

De kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs

Leerlingen met een lwoo-indicatie in
Amsterdam, Rotterdam en Almere

Voorwoord

Het aantal leerlingen dat een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs krijgt, groeit. Met name in de vier grote steden zijn de percentages lwoo-geïndiceerde leerlingen aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Deze leerlingen gaan met een leerachterstand op taal en/of rekenen-wiskunde van tenminste anderhalf jaar naar het voortgezet onderwijs. Veel scholen laten deze leerlingen niet deelnemen aan de eindtoetsen in het basisonderwijs of tellen ze niet mee bij de berekening van de gemiddelde schoolscore. Dit was voor de inspectie aanleiding om de oorzaken te onderzoeken.

De inspectie heeft in Amsterdam, Rotterdam en Almere onderzoek verricht naar de leerlingen die aan het eind van hun basisschoolperiode het advies hebben gekregen naar een vorm van vmbo met leerwegondersteuning (lwoo) te gaan. In het bijzonder heeft de inspectie onderzocht hoe de zorg en begeleiding in de basisscholen voor deze leerlingen is verlopen.

De bevindingen van het inspectieonderzoek worden in dit rapport gepresenteerd.

Parallel aan dit inspectieonderzoek is door het SCO-Kohnstamm-instituut onderzoek verricht naar mogelijke leerachterstanden van deze leerlingen in Amsterdam. Zie het rapport 'Achterblijven in Amsterdam?' van Karsten, Van Schooten en Blok.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
september 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Achtergronden van het onderzoek	13
3 Omvang van de populatie	15
4 Verschillen in aantallen zorgleerlingen tussen po en vo	17
5 Knelpunten in de zorg en begeleiding	19
6 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
7 Kenmerken van de drie steden	27
8 Onderzoeksopzet	29
9 Resultaten	31
9.1 De situatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere	31
9.2 Verschillen tussen Amsterdam, Rotterdam en Almere	34
10 Conclusies	41

Samenvatting

De inspectie heeft in Amsterdam, Rotterdam en Almere onderzocht welke leerlingen aan het eind van hun basisschoolperiode het advies hebben gekregen naar een vorm van vmbo met leerwegondersteuning (lwoo) te gaan en hoe -achteraf geziende zorg en begeleiding (Z&B) voor deze leerlingen is verlopen. Als voorwaarden voor indicering gelden: leerachterstanden en een laag IQ, al dan niet in combinatie met problemen van sociaalemotionele aard. De leerachterstand heeft betrekking op in elk geval twee van vier onderscheiden gebieden (rekenen, technisch lezen, begrijpend lezen, spelling), terwijl één van de gebieden rekenen of begrijpend lezen moet zijn. Leerlingen met een IQ tussen 90 en 120 kunnen ook voor lwoo in aanmerking komen, maar dan moet er naast leerachterstanden ook sprake zijn van een probleem op sociaalemotioneel gebied.

Leerachterstanden worden uitgedrukt in het verschil tussen de didactische leeftijd (dl) in maanden gevolgd onderwijs en het didactisch leeftijdsequivalent (dle) dat de leervorderingen aangeeft. Voor alle duidelijkheid: de didactische leeftijd bedraagt aan het eind van de basisschool zestig maanden, tien voor elk schooljaar vanaf groep 3. De uitstroom van lwoo-leerlingen vanuit het basisonderwijs in Amsterdam, Rotterdam en Almere ligt qua percentage ruim boven het landelijk gemiddelde. Wat de kwaliteit van de Z&B betreft, blijft Amsterdam duidelijk achter bij het landelijk gemiddelde. Dit in tegenstelling tot Rotterdam. Almere laat een wisselend beeld zien.

Uit het onderzoek blijkt dat veel leerlingen van wie later blijkt dat ze leerwegondersteuning in het voortgezet onderwijs nodig hebben, niet de zorg en begeleiding krijgen die nodig is. Voor lang niet al deze leerlingen is in groep 4 een handelingsplan opgesteld en ook in groep 6 ontbreekt zo'n plan nog regelmatig. Als er wel handelingsplannen zijn opgesteld, schiet de kwaliteit ervan vaak ernstig tekort. De plannen bevatten meestal geen concrete doelen voor de kortere termijn, terwijl doelen voor de langere termijn en duidelijke ontwikkelingsprofielen alleen bij uitzondering worden geformuleerd. Ten tweede blijken de drie steden verschillend te zijn als het gaat om de vraag welke leerling wel en welke niet wordt aangemeld voor lwoo-indicering.

De achterstand van toekomstige lwoo-leerlingen in groep 4 is in de ene stad duidelijk groter dan in de andere. In Amsterdam is de achterstand van toekomstige lwoo-leerlingen in groep 4 het ernstigst, maar hun leerwinst lijkt vervolgens groter te zijn dan in Rotterdam en Almere.

Uit de geanalyseerde dossiers blijkt dat veranderen van school voor toekomstige lwoo-leerlingen een groot risico inhoudt. Bij de overstap van de ene basisschool naar de andere gaan veel gegevens verloren.

In het algemeen kan worden gesteld dat in het basisonderwijs de signalering van zorgleerlingen met een flinke leerachterstand te laat plaatsvindt en dat de zorg die aan hen besteed wordt, niet planmatig genoeg is.

1 Inleiding

De directe aanleiding voor dit rapport is de recente discussie over lwoo-geïndiceerde leerlingen die niet deelnemen aan eindtoetsen in het primair onderwijs of niet meetellen bij de berekening van de gemiddelde schoolscore. Basisscholen hebben de verplichting zich te verantwoorden over het niveau van hun opbrengsten, maar zijn niet verplicht een landelijk genormeerde eindtoets af te nemen. Bovendien hebben de scholen -als ze dat laatste wel doen- de ruimte zelf te beslissen welke leerlingen daaraan meedoen.

Uit verslagen van de onderwijsresultaten van de gemeente Amsterdam¹ over de afgelopen jaren blijkt dat er een aanzienlijk aantal scholen is waarvan veel leerlingen in groep 8 niet meedoen aan de Cito Eindtoets of waarvan de resultaten niet worden meegeteld bij het bepalen van de schoolscore. Volgens deze rapportages doet of telt ongeveer een op de vijf leerlingen uit groep 8 niet mee. Dit zijn met name leerlingen die extra zorg vragen en een flinke leerachterstand hebben, te weten:

- leerlingen met een leerachterstand van anderhalf tot drie jaar, die een advies krijgen voor vmbo met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo).
Lwoo is bedoeld voor leerlingen die op zichzelf wel een vmbo-diploma zouden moeten kunnen halen, maar die een zodanige leerachterstand hebben opgelopen dat zij het zonder extra zorg op de middelbare school waarschijnlijk niet zullen redden. Die leerachterstand kan samenhangen met een benedengemiddelde intelligentie, maar kan ook het gevolg zijn van sociaalemotionele problematiek. Men moet hierbij denken aan de groep leerlingen die voorheen naar het IVBO of naar het VSO-LOM ging;
- leerlingen met een leerachterstand van meer dan drie jaar, die een advies krijgen voor praktijkonderwijs (PrO).
PrO is bedoeld voor die leerlingen die -ook met extra zorg- naar verwachting geen regulier diploma in een van de leerwegen van het vmbo kunnen halen. Dat is aan de orde als sprake is van een aanzienlijke leerachterstand in combinatie met een zwakkere intelligentie. Deze leerlingen zijn gediend bij een programma dat rechtstreeks leidt naar de arbeidsmarkt. Voorheen ging deze groep leerlingen veelal naar het VSO-MLK.

Het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd, betreft de leerlingen die een lwoo-indicatie krijgen. Dat zijn leerlingen die met extra zorg op de basisschool en in het lwoo in principe in aanmerking komen voor een vmbo-diploma. Het is zelfs niet uitgesloten dat deze leerlingen bij een vroegtijdige signalering en een effectieve leerlingenzorg op de basisschool een diploma in het voortgezet onderwijs ook zonder leerwegondersteuning zouden kunnen behalen of dit in een hogere leerweg zouden kunnen. Dit houdt in dat de rol van de basisschool voor deze groep leerlingen cruciaal is voor een zo succesvol mogelijke schoolcarrière.

Dat de Inspectie van het Onderwijs aandacht aan deze leerlingen besteedt, heeft te maken met de relatief grote omvang van de groep. Bijna een op de vijf leerlingen in het vmbo krijgt lwoo. Verder hoeven deze zorgleerlingen om verschillende redenen niet altijd mee te doen aan de Cito Eindtoets. En als ze dat wel doen, tellen hun resultaten lang niet altijd mee bij de berekening van het schoolgemiddelde.

¹ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 2005. *Amsterdamse resultaten in het primair onderwijs 2005*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006. *Amsterdamse resultaten in het primair onderwijs 2006*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Ook dit verschijnsel is voor de inspectie een reden aandacht te besteden aan deze groep leerlingen. In plaats daarvan doen zij aan een andere toets mee, de zogenaamde Niveautoets van het Cito² of wordt bij hen een didactisch onderzoek, een intelligentieonderzoek en soms ook nog een onderzoek naar socialemotionele problemen gedaan. Maar dat neemt niet weg dat de prestaties van deze leerlingen in veel gevallen geen rol spelen in de bepaling van de eindopbrengsten van de school waar ze zitten. Hierdoor wordt een eerlijke vergelijking tussen scholen onderling en een representatieve beoordeling van de resultaten van scholen belemmerd. Binnen Amsterdam bijvoorbeeld, is afgesproken dat indien zorgleerlingen meedoen aan de eindtoets, hun resultaten niet worden meegeteld in het resultaat van de school en in het stedelijk gemiddelde. Ook in Rotterdam hebben de samenwerkende besturen deze afspraak gemaakt. Uit onderzoek van de inspectie in het schooljaar 2005/2006 blijkt dat op basisscholen in Nederland die de Cito Eindtoets afnemen 5,2 procent van de leerlingen uit groep 8 niet meedoet aan die toets. Van ruim de helft van deze leerlingen verwacht de basisschool dat zij geïndiceerd worden voor Iwoo.³

Er zijn aanwijzingen dat in Nederland forse regionale en lokale verschillen zijn voor wat betreft de aantallen leerlingen waar het in deze rapportage om gaat. Deze verschillen zijn lang niet altijd te verklaren vanuit de aard van de populatie. Uit een vooronderzoek onder basisscholen in de provincie Groningen (voorjaar 2005) bleek dat het percentage Iwoo-leerlingen in deze provincie hoger was dan het landelijk gemiddelde. Basisscholen verschilden sterk in het aandeel leerlingen dat naar het Iwoo vertrok, ook wanneer ze een vergelijkbare leerlingpopulatie hadden. Leerlingen met een vergelijkbaar prestatiepatroon liepen op de ene school meer kans op zo'n verwijzing dan op de andere school. Een vijfde van de Iwoo-leerlingen maakte geen eindtoets, terwijl de basisschool die wel voor andere leerlingen gebruikte.

De inspectie maakt zich niet alleen zorgen over de omvang van deze groep leerlingen, maar ook over de kwaliteit van de Zorg en Begeleiding (Z&B) die deze leerlingen ontvangen in het basisonderwijs. Juist via de Z&B dienen leerlingen die uiteindelijk Iwoo geïndiceerd worden, adequate leerlingenzorg te ontvangen. De vraag is ook wat er van deze leerlingen terecht komt in het voortgezet onderwijs, waar ze vrijwel allemaal in de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo worden geplaatst. Daarom heeft de inspectie besloten in het schooljaar in 2007 een onderzoek te starten naar de kwaliteit van de Z&B die basisscholen in Amsterdam, Rotterdam en Almere hebben geboden aan leerlingen die later een Iwoo-indicatie hebben gekregen. Dit vanuit de veronderstelling dat een vroegtijdige signalering van leerproblemen en een daaraan gekoppelde adequate Z&B ertoe bijdraagt dat zorgleerlingen niet onnodig of erg laat naar het Iwoo worden verwezen.

De inspectie hanteert met ingang van het schooljaar 2007/2008 een methodiek die het mogelijk maakt de resultaten van de Iwoo-leerlingen mee te nemen in de beoordeling van de eindresultaten van de basisscholen. Zie de notitie 'Analyse en waardering' op de website van de inspectie.

² Uit onderzoek van de inspectie (2006) blijkt dat veel scholen (ook buiten Amsterdam) deze Niveautoets niet kennen (Inspectie van het Onderwijs (2006). *De eindtoets van het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs)

³ Inspectie van het Onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

2 Achtergronden van het onderzoek

Om in aanmerking te komen voor lwoo dient er bij de leerlingen een leerachterstand van minstens 1,5 jaar te zijn geconstateerd. Daarnaast moet ook onderzoek hebben plaatsgevonden naar intelligentie en eventueel socialemotionele ontwikkeling. In het vervolg spreken wij van een lwoo- en PrO-advies wanneer de basisschool tot het oordeel is gekomen dat deze leerlingen (leerweg)ondersteuning nodig hebben in het voortgezet onderwijs. De feitelijke beschikking wordt door de Regionale VerwijzingsCommissie (RVC) afgegeven aan de school voor voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs.

Formeel staat precies vast welke leerling een indicatie kan krijgen en welke niet. Lwoo-leerlingen hebben een IQ tussen 75 en 90 en daarnaast een achterstand op twee van vier onderscheiden gebieden (rekenen, technisch lezen, begrijpend lezen, spelling), terwijl minstens een van die gebieden rekenen of begrijpend lezen moet zijn. Gemiddeld ligt het IQ van lwoo-leerlingen op 88,1 (Koopman e.a., 2005⁴) en dus zeer dicht tegen de bovengrens aan. Leerlingen met een IQ tussen 90 en 120 kunnen ook voor lwoo in aanmerking komen, maar dan moet er naast de bovengenoemde eisen ook een probleem zijn op socialemotioneel gebied. Leerachterstanden worden uitgedrukt in het verschil tussen de didactische leeftijd (dl) in maanden gevolgd onderwijs en het didactisch leeftijdsequivalent (dle) dat de leervorderingen aangeeft. De didactische leeftijd bedraagt aan het eind van de basisschool zestig maanden, tien voor elk schooljaar vanaf groep 3.

Lwoo-leerlingen kenmerken zich niet alleen door leerachterstanden en IQ. Karsten, Van Schooten en Blok (2008⁵) constateren dat leerlingen met een lwoo-advies, in vergelijking tot andere leerlingen, relatief vaak uit een eenoudergezin komen, een hogere leeftijd hebben, uit een achterstandsgroep afkomstig zijn, een moeder hebben met alleen lager onderwijs, minder zelfvertrouwen hebben en in klassen zitten waarin de meerderheid van de kinderen laag opgeleide ouders heeft. Uit door de inspectie verzamelde gegevens blijkt dat jongens oververtegenwoordigd zijn (54 procent). Dat geldt in nog sterkere mate voor allochtone risicoleerlingen. Daarnaast spelen problemen van socialemotionele aard volgens de scholen bij driekwart van deze leerlingen een rol.

4 Koopman, P., Derriks, M & Voncken, E. (2005). *RVC Monitor 2004: technische analyse van het RVC registratiebestand*. Amsterdam; SCO Kohnstamm Instituut.

5 Karsten, S., E. van Schooten, H. Blok (2008). *Achterblijven in Amsterdam. Verslag van het onderzoek naar de leerlingen met een lwoo- en PrO-verwijzing*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

3 Omvang van de populatie

De omvang van de groep leerlingen die naar het lwoo of PrO gaat is aanzienlijk en groeit nog steeds. In 1997/1998 zat 6,3 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs in het IVBO, 1,4 procent in het VSO/LOM en 1,9 procent in het VSO/MLK. In totaal kreeg dus 9,6 procent van de leerlingen extra zorg in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Inmiddels is dit percentage gegroeid tot 13 procent (lwoo en PrO samen; Inspectie van het Onderwijs, 2006). In 2007 ontving al 13,9 procent van de leerlingen in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs leerwegondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2008⁶). In het voortgezet onderwijs waren volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 127.000 leerlingen (13,5 procent) in het schooljaar 2006/2007 aangewezen op extra zorg in het lwoo of het PrO. Het ministerie van OCW verwacht dat dit aantal de komende tien jaar zal oplopen tot 145.000 (CBS, 2007)⁷.

Binnen het vmbo is ongeveer een op de vijf leerlingen lwoo-geïndiceerd. Het aandeel lwoo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg is 45 procent, in de kaderberoepsgerichte leerweg 12 procent. Slechts 2 procent volgt de gemengde of de theoretische leerweg (2 procent). In het groene vmbo is bijna 40 procent van de leerlingen lwoo-geïndiceerd (Inspectie van het Onderwijs, 2006⁸). Turkse en Marokkaanse leerlingen hebben bijna twee keer zo vaak een lwoo-beschikking dan autochtone leerlingen, zo blijkt uit gegevens van het CBS (2005⁹). In augustus 2004 hadden 640 van de 986 vmbo-vestigingen een lwoo-licentie (Algemene Rekenkamer, 2005¹⁰).

De RVC-monitor (Koopman e.a., 2005¹¹) geeft inzicht in de aantallen leerlingen die in verschillende jaren zijn aangemeld bij de RVC's. Het gaat hierbij om zowel lwoo- als PrO-leerlingen. Vanaf 2002 geeft de RVC beschikkingen af. Landelijk is eerst een stijging te zien van het aantal aanmeldingen, gevolgd door een daling en stabilisatie. Dat in deze periode het aantal leerlingen in het lwoo en PrO toch is gegroeid, ligt aan het feit dat de RVC's aanvankelijk veel aanvragen afwezen, terwijl inmiddels in 97 procent van de gevallen positief beschikt wordt. Een leerling mag maar één keer voor een beschikking worden voorgedragen. Het merendeel van de aangemelde leerlingen (89 procent) komt uit groep 8 van het basisonderwijs, een klein deel uit groep 7 (5 procent) of zelfs uit groep 6 (1,5 procent). Bij de instromers uit groep 6 of 7 gaat het vaker om PrO- dan om lwoo-aanvragen.

In 2004 is landelijk 76 procent van de aanmeldingen gericht op het lwoo. De verhoudingen in het voorliggende onderzoek blijken anders te liggen: gemiddeld genomen over Amsterdam, Rotterdam en Almere is 90 procent van de aanmeldingen op het lwoo gericht.

6 Interne gegevens Inspectie van het Onderwijs, 2008

7 Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2008*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

8 Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

9 CBS (2005). Statline. Centraal Bureau voor de Statistiek: Voorburg/Heerlen

10 Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

11 Koopman, P., Derricks, M & Voncken, E. (2005). *RVC Monitor 2004: technische analyse van het RVC registratiebestand*. Amsterdam; SCO Kohnstamm Instituut.

4 Verschillen in aantallen zorgleerlingen tussen po en vo

In groep 8 van de basisschool werkt ongeveer 6 procent van de leerlingen op een eigen leerlijn, omdat de achterstand bij taal of rekenen te groot is om sommige lessen in de eigen groep te kunnen volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Driessen (2005¹²) meldt dat ook ongeveer 6 procent van de leerlingen een lwoo-advies van de basisschool krijgt.

Maar bij de overgang naar het voortgezet onderwijs verdubbelt het percentage zorgleerlingen ongeveer, gezien de percentages leerlingen in lwoo en PrO. Dat kan deels komen doordat ook leerlingen vanuit het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs instromen, die niet meetellen bij de bovengenoemde 6 procent op de basisschool. De grote meerderheid van leerlingen die bij de RVC worden aangemeld, komt volgens Driessen (2005) echter wel rechtstreeks uit het reguliere basisonderwijs (65 procent van alle aanmeldingen).

De grote discrepantie in percentages zorgleerlingen tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs is gesignaleerd door de Algemene Rekenkamer (2005). Die wijst in dit verband op het financieel belang van vo-scholen bij een lwoo-indicatie en de aantrekkingskracht van een open einderegeling als deze. Het is echter ook denkbaar dat het voortgezet onderwijs achterstanden signaleert die het basisonderwijs niet heeft onderkend of niet als een probleem heeft gezien. Uit een (overigens niet representatief) onderzoek van de inspectie naar leerlingdossiers in het basisonderwijs in Friesland bleek bijvoorbeeld dat een derde van de leerlingen die voor lwoo aangemeld waren geen specifieke zorg had gehad in de basisschool, terwijl bij bijna de helft van de leerlingen geen gegevens uit een leerlingvolgsysteem beschikbaar waren.

12 Driessen, G. (2005). Van basis- naar voortgezet onderwijs: voorbereiding, advisering en effecten. Nijmegen: ITS

5 Knelpunten in de zorg en begeleiding

Met name voor de vier grote steden maakt de inspectie zich zorgen over de kwaliteit van de Z&B in combinatie met de omvang van de groep leerlingen met een lwoo-indicatie. In Amsterdam is het aantal lwoo-leerlingen in het voortgezet onderwijs hoger dan in de andere steden die onder de G4 vallen en beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde, zo blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5.1 Percentage lwoo-leerlingen in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs

Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Almere
13,9	19,8	17,2	18,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De percentages voor Amsterdam, Rotterdam en Almere zijn gerelateerd aan leerlingen die in deze steden voortgezet onderwijs volgen. Onder de leerlingen die in Amsterdam en Rotterdam wonen, is het aandeel lwoo-leerlingen nog ongeveer 3 procentpunten hoger.

Ook ten aanzien van de kwaliteit van de Z&B van basisscholen doen zich, ten opzichte van het landelijk beeld, grote verschillen voor in de vier grote steden. Uit inspectieonderzoek¹³ in 2006 bleek dat de Z&B in de G4 onder het landelijk gemiddelde zit en dat Amsterdam zelfs op bijna alle kwaliteitsaspecten negatief afwijkt van de andere gemeenten. Deze gegevens wijzen erop dat ook de school een rol zou kunnen spelen in de problematiek rond de omvang van de groep leerlingen die naar het lwoo worden verwezen.

Om een leerling goede zorg te kunnen bieden, is het van belang dat er planmatig gewerkt wordt, met behulp van handelingsplannen. Het werken met handelingsplannen biedt meerdere voordelen (Van de Wiel & Huijgens, 2003):

- binnen de school is het mogelijk afstemming te bereiken over de zorg aan een bepaalde leerling;
- de overdracht van informatie over een leerling kan goed verlopen;
- de zorg aan de leerling wordt inzichtelijk;
- aan de hand van de gestelde doelen kan er geëvalueerd worden;
- de (zorg)gegevens van de leerling zijn duidelijk geordend.

De effectiviteit van een handelingsplan wordt bepaald door de mate waarin de zorgcyclus in dat plan is terug te vinden (Van der Leij, 1998¹⁴; Van de Wiel & Huijgens, 2003¹⁵). Een handelingsplan bestaat derhalve uit de volgende componenten:

- Een *beginsituatie* die de diagnose bevat van de problemen van de leerling. Daaruit blijkt de ernst en de aard van het probleem.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2006). *Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden; in de periode 2003-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁴ Leij, A. van der (1998). *Leesproblemen. Beschrijving, verklaring en aanpak*. Rotterdam: Lemniscaat.

¹⁵ Wiel, M. van de & Huijgens, M. (2003). *Effectieve handelingsplanning. De basis voor een zorgstructuur in het primair onderwijs*. Baarn: HB uitgeverij.

- Een *inhoudelijke component* waarin wordt omschreven wat de leerling in de komende periode wordt geacht te leren. Er worden concrete leerdoelen gesteld en een plan gemaakt op welke manier deze doelen bereikt kunnen worden.
- De *methodische component* omvat de wijze waarop de instructie gegeven zal worden. Daarbij komen onder andere de didactische methoden en middelen aan de orde.
- Een *organisatorische component* die betrekking heeft op de organisatorische maatregelen rond de zorg die aan de leerling verleend gaat worden.
- In de *evaluatiecomponent* wordt omschreven hoe, wanneer en door wie wordt nagegaan of de gestelde doelen bereikt zijn.

Voor leerlingen die door hun grote achterstanden het tempo van de groep niet kunnen volgen, is het bovendien gewenst een op de langere termijn gericht ontwikkelingsperspectief op te stellen. In het speciaal basisonderwijs nemen de volgende indicatoren een centrale plaats in het toezicht in:

- de school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast;
- de school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.

Om (toekomstige) lwoo-leerlingen optimale kansen op ontwikkeling te bieden, is het van belang op basis van een grondige analyse van de mogelijkheden en beperkingen van deze leerlingen helder vast te leggen welke eind- en tussendoelen worden nagestreefd en hoe leerstofaanbod en pedagogisch-didactische aanpak vorm moeten krijgen om met deze leerlingen die doelen ook daadwerkelijk te bereiken.

Uit een onderzoek van Hilbers (2006¹⁶) naar de kwaliteit van de handelingsplannen voor leerlingen met een lwoo-indicatie in het primair onderwijs blijkt dat voor een aanzienlijk deel van deze leerlingen geen zorgplannen beschikbaar zijn. Dat is opmerkelijk omdat, wil een leerling in aanmerking komen voor een lwoo-beschikking, de school gegevens moet overleggen waaruit blijkt dat de betrokken leerling een leerachterstand heeft op minimaal twee vakgebieden. De inhoud van de aanwezige handelingsplannen bevat meestal niet alle hierboven genoemde componenten. Vooral de kwaliteit van de beschrijving van de beginsituatie, de inhoud en de evaluatie lieten vaak te wensen over. Veel leerlingen blijken slechts op één vakgebied zorg ontvangen te hebben en dan meestal voor een relatief korte periode. Bij technisch lezen en spelling begint de zorg meestal in groep 3 en 4. Te vaak echter begint de zorg nog in een hogere groep, waardoor er minder effect van de zorg te verwachten is. De meeste rekenhulp wordt gestart in groep 5, 6 en 7. Dat is te verklaren doordat er vanaf deze groepen moeilijke nieuwe onderwerpen aan bod komen.

¹⁶ Hilbers, G. (2006). *Leerlingenzorg in het LWO en in het primair onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (doctoraalscriptie).

Ook uit inspectiegegevens (Onderwijsverslag 2003, 2004, 2005 en 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2004¹⁷) blijkt dat er in de zorg op de basisschool knelpunten voorkomen. Daarbij gaat het vooral om de geringe mate waarin leraren hun lessen afstemmen op verschillen tussen leerlingen en de afwezigheid c.q. de geringe kwaliteit en doelmatigheid van handelingsplannen.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2004). Doorgaande zorg en begeleiding: Een inventariserend onderzoek naar verschillende aspecten van de overgang van zorgleerlingen van primair naar voortgezet onderwijs in de regio Oss. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

6 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In brede kring is bezorgdheid ontstaan over het feit dat een grote groep leerlingen met ten minste anderhalf jaar leerachterstand naar het voortgezet onderwijs gaat. Over de mogelijke oorzaken van deze leerachterstanden is weinig bekend. Gedacht kan worden aan een lagere intelligentie en dus zwakkere prestaties van deze groep leerlingen. Om die reden is in Amsterdam door het SCO-Kohnstamm Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de kenmerken van leerlingen met een PrO- of lwoo-verwijzing en naar de vraag of er sprake is van onderprestatie bij deze leerlingen (Karsten, Van Schooten & Blok, 2008).

Ook de kwaliteit van de zorg en begeleiding op de basisschool zou een factor van betekenis kunnen zijn in de verwijzing naar het lwoo. Het is de bedoeling dat leerlingen op grond van 'werkelijke' leerachterstanden een beschikking krijgen, niet op grond van achterstanden die mogelijk door (nalatigheid van de) basisscholen zelf veroorzaakt zijn. Als vooral leerlingen van basisscholen met een onvoldoende zorgsysteem geïndiceerd worden, dan schort er mogelijk wat aan de vroegtijdige signalering, diagnostisering en remediëring van deze leerlingen. Ook is gesuggereerd dat steeds meer basisscholen het lwoo zijn gaan ontdekken om leerlingen met achterstanden te kunnen laten profiteren van meer faciliteiten in het voortgezet onderwijs. Of die verwachting juist is, staat nog te bezien. Aan de ene kant blijken vmbo-scholen binnen de G4 met een hoog percentage lwoo-leerlingen niet vaker dan andere vmbo-scholen een hoog percentage gezakten te tellen (Inspectie van het Onderwijs, 2008¹⁸). Aan de andere kant stelt Hilbers (2006) vast dat de leerlingenzorg voor leerlingen in het vmbo die een lwoo-beschikking hebben, niet in orde is. Er zijn weinig tot geen handelingsplannen. De zorg is te veel gericht op het sociaalemotionele welbevinden van leerlingen en te weinig op het wegwerken van leerachterstanden. Bovendien is in de bovenbouw van het vmbo lang niet altijd duidelijk welke leerlingen een lwoo-beschikking hebben.

Voor basisscholen ontstaat daarnaast de mogelijkheid de zwakste leerlingen buiten de Cito Eindtoets te houden, te meer omdat in het kader van de indicatiestelling voor lwoo deze leerlingen al uitgebreid getoetst en getest worden.

Het onderzoek waarover de inspectie hier rapporteert, richt zich op de kwaliteit van de Z&B van scholen die gericht is op leerlingen die later voor lwoo zijn geïndiceerd. Omdat er in de G4 relatief veel leerlingen naar het lwoo worden verwezen en omdat binnen de G4 in het basisonderwijs forse verschillen te constateren zijn in de kwaliteit van de Z&B, richt het inspectieonderzoek zich op basisscholen in Amsterdam en Rotterdam. Daar is de gemeente Almere aan toegevoegd.

Voor Amsterdam is gekozen omdat daar relatief vaak naar het lwoo wordt verwezen en de Z&B het meest problematisch is. Rotterdam is in het onderzoek betrokken omdat de leerlingpopulatie van deze stad niet betekenisvol afwijkt van die van Amsterdam en omdat de Z&B van de Rotterdamse scholen een veel betere beoordeling van de inspectie heeft gekregen dan die van de scholen uit Amsterdam.

Almere dient als referentiepunt buiten de G4. De kwaliteit van het onderwijs aldaar is te vergelijken is met steden binnen de G4.

18 Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2006/2007*.

Zo zijn de opbrengsten in Almere lager dan die in Amsterdam. Ook is de uitstroom naar het lwoo er hoger dan het landelijke gemiddelde. De kwaliteit van de Z&B daarentegen komt sterk overeen met het landelijke beeld. Een uitzondering hierop vormen de analyses die scholen uitvoeren om voor elke leerling de juiste zorgaanpak te kunnen bepalen. Dit onderdeel van Z&B ligt ver onder zowel het niveau van de G4 als het landelijk gemiddelde.

De centrale vraagstelling van het inspectieonderzoek luidt als volgt:

- Worden leerlingen met een lwoo-advies tijdig gesignaleerd in het basisonderwijs van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Almere?
- Is de zorg en begeleiding op basisscholen in Amsterdam, Rotterdam en Almere voor leerlingen met een lwoo-advies voldoende gewaarborgd?

7 Kenmerken van de drie steden

Wat de samenstelling van de leerlingpopulatie betreft, laten Amsterdam en Rotterdam zich voor wat betreft de leerlinggewichten goed met elkaar vergelijken. In dit opzicht wijkt Almere sterk af van de beide andere steden, zo blijkt uit onderstaande tabel. Vooral het aandeel leerlingen uit de allochtone achterstandsgroepen in de bovenbouw (de '1,90-leerlingen') is daar aanmerkelijk kleiner dan in Amsterdam en Rotterdam, zoals te lezen is in tabel 7.1.

Tabel 7.1 Percentage leerlingen per gewichtscategorie, teldatum 1 oktober 2007

Categorie	Nederland (n=6901)	Amsterdam (n=197)	Rotterdam (n=174)	Almere (n=74)
0.00	81,3	56,5	50,2	77,0
0.25	5,5	2,5	4,4	3,5
0.40	0,0	0,0	0,0	0,0
0.70	0,1	0,0	0,0	0,0
0.90	5,6	22,6	26,1	10,6
0.30	4,6	7,1	7,5	5,2
1.20	2,8	11,3	11,6	3,5

Bron: CFI , 2008

De aanmeldingsprocedures voor lwoo in de drie steden zijn verschillend¹⁹. De testen worden door verschillende instanties afgenomen en elke stad heeft de coördinatie van de aanmelding van zorgleerlingen anders geregeld. Karsten, Van Schooten en Blok (2008) wijzen op de mogelijkheid dat de in Amsterdam gebruikte toetsen (de NIO en de NDT) ertoe leiden dat allochtone leerlingen een verhoogde kans hebben in het PrO of lwoo terecht te komen. De inspectie beschikt niet over aanwijzingen dat de verschillende aanmeldingsprocedures in de praktijk leiden tot meer of minder leerlingen die aangemeld worden voor lwoo-indicatie. Bovendien zijn de criteria voor indicatiestelling landelijk geregeld.

Het gedrag van scholen bij de aanmelding van leerlingen voor onderzoek kan wel tot verschillen leiden. Zo constateren Karsten, Van Schooten en Blok (2008) dat Amsterdamse scholen zeer ruimhartig zijn in de selectie van leerlingen die de leerachterstandtoets maken.

¹⁹ Zie voor Almere de 'BOVOC folder 2006', voor Amsterdam de 'Kernprocedure 2007-2008' en voor Rotterdam het 'Handboek doorstroom procedure PO-VO 2007-2008'.

8 Onderzoekopzet

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is op 79 basisscholen in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Almere onderzoek gedaan naar de inhoud en de kwaliteit van dossiers van zorgleerlingen die verwezen waren naar het lwoo. Van deze (overigens willekeurig gekozen) scholen is bij de inspectie bekend dat er leerlingen naar het lwoo zijn verwezen. Uit deze groep leerlingen (in totaal 412) zijn per school willekeurig twee of drie leerlingen gekozen van wie het dossier is onderzocht. In totaal zijn de dossiers van 199 leerlingen in het onderzoek betrokken (Amsterdam N=70; Rotterdam N=72; Almere N=57).

Van ieder onderzocht dossier zijn gegevens op zowel school- als leerlingniveau opgevraagd. Op schoolniveau is voor de drie gemeenten nagegaan:

- het aantal leerlingen in groep 7 en 8;
- het aantal leerlingen met een lwoo-verwijzing dat heeft meegedaan aan de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito;
- de gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito;
- het aantal leerlingen vanuit groep 7 en groep 8 dat is uitgestroomd naar de verschillende leerwegen in het lwoo en naar het PrO;
- of er leerlingen zijn aangemeld die uiteindelijk toch niet naar het lwoo gingen (en vice versa) en redenen daarvoor.

Bij het dossieronderzoek is op het niveau van individuele leerlingen gekeken naar:

- de leerlingkenmerken, zoals geslacht en eventueel toegekend extra leerlinggewicht;
- het leerjaar waarin de leerling de school heeft verlaten;
- de grondslagen voor de lwoo-indicatiestelling, zoals leerachterstand en sociaal-emotionele problematiek;
- het prestatieniveau voor technisch lezen, spelling, begrijpend lezen en/of rekenen in de groepen 4 en 6;
- of de ouders op de hoogte zijn gesteld van de aanmelding voor het lwoo;
- de aanwezigheid van een zorgdossier of een handelingsplan in de groepen 4 en 6;
- de kwaliteit van deze documenten, waaronder de mate waarin deze dekkend zijn voor de zorgcyclus en welke externe deskundigheid bij de zorg voor deze leerlingen is betrokken;
- de mate waarin de leerling een eigen leerlijn heeft gevolgd en deze is gevolgd met behulp van dezelfde toetsen als hun klasgenoten uit een leerlingvolgysteem of met toetsen die passen bij het niveau van de leerling.

9 Resultaten

9.1 De situatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere

Aandeel lwoo- en PrO-leerlingen

Verreweg de meeste leerlingen met een lwoo-advies (lwoo-leerlingen) verlaten de basisschool na groep 8. Toch zijn er ook leerlingen, ongeveer 1 procent, die al na afloop van groep 7 naar vmbo met leerwegondersteuning vertrekken. Soms omdat ze door zittenblijven al dertien jaar of ouder zijn, soms omdat nog een jaar op de basisschool niet zinvol wordt gevonden.

In de leerjaren 7 en 8 van de basisscholen die bij dit onderzoek zijn betrokken, zitten gemiddeld 28 en 32 leerlingen. Van deze leerlingen kreeg 19 procent een advies voor lwoo en 1,7 procent voor PrO.

Leerachterstanden

Ouders mogen van een basisschool verwachten dat die de ontwikkeling en de vorderingen van kinderen nauwgezet volgt en tijdig ingrijpt als er problemen zijn of dreigen te ontstaan. In het algemeen tekenen leerachterstanden van toekomstige lwoo-leerlingen zich al vroeg in de schoolloopbaan af. Uit tabel 9.1a blijkt dat deze achterstand op landelijk genormeerde toetsen in groep 4, behalve bij technisch lezen, al ruim driekwart schooljaar bedraagt. Twee jaar later, in groep 6, is die achterstand al opgelopen tot bijna anderhalf schooljaar.

Tabel 9.1a Achterstand in maanden van de onderzochte lwoo-leerlingen op basis van verschil dl - dle²⁰

	groep 4	groep 6
technisch lezen	5	13
spelling	8	13
begrijpend lezen	8	14
rekenen en wiskunde	8	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Aan het eind van de basisschool ligt de landelijke score van lwoo-leerlingen die aan de Cito Eindtoets meededen gemiddeld op 517. Dat is ver onder het landelijk gemiddelde, dat tussen 534 en 535 ligt. Ter vergelijking: het verschil tussen een leerling met een advies voor de gemengde leerweg van het vmbo en een leerling met een vwo-advies bedraagt eveneens ongeveer 17 punten op de Cito Eindtoets.

Twee derde van de onderzochte lwoo-leerlingen verlaat de basisschool om in het vmbo de basisberoepsgerichte leerweg te gaan volgen, 21 procent gaat naar de kaderberoepsgerichte leerweg en 12 procent krijgt een gecombineerd advies voor deze leerwegen. Drie procent van de leerlingen krijgt leerwegondersteuning in de gemengde of de theoretische leerweg van het vmbo.

²⁰ De didactische leeftijd (dl) wordt bepaald door het aantal maanden onderwijs dat de leerling vanaf groep 3 heeft gevolgd. Per schooljaar staan hiervoor tien maanden. Het didactisch leeftijdsequivalent (dle) geeft de vorderingen aan die de leerling heeft gemaakt. De gemiddelde leerling wordt geacht per schooljaar tien dle's vooruit te gaan.

Lwoo-leerlingen hebben de meeste moeite met begrijpend lezen, gevolgd door (inzichtelijk) rekenen en spelling, zo blijkt uit dit onderzoek. Technisch lezen wordt door scholen minder vaak genoemd als reden om de leerling aan te melden voor leerwegondersteuning. Volgens de scholen speelden bij de aanmelding voor driekwart van de leerlingen ook sociaalemotionele problemen een rol.

Ondanks de gemiddeld grote achterstand van lwoo-leerlingen blijken basisscholen toch niet altijd goed te kunnen inschatten of leerlingen al dan niet een indicatie voor leerwegondersteuning zullen krijgen. Op bijna de helft van de scholen die zijn onderzocht, blijkt het voor te komen dat niet alle aangemelde leerlingen daadwerkelijk een lwoo-indicatie krijgen. De Regionale VerwijzingsCommissie (RVC) beslist over de indicatie, maar soms handelt een school voor voortgezet onderwijs anders. Ook het omgekeerde komt voor: een kwart van de basisscholen heeft te maken met leerlingen die zij niet hebben aangemeld, maar die toch in het lwoo zijn geplaatst. Hier is het volgens de basisscholen meestal de school voor voortgezet onderwijs die tot deze beslissing komt en het advies aan de RVC heeft gevraagd.

Zorg en begeleiding

Centraal in dit onderzoek staat de vraag of basisscholen voldoende hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van leerlingen die leerwegondersteuning in het voortgezet onderwijs nodig blijken te hebben. Oftewel: kan een leerling, dankzij goede zorg en begeleiding van de basisschool, toch afstevenen op een diploma voor het vmbo of was met betere zorg en begeleiding leerwegondersteuning helemaal niet nodig geweest?

Allereerst blijkt dat voor 83 procent van de lwoo-leerlingen een zorgdossier aanwezig is. De kwaliteit van deze dossiers loopt echter sterk uiteen. In groep 4 ontbreekt bij twee derde van de leerlingen een individueel handelingsplan. Voor een derde is ook geen een groepshandelingsplan aanwezig.

In groep 6 was voor 45 procent van de leerlingen een individueel plan opgesteld. 38 procent had een groepshandelingsplan.

Dus zelfs in groep 6 ontbrak voor bijna een op de vijf lwoo-leerlingen het handelingsplan. Het ontbreken van handelingsplannen betekent niet automatisch dat deze leerlingen geen extra hulp hebben gekregen. Het betekent wel dat in groep 4 voor 37 procent de planmatigheid in de zorg en begeleiding ontbreekt en in groep 6 nog altijd voor 18 procent. Die conclusie stemt de inspectie zeer zorgelijk.

Deze gegevens sluiten aan op de conclusie van Hilbers (2006²¹), die vaststelt dat een deel van de lwoo-leerlingen geen of weinig (extra) zorg ontvangt.

Kwaliteit van de handelingsplannen

Een nadere analyse van de beschikbare handelingsplannen maakt duidelijk dat die vooral voor een korte periode zijn opgesteld, vaak geen meetbare doelen hebben en meestal geen doelgericht toekomstperspectief bevatten (zie tabel 9.1b). Voor lwoo-leerlingen geldt in feite hetzelfde als voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs: deze leerlingen zullen zich niet op dezelfde manier en in hetzelfde tempo ontwikkelen als de gemiddelde basisschoolleerling. Daarom mag van de school, zeker als de leerling in groep 6 is beland, worden verwacht dat op basis van analyse van de beschikbare gegevens (intelligentie, schoolvorde-

²¹ Hilbers, G. (2006) Leerlingenzorg in het leerwegondersteunend onderwijs en in het primair onderwijs. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

ringen, sociaalemotionele ontwikkeling en overige informatie) een helder en concreet ontwikkelingsperspectief voor deze leerlingen wordt vastgesteld. Met zo'n vastgesteld ontwikkelingsperspectief beschikken school, leerling en ouders over heldere streefdoelen waarop het leerstofaanbod en de pedagogisch-didactische aanpak aansluiten. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs neemt deze eis een centrale plaats in het toezicht in. Er is, gezien de resultaten van dit onderzoek, voldoende reden om aan dit aspect van zorg en begeleiding ook in het regulier basisonderwijs meer aandacht te besteden, zeker voor leerlingen met achterstanden van een jaar of meer.

Uit 45 procent van de geanalyseerde handelingsplannen blijkt dat ouders hebben ingestemd met de Z&B die hun kind ontvangt. Nadere afspraken met ouders ontbreken in zes van de tien handelingsplannen. De inspectie is van mening dat basisscholen, zeker als sprake is van een eigen leerlijn op een of meer gebieden, daarover goed dienen te overleggen met de ouders. Daarnaast zullen leerlingen er meestal baat bij hebben als de Z&B vanuit de thuissituatie wordt ondersteund.

De groepsleraar stelt 40 procent van de handelingsplannen op, de intern begeleider ruim een kwart. Opvallend is dat slechts twee van de tien plannen door de groepsleraar en de intern begeleider of de remedial teacher samen worden opgesteld. Het lijkt erop dat basisscholen in groep 4 en groep 6 nog onvoldoende zicht hebben op de problemen van leerlingen die later lwoo zullen krijgen. Gezien de kenmerken van lwoo-leerlingen (grote leerachterstand, tamelijk laag IQ, vaak sociaalemotionele problemen) is er – achteraf gezien – alle reden om bij het opstellen van handelingsplannen gebruik te maken van zowel de deskundigheid van de intern begeleider of remedial teacher als van de ervaring en de kennis die de groepsleraar heeft van de leerling. Overigens zijn bij de zorg voor 60 procent van deze leerlingen, naast de school, ook andere instanties betrokken. Scholen noemen in dit verband vooral de schoolbegeleidingsdienst en logopedisten.

Het is niet waarschijnlijk dat leerlingen, die in groep 6 al een leerachterstand van een jaar of meer op hun klasgenoten hebben, zich het leerstofaanbod van die groep eigen kunnen maken en in het algemeen voldoende kunnen profiteren van de reguliere lessen. Toch is slechts voor 27 procent van deze leerlingen een eigen leerlijn vastgesteld voor de gebieden waarop zij die achterstand hebben en doet in de groepen 4 en 6 twee derde van de lwoo-leerlingen gewoon mee met de toetsen uit het leerlingvolgsysteem. Het aantal leerlingen met een eigen leerlijn neemt in groep 7 en (vooral) groep 8 toe. Ook hieruit lijkt naar voren te komen dat leraren de ernst van de problemen van leerlingen die later op leerwegondersteuning zijn aangewezen onvoldoende of te laat onderkennen.

In de meeste gevallen blijkt de eigen leerlijn voor rekenen te gelden, wellicht omdat hiervoor veel oefenboekjes en ICT-programma's beschikbaar zijn. Van de Craats (2008²²) stelt dat het gangbare rekenmateriaal veel didactische manco's vertoont, iets wat vooral bij middelmatige en zwakke leerlingen tot problemen leidt.

22 Craats, J. van de (2008). *Waarom Daan en Sanne niet kunnen rekenen*. Zwartboek rekenonderwijs. <http://www.science.uva.nl/~craats>.

Tabel 9.1b Kwaliteit van de zorgdossiers of de handelingsplannen in groep 6 (percentage)

	Niet aanwezig	Onvoldoende aanwezig	Voldoende aanwezig	N.v.t.
Algemene gegevens	1	8	91	1
Welke externe deskundigen	11	12	47	30
Afspraken over leerling met ouders	30	24	40	6
Instemming ouders	34	12	45	10
Wie heeft plan opgesteld	13	11	71	6
Startdatum	6	9	81	5
Duur periode van zorg	14	13	68	6
Meetbare doelen	10	41	44	5
Wie verleent zorg	10	13	73	5
Waar wordt zorg verleend	11	15	68	6
Welke materialen	8	13	74	6
Moment evaluatie zorg	12	17	64	7
Bijstellen doelen	27	35	34	5
Toekomstperspectief	68	16	10	7
Beginsituatie	14	25	57	5
Problemdiagnose	18	37	40	5
Langetermijndoelen	51	37	6	7
Kortetermijndoelen	14	30	52	5
Wijze van evaluatie zorg	15	34	46	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat veel informatie over potentiële lwoo-leerlingen verloren gaat als van basisschool veranderd wordt. Vooral als die overstap in groep 7 of later plaatsvindt, is op de nieuwe school vaak alleen het -meestal weinig gedetailleerde- onderwijskundig rapport beschikbaar.

9.2. Verschillen tussen Amsterdam, Rotterdam en Almere

In 2006 verscheen het rapport 'Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden' (Inspectie van het Onderwijs, 2006²³). Een van de opvallendste bevindingen was het grote verschil tussen Amsterdam en Rotterdam op het kwaliteitskenmerk 'zorg en begeleiding' in de jaren 2003 tot 2005. Nu twee jaar later de hele periode van 2003 tot en met 2007 overzien kan worden, blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs in Amsterdam op dit kenmerk duidelijk lager is dan in de andere drie grote steden⁽²⁴⁾. Dit onderzoek naar lwoo-leerlingen is onder meer bedoeld om te achterhalen of deze tekortkomingen ook een rol spelen in de ontwikkeling van leerlingen met een advies voor leerwegondersteuning. Daartoe zijn Amsterdam, Rotterdam en Almere met elkaar vergeleken.

23 Inspectie van het Onderwijs (2006). *Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden. In de periode 2003 - 2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

24 Inspectie van het Onderwijs (2008). Regionale analyse. Een analyse van het Amsterdamse basisonderwijs.

Aandeel lwoo- en PrO-leerlingen

De totale uitstroom van lwoo- en PrO-leerlingen is op de onderzochte scholen in Amsterdam 27, in Rotterdam 19 en in Almere 21 procent.

Tabel 9.2a Percentage uitstroom naar lwoo en PrO in Amsterdam, Rotterdam en Almere

	Amsterdam	Rotterdam	Almere
uitstroom vanuit groep 7 naar lwoo	2,0	1,2	0,6
uitstroom vanuit groep 8 naar lwoo	22,6	16,4	17,7
uitstroom vanuit groep 7 naar PrO	1,4	0,0	0,6
uitstroom vanuit groep 8 naar PrO	1,5	1,6	1,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In Amsterdam stromen naar verhouding veel leerlingen uit naar het lwoo. Ook de uitstroom naar het PrO is daar het grootst, zo blijkt uit bovenstaande tabel. Hoewel het aandeel leerlingen dat al vanuit groep 7 naar lwoo of PrO uitstroomt gering is, ligt dit in Amsterdam bijna drie keer zo hoog als in de beide andere steden. In Rotterdam vertrekken nauwelijks leerlingen vanuit groep 7 naar het PrO. Dit is opvallend, omdat men juist onder de PrO-leerlingen, die minstens drie jaar leerachterstand hebben, veel zittenblijvers zou verwachten en veel leerlingen met een minimale leerwinst.

Leerachterstanden

lwoo-leerlingen doen in Amsterdam (81 procent) iets vaker mee aan de Cito Eindtoets dan in Rotterdam (80 procent) en Almere (78 procent). In Amsterdam en Rotterdam zijn op stedelijk niveau afspraken gemaakt die inhouden dat deze leerlingen niet mee hoeven te doen aan de eindtoets en –als ze toch meedoen– vaak niet betrokken worden bij de berekening van de gemiddelde score. Almere kent in dit opzicht geen eenduidig stedelijk beleid. Wel bestaan er afspraken op het niveau van afzonderlijke besturen. Volgens Karsten, Van Schooten en Blok (2008²⁵) scoren Amsterdamse leerlingen met een lwoo-advies hoger op de taal- (inclusief begrijpend lezen) en rekentoetsen dan niet-Amsterdamse leerlingen met een lwoo-advies. Amsterdamse scholen geven volgens deze auteurs vaker een lwoo-advies, omdat Amsterdamse leraren negatiever over de cognitieve capaciteiten van hun leerlingen oordelen dan leraren die niet in Amsterdam werken. Ook uit ons onderzoek blijkt dat Amsterdamse lwoo-leerlingen op de Cito Eindtoets gemiddeld iets hoger scoren dan lwoo-leerlingen in Rotterdam en Almere. De gemiddelde scores op deze toets zijn respectievelijk 518, 516 en 517.

Uit tabel 9.1a werd al duidelijk dat de achterstand van de onderzochte lwoo-leerlingen in de loop van de basisschoolperiode toeneemt. De mate waarin dit gebeurt verschilt aanzienlijk tussen Amsterdam, Rotterdam en Almere, zo blijkt uit tabel 9.2b.

²⁵ Karsten, S., E. van Schooten, H. Blok (2008). Achterblijven in Amsterdam. Verslag van het onderzoek naar de leerlingen met een LWOO- en PrO-verwijzing. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Tabel 9.2b Achterstand²⁶ in maanden van lwoo-leerlingen op basis van verschil dl - dle

	Amsterdam		Rotterdam		Almere	
	groep 4	groep 6	groep 4	groep 6	groep 4	groep 6
technisch lezen	8	17	4	11	4	12
spelling	11	15	6	10	11	19
rekenen en wiskunde	10	10	7	15	9	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In Amsterdam is in groep 4 de achterstand bij technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen en wiskunde groter dan in beide andere steden. De achterstand van lwoo-leerlingen in Almere en Rotterdam is bij technisch lezen minder dan een half schooljaar.

In groep 6 blijft de achterstand in Amsterdam bij technisch lezen groot, maar is –anders dan in Rotterdam en Almere– de achterstand van lwoo-leerlingen bij rekenen en wiskunde in het geheel niet toegenomen. Met andere woorden: Amsterdamse lwoo-leerlingen zijn op dit gebied meer vooruit gegaan dan leerlingen in beide andere steden.

In het Onderwijsverslag 2003/2004 rapporteerde de inspectie dat de prestaties op het gebied van technisch lezen nauwelijks beïnvloed worden door de sociale en etnische achtergrond van leerlingen. Verschillen in prestaties hangen vooral samen met de inrichting en kwaliteit van het onderwijsleerproces. Er kan dan ook gesteld worden dat de onderzochte scholen, gezien de prestaties voor technisch lezen, veel steken laten vallen. Dit beïnvloedt vervolgens de prestaties van de leerlingen voor begrijpend lezen en contextrijk rekenen in negatieve zin.

Het leerrendement van lwoo-leerlingen op de onderzochte scholen blijkt per leer-gebied en per stad soms aanzienlijk te verschillen. Als het leerrendement van de gemiddelde Nederlandse leerling op 100 procent gesteld wordt, dan blijkt het leerrendement dat lwoo-leerlingen boekten van groep 4 naar groep 6 zich als volgt te ontwikkelen. De gegevens uit tabel 9.2c geven alleen een indicatie van het leerrendement in de drie steden, omdat slechts van de helft van de toekomstige lwoo-leerlingen de toetsresultaten in groep 4 bekend bleken te zijn.

Tabel 9.2c Leerrendement van lwoo-leerlingen van groep 4 naar groep 6 (percentage)

	Amsterdam	Rotterdam	Almere
technisch lezen	64	67	62
spelling	81	82	62
rekenen en wiskunde	100	64	81

Inspectie van het Onderwijs, 2008

Vooral het hoge leerrendement bij rekenen en wiskunde in Amsterdam valt op. In Rotterdam ontwikkelen lwoo-leerlingen zich bij rekenen en wiskunde duidelijk trager dan in Almere en vooral Amsterdam.

²⁶ De tabel geeft de scores in de groepen 4 en 6 weer van dezelfde leerlingen. De toetsen voor begrijpend lezen die doorgaans in deze groepen worden gebruikt, laten zich minder goed met elkaar vergelijken dan bij de andere toetsen het geval is. Bovendien is het aantal leerlingen waarvan zowel in groep 4 als in groep 6 de scores voor begrijpend lezen bekend zijn, te klein om daar conclusies aan te verbinden.

Bij een vergelijking van de achterstand tussen groep 6 en groep 4, wijst de inspectie er op dat zittenblijven het beeld kan vertroebelen. In de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 bleek het percentage zittenblijvers in zowel Amsterdam, Rotterdam als Almere hoger te zijn dan het landelijk gemiddelde. Vooral op basisscholen in Almere doubleren veel leerlingen. Onbekend is hoeveel lwoo-leerlingen het betreft, maar het is aannemelijk dat zittenblijven bij deze leerlingen aanmerkelijk vaker voorkomt dan bij andere leerlingen.

Over de drie leergebieden genomen, verloopt de ontwikkeling van Amsterdamse lwoo-leerlingen in deze twee schooljaren het gunstigst en in Almere het minst gunstig. Het lijkt er overigens op dat het relatief hoge lerendement in Amsterdam in de volgende twee jaar afneemt. De verschillen bij de Cito Eindtoets tussen Amsterdam, Rotterdam en Almere zijn immers klein.

Zorg en begeleiding

In 2006 bleek dat de kwaliteit van Z&B in Amsterdam duidelijk achterbleef op de andere grote steden. In de periode 2003-2007 heeft de inspectie de kwaliteit van de Z&B op alle basisscholen in Nederland onderzocht. Voor de steden die in onderhavig onderzoek zijn betrokken, betekent dit het volgende (zie tabel 9.2d).

Tabel 9.2d Percentage scholen in Amsterdam, Rotterdam en Almere die voldoende scores op indicatoren voor zorg en begeleiding

Percentage voldoende	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Almere
de leraren stellen bij zorgleerlingen op systematische wijze de hulpvragen vast, c.q. bij	77	60	82	52
voor leerlingen met geconstateerde problemen zijn documenten voor handelingsplanning aanwezig	73	39	78	83
de leraren evalueren systematisch de uitvoering van handelingsplanning	60	39	53	53

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Uit tabel 9.2d blijkt dat de achterstand van Amsterdam op zorg en begeleiding ten opzichte van Rotterdam nog steeds aanzienlijk is. Vooral in Amsterdam ontbreken voor veel leerlingen met geconstateerde problemen handelingsplannen en –als direct gevolg daarvan– een systematische evaluatie van de effecten van de (eventueel) geboden hulp aan deze leerlingen.

Het is de vraag in welke mate de vorderingen van lwoo-leerlingen samenhangen met de kwaliteit van zorg en begeleiding. Uit tabel 9.2e is op te maken in hoeverre scholen op een planmatige wijze extra hulp hebben geboden aan de lwoo-leerlingen.

Tabel 9.2e Aanwezigheid zorgdossier en handelingsplannen gemiddeld voor de drie steden en per stad voor de onderzochte lwoo-leerlingen

	Gemiddeld		Amsterdam		Rotterdam		Almere	
	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Voor de leerling is een zorgdossier aanwezig	83	17	74	26	81	19	94	6
Voor de leerling is individueel handelingsplan aanwezig (groep 4)	40	61	33	67	56	44	29	71
Voor de leerling is individueel handelingsplan aanwezig (groep 6)	45	55	35	65	70	30	28	72
De zorg voor de leerling is in een groepshandelingsplan omschreven (groep 4)	23	78	14	86	43	57	8	92
De zorg voor de leerling is in een groepshandelingsplan omschreven (groep 6)	38	62	24	77	71	29	14	86

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In Almere beschikken de basisscholen voor bijna elke lwoo-leerling over een zorgdossier. Minder vaak zijn individuele handelingsplannen en handelingsplannen voor groepjes leerlingen aanwezig. Hoewel groepshandelingen functioneel zijn als de problemen van een groep(je) leerlingen overeenkomen en hun achterstand vergelijkbaar is, acht de inspectie een individuele handelingsplanning voor lwoo-leerlingen noodzakelijk. De problemen van deze leerlingen zijn immers complex, zeker omdat velen ook met sociaalemotionele problemen kampen. Hun achterstanden zullen bovendien per leergebied (en per onderdeel daarvan) sterk uiteenlopen.

In Rotterdam krijgen lwoo-leerlingen vaker dan elders Z&B aan de hand van individuele handelingsplannen. Vooral in groep 4 is het verschil tussen Rotterdam en Amsterdam opvallend, gezien de aanmerkelijk grote leerachterstanden van leerlingen in laatstgenoemde stad. De achterstand is in Amsterdam opvallend groot en bedraagt daar, berekend over de vier leergebieden, gemiddeld al ruim een vol schooljaar. Nader onderzoek moet uitwijzen waardoor dit veroorzaakt is.

De kwaliteit van de handelingsplannen verschilt per stad, zo blijkt uit een analyse van de beschikbare handelingsplannen die in groep 6 voor de lwoo-leerlingen zijn opgesteld. Essentiële informatie, zoals een beschrijving van de beginsituatie van de leerling of een duidelijke probleemanalyse, ontbreekt regelmatig. De Rotterdamse handelingsplannen bevatten deze informatie vaker dan de plannen van Amsterdamse en Almeerse basisscholen, zo blijkt uit tabel 9.2f.

Tabel 9.2f De kwaliteit van de handelingsplannen voor de onderzochte lwoo-leerlingen

Percentage voldoende aanwezig	Nederland	Amsterdam	Rotterdam	Almere
Algemene informatie	66	56	74	63
Meetbare doelen en evaluatie	48	37	65	30
Lange termijn perspectief	8	7	12	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In Almere bevatten de handelingsplannen slechts sporadisch doelen voor de lange termijn. Basisscholen in Rotterdam besteden daar meer aandacht aan, al geldt ook daar dat niet meer dan 12 procent van de handelingsplannen voldoende duidelijk maakt welke doelen na een of twee jaren of aan het eind van de basisschool bereikt moeten zijn. In Amsterdam geldt dat voor 7 procent van de plannen.

10 Conclusies

De inspectie heeft in Amsterdam, Rotterdam en Almere onderzocht welke leerlingen aan het eind van hun basisschoolperiode het advies hebben gekregen naar een vorm van vmbo met leerwegondersteuning (lwoo) te gaan en hoe –achteraf gezien– de zorg en begeleiding (Z&B) voor deze leerlingen is verlopen. Daartoe heeft de inspectie in deze steden de dossiers van 199 leerlingen nader onderzocht. Aan het onderzoek liggen twee vragen ten grondslag. De eerste richt zich op de vraag of in het basisonderwijs van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Almere leerlingen met een lwoo-advies voldoende tijdig worden gesignaleerd. De tweede betreft de vraag of in deze steden voor deze leerlingen de kwaliteit van Zorg & Begeleiding op po-scholen voldoende is gewaarborgd.

Uit het onderzoek blijkt dat, wat de tijdigheid van de signalering betreft, leraren uit de drie gemeenten de ernst van de problemen van toekomstige lwoo-leerlingen onvoldoende of te laat onderkennen. Slechts voor 10 procent van de lwoo-leerlingen hebben basisscholen na analyse van de beschikbare gegevens duidelijke en concrete ontwikkelingsperspectieven opgesteld.

Verder blijkt uit de geanalyseerde dossiers dat veranderen van school voor lwoo-leerlingen een groot risico inhoudt. Bij de overstap van potentiële lwoo-leerlingen van de ene naar de andere basisschool gaan veel gegevens verloren. Het onderwijskundig rapport biedt doorgaans onvoldoende informatie om een doorgaande lijn in Z&B te garanderen.

De tweede onderzoeksvraag richt zich op kwaliteit van de zorg en begeleiding voor leerlingen met een lwoo-advies. Het gaat hier om leerlingen met een flinke leerachterstand, die niet alleen tijdig dienen te worden gesignaleerd, maar die mogelijk ook, met een goede Z&B, toch een vmbo-diploma zouden kunnen halen, zelfs zonder leerwegondersteunend onderwijs.

Uit het onderzoek blijkt dat de zorg voor lwoo-leerlingen in Rotterdam eerder start en planmatiger verloopt dan in Amsterdam en Almere. Dat neemt niet weg dat in al deze gemeenten veel leerlingen, van wie later blijkt dat ze leerwegondersteuning in het voortgezet onderwijs nodig hebben, niet de zorg en begeleiding krijgen die nodig is. Voor lang niet alle leerlingen is in groep 4 een handelingsplan opgesteld en ook in groep 6 ontbreekt een dergelijk plan nog regelmatig. Als er wel handelingsplannen zijn, schiet de kwaliteit daarvan vaak ernstig tekort. De plannen bevatten meestal geen concrete doelen voor de kortere termijn, terwijl doelen voor de langere termijn en duidelijke ontwikkelingsprofielen alleen bij uitzondering worden geformuleerd. Deze conclusie wordt ondersteund door Hilbers (2006) die tot gelijkwaardige conclusies komt over de Z&B op basisscholen in het noorden van Nederland.

In Amsterdam zijn de achterstanden van lwoo-leerlingen in groep 4 aanmerkelijk groter dan in Almere en Rotterdam, maar zij boeken tussen groep 4 en groep 6 meer vooruitgang (zie ook Karsten, Van Schooten & Blok, 2008). Bij deze conclusie past de kanttekening dat de uitgangspositie van Amsterdamse leerlingen in groep 4 veel zwakker is dan in beide andere steden. Nader onderzoek zou de oorzaken daarvan aan het licht moeten brengen.

Duidelijk is wel dat de vooruitgang in Amsterdam, afgaand op de aanwezigheid van handelingsplannen, in elk geval niet kan worden toegeschreven aan een betere kwaliteit van zorg en begeleiding in die stad. Mogelijk is het dl/dle-instrument onvoldoende betrouwbaar om leerachterstanden nauwkeurig vast te stellen en de leerwinst van leerlingen te bepalen (zie Evers en Resing, 2007)²⁷. Opvallend is dat in Almere, minder vaak dan in Amsterdam en Rotterdam, individuele handelingsplannen voor lwoo worden opgesteld en dat bovendien de kwaliteit van de handelingsplannen in Almere duidelijk minder is dan die van Amsterdamse en (vooral) Rotterdamse basisscholen.

In het algemeen kan gesteld worden dat in het basisonderwijs de signalering van zorgleerlingen met een flinke leerachterstand te laat plaatsvindt en dat de zorg die aan hen besteed wordt niet planmatig genoeg is. Gevolg hiervan is dat veel van deze leerlingen mogelijk onnodig en met een ongunstige Ausgangssituatie naar het lwoo worden verwezen. Eenmaal in het lwoo geplaatst, is het ook niet zeker dat de Z&B binnen het vmbo toegesneden is op de in het basisonderwijs opgelopen, achterstanden van deze leerlingen (zie ook Hilbers, 2006).

Het ligt voor de hand de oplossing van het probleem te zoeken in een verbetering van de planmatige signalering, diagnostisering en remediëring op de basisschool. De vraag is echter of dat voldoende is.

De inspectie deelt de mening van Karsten, Van Schooten en Blok (2008) dat ook een positief effect verwacht mag worden van:

- een vroegtijdige aanpak van opvoedings- en gedragsproblemen;
- het gebruik van programma's (zoals Piramide) in de voorschool en de onderbouw van de basisschool;
- betere taal- en leesmethodes, aangevuld met projecten om de woordenschat te vergroten.

Daarnaast kunnen ook van belang zijn:

- bevordering van de ouderbetrokkenheid;
- inzet van schoolmaatschappelijk werk;
- uitbreiding van de leertijd via huiswerk;
- extra lessen;
- verbetering van leraarvaardigheden bij differentiatie.

²⁷ Evers, A., W. Resing (2007). Het drijfzand van didactische leeftijdsequivalenten. De Psycholoog Wetenschap september 2007.

Colofon

Auteursrecht voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Roto Smeets GrafiServices, Utrecht

Uitgave

Inspectierapport 2008-22

September 2008

Verkoopprijs € 8,00

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch te bestellen bij de Postbus 51 Infolijn.

Postbus 51-nummer 22BR2008B022

ISBN: 978-90-8503-122-2

Telefoonnummer 0800 - 8051 (gratis),

elke werkdag van 8.00-20.00 uur

of via internet op www.postbus51.nl

Deze publicatie staat ook op internet:

www.onderwijsinspectie.nl