhalve ook direct geschoold op dit aspect van het kwaliteitsbeleid van de school. De intern begeleiders spelen een sleutelrol in de interne ondersteuning door extra aandacht voor de eigen onderzoeksvaardigheden (onder andere het leren afnemen van pedagogisch-didactisch onderzoek, het beheer van de systemen (leerlingdossier, onderwijskundig rapport) en vooral ook de coördinatie van het hele proces en de coaching van de leraren.

3. Het samenwerkingsverband moet dit proces extern ondersteunen door middel van deskundigheidsbevordering en coaching van bovengenoemde functionarissen. Per onderdeel moet dit worden uitgewerkt en ondersteund door deelname van het sbo-team, collegiale consultants, orthopedagogen en andere deskundigen uit instellingen als het dyslexiecentrum van de Onderwijsbegeleidingsdienst, de afdeling jonge risico kinderen van het Seminarium voor orthopedagogiek en het Jeugdadviessteam (Jat).

Het plan van aanpak is verder uitgewerkt in een activiteitenplan met een begroting.

Conclusies en perspectief

Het samenwerkingsverband heeft een expliciete beleidskeuze gemaakt voor het versterken van het voortraject. Op deze wijze wil men de zorgkwaliteit aan de basis te vergroten. De keuze voor de leraar als sleutelfunctionaris ligt daarbij voor de hand. Hij is immers eerstverantwoordelijk voor het primair proces. Als de leraar onvoldoende in staat is tegemoet te komen aan de instructie- en ondersteuningsbehoeften van het kind wordt hij door anderen ondersteund..

Het sterke punt in het plan is de onderlinge samenhang. In het werkmodel komen de dwarsverbindingen in beeld. Daardoor komt het samenwerkingsverband als kennisnetwerk goed uit de verf. Er wordt op brede schaal gebruik gemaakt van de beschikbare expertise. Eventueel kan er een aanvulling plaatsvinden op het gebied van de monitoring en evaluatie van het proces (kwaliteitszorg binnen het samenwerkingsverband).

Casus 3 “Kengetallen benutten en sturen op resultaatgerichte afspraken”

Probleemstelling

De instroom van leerlingen uit een aanpalend swv neemt structureel toe en doet de inspanningen teniet om het verwijzingspercentage terug te dringen. Er is dus duidelijk sprake van een planningsprobleem op logistiek niveau. Er is ook behoefte aan afstemming met het aanpalend swv (implementatie).

Kengetallen

Het samenwerkingsverband is een relatief klein samenwerkingsverband met 3625 leerlingen, 18 basisscholen en 1 school voor speciaal basisonderwijs. De wachtlijstproblematiek speelt ook in dit samenwerkingsverband een rol. In oktober 2000 stonden 5 leerlingen op de wachtlijst die niet geplaatst konden worden op de speciale basisschool. Deze wachtlijst groeit in de loop van het schooljaar. De sbo-school kent één plaatsingsmoment, namelijk augustus aan het begin van het nieuwe schooljaar.

Per jaar worden gemiddeld 11,8% van de sbo-leerlingen rechtstreeks geplaatst, zonder tussenkomst van de basisschool.

Knelpunten

De kern van de problematiek is het groeiend aantal leerlingen met een positieve beschikking, dat vanuit een basisschool in een ander, aanpalend, samenwerkingsverband, naar de speciale school voor basisonderwijs komt. Van de twaalf leerlingen die in maart 2001 bij de PCL in de procedure zaten voor toelating bij de sbo-school zijn acht kinderen uit een ander samenwerkingsverband. In de afgelopen jaren varieerde de instroom vanuit een ander swv van 48% tot 30% van het totaal aantal toegelaten leerlingen.

De coördinatiegroep constateert dan ook dat de inspanning die het swv doet om het verwijzingspercentage zo laag mogelijk te houden, teniet wordt gedaan door de instroom vanuit een ander samenwerkingsverband.

Een bijkomend probleem is de duur van de bekostiging van de instroom vanuit het andere samenwerkingsverband. De zorgmiddelen van grensverkeer worden voor maximaal vier jaar overgemaakt. Men gaat er van uit dat een leerling niet langer dan vier jaar in de sbo-school verblijft. De ervaring in het swv is dat steeds meer jongere kinderen vanuit het andere samenwerkingsverband aangemeld worden. De gemiddelde verblijfsduur wordt daardoor langer dan vier jaar. Die kan worden bekort door terugplaatsing in het basisonderwijs maar dat komt in dit swv bijna niet voor.

Hoewel al meerdere keren overleg is geweest met het aanpalende samenwerkingsverband, is het niet gelukt om overeenstemming te bereiken over een definitieve oplossing van het probleem van het grensverkeer.

De verwachting is dat het percentage kinderen dat vanuit een ander samenwerkingsverband instroomt niet zal verminderen. Het imago van de sbo-school speelt daarbij een rol.

Ouders in het andere samenwerkingsverband kiezen vaak voor deze school.

De vraag is op welke manier de instroom beïnvloed kan worden. Het streven is om uit te komen op een verwijzingspercentage van ongeveer 3,5%. Door instroom van een ander swv wordt dat streefdoel niet gehaald.

Daarnaast speelt ook nog steeds de zorg voor een kwalitatief goede opvang binnen de basisscholen. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in deskundigheidvergroting van de intern begeleiders en de ambulante begeleiders.

De PCL maakte ieder jaar een uitgebreid jaarverslag waarin niet alleen kwantitatieve gegevens zijn vermeld, maar waar ook een inhoudelijke analyse van de problemen van de aangemelde kinderen een onderdeel van het verslag vormt. De PCL heeft niet alleen de taak te bepalen of leerlingen toelaatbaar zijn tot de sboschool, maar ook de taak een analyse uit te voeren van haar werk en te rapporteren aan het bestuur. Het swv heeft op basis van de gegevens van de PCL initiatief genomen om nascholing aan te bieden aan de intern begeleiders. De vraag is of dit beleid nog verder aangescherpt kan worden.

Oplossingen

De expertgroep heeft zich bij de analyse van de problematiek in het swv vooral gericht op het verbeteren van acties die gedeeltelijk al gestart zijn. Maar er zijn ook adviezen gegeven die een nieuwe richting aangeven.

1. De oplossingen voor het inkomend grensverkeer zullen vooral gezocht moeten worden via overleg met het andere samenwerkingsverband, waar de instroom voor een groot gedeelte vandaan komt. Er moeten concrete afspraken worden gemaakt over het overhevelen van middelen voor de periode die de leerling doorbrengt in het sbo. Er kan echter ook gekeken worden naar oplossingen in de vorm van gesprekken met ouders, duidelijke voorlichting over de procedure, enzovoort. Dit laatste heeft vooral als doel om de keuzes die ouders maken vroegtijdig te beïnvloeden.

Dit kan alleen maar slagen als alle partijen in de twee samenwerkingsverbanden er aan meewerken. De twee coördinatoren zullen regelmatig overleg moeten hebben om na te gaan op welke punten de afspraken nagekomen worden en eventueel verbeterd moeten worden.

2. De gegevens van de PCL zijn een prima basis om het beleid op te sturen. Tot nu werd met die gegevens weinig gedaan. De kengetallen moeten gebruikt worden voor de volgende doelen:

- Bepalen welk onderwijs de sbo-school moet verzorgen.
- Bepalen welke inhoudelijk impulsen nodig zijn om de zorgcapaciteit op de basisscholen te vergroten.
- Scholen met een hoog verwijzingspercentage helpen om de zorgcapaciteit te vergroten.

3. De kengetallen moeten niet alleen een instrument zijn voor de coördinatiegroep, maar moeten ook aan de deelnemers in het samenwerkingsverband bekend zijn. Door de kengetallen voor alle deelnemers inzichtelijk te maken ontstaat een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het beleid dat door het samenwerkverband is uitgestippeld.

Het is nodig om meer inzicht te krijgen in de zorgcapaciteit van elke school. Daarvoor moeten meer gegevens van elke school verzameld worden. De gegevens van de inspectie, verzameld met het schooltoezichtinstrument kunnen daarvoor uitkomst bieden.

4. De school voor speciaal basis onderwijs zal meerdere plaatsingsmomenten per jaar moeten instellen om een wachtlijst te voorkomen. Daarvoor is een flexibelere organisatie van de sbo-school nodig.

Conclusies en perspectief

De extra eenmalige middelen die voor het swv beschikbaar zijn in het kader van de subsidieregeling plaatsingsproblematiek WSNS kunnen aangewend worden om:

- Afstemmingsstrategieën te ontwikkelen voor de twee samenwerkingverbanden als het gaat om het probleem van het grensverkeer;
- Basisscholen te monitoren met als doel een zorgprofiel te maken van elke basisschool;

- Een goede analyse te maken van de zorgcapaciteit van een aantal veel verwijzende basisscholen;
- Basisscholen extra te begeleiden die moeite hebben om een kwalitatief goede zorg te realiseren (bijvoorbeeld veel verwijzende basisscholen).

De adviezen die de expertgroep heeft opgesteld zijn door het bestuur van het samenwerkingsverband overgenomen. In het plan van aanpak, waarvan het model door de expertgroep is aangeleverd, is concreet beschreven op welke manier gewerkt gaat worden om de eerder beschreven problemen op te lossen.

Dit samenwerkingsverband heeft voldoende mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs op de basisscholen en de speciale school voor basisonderwijs te optimaliseren. Wat vooral aangescherpt moet worden is het benutten van kengetallen om het beleid uit te zetten en te sturen aan de hand van resultaatgerichte afspraken.

Bronnen

- Zorgplannen 2000-2001 en 2001-2002.
- Verslag PCL.
- Leerlingcijfers S.B.O.
- Kengetallen OC&W.
- Gesprek met vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband.

▪

6. De analyse

Inleiding

Dit rapport schetst in de hele breedte de achtergronden van het plaatsingsprobleem. Dat is niet alleen een probleem van logistieke aard maar ook van implementatie van het WSNS-beleid, gekoppeld aan wachtlijsten en lange wachttijden. Bij dit onderzoek is uitgegaan van het begrip integrale leerlingenzorg. Dat behelst het gehele zorgtraject dat zich uitstrekt van extra zorg in de basisschool door een groepsleraar, tot en met plaatsing in het sbo en eventuele terugplaatsing in het basisonderwijs.

Bij de organisatie van dat traject spelen de al eerder genoemde acht inhoudelijke kernthema's een rol. Zoals bijvoorbeeld de zorgcapaciteit van de basisscholen, de bovenschoolse voorzieningen en de wijze waarop de implementatie van de wet primair onderwijs vorm krijgt. Daarnaast is het thema van de bekostiging van belang.

De mate waarin de verschillende knelpunten, zoals in het vorige hoofdstuk geschetst, zich voordoen verschilt per samenwerkingsverband. De experts zijn de knelpunten en problemen dan ook in veel verschillende variaties tegengekomen. Waar het om gaat is de mate waarin de samenwerkingsverbanden erin slagen greep te krijgen op de logistieke planningsproblemen en op de implementatie van de inhoudelijke ontwikkelingen die nodig zijn om een cultuuromslag te realiseren. Dat maakt het verschil uit tussen het ene en het andere samenwerkingsverband.

Achteraf kan men stellen dat men die verschillen had kunnen voorspellen. Bij de start van WSNS begin negentiger jaren waren er immers grote verschillen in deelnamecijfers tussen de verbanden. Die verschillen zijn sterk teruggebracht (zie ook de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer, februari 2001).

Aantallen samenwerkingsverbanden naar deelnamepercentage

Deelnamepercentage	01-10-1994	01-10-1995	01-10-1996	01-10-1997	01-10-1998	01-10-1999	01-10-2000
0% tot 1%	4	4	4	4	4	4	4
1% tot 2%	18	16	17	15	22	18	17
2% tot 3%	58	65	73	76	76	87	90
3% tot 4%	75	77	80	89	90	92	92
4% tot 5%	54	45	39	36	37	39	41
5% of meer	39	41	35	28	19	8	4

Slechts vier verbanden kennen deelnamecijfers boven de 5% (telling oktober 2000). Dat waren er 39 in 1994. Tussen 4 en 5% deelname is er een teruggang in dezelfde periode van 54 naar 41.

(bron: telgegeven ministerie Ocen W, oktober 2000)

Swv'en met hoge deelnamecijfers hebben forse winst geboekt. Voor de betreffende scholen betekent het dat er al een aantal jaren achtereen een streng regiem geldt voor het verwijzingsgedrag van scholen met hoge uitstroomcijfers. In dergelijke situaties wordt het evenwel steeds lastiger "de winst" vast te houden. Men geeft aan dat het verzadigingspunt bereikt is. Het deelnamepercentage nog verder terugdringen kost grote inspanningen. Bovendien kan, als men daar strikt naar kijkt, het daarvoor noodzakelijke nieuwe beleid nauwelijks worden betaald uit het zorgbudget. Het samenwerkingsverband is met goed

beleid op de goede weg, maar heeft simpelweg tijd en nieuwe impulsen nodig voor verder succes.

Daarnaast is er een kleine groep samenwerkingsverbanden waar het niet lukt het verwijzingscijfer naar beneden te krijgen. De getallen zijn over de jaren stabiel of stijgen zelfs licht. Ook daar geldt dat het samenwerkingsverband geplaatst wordt voor implementatie- en logistieke problemen. Men heeft onvoldoende greep op de situatie

Voor beide groepen worden extra eisen gesteld aan de procesleiding. Met eenvoudige middelen lukt het niet meer Algemene maatregelen, hoe belangrijk ook voor het hele primair onderwijs, werken in specifieke situaties niet meer voldoende. Er is dan maatwerk nodig, toegesneden op de eigen situatie van het verband. Dat maatwerk moet beginnen met een diepgaande, breed opgezette probleemanalyse en een daarop toegesneden aanpak.

In veel verbanden staat de zorgstructuur overigens goed op papier en is de kwaliteit van de zorg en de inrichting daarvan verwoord in het zorgplan. De structuur en de systemen die behoren bij beoordeling en verwijzing zijn goed uitgewerkt. Een goed zorgsysteem betekent overigens niet dat er geen sprake zal zijn van een plaatsingslijst. Het bestaan van wachtlijsten is niet direct gerelateerd aan de zorgkwaliteit van het samenwerkingsverband. Net zo min als er rechtstreeks relaties aanwijsbaar zijn tussen de zorgkwaliteit op schoolniveau en het verwijsgedrag van een basisschool.

Wel is het zo dat naarmate een samenwerkingsverband er beter in slaagt oplossingen te bedenken waardoor leerlingen in de basisschool kunnen worden gehandhaafd, de druk op het SBO en dus op het bestaan van een plaatsingslijst afneemt.

Deze analyse van de problemen heeft betrekking op twee hoofdlijnen. De eerste betreft de inhoudelijke verklaringen en de financiële mogelijkheden. De tweede slaat op het implementatieproces.

De analyse van inhoud en voorwaarden

De omvangrijke relevante informatie en gegevens die de expertgroep tijdens haar onderzoek verzamelde, zijn geordend in de volgende acht inhoudelijk thema's en een voorwaardelijk, financieel thema.

De thema's zijn:

- A De zorgkwaliteit van de basisschool
- B De veelverwijzende basisschool
- C De relevante kengetallen
- D De bovenschoolse zorg
- E De afstemming van de verschillende beleidsterreinen
- F De speciale basisschool
- G De personeelsproblematiek
- H De bestuurskracht
- I De grenzen aan het zorgbudget

Voor elk thema volgt hier een korte situatieschets en een analyse. De verschillende thema's zijn wat betreft hun prioriteit ongelijk van grootte. Dat wordt met name duidelijk uit de hoeveelheid tekst per thema.

A. De zorgkwaliteit van de basisschool

Situatieschets

In alle bezochte swv'en is de kwaliteit van de zorg in de school een punt van bespreking geweest. Het ging daarbij altijd om een aantal aspecten, waaronder:

- De handelingsbekwaamheid van de leraren.
- De inrichting van de zorgstructuur in de school.
- Het zorgprofiel van de school en de eventuele verschillen in verwijsgedrag van de scholen in het swv.

De heersende cultuur binnen de swv'en en de basisscholen is gericht op het optimaliseren van de hulpverlening aan individuele leerlingen. Die cultuur is sterk gericht op diagnostiek en het stroomlijnen van procedures en systemen. Kenmerkend daarbij is dat de inzet curatief van aard is en niet of nauwelijks een preventief karakter kent.

Leraren gaan verschillend om met diagnostiek. De een ziet er een reden in om snel te verwijzen (gevoel onvoldoende te kunnen betekenen) De ander ziet wel een probleem, maar meent dat verwijzen geen optie is omdat het samenwerkingsverband strikte regels hanteert. Signaleren is echter wel noodzakelijk omdat dan in een vroeg stadium al actie kan worden ingezet binnen de basisschool.

Vormen van adaptief onderwijs worden in het zorgplan wel genoemd, maar krijgen (nog) geen praktisch vervolg. Het kenmerk van adaptief onderwijs is ondersteuning van (groepen)leerlingen in de basisschool waarbij door middel van differentiatie wordt aangesloten bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling (onderwijs op maat)

Er zijn verschillen in de wijze waarop leraren de zorg binnen de groep inrichten en de mate waarin deze leraren begeleid en ondersteund worden. Met name de bekwaamheid tot differentiëren en het aanbieden van onderwijs op maat is in veel gevallen een punt van zorg. De intern begeleiders, die in alle gevallen op de basisschool aanwezig zijn, komen onvoldoende toe aan het coachen van leraren. Dat komt met name vanwege een structureel gebrek aan voldoende faciliteiten. De intern begeleider richt zich vaak noodgedwongen op beheersmatige en procedurele taken. Daardoor komen essentiële aspecten uit de zorg als leerlingbesprekingen en het ontwikkelen en uitvoeren van handelingsplannen onvoldoende uit de verf.

Het doel van WSNS wordt in overgrote meerderheid door de basisscholen onderschreven en erkend. Scholen doen hun uiterste best tegemoet te komen aan de doelen en verwachtingen van dat beleid. In veel gevallen wordt aangegeven dat het proces stagneert vanwege onvoldoende middelen, personeelstekorten, structurele invalproblematiek en de groeps grootte in de midden- en bovenbouw. Men ervaart ook een discrepantie tussen hoge prestatie-eisen als maat voor onderwijskwaliteit (openbaarheid CITO-scores bijvoorbeeld) en de maat voor de zorgkwaliteit, het zoveel mogelijk opvangen van alle leerlingen.

Vaak worden ook de interne begeleider en de remedial teacher ingezet voor invalwerkzaamheden. Dat gaat weer ten koste van de zorg die aan de leerlingen geboden kan worden.

Analyse

De leraar is de eerste schakel in het proces van verwijzing. De differentiatiecapaciteit speelt daarbij een grote rol. Het onderwijsverslag over het jaar 2000 wijst op een afname van de vaardigheid van leraren om in de instructie rekening te houden met verschillen tussen de leerlingen. Ondanks deze signalen mogen we constateren dat de scholen bijzonder veel

investeren in het inrichten van hun zorgstructuur en het tegemoet komen aan de zorgbehoefte van de leerlingen.

Maar de zorgkwaliteit van de basisschool kan nog belangrijk worden verbeterd. Het versterken van de zorgkwaliteit van het basisonderwijs is immers de kern van het WSNS-proces.

‘Meer handen in de klas’ zou een belangrijke positieve bijdrage kunnen leveren aan de ondersteuning van leerlingen die een specifieke zorgbehoefte hebben.

Een combinatie van gerichte aandacht voor de professionaliteit van de leraar en het verkleinen van de leraar-leerling ratio draagt op schoolniveau bij aan de verbetering van de zorgkwaliteit. Op het niveau van het swv kan daar beleid voor worden ontwikkeld. Er is echter terughoudendheid te bespeuren vanwege de autonomie van de afzonderlijke scholen.

De handelingsbekwaamheid van leraren is divers en per school verschillend. Dat leidt tot een sterke toename van de vraag om zowel interne ondersteuning (collegiale consultatie en interne begeleiding) als externe (ambulante begeleiding en schoolondersteuning). Binnen de zorgstructuur is de leraar de eerste dominosteen. Als deze omvalt gaat dat onmiddellijk ten koste van de zorg voor de individuele leerling. Voor leraren in de speciale basisschool geldt een overeenkomstige behoefte aan ondersteuning zowel gericht op de interne taakstelling als op de taken die ten behoeve van het swv worden vervuld.

B. De veelverwijzende basisschool

Situatieschets

In het merendeel van de bezochte swv'en is er sprake van diversiteit in het verwijzingsgedrag van de deelnemende scholen. Daar komt men de zogenaamde veelverwijzende basisscholen tegen. Dat zijn scholen die structureel meer leerlingen aanmelden en verwijzen dan in omvang en populatie vergelijkbare scholen in dat swv. Deze scholen zorgen voor een substantiële ophoging van het deelnamepercentage van het swv.

Over het algemeen betreft het hier scholen met een gemiddelde verwijzing van meer dan 1% per jaar. De onderscheidende kenmerken tussen veel en weinig verwijzende basisscholen zijn moeilijk in beeld te krijgen. Scholen die vergelijkbaar zijn op allerlei zaken zoals de herkomst van de schoolbevolking, de beoordeling door de inspectie, de wijze waarop de zorgstructuur of de interne begeleiding is ingericht, enzovoorts, laten toch grote verschillen zien in verwijzingscijfers. Het onderscheid ligt subtiel en heeft waarschijnlijk veel te maken met de eigen perceptie van de leraren en de school. Daarnaast spelen ook aspecten als geografische ligging en wijkgebonden situaties een rol.

Analyse

In het samenwerkingsverband kiest men vaak voor het principe van solidariteit zodat de zorgkosten worden gespreid. Er is veel minder oog voor de effectiviteit van de zorg. Scholen verschillen in de mate waarin de zorgmiddelen effectief worden ingezet en beheerd. Dat uit zich in relatief hoge verwijzingscijfers. Soms zijn die goed verklaarbaar uit de omstandigheden (bijvoorbeeld doordat een internaat aanwezig is) en niet veranderbaar (dus acceptabel) Soms spelen invloeden die ook vanuit andere beleidstrajecten kunnen worden benaderd (zoals een vergrote verwijzing in scholen met veel onderwijsachterstanden, veel allochtone leerlingen, een asielzoekerscentrum om de hoek e.d.) Samenhang met gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid ligt voor de hand evt met afspraken over bundeling van bekostiging.

Soms liggen oorzaken in het zwak functioneren van de school en directie of teamproblemen. Men kan daar eisen aan stellen die op den duur leiden tot een minder groot beslag op de middelen.

Voor zover er gegevens beschikbaar zijn over verschillen in verwijsgedrag tussen scholen, wordt er beleidsmatig weinig mee gedaan. Niet door normen te stellen dan wel verbindingen te leggen naar andere beleidsterreinen. Ook niet door het opstellen en uitvoeren van specifieke dus schoolgebonden analyses en verbeteringsplannen.

C. De relevante kengetallen

Situatieschets

Alle samenwerkingsverbanden beschikken over overzichten van relevante kengetallen (deelnamepercentage, verwijsperscentage, instroom en uitstroom, streefdeelnamer, grensverkeer enz.). Swv'en zijn echter niet of onvoldoende in staat anticiperend en preventief beleid te voeren op basis van die kengetallen.

Analyse

Er wordt met de relevante kengetallen vooral volgend omgegaan in plaats van sturend. Men heeft wel beschikking over de goede cijfers maar verklaringen daarvan en richtinggevend uitspraken erover worden te weinig uitgewerkt. Een voorbeeld: men beschikt over de registratie van beschikkingen van de PCL maar inzicht over de aanmelding door de ouders ontbreekt.

Sturen op kengetallen is op diverse niveaus een eerste vereiste: bestuurlijk, bovenschools voor de coördinator en andere leidinggevend en op niveau van afzonderlijke scholen. Kengetallen kunnen een belangrijke rol spelen in de bekostiging van de zorg door op basis ervan inspanningen te belonen.

De expertgroep heeft in het onderzoek geprobeerd een landelijk beeld te krijgen over de omvang van de wachtlijsten en daarbij behorende wachttijden op verschillende momenten in het schooljaar. Dat blijkt op dit moment niet mogelijk omdat de vergelijking met overige bronnen zoals de gegevens van de inspectie en van het procesmanagement primair onderwijs grote verschillen laten zien.

- Het samenwerkingsverband registreert wel de gegevens van de afgegeven beschikkingen van de PCL, maar beschikt lang niet altijd over een registratiesysteem waarmee wordt nagegaan hoe de ouders omgaan met de aanmelding. Als gevolg ervan komen er dubbeltellingen voor als aangemeld wordt bij meerdere sbo-scholen, of wordt onvoldoende duidelijk of ouders hun kind inderdaad hebben aangemeld.
- Gegevens zijn lang niet altijd gebaseerd op een sluitende definitie dat wil zeggen dat er een positieve beschikking ligt én een aanmelding bij een sbo-school.
- De basis voor tellingen ligt bij de sbo-school. Als de sbo-school deelneemt in meerdere verbanden (23 in 2 verbanden en 7 in 3 verbanden) komen er dubbeltellingen voor in de opgaven.
- De landelijke registratie van gegevens beperkt zich tot de jaarlijkse telling van de inspectie per 1 oktober. Het referentiegetal op die datum beweegt zich rond de 500 (98-497/99-501/00-500). Een aanzet tot landelijke registratie via de PMPO monitor (Stand van zaken WSNS, 1999/2000, PMPO, Den Haag) is door gebrek aan respons onvolledig en hanteert een ander meetmoment. De expertgroep heeft bij 118 samenwerkingsverbanden behorend tot de doelgroep van het onderzoek gegevens verzameld over de omvang en verloop van de plaatsingslijst in 1999/2000 en 2000/2001.

Daarin kwamen sterk afwijkende getallen voor op overeenkomstige meetmomenten (tot 40%).

De conclusie moet dan ook zijn dat er op dit moment geen eenduidige informatie te verkrijgen is. Verschillende metingen geven verschillende resultaten, toevulsfluctuaties spelen een rol en de getallen zijn klein in vergelijking tot de totale populatie. Om tot betrouwbare uitspraken te kunnen komen, dient te worden voldaan aan twee voorwaarden: een goede registratie op het niveau van het samenwerkingsverband en een landelijke registratie die wellicht is gekoppeld aan het leerlingnummer. Een centraal en landelijk monitoringsysteem voor de relevante kengetallen als in- en uitstroom, aantal leerlingen op wachtlijsten, in- en uitgaand grensverkeer, beschikkingen van de PCL, enzovoort, zou een mogelijke oplossing voor dit meetprobleem kunnen zijn. Onvoldoende inzicht in relevante kengetallen draagt bij aan een onjuiste beeldvorming.

Uit het onderzoek van de experts worden op grote lijnen echter wel patronen zichtbaar:

- Het aantal leerlingen op de plaatsingslijst is in 2000/2001 gestegen ten opzichte van het jaar ervoor.
- De plaatsingslijst verdubbelt zich in de periode oktober – januari. Deze trend zet zich door in de periode januari – april.
- Het grootste deel van de onderzochte samenwerkingsverbanden verwacht het nieuwe schooljaar zonder wachtlijst te kunnen starten. Tussen 10 en 15% geeft aan dat dit niet lukt.
- In het grootste deel van de verbanden blijft de omvang van de plaatsingslijst beperkt tot enkele momenten per schooljaar voor minder dan 15 leerlingen.
- Lange plaatsingslijsten (meer dan 15 leerlingen) over langere tijd komen voor in een beperkt aantal verbanden (ca. 10/15%), maar zijn bepalend voor de beeldvorming betreffende de plaatsingsmogelijkheden in de swv'en.

D. De bovenschoolse zorg

Situatieschets

Alle door ons bezochte swv'en hebben hun bovenschoolse zorgstructuur ingericht. In die structuur treffen we in alle gevallen de permanente commissie leerlingzorg (PCL) aan, het bestuur van het swv, de coördinator (of coördinatieteam) en de centrale dienst. De PCL kan daarbij een zogenaamde brede of smalle taakstelling hebben. Dat is mede afhankelijk van de keuzes die in het swv zijn gemaakt en de aanwezige deskundigheid als het gaat om handelingsgerichte diagnostiek. In de meeste gevallen is er ook sprake van een stuurgroep en een zorgdienst of zorgteam waarin dan de ambulante begeleiders en collegiaal consulenten zitten.

Vanuit deze bovenschoolse structuur worden leerling-gerichte en kwaliteitsbevorderende activiteiten aangestuurd. Al deze activiteiten staan keurig beschreven in de zorgplannen maar de uitvoering stuit in de praktijk van alledag toch nog vaak op problemen. Het beleid van de min of meer autonome scholen verhoudt zich vaak slecht met het swv-beleid.

Onder de coördinatoren treft men bezorgdheid aan over het voornemen van de wetgever tot een verplichting voor plaatsing op 1 april. Op inhoudelijke gronden vraagt men zich af of dat verstandig is. Bovendien wijst men op de consequenties voor de menskracht (tijdelijk inzetten van extra personeel) en de huisvesting van de sbo. Acceptatie van deze maatregel zal dan ook mede afhangen van de resultaten van deze plaatsingsmaatregel, gemeten over meerdere jaren.

Analyse

De gezamenlijke verantwoordelijkheid (ketenverantwoordelijkheid) in een swv is een abstractie. Er gaat geen sturende werking van uit indien er niet in elke fase van het traject mensen persoonlijk verantwoordelijk en dus ook aanspreekbaar zijn op een deel van de keten.

In verreweg het grootste deel van de door ons bezochte swv'en wordt op beheersmatig niveau gewerkt volgens het solidariteitsprincipe. Dat houdt in dat er ondanks geregistreerde verschillen in bijvoorbeeld verwijsgedrag geen gedifferentieerde bekostiging plaatsvindt. Wij hebben geconstateerd dat dit tot onvrede leidt op scholen die fors investeren in hun inhoudelijke kwaliteitsontwikkeling terwijl in populatie en omvang vergelijkbare scholen minder inspanning leveren en meer leerlingen verwijzen.

Indien de swv'en er in slagen naast het veel gehanteerde solidariteitsprincipe ook het effectiviteitsprincipe als basis te hanteren, zal de ketenverantwoordelijkheid positief beïnvloed worden. Dus niet alleen 'iedereen betaalt en krijgt evenveel' maar ook 'er wordt beleid ontwikkeld op basis van verwijzingscriteria, inhoudelijke kwaliteitsontwikkeling en in- en uitstroom'. Een swv die beleidsmatig uitgaat van differentiatie in bekostiging en besturing zal een grote mate van gedeelde verantwoordelijkheid (ketenverantwoordelijkheid) realiseren.

Het toelatingsbeleid tot de sbo behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuur van de speciale basisschool. Met het samenwerkingsverband worden daarover afspraken gemaakt. Het hanteren van een plaatsingslijst en de omvang ervan is daarmee eigen beleid van het verband. Inmiddels is er wet- en regelgeving in voorbereiding om de duur van de wachttijd van aangemelde leerlingen te beperken. Dat moet dan door het belang van zo spoedig mogelijk plaatsen te koppelen aan de verplichting leerlingen op te nemen op drie tijdstippen in het schooljaar, te weten na de zomervakantie, na de kerstvakantie en na 1 april.

Het implementeren van nieuwe inzichten door het swv zou, samen met de schoolbegeleiding en de landelijke ondersteuning, prioriteit moeten krijgen. Inzichten zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in projecten als 'Kinderen met Speciale Rechten' (ADHD, ASD, Dyslexie; een project van de landelijke pedagogische centra) en 'Begeleiding van het Jonge Risico Kind'. Het is voor leraren steeds moeilijker adequate antwoorden te vinden en te geven voor leerlingen die een sterk beroep doen op met name het pedagogisch handelen. In dat kader kan ook het effect van de ambulante begeleiding versterkt worden. Men treft maar zelden vormen aan van ambulante begeleiding en/of collegiale consultatie die is gericht op een groep leraren met leerlingen met een overeenkomstige problematiek.

De positie en status van de coördinator is in meer dan de helft van de door ons bezochte swv'en onduidelijk en onvoldoende afgebakend. Hij/zij beschikt daardoor niet of nauwelijks over voldoende sturingsmogelijkheden om de aan hem/haar toevertrouwde taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te voeren. Dat geldt voor de aansturing van het swv, maar vooral voor de aansturing van de afzonderlijke scholen.

In een samenwerkingsverband als netwerk is sprake van ketenverantwoordelijkheid waarvan diverse leidinggevendenden als beslissers deel uitmaken. De coördinator heeft, afhankelijk van het bestuurlijk mandaat, in de sturing ervan een kerntaak (ketenmanagement).

E. De afstemming met de verschillende beleidsterreinen

Situatieschets

Als het gaat om afstemming en integratie met aanpalende beleidstrajecten hebben de swv' en te maken met moeilijkheden en onduidelijkheden. Bijvoorbeeld Leerlinggebonden financiering, Onderwijskansenbeleid, GOA, Jeugdhulpverlening. Er vindt te weinig gestructureerd overleg plaats tussen de leidinggevend en uitvoerend. Als er al afspraken worden gemaakt, is dat op het gebied van procedures en protocollen.

Analyse

Kansen om inhoudelijke verbindingen te leggen tussen verschillende beleidsterreinen worden (nog) onvoldoende benut. Er is soms sprake van afstemming van het WSNS-proces met andere aanpalende beleidstrajecten als WEC, GOA, Onderwijskansenplan en de Jeugdhulpverlening. Dat geldt zowel op inhoudelijk als beheersmatig niveau. Stroomlijnen van ambulante begeleidingsvormen tussen het samenwerkingsverbanden en de Regionale Expertise Centra (REC) verdient aanbeveling evenals de afstemming van taken en verantwoordelijkheden van enerzijds de PCL en anderzijds de Commissies voor Indicietelling in de verschillende Regionale Expertisecentra.

F. De speciale basisschool

Situatieschets

Met de inwerkingtreding van de Wet op het Primair Onderwijs is de positie en status van de sbo-school fundamenteel veranderd. Van een autonome en dominante onderwijsinstelling moet de sbo een voorziening worden die een centrale rol speelt binnen het continuüm aan zorg in het swv. Dat heeft een aantal ingrijpende veranderingen tot gevolg gehad zoals:

- integratie van voormalig LOM en MLK,
- concentratie van leerlingen met een complexe problematiek,
- de inrichting van een voorziening voor jonge risico kinderen,
- niet zelden ook nog een bestuurlijke en personele fusie en integratie,
- een stabiliserend of zelfs teruglopend leerlingaantal en de daaraan verbonden consequenties voor het personeelsverloop.

Daarnaast wordt de sbo geacht in staat te zijn expertise te leveren en in te zetten voor het swv, terwijl de sbo in voorwaardelijke zin (financiën, formatie en personeelsbeleid) sterk afhankelijk is van het beleid van het samenwerkingsverband. Ondanks dat gegeven opereren de sbo en het swv in veel verbanden nog apart omdat de afzonderlijke visies nog onvoldoende op elkaar afgestemd zijn.

Mede als gevolg hiervan dreigt het proces van het 'wij'-denken te stagneren en worden er gescheiden systemen gehanteerd. Dat geldt ook voor de besluitvorming over de toelating van leerlingen in het sbo. In meer dan de helft van de door ons bezochte swv' en bepaalt de sbo of en wanneer een leerling kan worden geplaatst. De plaatsing is dan mede afhankelijk van factoren als uitstroom, gemiddelde groepsgrootte, huisvesting, personeelsbeleid en aanmeldingsmoment.

De opnamecapaciteit van de sbo wordt met name bepaald door de jaarlijkse in- en uitstroomcijfers bij de wisseling van het schooljaar. Tot de jaarwisseling is er dan meestal nog sprake van enige instroomcapaciteit en worden de aangemelde leerlingen direct geplaatst, maar vanaf dat moment hanteert de sbo een leerlingenstop omdat de groepen zijn volgelopen en ontstaat er een plaatsingslijst.

Analyse

In het speciaal basisonderwijs dreigt op veel plaatsen overbelasting te ontstaan als gevolg van een cumulatie aan verwachtingen over de eigen ontwikkeling van de school terwijl die in een situatie verkeert van stabilisatie of zelfs inkrimping.

Het zoeken naar een balans tussen de schoolontwikkeling van de sbo en het belang van de ontwikkeling van het swv is een zaak van gemeenschappelijk overleg en een gezamenlijk geformuleerde visie. Die moet op bestuurlijk niveau moet worden vastgelegd.

Het leren van en met elkaar moet daarbij een prominente plaats innemen.

Er is nog veel winst te boeken met een gezamenlijk flexibel personeelsbeleid en met afstemming van de sbo-capaciteit in relatie tot de in- en uitstroomgegevens. Ook is er behoefte aan professionalisering, zowel op de eigen taak als op de inzet binnen het swv.

Swv'en ontwikkelen, in overleg met de sbo, eigen beleid als het gaat om het vaststellen van de omvang van de sbo. Er worden per groep gemiddelde groepsgroottes vastgesteld, die als slagboom functioneren in het plaatsingsbeleid in het sbo.

Maar tegelijk ontbreekt de noodzakelijke transparantie en afstemming tussen swv en sbo als het gaat om besteding en verantwoording van de zorgmiddelen die overgeheveld zijn naar het sbo.

G. De personeelsproblematiek

Situatieschets

De personeelsproblematiek in het primair onderwijs dreigt ernstige vormen aan te nemen. Dat blijkt ook uit ons onderzoek. Het heeft enerzijds te maken met het landelijk tekort aan leraren, maar mogelijk ook met een mindere wervingskracht van een leraarsbaan. Deze laatste factor heeft met name ook betrekking op het sbo. Dat heeft dan in het sbo weer te maken met de zwaarte van de baan door de complexe problematiek van de te begeleiden leerling en de onzekerheid erover in verband met de beoogde daling van het leerlingaantal in de sbo.

Het personeelsbeleid van het swv wordt sterk beïnvloed door het tekort aan leraren op de arbeidsmarkt. Zowel het basisonderwijs als ook het sbo ondervindt daar hinder van, al is het per regio wel verschillend

Analyse

De personeelsproblematiek kan deels opgelost worden door een flexibel personeelsbeleid te voeren. Zo kan een leraar van het sbo het eerste half jaar ambulante begeleiding verzorgen om in het tweede half jaar als sbo-leraar de instroom in het sbo op te vangen.

Een flexibel personeelsbeleid komt ten goede aan de leerlingen met een specifieke zorgbehoefte.

H. De bestuurskracht

Situatieschets

De swv'en hebben de kenmerken van een netwerkconstructie, waarin min of meer autonome besturen over een deel van het bestuurlijk handelen afspraken hebben gemaakt en deze hebben vastgelegd. Formeel zijn de zaken goed geregeld maar in de uitwerking komen we dilemma's tegen. Zo merken we dat de noodzakelijke aansturing door de coördinator (coördinatieteam) sterk afhankelijk is van een heldere mandatering en goed afgebakende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Vaak ontbreekt een gezamenlijk geformuleerde, inhoudelijke, visie als basis van het beleid. Koppeling van dat beleid aan een besturingsfilosofie en een passende bestuursvorm komt te weinig voor. Over het algemeen wordt de autonomie van de afzonderlijke scholen zo veel mogelijk in stand gehouden.

Analyse

Om de bestuurskracht te versterken en het WSNS-proces te bevorderen, is het ons inziens noodzakelijk te komen tot een gezamenlijk geformuleerde en gedragen inhoudelijke visie op het werk in het swv. Van daaruit kan het bestuur richtinggevende uitspraken doen over aansturing van het proces en sturing op relevante kengetallen. De communicatie tussen het swv-bestuur en de afzonderlijke besturen is een belangrijk verbeterpunt.

Er is een grote mate van verscheidenheid als het gaat om bestuursvormen en besturingsfilosofieën in de swv'en. De swv'en worden bestuurd op basis van bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten, federatieve modellen en stichtingsvormen. In circa tien percent van de door ons bezochte swv'en is er sprake van éénduidige bestuurlijke aansturing door een transparante afbakening en afstemming van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op bestuurlijk niveau. Deze gerichte afstemming werkt kwaliteitsverhogend.

De bestuurskracht van het merendeel van de swv'en wordt negatief beïnvloedt door de bestuurlijke autonomie van de afzonderlijk deelnemende bevoegde gezagen. Dat heeft met name invloed op de sturing in het swv door de coördinator. Men doet in sommige gevallen wel een beroep op de gezamenlijke solidariteit, bijvoorbeeld als een schoolrelatief veel leerlingen verwijst naar het sbo en daarmee een onevenredig beslag legt op de gezamenlijke middelen. Men is daarentegen veel minder bereid in de eigen school effectiever om te gaan met de zorgmiddelen als het samenwerkingsverband daarom vraagt. Dan doet men een beroep op de eigen autonomie.

I. De grenzen aan het zorgbudget

Situatieschets

In het onderzoek van de inspectie (oktober 2000) wordt door veel swv'en gewezen op het ontbreken van goede randvoorwaarden als mede-oorzaak voor het plaatsingsprobleem. Ook bij dit onderzoek komt dat probleem overal bovendrijven. Het gaat dan met name om financiële en personele problemen en minder om fysieke problemen als huisvesting. Algemeen wordt gesproken over een gebrek aan zgn. vrije financiële ruimte als het deelnamepercentage bij het swv boven de 4,1 % komt. Deze swv'en doen er alles aan om de deelname terug te dringen om zo de nodige middelen te kunnen genereren. Maar ze slagen daar niet of nauwelijks in vanwege de complexe problematiek in het swv. Dit zijn veelal ook de swv'en die er in geslaagd zijn om van een hoog percentage (boven de 5 %) terug te gaan naar een percentage rond de 4 %. Een verdere daling blijkt vervolgens moeilijk haalbaar. In enkele swv'en is de subsidiemaatregel plaatsingsbeleid een impuls geweest om het percentage te verminderen zowel op grond van inhoudelijke als logistieke oplossingsstrategieën.

We zien in de swv'en waar geen vrije ruimte is dat de basisscholen uit de eigen middelen een bijdrage leveren om in ieder geval de interne begeleiding te kunnen bekostigen en de bovenschoolse structuur adequaat in te kunnen richten.

Een grote inzet op stabilisatie of het terugdringen van het deelnamecijfer leidt ook tot een afname van het aantal beschikbare plaatsen in het sbo. De ruimte voor verwijzing wordt

daarmee verminderd. In sommige swv'en is er zelfs sprake van een quotering van het aantal aan te melden leerlingen bij de PCL.

In vijf van de door ons bezochte swv'en geeft de sbo aan dat er een huisvestingsprobleem is indien de capaciteit moet worden uitgebreid door tussentijdse instroom. Met name de instroom op 1 april levert dan problemen op omdat er tijdelijke voorzieningen in de sfeer van huisvesting nodig zijn.

Analyse

Swv'en met een deelnamepercentage boven de 4,1 % hebben een financieel probleem en zullen er alles aan moeten doen om, gegeven de huidige bekostigingssystematiek, de deelname in het sbo te beperken. Extra complicaties treden op als er dan ook nog sprake is van directe instroom vanuit internaten en leerlingen over het algemeen langer dan de veronderstelde vier jaar in het sbo verblijven. De ruimte voor verwijzing neemt dan navenant af. Voor deze swv'en zullen er passende impulsen en maatregelen ontworpen moeten worden om de stagnatie in het verwijzingsproces te doorbreken. Gebeurt dat niet dan zal het swv al snel overgaan tot een capaciteitsuitbreiding van haar sbo met een navenante bekostiging. Deze extra bekostiging gaat vervolgens weer ten kosten van de ontwikkeling van de zorgkwaliteit van de basisschool.

De experts zijn in hun onderzoek swv'en tegen gekomen waar financiële reserves opgebouwd waren en er desondanks toch een plaatsingsprobleem was ontstaan. Met andere woorden, deze swv'en gebruiken de middelen niet om de leerlingen direct van een plek op de sbo te voorzien.

De hoogte van het zorgbudget is evenwel een punt van discussie. Extra zorg wordt zowel in de basisschool als in de speciale basisschool gegeven, zowel afzonderlijk als in samenhang. De meeste leerlingen met een behoefte aan extra zorg worden in de basisschool geholpen. Alleen indien er nog ruimte is binnen het totale zorgbudget, kan die extra zorg daaruit bekostigd worden. In de meeste gevallen moeten de basisscholen deze zorg echter uit de normatieve vergoedingen halen, waaruit intussen ook maatregelen als de verkleining van de groepsgrootte bekostigd moet worden.

Het totale zorgbudget van een swv is gebaseerd op 5,05 % van het aantal leerlingen. De swv'en met een deelnamepercentage hoger dan 4,1 % (45 van de in totaal 248 verbanden) hebben geen 'vrije financiële ruimte' meer om te investeren in het terugdringen van het verwijzingspercentage of het uitbreiden van de capaciteit van de sbo. Deze verbanden houden na de verplichte overheveling van de middelen naar het sbo (bovenop de rechtstreekse sbo bekostiging) en de bekostiging van de bovenscholse structuur dan ook geen middelen meer over om de zorgstructuur van de basisscholen te versterken.

Dit financiële probleem is groter in die swv'en die nu nog kunnen beschikken over de reguliere overgangsformatie die vastgesteld is in het schooljaar 1998-1999 en een afbouw naar nul formatierekeneenheden kennen in het schooljaar 2003-2004.

Zij zullen anticiperend beleid moeten ontwikkelen op deze teruggang in bekostiging. In een fors aantal swv'en wordt het hoofd gebogen over de vraag hoe dit probleem kan worden opgelost.

Het omslagpunt waarin een samenwerkingsverband binnen het zorgbudget geen vrije ruimte heeft voor de financiering van maatregelen om leerlingen te handhaven in het basisonderwijs ligt bij een deelnamecijfer van 4,1 %. De zorgbehoefte echter is groter. Hij kan overigens

voor een belangrijk deel wel degelijk worden vervuld binnen de basisschool met extra ondersteuning. Daarvoor moet echter een beroep worden gedaan op de reguliere middelen van de scholen.

Swv'en die naast een hoog deelnamepercentage ook een plaatsingslijst kennen, kunnen deze lijst niet wegwerken zonder dat het ten koste gaat van de normatieve middelen van de deelnemende scholen. Uitbreiding van de toelatingscapaciteit van de sbo (een voor de hand liggende oplossing voor het plaatsingsprobleem) leidt onherroepelijk tot financiële problemen en waarschijnlijk tot het ontstaan van een nieuwe plaatsingslijst. Indien voor deze oplossing gekozen wordt, bestaat het risico dat er na de 'schoning' van de wachtlijst, verborgen wachtlijstleerlingen in het bao alsnog worden gemeld.

Het huisvestingsprobleem is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Goede oplossingen vergen pro-actief beleid. Het swv zal moeten anticiperen op in- en uitstroom. Zij kan dat doen door effectief te sturen met de relevante kengetallen en daar vervolgens beleid op te ontwikkelen in overleg met de gemeente. Zoals gezegd, gaat het hier om een beperkt aantal swv'en.

De analyse van het proces

Een samenwerkingsverband is organisatiekundig gezien een moeilijke constructie. Het is immers geen eigen organisatie met een directe bestuurlijke aansturing, maar een netwerk waarin verschillende afzonderlijke organisaties op één gebied hun belangen hebben gebundeld. De aansturing van netwerken is in de praktijk niet eenvoudig al is de bestuursvorm in orde en zijn de onderlinge afspraken helder vastgelegd. Bestuurders en coördinatoren hebben op onderdelen soms onvoldoende greep op het proces. Het implementeren van inhoudelijke veranderingen is niet eenvoudig. Er is tijd voor nodig, maar ook deskundigheid in de sturing ervan.

Bij de implementatie van de Wet op het Primair Onderwijs gaat het om een vrij complex veranderingsproces waarop verschillende leidinggevendenden betrokken zijn. Zoals de bestuurders van het verband en de afzonderlijke scholen en de directieleden van de basisscholen en de speciale basisschool. Maar ook de leidinggevendenden die verantwoordelijk zijn voor deelterreinen van de zorg zoals de voorzitter van de PCL of andere voorzieningen van het samenwerkingsverband en de intern begeleiders op schoolniveau. Het procesverloop is per samenwerkingsverband verschillend. Ieder netwerk geeft daaraan een eigen invulling. Toch zijn er op hoofdlijnen overeenkomsten. Men kan een zestal verschillende invalshoeken¹ onderscheiden die onderling samenhangen. Daarmee kan worden aangegeven op welke terreinen er een logistiek probleem ontstaat en de implementatie dreigt te stagneren en extra impulsen nodig heeft. Om greep te krijgen op het proces is het noodzakelijk per samenwerkingsverband deze invalshoeken te beschrijven en zodanig te relateren aan de negen thema's dat er een veranderingsproces op gang wordt gebracht.

Deze belangrijke invalshoeken die van invloed zijn op het implementatieproces komen hierna achtereenvolgens stellen aan de orde. Ze zijn voorzien van voorbeelden uit de drie praktijkvoorbeelden uit hoofdstuk 4.

¹ De analyse op basis van de zes invalshoeken is ontleend aan een werkmodel van het organisatieadviesbureau EsenE te Den Haag. De unit beleidsimplementatie heeft dit denkmodel ontwikkeld om complexe problematiek hanteerbaar te maken.

1. Het omgaan met belangentegenstellingen binnen het samenwerkingsverband

Binnen een samenwerkingsverband heeft men verschillende belangen. Die kunnen te maken hebben met belangentegenstellingen tussen scholen en besturen zoals tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en (soms) deelbesturen van afzonderlijke scholen (casus 1). Maar ook met tegenstellingen tussen de speciale basisschool die het leerlingenbestand op peil wil houden en de basisscholen (casus 2). Ook verschillen tussen swv'en kunnen een rol spelen (casus 3) waardoor bijvoorbeeld de greep op het grensverkeer verloren dreigt te gaan.

Andere vormen van belangentegenstellingen liggen in de achterliggende ideologie. Bijvoorbeeld een verschil van opvatting tussen leraren die vormen van adaptief onderwijs voorstaan en ook ouders die sterk hechten aan de leerstofjaarklas. Dat speelt een grote rol in de verschillende verwachtingen die men heeft (casus 1).

Binnen scholen kunnen tegenstellingen leven zoals die tussen intern begeleiders en de directie. De eerst is verantwoordelijk voor de zorgstructuur en de directie voor het schoolbeleid. De laatste plaatst bijvoorbeeld intern begeleiders als vervanger voor de groep ten koste van zorgtaken..

Bovenschools treffen we soms tegenstellingen aan zoals die tussen WSNS-beleid en GOA-beleid (veelverwijzende GOA-scholen in casus 1). Daar ontbreken dan bestuurlijke afspraken over beleidsmatige afstemming en een beleidsmatig onderbouwde inzet van het zorgbudget over de scholen.

Belangentegenstellingen dienen te worden gesignaleerd en te leiden tot goede afspraken tussen betrokkenen. Daarbij gaat het vaak om tijdrovende processen waarbij niet zelden ook externe ondersteuning gewenst is om het probleem bespreekbaar te maken en te werken aan geaccepteerde oplossingen.

2. Het implementeren van de visie en de beleidsdoelen van het samenwerkingsverband verloopt langzaam

Onderwijsveranderingen hebben veel tijd nodig. De in het zorgplan opgenomen beleidsdoelen veronderstellen een forse omslag in het denken van de professionals en in de onderwijspraktijk (cultuuromslag). De intentie wordt verwoord maar de realisatie ervan is niet eenvoudig (casus 1). In casus 2 zien we een gestage ontwikkeling in de richting van minder deelname sbo. Maar het bereiken van dat doel (0,3 % daling per jaar) vergt veel inspanning. Daarvoor is tijd nodig. De reeds geplaatste leerlingen hebben een gemiddelde deelnametijd van vier jaar en het versterken van de zorgcapaciteit in de basisschool levert ook niet snel zichtbare effecten op. Ook is er sprake van opmerkelijke verschillen in verwijsgedrag van afzonderlijke scholen zonder dat altijd duidelijk is wat daarvan de precieze oorzaak is (alle cases).

Het zorgplan is als document geaccepteerd, maar door het ontbreken van inspannings- en resultaatverplichtingen is moeilijk na te gaan of die doelen ook gehaald worden (casus 1 en 3). Een speciaal element is het draagvlak van de visie. Dat veronderstelt voldoende transparantie, maar ook een zodanige communicatie dat iedereen goed op de hoogte is.

De structurele kant van de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband wordt wel behartigd. Het realiseren ervan veronderstelt echter monitoring en evaluatie op basis van controleerbare uitspraken. Het sturen van dit proces, waarin jaarlijks voortgang wordt geboekt, is niet eenvoudig. Hier liggen zowel bestuurlijke taken als een opdracht voor de

coördinator. Voor zover de doelen op schoolniveau worden gedefinieerd ligt er tevens een belangrijke verantwoordelijkheid voor de schoolleiding (zie ook casus 1).

3. Het versterken van de communicatie binnen het samenwerkingsverband

Binnen het samenwerkingsverband is de onderlinge communicatie een permanent aandachtspunt. Er zijn veel betrokkenen die elkaar niet dagelijks ontmoeten. Vaak wordt de leraar, een van de belangrijkste actoren, onvoldoende bereikt (casus 2). De communicatie tussen het samenwerkingsverband en de scholen is veelal gekoppeld aan de intern begeleider waar goede contacten mee worden onderhouden. Dat heeft weer negatieve gevolgen voor het contact met de directies (casus 1). Ook het communiceren over relevante gegevens en kengetallen kan beter worden benut. Bijvoorbeeld door de PCL te vragen systematisch terug te koppelen naar de scholen (casus 3). Op bestuurlijk vlak kan de communicatie versterkt worden door besturen meer te betrekken bij het vertalen van het beleid naar individuele scholen (casus 1: de vrijblijvendheid voorbij!).

Juist om een breed draagvlak te verwerven en de beleidsdoelen ook als gezamenlijke verantwoordelijkheid te ervaren is echter permanente aandacht voor goede communicatie nodig (planmatig opgezet).

4. Het verwerven en omgaan met kennis en inzicht

In alle drie praktijkvoorbeelden is op onderdelen onvoldoende kennis en inzicht beschikbaar om wat gewenst wordt ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren. Binnen de basisschool gaat het daarbij om de deskundigheid van de groepsleraren op het terrein van de zorg en het omgaan met verschillen (casus 2). Ook specifieke kennis op het gebied van de opvang van leerlingen tijdens de wachtperiode wordt gemist (casus 1). Daarnaast spelen inzichten rond bijvoorbeeld de haalbaarheid van voorstellen (casus 1) een rol evenals inzicht in de eigen situatie bijvoorbeeld op het gebied van de zorgcapaciteit van afzonderlijke scholen of de eigen kengetallen (casus 3).

Er worden niet altijd koppelingen gelegd tussen bestaande bronnen en de informatie die men nodig heeft voor de aansturing. Zo zijn bronnen over de (zorg)kwaliteit van basisscholen beschikbaar vanuit IST/RST maar ze worden niet systematisch benut (alle cases).

Opvallend is de wijze waarop wordt omgegaan met kengetallen. Voor zover er wordt geregistreerd blijven analyses en richtinggevendende uitspraken uit.

Binnen het samenwerkingsverband is doorgaans veel deskundigheid beschikbaar op diverse plaatsen. Daar wordt echter weinig systematisch gebruik van gemaakt, zoals het terugkoppelen van gegevens vanuit het zorgplatform/PCL naar de scholen en het benutten van deskundigheid (casus 2).

Een samenwerkingsverband heeft een sterke behoefte aan goed kennismangement. Dan gaat het om de koppeling van vraag en afgestemd aanbod aan bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering van de verschillende actoren. Maar ook om kennis en inzicht in oplossingsrichtingen, praktijktheorie en om het systematisch plannen van verandering van de eigen situatie. Veel kennis is beschikbaar binnen het verband maar kan wellicht beter worden benut. Om kennis te ontsluiten en te benutten is gerichte actie nodig vanuit het management.

5. De inrichting van de organisatie: bestuurlijk en beheersmatig

Het samenwerkingsverband als netwerk is door zijn grootschaligheid een tamelijk complexe organisatie. Bestuurlijk is er sprake van veel afzonderlijke besturen en scholen (casus 1: 20

besturen met 82 scholen). Daardoor loopt het ontwikkelen en implementeren van gezamenlijk beleid via tal van schakels. Als gewerkt wordt met het systeem van de eenmalige instroom is de plaatsingsproblematiek op zich al een organisatorisch probleem (casus 1 en 3). Door de capaciteit van de sbo te begrenzen ontstaan (lange) wachtlijsten. Het organiseren van adequate hulp gedurende de wachttijd wordt dan op zich weer een probleem (casus 1).

Beheersmatig speelt vooral de beheersing van de kosten een rol. In de cases 1 en 2 zijn de zorgbudgetten nauwelijks toereikend om de feitelijk behoefte aan speciaal basisonderwijs te financieren. Dat wordt straks versterkt als de wetgever het sbo verplicht de leerlingen die gedurende het schooljaar op de plaatsingslijst terechtkomen op te nemen. In casus 3 kan specifieker worden gekeken naar het effect van betaald grensverkeer.

Indien het verband serieus werk maakt van het principe om de wachttijd voor leerlingen met een beschikking te beperken tot een aanvaardbare periode, door meerdere instroommomenten in te richten, wordt het organisatieprobleem nog complexer. In casus 1 zijn gedurende het schooljaar veel extra groepen nodig die deels een tijdelijk karakter hebben. Dat heeft grote consequenties voor het financiële-, personele- en huisvestingsbeleid. Het beschikken over relevante kengetallen en het benutten ervan in de praktijk is ook een organisatorisch aspect.

Aandachtspunten op dat gebied zijn registratie, transparantie en betrouwbaarheid van gegevens (cases 2 en 3).

Voor de organisatorische aansturing van het samenwerkingsverband is een uitvoeringsorganisatie nodig. Die dient breder te worden opgezet dan het systeem van zorgtrajectbemiddeling voor leerlingen die extra zorg nodig hebben. Dat kan door bestuur en management van het samenwerkingsverband meer in te richten op de integrale leerlingenzorg. In de beschreven cases kan voor de bekostiging daarvan waarschijnlijk niet worden volstaan met het zorgbudget. Ook andere reguliere en additionele budgetten dienen te worden aangesproken of benut als medefinanciering voor zorgaspecten (bijvoorbeeld GOA-middelen of het OenO-budget).

6. De (WSNS) praktijk: het zichtbaar maken van een cultuuromslag in de uitvoering

‘Het is ingewikkeld de knop om te krijgen’, is een veelzeggende uitspraak (casus 1). De doelen staan goed op papier, de intenties zijn verwoord, maar de praktische uitvoering ervan laat op zich wachten. Bij WSNS gaat het om een cultuuromslag waarin een andere onderwijsaanpak voor leerlingen dient te worden gerealiseerd zowel in de basisschool als in het sbo. De effecten ervan zullen te zien zijn in bijvoorbeeld verwijzingsgetallen van hoog verwijzende basisscholen (nu nog in alle 3 cases). Voor de leraren in de basisschool gaat het daarbij om het versterken van het vermogen om te gaan met verschillen tussen leerlingen in het bijzonder met leerlingen die opvallend gedrag vertonen. Gegevens over die praktijk worden wel verzameld (casus 3) en ook benut als basis voor activiteiten, maar de effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar.

In de praktijk is er ook sprake van moeilijk stuurbare aspecten zoals bijvoorbeeld de voorkeur van ouders voor bepaalde (kwalitatief goede) scholen (casus 1 en 3) waardoor wachtlijsten ontstaan gekoppeld aan een bepaalde school. Een ander aspect is de relatie tussen het probleem en de oplossing ervan. In casus 1 wordt voorgesteld in te grijpen in de organisatie van het samenwerkingsverband door schaalverkleining. Het beleidsvoorstel wordt afgewezen omdat de kern van de problematiek te maken heeft met het imago van een sbo-school en de kwaliteit van de expertise die men verwacht te krijgen. Voor een oplossing

van dat probleem is een cultuurinterventie nodig gericht op kwaliteitsverbetering in plaats van een ander organisatiemodel.

Voor veranderingsprocessen zijn vaardigheden nodig bij leidinggevendenden die vooral zijn gericht op het ingrijpen in de professionele cultuur. Veel van de gewenste effecten hebben te maken met het gedrag van de onderwijsgevendenden. Dat zijn leerprocessen die tijd vergen, maar ook een goede aansturing. Coördinatoren en directieleden dienen te beschikken over een helder concept zodat ze direct kunnen vaststellen of de gewenste doelen en de geconstateerde praktijk al dan niet strijdig zijn en wat er dient te worden gedaan om te zorgen voor meer samenhang. Daarbij behoren vaardigheden gericht op het leiden van dat proces.

Tot slot

De analyse van zowel de inhoud als het proces maakt duidelijk dat er in verreweg de meeste van de bezochte swv'en sprake is van een complexe problematiek. Nergens vinden we een swv waar de direct betrokkenen te maken hebben met maar één probleem of problematisch thema. Integendeel: de conclusie is dat er problemen in samenhang zijn. Naast problemen met de implementatie en de daarbij behorende cultuuromslag, spelen ook logistieke problemen een duidelijke rol. Het is geen zaak van één enkel thema, maar een geïntegreerd probleem van verschillende inhoudelijke en financiële thema's.

7. Conclusies en aanbevelingen

In de hoofdstukken 2 t/m 6 van dit rapport zijn impliciet verschillende conclusies en aanbevelingen genoemd. In dit hoofdstuk lichten we de essentiële onderdelen er uit en geven die een aparte plaats.

De conclusies zijn verbonden met de acht inhoudelijke thema's en het negende thema over de bekostiging. De conclusies zijn vergezeld van een aantal aanbevelingen. Aanbevelingen voor landelijke initiatieven (lees departement OCenW) en voor initiatieven op het niveau van de individuele swv'en.

De aanbevelingen staan per thema vermeld. Maar tijdens het onderzoek is heel duidelijk geworden dat alleen integratie en afstemming van de aanbevelingen dwars door de thema's heen zullen leiden tot een goede en structurele oplossing en aanpak van het plaatsingsprobleem in het primair onderwijs. Dat kan niet genoeg worden benadrukt.

A. De zorgkwaliteit van de basisschool

Conclusie 1: De zorgkwaliteit van de basisscholen kan nog aanzienlijk verbeterd worden.

Conclusie 2: De handelingsbekwaamheid van de leerkrachten is zeer divers en per school verschillend. Naarmate de complexiteit van het leerlinggedrag toeneemt, neemt ook de handelingsverlegenheid van de leerkracht toe.

Conclusie 3: Handelingsverlegenheid van de leerkracht leidt tot een sterke toename van de vraag naar zowel interne begeleiding (collegiale consultatie, interne begeleiding) als externe ondersteuning (ambulante begeleiding en schoolondersteuning).

Conclusie 4: De heersende cultuur in de swv'en is sterk gericht op het optimaliseren van de hulpverlening aan individuele leerlingen. Dat uit zich in een sterke gerichtheid op de diagnostiek en het stroomlijnen van procedures en systemen. Kenmerkend daarbij is dat de inzet curatief van aard is en nauwelijks een preventief karakter kent.

Aanbevelingen

Landelijk:

Er zijn gerichte kwaliteitsbevorderende maatregelen nodig om de professionaliteit van de groepsleerkracht in het primair onderwijs te versterken. Het adequaat begeleiden en stimuleren van de ontwikkeling van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte moet hierbij centraal staan.

Sterke projectmatige ondersteuning bij de cultuuromslag van curatief naar preventief handelen op het gebied van ondersteuning en begeleiding van de zorgleerling. Dat kan door middel van het aanreiken en implementeren van een instrumentarium waarmee het swv preventie in het zorgbeleid kan ontwikkelen. Het aanbod en de ondersteuning zal een integraal inhoudelijk karakter moeten hebben. Er moet expliciet aandacht zijn voor afstemming tussen de andere WSNS beleidsterreinen die van belang zijn voor een optimale en directe ondersteuning van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte. Landelijk erkende ondersteuningsinstellingen kunnen dat aanbod ontwikkelen, uitzetten en inhoudelijk ondersteunen.

Samenwerkingsverband:

Ontwikkel netwerken op het niveau van het swv met de volgende kenmerken:

- sterk gericht op collegiale consultatie
- mogelijkheden tot het “leren van en met elkaar”
- open staan voor externe inhoudelijke ondersteuning
- ontwikkelingsgericht in het kader van flexibel personeelsbeleid

Organiseer een flexibel personeelsbeleid binnen het swv door het daadwerkelijk invullen en uitvoeren van de uitgangspunten van de visie “meer handen in de klas”. De leerkracht met speciale kwaliteitskenmerken doet meer dan alleen lesgeven in zijn eigen groep.

Analyseer gericht het pedagogisch-didactisch handelen in het swv, met als uitgangspunt de mate van preventief handelen. Op basis van die analyse kan er (nieuw) beleid worden ontwikkeld. Daarbij moet in de afstemming en de samenhang met andere beleidsontwikkelingen binnen WSNS de preventieve begeleiding centraal staan. Om deze cultuuromslag te kunnen maken zullen de swv’ en open moeten staan voor vormen van externe inhoudelijke ondersteuning.

B. De veelverwijzende basisscholen

Conclusie: Scholen verschillen sterk in hun verwijsgedrag. Scholen met een aanzienlijk hoger verwijsgedrag dan in omvang, vorm en leerlingpopulatie vergelijkbare scholen in het swv, worden niet of nauwelijks op hun verwijsgedrag aangesproken.

Aanbevelingen

Landelijk:

Ontwikkelen van een registratiesysteem op grond waarvan de veelverwijzende basisscholen kunnen worden herkend en erkend en waarin tevens zichtbaar wordt op grond van welke inhoudelijke motieven deze scholen een hoger verwijsgedrag (mogen) hebben.

De veelverwijzende basisscholen moeten hun verwijsgedrag, op basis van centraal en helder geformuleerde inhoudelijke criteria, jaarlijks verantwoorden aan de inspectie en het bestuur van het swv.

Structureel veelverwijzende basisscholen zouden in aanmerking moeten komen voor externe ondersteuning met een specifieke impuls, gekoppeld aan een inspannings- en resultaatverplichting die gericht is op het terugdringen van het verwijsperscentage.

Samenwerkingsverband:

Creëer een cultuur binnen het swv waarin open en eerlijk gesproken kan worden over het verwijsgedrag van deelnemende scholen. Koppel dit aan een jaarlijkse evaluatie van de kengetallen over de aanmelding van leerlingen bij de PCL en de daadwerkelijke instroom in het sbo. Analyseer vervolgens de verwijsgedraggegevens en ontwikkel een ondersteuningstraject ten behoeve van de scholen die structureel (dus over twee of meer jaren achtereen) meer leerlingen verwijzen dan in omvang en populatie vergelijkbare scholen.

Ontwikkel een gezamenlijke visie waarin gedifferentieerde verdeling van de zorgmiddelen uitgangspunt is. Dat betekent dat scholen die hun zorgkwaliteit op orde hebben en derhalve ook meer zorgleerlingen blijvend kunnen begeleiden, recht hebben op extra middelen.

C. De relevante kengetallen

Conclusie 1: Samenwerkingsverbanden zijn niet of onvoldoende in staat anticiperend en preventief beleid te voeren op basis van de relevante kengetallen.

Conclusie 2: Er is geen éénduidig meetinstrument om de juistheid van de verschillende relevante kengetallen, anders dan die van de veelverwijzende basisscholen, vast te stellen.

Aanbevelingen

Landelijk:

Ontwikkelen van een registratiesysteem waarmee en waardoor er op heldere en zorgvuldige wijze een neerslag kan worden gegeven van de voor de swv'en relevante kengetallen, buiten die van de veelverwijzende basisscholen om. We denken daarbij dan aan de instroom- en uitstroomcijfers, de financiële verantwoording, de deelnamepercentages en de verslaglegging van de PCL

De swv'en worden verplicht gesteld de noodzakelijke informatie (kengetallen) aan het begin van ieder schooljaar op te leveren aan de daarvoor geëigende instanties zoals OCenW, Inspectie en CFI. Deze registratie is dan ook bepalend voor de sturing met kengetallen op het niveau van het individuele swv. Men kan er dus gebruik van maken.

Leer de beleidsbepalers in het de swv'en inhoudelijk en voorwaardelijk op verantwoorde wijze beleid te ontwikkelen op basis van de kengetallen. cursussen, trainingen en inhoudelijke ondersteuning zijn hiervoor de aangewezen middelen.

Samenwerkingsverband:

Hanteer een standaard en uniform registratiesysteem (zie landelijke aanbeveling) voor de relevante kengetallen (anders dan die van de veelverwijzende basisscholen) en benut de informatie uit en de uitkomsten van deze registratie om beleid te ontwikkelen op het niveau van het swv. We denken daarbij met name aan de aanpak en oplossing van het plaatsingsprobleem.

D. De bovenschoolse zorg

Conclusie 1: Er wordt in veel swv'en beleid ontwikkeld en uitgevoerd op basis van het solidariteitsprincipe en te weinig op basis van het zogenaamde effectiviteitsprincipe. Dat impliceert een grote mate van gelijke monniken, gelijke kappen, terwijl een gedifferentieerd beleid op grond van inhoudelijke inspanningen en successen de gedeelde verantwoordelijkheid (ketenverantwoordelijkheid) bevordert.

Conclusie 2: De positie en status van de coördinator (of coördinatieteam) is in de meeste swv'en onduidelijk en onvoldoende afgebakend. Men heeft niet of nauwelijks de beschikking over voldoende sturingsmogelijkheden om de taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te voeren.

Aanbevelingen

Landelijk:

Ontwikkeling van een breed instrumentarium en gerichte sturingsmogelijkheden voor de coördinatie van het swv, die vervolgens op projectmatige wijze worden vertaald en ingebed in de swv'en. Hierbij valt te denken aan de volgende onderdelen:

- ontwikkeling en uitvoering van ketenmanagement,
- positiebepaling coördinator,
- taakbeleid coördinator,
- ontwikkeling van gedifferentieerd en flexibel beleid in het swv → ook gericht op inhoudelijke scholing en ondersteuning van leraren en zorgfunctionarissen in de basisschool,
- ontwikkeling van beleid gericht op het handhaven van leerlingen in het reguliere onderwijs (bao-bao).

Samenwerkingsverband:

Ontwikkel en implementeer een gezamenlijk geformuleerde en vastgestelde visie waarin de positie, status, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bovenschoolse "samenwerkingsapparaat" centraal staan.

E. De afstemming van de verschillende beleidsterreinen

Conclusie 1: Kansen om inhoudelijke verbindingen en afstemmingen te leggen tussen de onderscheiden beleidsterreinen van het WSNS proces enerzijds en aanpalende beleidsterreinen anderzijds (WEC, GOA, Q-primair en Onderwijskansen) worden onvoldoende benut. Hierdoor worden het ontwikkelen en uitvoeren van preventieve hulp aan de zorgleerlingen belemmerd. Leerlingen worden telkens weer vanuit verschillende invalshoeken en vrijwel altijd achteraf gediagnosticeerd en vervolgens ondersteund.

Aanbevelingen

Landelijk:

Het bieden van ondersteuning bij een thematische aanpak waarin afstemming en integratie van beleidsonderdelen uit de onderscheiden beleidstrajecten centraal staan. Het gaat dan met name om het beleid dat gericht is op een optimale hulpverlening aan leerlingen met een specifieke zorgbehoefte. Zo is het aan te bevelen de werkwijze en verantwoordelijkheden van onderzoekscommissies als PCL en Commissie voor Indicatiestelling op elkaar af te stemmen.

Samenwerkingsverband:

Ontplooi als swv initiatieven gericht op samenwerking met de instanties die verantwoordelijk zijn voor ontwikkeling en uitvoering van beleidstrajecten als de WEC, GOA, Onderwijskansen en Jeugdhulpverlening. Het is goed om in regionale netwerken afspraken te maken en beleidsvoorstellen te formuleren.

F. De speciale basisschool

Conclusie 1: De sbo's maken een moeizame ontwikkeling door als gevolg van de vele ingrijpende veranderingen die deze onderwijssoort de laatste jaren heeft moeten doorvoeren (o.a. integratie van LOM en MLK, fusie van scholen, toename van leerlingen met een complexe problematiek). Dat heeft geleid tot een interne gerichtheid op de eigen beleidsontwikkeling en minder op een visieontwikkeling samen met basisscholen en op het niveau van het swv. Het gevolg hiervan is dat de sbo scholen nog te weinig onderdeel uitmaken van het "wij"denken in het swv.

Conclusie 2: De noodzakelijke transparantie en afstemming tussen sbo en het swv ontbreekt als het gaat besteding en verantwoording van de zorgmiddelen die overgeheveld zijn naar de sbo.

Aanbevelingen

Landelijk:

Het ontwikkelen van ondersteunings- en begeleidingsvormen die gericht zijn op het inrichten van een flexibele sbo organisatie. Zowel op onderwijsinhoudelijk terrein als op het gebied van het personeelsbeleid. De ontwikkeling van dit beleid moet dan gericht zijn op de centrale positie die de sbo inneemt in de swv'en. Expertiseontwikkeling en de "uitzaaiing" daarvan over het swv staat daarbij centraal.

Het bieden van externe inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning bij deze ontwikkeling en implementatie aan de sbo en het swv. Dat kan gerealiseerd worden door gebruik te maken van de inzet en deskundigheid van onderwijsondersteuningsinstellingen als schoolbegeleidingsdiensten, pedagogische centra en belangenorganisaties.

Samenwerkingsverband:

Ontwikkel en implementeer gezamenlijk vastgesteld beleid, gericht op een flexibel georganiseerd swv. De sbo moet daarbij vanuit haar specifieke en individuele deskundigheid een centrale positie innemen. Dat kan gebeuren door de status, positie en pedagogisch-didactische ontwikkeling van de sbo te analyseren en vervolgens af te stemmen en aan te laten sluiten bij de beleidsontwikkelingen van het swv. Losse onderdelen worden op die wijze tot één geheel gesmeed en komen ten goede aan de integrale begeleiding en ondersteuning van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte. Het uiteindelijke en ultieme doel is dan een versterking van het zogenaamde handhavingsbeleid (meer zorgleerlingen worden verantwoord opgevangen in het basisonderwijs)

G. De personeelsproblematiek

Conclusie 1: De personeelsproblematiek dreigt met name in het sbo ernstige vormen aan te nemen. Dat is mede het gevolg van het landelijk tekort aan leraren, maar meer nog door de vermindering aan wervingskracht van een leraarsfunctie in het sbo.

Conclusie 2: Het personeelstekort in het primair onderwijs versterkt de problemen in de uitvoering van de zorgtaken. Zorgtaken van intern begeleiders en remedial teachers worden ingewisseld voor het opvangen van groepen zonder docent.

Aanbevelingen

Landelijk:

Het initiëren en ontwikkelen van instrumenten en voorwaarden die de aantrekkingskracht van de leraarsfunctie in het primair onderwijs vergroten. Daarbij moet men expliciet aandacht schenken aan de status en positie van de leraar in het sbo, gezien de taakverzwarende en de onzekere positie van het sbo.

Het koppelen van duidelijke inspannings- en resultaatverplichtingen aan de ontwikkeling van het personeelsbeleid in het primair onderwijs.

Samenwerkingsverband:

Maak een analyse van het personeelsbeleid op school-, bestuurlijk en samenwerkingsverbandniveau en koppel de uitkomsten daarvan aan een gezamenlijk te formuleren personeelsbeleid op swv niveau. De flexibele inzet van het personeel dient daarbij centraal te staan. Zo kunnen ook leerkrachten met specifieke kwaliteiten in het basisonderwijs ingezet worden als ambulante begeleiders of collegiaal consultants (ondersteuners, begeleiders). Er kan ook tegelijk ingezet worden op persoonlijke ontwikkelings- en trainingsmogelijkheden van leraren en andere functionarissen, zodat differentiatie in zorgtaken toeneemt. Stimuleer ontwikkelingen onder de titel “Meer handen in de klas.”.

H. De bestuurskracht

Conclusie 1: De bestuurskracht van het merendeel van de swv'en wordt negatief beïnvloed door de bestuurlijke autonomie van de deelnemende afzonderlijke bevoegde gezagen. Deze relatieve autonomie is ook van invloed op de positie en status van de coördinator die “gemangeld raakt” tussen verschillende belangen.

Conclusie 2: De communicatie tussen het bestuur van het swv en de autonome besturen is een belangrijk punt om te verbeteren..

Conclusie 3: Er is een grote mate van verscheidenheid in bestuursvormen en bestuursfilosofieën in de swv'en.

Aanbevelingen

Landelijk:

Het samen met besturen- en belangenorganisaties initiëren en ontwikkelen van een thematische aanpak voor de verduidelijking van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een swv. Ondersteuning via maatwerk op de werkvloer van de swv'en is daarbij van groot belang. Het begrip ketenmanagement (welke leidinggevende in het swv is verantwoordelijk voor welk beleidsonderdeel) moet centraal staan, evenals de communicatievormen en het proces van implementatie. Het is essentieel om op het niveau van het swv een zodanige bestuursvorm te kiezen en een zodanige bestuurlijke cultuur te ontwikkelen dat er sprake is van een optimale afstemming op het beleid van de afzonderlijke scholen.

Samenwerkingsverband:

Ontwikkel een gezamenlijk geformuleerde visie op het niveau van het swv (zowel inhoudelijk als organisatorisch) en leg die vast. Dat is de eerste bouwsteen voor een breed gedragen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Stel duidelijk vast, in overeenstemming met alle betrokkenen, welke status, verantwoordelijkheden en bevoegdheden het bestuur van het swv moet hebben.

Van daaruit kan dan de mandatering in het ketenmanagement worden vastgelegd.

Leg de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de bestuurlijke besluitvorming vast in een reglement. Initieer bestuurlijke samenwerking op verschillende beleidsterreinen.

I. De grenzen aan het zorgbudget.

Conclusie 1: Er is een gebrek aan vrije, financiële bestedingsruimte als het deelnamepercentage boven de 4.1 % uitkomt.

Conclusie 2: Swv'en met een deelnamepercentage van meer dan 4.1 % moeten een beroep doen op de normatieve vergoedingen van basisonderwijs om de zorgbehoefte te kunnen bekostigen.

Aanbevelingen

Landelijk:

Het inrichten van een onderzoek naar de financieringsruimte van swv'en met een deelnamepercentage van meer dan 4,1 %. De uitkomsten van dat onderzoek moet men delen met het onderwijsveld, zodat er een consistent beeld ontstaat van voorwaardelijke mogelijkheden en beperkingen indien er sprake is van een hoog deelnamepercentage.

Impulsmaatregelen, gekoppeld aan een inspannings- en resultaatverplichting, kunnen een bijdrage leveren aan een hernieuwd elan in de swv'en met marginale financiële ruimte. Die impulsen zijn ook bij uitstek geschikt om beleid om het niveau van het swv te herzien en in een gericht veranderingsproces te vertalen.

Samenwerkingsverband:

Ontwikkel en gebruik een verantwoord periodiek financieel overzicht van het swv .Leg dat regelmatig voor aan alle betrokkenen in het swv ter controle, bewaking en verantwoording. Koppel de uitkomsten van het financieel overzicht aan het beleid van het swv en maak dat ook zichtbaar in het swv. Een resultaatverplichting gerelateerd aan de besteding van de middelen geeft een grotere mate van verantwoordelijkheid.

8. Slotwoord

De experts hebben hun werkzaamheden effectief en constructief kunnen uitvoeren, zeker ook dankzij de bijzonder open en loyale opstelling van de swv'en. In verreweg de meeste gevallen werden we 'met open armen' ontvangen en dan niet alleen vanwege het feit dat er een relatie was met de subsidiemaatregel plaatsingsbeleid, maar meer omdat de swv'en het gevoel hadden gehoord te worden en hun knelpunten kenbaar konden maken.

De experts hebben hun afzonderlijke ervaringen regelmatig met elkaar uitgewisseld en voorgelegd aan de werkgroep plaatsingsbeleid en de beleidsadviseur van OCenW. We zijn er van overtuigd dat de wil om het WSNS-proces te laten slagen er absoluut is, maar specifieke probleemsituaties vergen specifieke maatregelen. Daarom zijn extra impulsen noodzakelijk om meer greep te krijgen op het proces.

9. De Bijlagen

A Voorstel voor criteria op grond waarvan swv'en in aanmerking komen voor additionele middelen en ondersteuning

Een zestigtal van de door de expertgroep bezochte swv'en kent een dermate complexe problematiek dat zij zonder additionele ondersteuning niet tot de juiste oplossingsstrategieën kunnen komen. In deze swv'en is er sprake van een geïntegreerde problematiek in de zin dat er op zowel logistiek niveau als bij het implementatieproces oplossingen moeten worden gevonden.

De ondersteuning moet gericht zijn op het structureel oplossen van de wachtlijsten en de daarmee gepaard gaande wachttijden en tevens op het hanteerbaar maken van mogelijkheden om het deelnamepercentage op verantwoorde wijze terug te dringen tot een niveau dat overeen komt met het landelijk gemiddelde van 3.2 % .

De swv'en richten de ondersteuning en uitvoering van de werkzaamheden in en leggen dit vast in een plan van aanpak, waaraan naast een tijdpad ook een inspannings- en resultaatverplichting is gekoppeld.

Basiscriterium om in aanmerking te komen voor externe ondersteuning:

- Het samenwerkingsverband heeft een deelnamepercentage van 4,1% of hoger en een (dreigende) wachtlijst .

Aanvullende criteria:

1. Het direct plaatsen van leerlingen die op een plaatsingslijst staan brengt het deelnamecijfer boven de 4,1 %.
2. De lengte van de plaatsingslijst en de gemiddelde duur van de lijst (meer dan 1 schooljaar).
3. De gemiddelde wachttijd van leerlingen op de plaatsingslijst is langer dan drie maanden (plaatsing na de zomervakantie, na de kerstvakantie en na 1 april).
4. Bij veel van de deelnemende scholen in het swv heeft de inspectie geconstateerd dat er onvoldoende beleid is ontwikkeld en uitgevoerd op het terrein van de leerlingzorg.

B Het verzamelen van gegevens

Getalsmatige gegevens:

- De experts hebben persoonlijk contact gehad met 103 samenwerkingsverband voor het uitvoeren van de analyse.
- Er zijn getalsmatige gegevens over de plaatsingslijst opgevraagd bij 118 verbanden.
- Per samenwerkingsverband zijn één of meerdere gesprekken gevoerd.
- De gesprekken zijn gevoerd met de coördinator/leden van de coördinatiegroep en/of een brede afvaardiging van het samenwerkingsverband (directie sbo, bestuur samenwerkingsverband e.a.) .
- De doelgroep is nader te specificeren naar:
 - Samenwerkingsverbanden met een deelnamecijfer boven 4% per 1 oktober 2000.
 - Samenwerkingsverbanden onder 4% met een wachtlijst in 1999 en 2000.
 - Samenwerkingsverbanden met een deelnamepercentage hoger dan 4 % en een wachtlijst op 1 oktober 1999 of 2000.
 - Samenwerkingsverbanden met een dreigende wachtlijst in de loop van het schooljaar.
 - Idem vallend buiten de doelgroep.

Specifieke gegevens van de door de expertgroep bezochte swv'en zijn weergegeven in de verslagen die van alle bezoeken en gesprekken zijn gemaakt. Daarnaast geven de ontwikkelde plannen van aanpak in de swv'en een duidelijk beeld van de specifieke problematiek van de afzonderlijke verbanden.

De leden van de expertgroep hebben de individuele informatie gebundeld en vervolgens geïnventariseerd en geanalyseerd.

De analyse heeft plaatsgevonden op basis van een beschrijving van de problematiek per inhoudelijk en financieel/voorwaardelijk thema, zoals deze ook in het rapport zijn beschreven. Deze specifieke informatiebron kan gebruikt worden als basis voor vormen van additionele ondersteuning in de swv'en.

C De budgettaire ruimte van het swv

Op verzoek van de expertgroep heeft Bé Keizer, senior beleidsadviseur bij de besturenorganisatie VOS/ABB nader onderzocht over welke vrije ruimte de samenwerkingsverbanden beschikken om vanuit de zorgmiddelen extra stimulansen te kunnen betalen voor beleid.

De vrije ruimte hangt uiteraard af van de overdrachtsverplichting, gebaseerd op de deelname in de speciale basisschool, de kosten van de verplichte PCL en de kosten van coördinatie. Er is zowel gekeken naar de personele als de materiele component. De vrije ruimte ontstaat door de kosten van de verplichtingen af te trekken van het beschikbare zorgbudget.

In dit rapport nemen we een verkorte conclusie over. De getallen zijn eventueel op te vragen bij het secretariaat van de expertgroep.

In de berekening zijn enkele aspecten buiten beschouwing gebleven zoals afwijkingen op het gebied van inkomend en uitgaand grensverkeer en de effecten van de werkgelegenheidsgarantie. Bij de berekening is uitgegaan van een peildatum in het midden van het schooljaar (1 febr.) De keuze van de peildatum is van groot belang voor het vaststellen van de overdrachtsverplichting en daarmee een instrument in het beleid.

De kosten van de PCL kunnen sterk variëren naarmate de omvang (smal of breed) en de taakstelling. De raming is gebaseerd op een smalle PCL.

Ook de wijze waarop de coördinatie is ingericht kan sterk variëren per swv. In de berekening is uitgegaan van een sobere taakstelling. (0,8fte in schaal DC met 0,5 secretariële steun in schaal 6)

De berekeningsgrondslag is een gemiddeld swv van 6235 basisschoolleerlingen, en 208 sbo leerlingen, samen 6443 leerlingen.

- a. Een gemiddeld swv heeft een vrij budget van 849 fre's en materieel f 19,250,-
- b. Een swv met een hoog verwijzingspercentage (4,5%) heeft in het vrije budget een tekort van 406 fre's. met daarnaast een budgettekort van f 14 300,- voor materiele kosten. Dit swv kan dus uitsluitend gebaseerd op het zorgbudget niet rondkomen.
- c. Het omslagpunt waarbij geen vrije ruimte meer beschikbaar is ligt bij 4,1%. Het swv heeft dan een tekort van 6 fre's en materieel nog f 100,- over.

De expertgroep gaat er op grond van deze berekeningen van uit dat de zorgmiddelen die beschikbaar zijn voor 5,05% van de leerlingen van een verband bij een verwijzingsgetal van 4,1% volledig dienen te worden ingezet voor de directe kosten van deelname aan de sbo en de kosten van de PCL (onderzoek e.d) en coördinatie. Boven dit niveau worden algemene middelen ingezet op de zorgbehoefte te kunnen bekostigen. Onder dat niveau is er tevens vrije ruimte voor beleid gericht op preventie e.a.

D. Directe instroom

Veel samenwerkingsverbanden geven aan dat de directe instroom van leerlingen die niet afkomstig zijn uit de basisscholen in het eigen verband tot bekostigingsproblemen leiden. Men stelt dat het sbo in het eerste jaar van deelname voor deze leerlingen geen zorgbekostiging zou krijgen., ofwel men stelt dat de basisscholen extra zorgmiddelen over dienen te dragen om deze leerlingen te betalen.

Het begrip directe instroom leidt tot veel misverstanden in de samenwerkingsverbanden. Met directe instroom worden twee leerlingstromen benoemd.

Onderinstroom:

Leerlingen worden rechtstreeks, dus zonder inschrijving bij een basisschool, aangemeld bij de PCL en worden toegelaten in het sbo.

Zij-instroom:

Leerlingen komen vanuit de sbo-scholen uit andere samenwerkingsverbanden zoals bij een verhuizing het geval is. Of leerlingen komen van instellingen van buiten de wet primair onderwijs, zoals uitbehandelde leerlingen van regionale expertisecentra, of leerlingen die geplaatst worden in een internaat zonder eigen onderwijsvoorziening. Juist kinderen uit internaten worden vaak tijdelijk geplaatst in instellingen waardoor een bekostigingsprobleem ontstaat.

De experts hebben onderzoek gedaan naar de directe instroom van SWV-en op grond van cijfers zoals die door het ministerie zijn aangeleverd. In het onderzoek zijn 43 verbanden betrokken op basis van het criterium dat gemeten over drie jaar het percentage directe instroom groter is dan 18% van de leerlingen in de speciale basisschool.

In de zorgbudgetten is al een bedrag ingebouwd tot 13,3%. Ca 5 % overschrijding wordt gezien als een acceptabele marge.

Vijfentwintig verbanden hebben gereageerd op het verzoek van de experts om nadere informatie. Ook nu weer blijken er registratieproblemen waardoor geen exacte gegevens beschikbaar zijn.

Het is niet uitgesloten dat de gegevens die door de SWV-en zijn aangeleverd incorrect zijn door het opnemen van verhuisgevallen in de tabe overig. Bovendien blijkt wederom dat er grote verschillen zijn met die tellingen vanuit OC&W.

Op basis van de aangeleverde gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Het probleem lijkt van beperkte omvang te zijn. Op basis van de eerste – dus niet geverifieerde indrukken- gaat het over 8 tot 11 verbanden indien de grens wordt gelegd bij 6% per jaar directe instroom.

In een gering aantal samenwerkingsverbanden heeft men te maken met hoge aantallen internaatsleerlingen die korttijdelijk beslag leggen op zorgmiddelen zonder dat er vergoeding tegenover staat. Inmiddels is daar in de regelgeving een oplossing voor gevonden.

- Veel van de directe instroom komt volgens de verbanden direct vanuit huis of een instelling/internaat.
- Het merendeel van de kinderen komt uit het eigen verband. Deze leerlingen behoren dus tot het verzorgingsgebied van het samenwerkingsverband en worden onderdeel van het deelnamepercentage van het swv en derhalve vindt er dan ook de reguliere bekostiging plaats.
- Enkele samenwerkingsverbanden hebben relatief veel leerlingen die afkomstig zijn uit regionale expertisecentra. Deze leerlingen maken na de instroom deel uit van het totale

deelnamepercentage van het swv WSNS en worden bekostigd op grond van de geldende wet- en regelgeving. De situatie wijzigt wellicht indien binnenkort de WEC wordt ingevoerd.

Conclusie:

Het probleem van de directe instroom lijkt beperkt van omvang. Algemene maatregelen zijn op die gronden dus niet gewenst. Wel kan het een factor zijn in specifieke omstandigheden indien samenwerkingsverbanden tot de categorie verbanden met specifieke knelpunten behoren. Dat valt dan binnen de aanpak voor specifieke situaties zoals voorgesteld door de expertgroep.

10. Acroniemenlijst

APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
GOA	Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
IVA	Onderzoeksinstituut voor arbeidsmarkt vraagstukken aan de TU Eindhoven
ITS	Onderzoeksinstituut voor toegepaste psychologie aan de KU Nijmegen
KPC	Katholiek Pedagogisch Centrum
MKD	Medisch Kinderdagverblijf
OCenW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
PCL	Permanent Commissie Leerlingzorg
PMPO	Proces Management Primair Onderwijs
REC	Regionaal Expertise Centra
RPCZ	Regionaal pedagogisch Centrum Zeeland
SBO	Speciaal Basisonderwijs
SWV	Samenwerkingsverband
VOS/ABB	Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen
WSNS	Weer Samen naar School
WEC	Wet Expertise Centra

Ondergebracht bij het APS te Utrecht

tel: +31(0)30 2856661
fax: +31(0)30 2856798
e-mail: j.schildmeijer@aps.nl