

## **KWALITEITSVERBETERING SAMENWERKINGSVERBANDEN WSNS**

Rapportage over de inspectiemonitor van het project  
'specifieke aanpak wachtlijsten SBO' in  
49 regionale samenwerkingsverbanden WSNS

Eerste projectjaar 2002–2003

Nummer 2003-19



## **INHOUDSOPGAVE**

### INHOUDSOPGAVE 3

1	INLEIDING	5
2	WERKWIJZE VAN DE INSPECTIE	7
2.1	Rollen en verantwoordelijkheden betrokkenen	7
2.1.1	Rol en verantwoordelijkheid Inspectie van het Onderwijs	7
2.1.2	Rol van het Ministerie van OCW	7
2.1.3	Rol en verantwoordelijkheid samenwerkingsverbanden	7
2.2	Het monitoren van geselecteerde samenwerkingsverbanden	8
2.2.1	Vorbereidende activiteiten: selectie deelnemers	8
2.2.2	Uitvoering monitor	9
2.2.3	Rapportages	10
3	CONTEXT	11
3.1	Belemmerende factoren	11
3.2	Stimulerende factoren	12
3.3	Samenvatting	13
4	RESULTATEN	15
4.1	Niveau basisscholen	15
4.2	Niveau speciaal basisonderwijs	17
4.3	Bovenschools niveau	18
4.4	Achterblijvers	18
4.4.1	De drie 'ernstig vertraagde' projecten	18
4.4.2	De overige vier 'teveel vertraagde projecten'	20
5	CONCLUSIES	24
6	INHOUD VERVOLGACTIVITEITEN INSPECTIE	26

### *OVERZICHT DEELNEMENDE SAMENWERKINGSVERBANDEN 28*



## 1 INLEIDING

In de periode 2002-2003 zijn 49 samenwerkingsverbanden WSNS van start gegaan met de uitvoering van hun projectplan ('verbeterplan') om wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs duurzaam te beëindigen. De inspectie heeft beoordeeld in hoeverre die samenwerkingsverbanden succesvol zijn in het uitvoeren van hun projectplannen. In dit rapport doet de inspectie daar verslag van.

Bij het aanbieden aan het parlement van het inspectierapport 'Wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs', schonk de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in haar brief aandacht aan 'opvallende punten uit het inspectierapport':

- Het aantal samenwerkingsverbanden met een wachtlijst is nagenoeg gelijk gebleven;
- Het aantal leerlingen op een wachtlijst is met 120 toegenomen;
- Vorig jaar bestonden de twee langste wachtlijsten uit 22 en 25 leerlingen. Dit jaar staan op de twee langste wachtlijsten 46 en 58 leerlingen.

De 'Expertgroep Plaatsingsbeleid', bestaande uit onderwijsdeskundigen, had voor het verschijnen van het inspectierapport al vastgesteld dat een aantal samenwerkingsverbanden zodanige problemen ondervindt dat deze niet op korte termijn met reguliere middelen zijn op te lossen.

De brief van de staatssecretaris spreekt zorg uit over deze ontwikkelingen en bevat enkele beleidsmaatregelen om de achterliggende problematiek van (groeierende) wachtlijsten aan te pakken. Tot die maatregelen behoort onder andere een 'specifieke aanpak' van het (beperkte) aantal samenwerkingsverbanden dat verantwoordelijk is voor een groot deel van de stijging van het aantal leerlingen op een wachtlijst. Voor de specifieke aanpak is voor een periode van twee jaar in totaal maximaal € 6,8 miljoen door het Ministerie van OCW beschikbaar gesteld.

Om in aanmerking te komen voor deze specifieke aanpak moest een samenwerkingsverband een wachtlijst van (enige) omvang hebben. Ook teveel leerlingen in het speciaal basisonderwijs (4,1% of hoger) maakte deelname mogelijk. Bij een te hoge deelname aan het speciaal basisonderwijs beschikt een samenwerkingsverband immers nog nauwelijks over een zorgbudget, hetgeen het risico van het ontstaan van wachtlijsten sterk vergroot. Daarbij moesten de samenwerkingsverbanden kunnen aantonen dat de reguliere middelen voor hen onvoldoende zijn om uit de problematiek te komen. Tot slot moesten de samenwerkingsverbanden bereid zijn zelf te investeren, zowel in geld als in menskracht.

De (67) samenwerkingsverbanden die aan de selectiecriteria voldeden, zijn door het departement in maart 2002 geïnformeerd over de 'specifieke aanpak'. De samenwerkingsverbanden hadden vervolgens tot 15 mei 2002 de tijd om projectplannen op te stellen. Uiteindelijk hebben 49 samenwerkingsverbanden een projectplan ingediend dat het ministerie heeft goedgekeurd. De (18)

---

Inspectie van het onderwijs (2002), 'Wachtlijsten speciaal basisonderwijs'. Utrecht, Inspectie van het onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002), 'Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal'. Kenmerk PO/KB/02/1994, Zoetermeer, Ministerie van OCW.

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. In een enkel geval is er gebruik gemaakt van expertise vanuit andere organisaties.

Expertgroep Plaatsingsbeleid (2001), 'Plaatsingsproblematiek als signaal uit de WSNS-praktijk'.

samenwerkingsverbanden die zich niet hebben aangemeld, gaven als redenen daarvoor bijvoorbeeld op dat zij de wachtlijstproblemen of te hoge deelnamecijfers inmiddels al opgelost hadden óf dat zij de subsidies ontoereikend vonden om de volgens hen primaire problematiek (vooral het personeelstekort) voldoende op te lossen. Deze samenwerkingsverbanden zijn vervolgens benaderd vanuit het WSNS+-project met een specifiek ondersteuningsaanbod.

Doel van de specifieke aanpak is het duurzaam wegwerken van de wachtlijsten binnen twee jaar. Daarbij moet na het eerste jaar de wachttijd voor plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs zijn gereduceerd tot maximaal 3 maanden en moeten de wachtlijsten na het tweede projectjaar blijvend worden voorkomen.

Bij de beoordeling van de projectplannen is erop toegezien dat meetbare en te monitoren resultaten zijn gekoppeld aan alle voorgestelde activiteiten. Deze moeten leiden tot een structurele oplossing voor de wachtlijsten. De activiteiten moeten ertoe bijdragen dat het doel van de specifieke aanpak wordt gerealiseerd.

Mede om dit doel te bevorderen, wordt de uitvoering van de projectplannen nauwgezet gevolgd. Het Ministerie van OCW, dat de samenwerkingsverbanden heeft geselecteerd, spreekt hen nadrukkelijk aan op de correcte uitvoering van de plannen en rekent af op de behaalde resultaten. Bij het uitvoeren van de plannen is een stimulerende en volgende rol weggelegd voor de Inspectie van het Onderwijs.

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 van deze voortgangsrapportage beschrijft de rol die de inspectie vervult bij het monitoren van de geselecteerde samenwerkingsverbanden. De werkwijze van de inspectie hangt daar nauw mee samen.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de context waarbinnen de 49 geselecteerde samenwerkingsverbanden uitvoering gaven aan hun projectplan in het eerste projectjaar. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de resultaten van de projecten in het eerste uitvoeringsjaar en de conclusies die de inspectie trekt.

Hoofdstuk 6 tenslotte bevat een beschrijving van de verdere betrokkenheid van de inspectie bij het monitoren van de geselecteerde samenwerkingsverbanden in 2004.

---

In dit project wordt onder de verantwoordelijkheid van een stuurgroep waarin de landelijke onderwijsorganisaties vertegenwoordigd zijn, een extra impuls gegeven aan het WSNS-beleid.

## **2 WERKWIJZE VAN DE INSPECTIE**

Deze paragraaf schetst de verantwoordelijkheden van de betrokkenen (geselecteerde samenwerkingsverbanden, het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs) bij het volgen van de ontwikkelingen in de geselecteerde samenwerkingsverbanden (paragraaf 2.1). Met die verantwoordelijkheden hangt de werkwijze samen die de inspectie bij deze monitor hanteert (paragraaf 2.2).

### **2.1 Rollen en verantwoordelijkheden betrokkenen**

#### **2.1.1 Rol en verantwoordelijkheid Inspectie van het Onderwijs**

De Inspectie van het Onderwijs is verantwoordelijk voor het toezicht op de basisscholen en de speciale scholen voor basisonderwijs. Zij oefent dit toezicht voornamelijk uit door geregeld bezoek aan die scholen, het rapporteren over haar bevindingen en conclusies, alsmede het monitoren van de ontwikkelingen op de bezochte scholen. Een samenwerkingsverband WSNS en de daarbinnen werkzame permanente commissie leerlingenzorg (PCL) zijn, gezien vanuit de wetgeving, geen objecten van inspectietoezicht. Het monitoren van de projectplannen van samenwerkingsverbanden is daarmee geen reguliere inspectietaak, maar een onderdeel van het ministeriële project 'specifieke aanpak wachtlijsten'.

Wel dient elk samenwerkingsverband jaarlijks een 'zorgplan' op te stellen dat het moet inzenden naar de Inspectie van het Onderwijs. De wijze waarop de inspectie omgaat met die zorgplannen is vastgelegd in een inspectienotitie en geldt voor alle (248) samenwerkingsverbanden. Aan het eind van dit rapport is het voornemen van de inspectie verwoord om op grond van de ervaringen met de onderhavige monitor 'specifieke aanpak' én de ervaringen met het tot nu toe gevoerde toezicht op zorgplannen, te komen tot een nieuwe aanpak van het toezicht op de zorgplannen en de wijze waarop dit toezicht op het niveau van de samenwerkingsverbanden consequenties heeft.

#### **2.1.2 Rol van het Ministerie van OCW**

Bij de selectie van en besluitvorming over de samenwerkingsverbanden speelt de Inspectie van het Onderwijs geen directe rol. Zij levert informatie aan op grond waarvan het departement zijn beslissingen mede kan baseren.

#### **2.1.3 Rol en verantwoordelijkheid samenwerkingsverbanden**

Elk van de 248 samenwerkingsverbanden WSNS is verantwoordelijk voor de zorg en begeleiding aan alle leerlingen op de scholen van het samenwerkingsverband. Indien leerlingen geen passend onderwijs kunnen ontvangen op de basisscholen, dan kunnen zij op grond van indicatiestelling door de permanente commissie leerlingenzorg (PCL) van het samenwerkingsverband geplaatst worden op een speciale school voor basisonderwijs. Elk samenwerkingsverband heeft een PCL.

In het kader van het project 'specifieke aanpak' zijn de daarvoor geselecteerde samenwerkingsverbanden bovendien verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de afspraken zoals vastgelegd in hun projectplan. Ook zijn zij ervoor verantwoordelijk

---

Inspectie van het onderwijs (2002), 'Toezicht op zorgplannen', Utrecht, Inspectie van het onderwijs.

dat, in het kader van de eigen kwaliteitszorg, voldoende betrouwbare en valide informatie beschikbaar komt om de voortgang van het project te kunnen beoordelen.

## **2.2 Het monitoren van geselecteerde samenwerkingsverbanden**

Ten behoeve van de selectieprocedure van de projectplannen heeft de inspectie het departement voorzien van informatie over de kwaliteit van 'zorg en begeleiding' in de scholen binnen de geselecteerde samenwerkingsverbanden (paragraaf 2.2.1). De uitvoering van de projectplannen en de verantwoording daarover door de deelnemende samenwerkingsverbanden heeft de inspectie gestimuleerd en gevolgd (paragraaf 2.2.2). Over de voortgang van ieder afzonderlijk projectplan is gerapporteerd aan de desbetreffende samenwerkingsverbanden en aan het Ministerie van OCW (paragraaf 2.2.3).

### **2.2.1 Voorbereidende activiteiten: selectie deelnemers**

Het Ministerie van OCW heeft een analyse gemaakt van de (248) samenwerkingsverbanden op basis van enkele kwantitatieve criteria. Deze criteria hebben betrekking op deelnamepercentages in 2001 (>4,1%) en/of het bestaan van wachtlijsten (met daarop steeds 2 of meer leerlingen in een reeks van jaren). Op basis van deze criteria zijn 67 samenwerkingsverbanden geselecteerd die in aanmerking kwamen voor deelname aan het project 'specifieke aanpak'. Het Ministerie van OCW heeft de samenwerkingsverbanden geselecteerd; de Inspectie van het Onderwijs levert een bijdrage aan het project ter verbetering van deze samenwerkingsverbanden door:

- het beschikbaar stellen van informatie over de kwaliteit van het onderwijs in de scholen;
- het stimuleren en volgen van de uitvoering van de projectplannen;
- het verzamelen van informatie over die uitvoering;
- te rapporteren over de voortgang van de plannen.

Ter voorbereiding op de selectie van de projecten heeft de inspectie antwoord gegeven op de vraag: Welke kwaliteitsindicatoren zijn met name zwak binnen de geselecteerde samenwerkingsverbanden?

De kwaliteit van 'zorg en begeleiding' op de scholen in de samenwerkingsverbanden heeft de inspectie vastgesteld op basis van een groot aantal kwaliteitsindicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op de opbrengsten, de differentiatie in het leerstofaanbod, de leertijd en het didactisch handelen en de leerlingenzorg. Het pedagogisch handelen laat de inspectie buiten beschouwing omdat vrijwel alle scholen ter zake een voldoende kwaliteit laten zien.

Van elk van de (67) samenwerkingsverbanden heeft de inspectie een overzicht samengesteld, per deelnemende school en per indicator, van de gemiddelde score op deze kwaliteitsindicatoren. Op basis hiervan is per samenwerkingsverband vastgesteld of dat verband afwijkt van het landelijk gemiddelde en zo ja, op welke indicatoren. Tevens is gekeken naar eventuele verschillen tussen scholen binnen het geselecteerde samenwerkingsverband.

Een vergelijking tussen de oordelen van het departement op basis van zijn kwantitatieve criteria (wachtlijsten en te hoge deelname) en de oordelen van de inspectie ('Is de kwaliteit van de zorg en de begeleiding in een samenwerkingsverband voldoende?') heeft plaatsgevonden door een kwaliteitsprofiel samen te stellen van de geselecteerde samenwerkingsverbanden op basis van hun scores op desbetreffende indicatoren.



Bovengenoemde kwaliteitsprofielen heeft de inspectie beschikbaar gesteld aan de bevoegde instanties, die de projectplannen daarmee konden beoordelen op de aanwezigheid van maatregelen in de plannen die betrekking hebben op de kwaliteit van de zorg en de begeleiding.

De inspectie heeft bovendien bij de (67) samenwerkingsverbanden die uitgenodigd zijn om een projectplan op te stellen, relevante contextinformatie verzameld door middel van een vragenlijst en gespreksleidraad voor alle betrokken gebiedsinspecteurs. Voor de beoordelingsprocedure en -organisatie heeft het Ministerie van OCW het Bureau Berenschot gecontracteerd. Dit bureau heeft samen met het Ministerie van OCW een format opgesteld voor de inrichting van de projectplannen. Daarin worden de samenwerkingsverbanden verzocht de reeds beschikbare gegevens van de inspectie te verwerken bij het invullen van het format .

### **2.2.2 Uitvoering monitor**

Van de 67 geselecteerde samenwerkingsverbanden hebben er uiteindelijk 49 een projectplan ingediend en een subsidie toegewezen gekregen.

De projectplannen van deze samenwerkingsverbanden bevatten een veelheid aan informatie over de beginsituaties van de projecten en de prestaties die de samenwerkingsverbanden zullen leveren in elk van de twee projectjaren (2002-2003 en 2003-2004).

Uitgangspunten voor de inspectie-monitor vormen de in de projectplannen opgenomen prestatieschema's, naast andere resultaten die de samenwerkingsverbanden in hun plannen hebben opgenomen, maar niet in de schema's hebben vermeld. De plannen bevatten naast doelstellingen, tevens afrondingsdata van resultaten en/of producten. Daarbij is steeds aangegeven op welke wijze de samenwerkingsverbanden het bereiken van die resultaten zullen vaststellen (kwaliteitszorg).

Na het vaststellen van die maatregelen/prestaties in de projectplannen, vindt per samenwerkingsverband gedurende de projectduur van het tweejarig project tenminste tweemaal monitoring van de kwaliteitsverbetering plaats (mei/juni 2003 en 2004). Deze onderzoeken leiden tot rapportages aan het samenwerkingsverband en aan het Ministerie van OCW.

Het eerste monitoronderzoek, waarop deze rapportage betrekking heeft, vond plaats in het laatste kwartaal van het eerste projectjaar 2002-2003. Onderdeel van dit onderzoek was een peiling ('vooronderzoek') in het eerste kwartaal van 2003. Dit vooronderzoek bestond uit een gesprek tussen de inspectie en de projectcoördinatie . Over de uitkomsten van deze gesprekken heeft de inspectie de samenwerkingsverbanden per brief geïnformeerd. Daarin werd aangegeven welke documenten de projecten zouden moeten overleggen om voldoende tegemoet te komen aan hun rapportageverplichtingen. Bleek uit deze toetsing dat er tekortkomingen waren in de realisatie van de projectactiviteiten, dan rapporteerde de inspectie dit aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kreeg daarna de gelegenheid de bevindingen van de inspectie te gebruiken om alsnog de projectvoortgang en de rapportage daarover te corrigeren ('stimulerende monitoring'). In het tweede kwartaal van 2003 bezocht de inspectie opnieuw de samenwerkingsverbanden om de resultaten van de rapportageverplichtingen vast te stellen en te kunnen rapporteren over de voortgang.

---

Bijlage bij de brief aan de samenwerkingsverbanden, Ministerie van OCW, 4 maart 2002.

Dit 'vooronderzoek' vond plaats bij 44 van de (49) betrokken samenwerkingsverbanden. Bij de resterende samenwerkingsverbanden achtte de inspectie een dergelijk vooronderzoek niet nodig gezien de al beschikbare informatie.

De resultaten van deze eerste monitoring heeft de inspectie gerapporteerd aan het Ministerie van OCW. Deze laatste instantie is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over de voortgang van de projecten.

### **2.2.3 Rapportages**

Naast bovengenoemde rapportages over de voortgang in de afzonderlijke samenwerkingsverbanden, rapporteert de inspectie in deze school- en samenwerkingsverbandoverstijgende rapportage over het verloop van het eerste projectjaar. Na afloop van het tweede projectjaar verschijnt een eindrapportage.

### **3 CONTEXT**

Tot de 'context' rekent de inspectie die omgevingsfactoren, die invloed hebben op de uitvoering van de projectplannen, maar die niet rechtstreeks het gevolg zijn van de inspanningen of nalatigheden van de projectbemensing. De inspectie wil nadrukkelijk stilstaan bij de omstandigheden waarin de betrokken samenwerkingsverbanden verkeren om de bevindingen en conclusies over het functioneren van de projecten in het juiste perspectief te plaatsen. De inspectie hoopt dat hiermee recht wordt gedaan aan de wijze waarop betrokkenen in dit eerste projectjaar hun projectplan hebben uitgevoerd. Dit is met name van belang omdat, zoals verderop zal blijken, het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden veel heeft gerealiseerd, maar slechts zelden alles wat gepland was voor het eerste projectjaar.

#### **3.1 Belemmerende factoren**

De belemmerende contextfactoren zijn te rangschikken onder 'tijdsdruk', 'inhoudelijke wijzigingen', 'personele en bestuurlijke omstandigheden', en de 'ontvangen ondersteuning'. In de meeste samenwerkingsverbanden heeft zich een samenloop van deze belemmerende factoren voorgedaan.

##### **Tijdsdruk**

De bezoeken van de inspectie aan de 49 samenwerkingsverbanden hebben voor het merendeel plaatsgevonden in mei 2003. Dit was nodig om het Ministerie van OCW voldoende tijd te geven voor zijn besluitvorming over de voortgang van het tweede projectjaar dat immers al op 1 augustus 2003 van start moest gaan. De projecten hebben er terecht op gewezen dat hun goedgekeurde projectplannen lopen tot 1 augustus 2003, derhalve resteerden er na het inspectiebezoek twee maanden om alsnog enkele opbrengsten te realiseren die tijdens dat inspectiebezoek nog ontbraken.

Verder meldden 37 van de 49 projecten dat zij een moeizame start hebben gekend, omdat de projectplannen niet voor 1 augustus 2002 goedgekeurd konden worden, terwijl sommige van de geplande activiteiten wel op die datum van start hadden moeten gaan. Veel projectplannen zijn in verband met een zorgvuldige project(plan)invulling teruggestuurd, met name omdat prestaties niet altijd voldoende controleerbaar ('smart') waren geformuleerd. Dat leidde tot bijstellingen en vaak tot het opnieuw starten van de goedkeuringsprocedure in vaak complexe overlegstructuren (vele besturen en schooldirecties in een samenwerkingsverband).

##### **Inhoudelijke wijzigingen**

Een aantal projecten meldde dat voortschrijdend inzicht kort na de start van hun project tot het inzicht leidde dat het ingediende projectplan te ambitieus was. De mogelijkheden van de projectcoördinatie en van de vaak vele betrokkenen in een samenwerkingsverband bleken minder ver te reiken dan bij de planopstelling was voorzien.

Enkele (andere) projecten hebben van het ministerie toestemming gekregen voor tussentijdse aanpassing van hun projectplan. In die gevallen ging het echter niet om het omlaag bijstellen van de ambities, maar om het belonen van voortschrijdend inzicht en het verbeteren van het projectplan.

### **Personele omstandigheden**

In een aantal samenwerkingsverbanden zijn coördinatoren voortijdig vertrokken, dat wil zeggen bij aanvang of gedurende de looptijd van het eerste projectjaar. Werving van nieuwe coördinatoren bleek lastig en lukte dat wel, dan ontstond een fase waarin de nieuwe functionarissen ingewerkt moesten worden (inhoudelijk, netwerkrelaties, e.d.).

Veel samenwerkingsverbanden meldden ook problemen als gevolg van het lerarentekort (bijv. het ontbreken van personeel voor groepen in het speciaal basisonderwijs, de inzet van sleutelfunctionarissen zoals intern begeleiders als invallers in het groepsonderwijs), waardoor onderdelen van de projectplannen niet of niet naar behoren uitgevoerd konden worden binnen de afgesproken termijnen.

### **Bestuurlijke slagkracht**

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden maakte de projectleiding melding van spanningen ten gevolge van de autonomie van de aan de samenwerkingsverbanden deelnemende scholen en schoolbesturen. Hierdoor was het voor de coördinatoren vaak lastig tot soms onmogelijk om deze scholen/besturen te bewegen gehoor te geven aan verzoeken om noodzakelijke informatie aan te leveren en concrete producten te tonen.

### **Ondersteuning**

Een groep van onderwijsdeskundigen, de 'expertgroep WSNS+', is speciaal ingesteld om de projecten te ondersteunen. De kwaliteit van de aangeboden ondersteuning vanuit deze expertgroep is uiteenlopend, doch overwegend lovend gewaardeerd. Voor één van de kernactiviteiten is het nodig dat de samenwerkingsverbanden kunnen beschikken over een managementinformatiesysteem, waarmee de vele gegevens, bijv. over de leerlingenstromen, overzichtelijk en controleerbaar beheersbaar worden. De werking van de daarvoor beschikbare instrumenten is de projecten tegengevallen. Dit leidde bij de samenwerkingsverbanden die daar gebruik van wilden maken, tot ongewenste vertraging. De vereiste gegevens moesten dan immers als alternatief voor het systeem handmatig en dus veel arbeidsintensiever worden verwerkt. Eén samenwerkingsverband trok de conclusie dan zelf maar, met externe ondersteuning, zo'n informatiesysteem te ontwikkelen.

Een kernactiviteit in alle projecten is het invoeren van een zogenaamde zorgscan. De oplevering van een model van zo'n systeem heeft de daarvoor betrokken ondersteuningsinstelling veel meer tijd gekost dan was voorzien.

## **3.2 Stimulerende factoren**

Naast bovenstaande belemmerende factoren maken de meeste projecten ook expliciet melding van stimulerende en kwaliteitsbevorderende factoren.

In de eerste plaats is er veel waardering voor de gelegenheid die de samenwerkingsverbanden door het project 'specifieke aanpak' hebben gekregen om hun problemen aan te pakken. Velen maken melding van de extra slagkracht die hun samenwerkingsverbanden hebben gekregen door de extra financiële middelen. Ook de 'projectstatus' heeft aan de daadkracht van betrokkenen bijgedragen: de uitverkiezing tot project vanuit het Ministerie van OCW, de extra ondersteuning die dat met zich meebracht, en nauwgezette monitoring door de Inspectie van het Onderwijs, benadrukt binnen de samenwerkingsverbanden nog eens extra dat de coördinatoren en besturen van de samenwerkingsverbanden werken aan een uiterst serieuze zaak bij hun pogingen om de wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs duurzaam te voorkomen.

### **3.3 Samenvatting**

De start van de projecten is bij het merendeel van de samenwerkingsverbanden niet soepel verlopen. De complexiteit van de lokale overlegsituaties, personele problemen en de veel zwaardere dan verwachte selectieprocedure zijn hier vooral debet aan geweest. Vanuit de wens om de extra subsidies te verwerven, is een aantal samenwerkingsverbanden in hun toezeggingen ook verder gegaan dan redelijkerwijs haalbaar geacht kan worden. Eén en ander neemt niet weg dat bovengenoemde kwaliteitsbevorderende omstandigheden, bijvoorbeeld de projectstatus, de extra middelen en de grote inzet van de vele betrokkenen, een stimulans zijn om de kwaliteit van de zorg en de begeleiding in de participerende scholen een extra impuls te geven.



## **4 RESULTATEN**

De activiteiten uit de projectplannen hebben betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van zorg en begeleiding op drie niveaus: de kwaliteit van zorg en begeleiding op de deelnemende basisscholen, van de deelnemende speciale scholen voor basisonderwijs en van de bovenschoolse activiteiten van de samenwerkingsverbanden. Dit alles met het doel wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs weg te werken en te voorkomen en/of te hoge deelnamepercentages in het speciaal basisonderwijs aan te pakken.

In het onderstaande geeft de inspectie haar bevindingen weer per niveau. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende beschrijving van de sterkst achterblijvende projecten.

### **4.1 Niveau basisscholen**

Wachtlijsten en te hoge deelnamepercentages aan de speciale school voor basisonderwijs hebben rechtstreeks te maken met de mogelijkheden van gewone basisscholen om zorgleerlingen op passende wijze te handhaven. Waar dit onvoldoende lukt, zoals het geval is in de onderhavige projecten, ligt het voor de hand dat de projecten trachten de kwaliteit van de zorg en begeleiding in de basisscholen te vergroten. Dit is daarom ook een speerpunt in alle projectplannen.

De projecten hebben gemeenschappelijk dat op het niveau van de basisscholen steeds dezelfde soort activiteiten was gepland. Daarnaast zijn in enkele projecten ook nog enkele andere doelen nagestreefd.

### **Gemeenschappelijke activiteiten**

#### **1. Zorgscan/veelverwijzende scholen/verbeterplannen**

Een van de primaire aangrijpingspunten om wachtlijsten te voorkomen en/of deelnamepercentages te verlagen in de samenwerkingsverbanden, is de kwaliteit van de zorg en begeleiding op de deelnemende basisscholen.

Bijna alle samenwerkingsverbanden besteden hieraan aandacht in hun projectplannen.

De eerste activiteit van de projecten is het in kaart brengen van de kwaliteit van de zorg en begeleiding, aangevuld met gegevens over de verwijzingspercentages van de scholen. Het genereren van de noodzakelijke verwijzingscijfers is in zeven samenwerkingsverbanden niet gelukt, meestal door gebrekkige medewerking van de deelnemende basisscholen. Een van de doelen daarbij is om de projectactiviteiten met name te richten op basisscholen die meer dan gemiddeld bijdragen aan de wachtlijsten/deelnamepercentages ('veel verwijzende basisscholen'). Hierbij maken de samenwerkingsverbanden gebruik van diverse instrumenten, soms afkomstig van schoolbegeleidingsdiensten en soms vanuit universitaire instituten. De meeste samenwerkingsverbanden gebruiken een 'zorgscan' die door de KPC-Groep is ontwikkeld.

Ook zijn gegevens van de inspectie beschikbaar over de kwaliteit van zorg en begeleiding in de scholen en hun differentiatiecapaciteit. Voor een gerichte aanpak van de problemen is nadere analyse van de inspectierapportages noodzakelijk. In een aantal samenwerkingsverbanden is dit niet van de grond gekomen.

Projectcoördinatoren rapporteren in die verbanden dat een aantal van de deelnemende scholen niet bereid bleek de, in principe toch openbare, inspectierapportages (IST en RST) ter beschikking te stellen. De inspectie

veronderstelt dat het hier zou kunnen gaan om scholen waar de kwaliteit van de zorg en begeleiding door de inspectie is bekritiseerd.

Met zo'n zorgscan bouwen de samenwerkingsverbanden een overzicht op van de mogelijkheden en beperkingen van de basisscholen in het begeleiden van zorgleerlingen. Een dergelijk overzicht moet leiden tot het inrichten van verbeterplannen/schooleigen zorgplannen voor de zorg en begeleiding in de basisscholen, waarop ook een scholingsaanbod afgestemd kan worden.

Tijdens het eerste projectjaar zijn 13 samenwerkingsverbanden er nog niet in geslaagd om een helder beeld te krijgen van de kwaliteit op de basisscholen. Er is in 8 van deze samenwerkingsverbanden wel intensieve aandacht aan besteed, maar de resultaten zijn vrijwel altijd vertraagd. Van deze 13 samenwerkingsverbanden geven er echter 11 aan dat zij in het begin van het tweede projectjaar wel de kwaliteit van de zorg op de basisscholen uit hun samenwerkingsverband zichtbaar zullen hebben.

Een klein aantal (7 van de 49) samenwerkingsverbanden is aan de geplande activiteiten niet of nauwelijks toegekomen. In deze verbanden rapporteren de projectcoördinatoren meestal dat er vooral sprake is van personele problemen en/of tegenvallende bereidheid van de deelnemende basisscholen (directies en besturen) om mee te werken. Ook de gebrekkige mogelijkheden voor samenwerking door het soms zeer grote aantal participerende schoolbesturen, is regelmatig genoemd als belemmerende factor.

## **2. Deskundigheidsvergroting door scholing en begeleiding**

Een tweede belangrijk aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering in het merendeel van de projecten was de scholing (en soms ook begeleiding) van met name leraren en intern begeleiders op aspecten van zorg en begeleiding. Basis voor een goede scholing is de beschikbaarheid van een profiel van leraren/intern begeleiders met kennis en vaardigheden voor het uitvoeren van goede zorg en begeleiding. Dergelijke profielen, gevoegd bij een inventarisatie van al aanwezige kennis en vaardigheden van leraren/intern begeleiders, geeft een uitgangspunt voor het inrichten van een passende scholing.

De meeste samenwerkingsverbanden hebben eerst een inventarisatie uitgevoerd naar de scholingsbehoeften in het samenwerkingsverband (scholingsvragen en al aanwezige deskundigheden). Veel vraag bleek er te zijn naar scholing in het omgaan met sociaal-emotionele problemen in het basisonderwijs en naar organisatorische vaardigheden van intern begeleiders, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van schoolanalyses, het opstellen van goede handelingsplannen voor zorgleerlingen, coachingsvaardigheden.

In 4 verbanden is deze inventarisatie nog niet of nog onvoldoende gelukt.

Driekwart van de samenwerkingsverbanden is erin geslaagd het voorgenomen cursus- en begeleidingsaanbod voor reguliere basisscholen te realiseren, waarbij tevens sprake is van voldoende deelname aan dit aanbod. In mindere mate is men ook al toegekomen aan de voorgenomen effectmetingen van dit aanbod.

### **Overige activiteiten**

Naast bovengenoemde activiteiten heeft een aantal samenwerkingsverbanden nog enkele specifieke doelen nagestreefd, bijvoorbeeld:

- het ontwikkelen van een schoolconcept voor de 'flexibele school';
- het opzetten van een systeem van ambulante begeleiding ten behoeve van zowel zorgleerlingen als leraren in het basisonderwijs;
- het inventariseren van beschikbare, in te huren deskundigen;
- het aanpassen van leerlijnen in de basisvaardigheden ten behoeve van de benadering van zorgleerlingen.



Deze 'overige activiteiten' zijn vrijwel alle in voldoende mate gerealiseerd.

## **4.2 Niveau speciaal basisonderwijs**

Begeleiding van zorgleerlingen vindt zo mogelijk plaats binnen de eigen groep van die leerlingen in de basisschool. Als dit niet voldoende lukt, behoort het samenwerkingsverband een reeks van begeleidingsmogelijkheden te creëren, waarmee zorgleerlingen geheel of deeltijds gehandhaafd kunnen worden in de reguliere basisschool. De speciale scholen voor basisonderwijs zijn binnen de samenwerkingsverbanden te zien als het uiterste van dit continuüm aan zorg en begeleidingsmogelijkheden. Van de speciale school voor basisonderwijs mag verder verwacht worden dat zij een bijdrage levert vanuit haar specifieke deskundigheid aan de kwaliteit van andere onderdelen van het continuüm van zorg en begeleiding, bijvoorbeeld preventieve ambulante begeleiding van zorgleerlingen in basisscholen. Ook als het gaat om (terug)plaatsing van leerlingen naar gewone scholen, ligt er een taak voor de speciale school voor basisonderwijs, voorbereiding, ambulante begeleiding, e.d.. Tot slot is de speciale school voor basisonderwijs binnen een samenwerkingsverband uiteraard van belang omdat zij de instelling is waarvan de leerlingenaantallen bepalend zijn voor de vraag of het samenwerkingsverband een te hoog deelnamepercentage kent en is zij de instelling waar de problematiek van de wachtlijst feitelijk bestaat.

Vanuit het bewustzijn over deze positie en functies van de speciale school voor basisonderwijs in een samenwerkingsverband, hebben bijna alle projecten activiteiten gepland om deze functies te versterken. Een deel van de activiteiten komt overeen met die op het niveau van de gewone basisschool. Daarnaast zijn specifieke doelstellingen geformuleerd die betrekking hebben op de functies van de speciale school voor basisonderwijs. In vijf projectplannen zijn geen specifieke doelstellingen voor de speciale school voor basisonderwijs geformuleerd.

### **1. Zorgscan en verbeterplannen**

De kwaliteit van de speciale scholen voor basisonderwijs heeft de inspectie in haar rapport (2003) getypeerd als 'risicovol'. Het spreekt dan ook haast voor zich dat wat hiervoor is beschreven over de noodzaak voor een zorgscan en verbeterplannen op gewone basisscholen, eveneens geldt als activiteiten voor een groot deel van de deelnemende speciale scholen voor basisonderwijs. Vierentwintig van de 49 projectplannen besteden hieraan expliciet aandacht.

De totstandkoming van kwaliteitsprofielen op basis van een zorgscan en het daarop baseren van verbeterplannen is in het speciaal basisonderwijs maar door weinig van de projecten gerealiseerd. Veel genoemde oorzaken zijn personeelstekort, moeizaam overleg tussen de projectleiding en (de directie van) de speciale school voor basisonderwijs en andere prioriteiten zoals de noodzaak om huisvestingsproblematiek op te lossen.

### **2. Deskundigheidsvergroting door scholing en begeleiding**

Voor de achtergrond van deze projectactiviteiten geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het bovenbeschreven niveau van de reguliere basisscholen. In zeven projecten is gekozen voor dezelfde aanpak van scholing en begeleiding voor het speciaal basisonderwijs als het basisonderwijs en met hetzelfde, positieve resultaat.

---

(Terug)plaatsing van leerlingen vanuit speciale scholen voor basisonderwijs naar gewoon onderwijs, heeft de inspectie vrijwel niet waargenomen.

In projecten waar bij dit aspect gekozen is voor een gescheiden traject voor het speciaal basisonderwijs, blijken de doelstellingen in veel mindere mate te zijn gerealiseerd.

### **3. Preventieve ambulante begeleiding**

Om uitstroom van zorgleerlingen naar speciale scholen voor basisonderwijs te voorkomen, kan 'preventieve' ambulante begeleiding van die leerlingen in gewone basisscholen een bijdrage leveren. Elf samenwerkingsverbanden hebben de opzet en coördinatie van preventieve ambulante begeleiding opgenomen als doelstellingen van het project. Deze projecten zijn er in sterk wisselende mate in geslaagd deze doelstellingen in het eerste projectjaar te realiseren: één project slaagde geheel niet, twee projecten slaagden helemaal, de overige projecten zijn op dit onderdeel vertraagd).

### **4.3 Bovenschools niveau**

Projectactiviteiten op bovenschools niveau hebben betrekking op de organisatie, coördinatie en uitvoering van taken van het samenwerkingsverband. Te denken is aan de bewaking en verdeling van het zorgbudget, de inrichting en werkwijze van de permanente commissie voor de leerlingenzorg (PCL), de afstemming met andere activiteiten van onderwijs en zorg, bijvoorbeeld het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de onderwijskansenplannen (OKP), de regionale expertisecentra (REC's), de daaraan verbonden scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de bureaus Jeugdzorg.

De meeste samenwerkingsverbanden hebben bovendien gekozen voor de ontwikkeling en implementatie van een managementinformatiesysteem (MIS) dat een beter overzicht van beleidsgegevens (kengetallen over leerlingenstromen, leerlingen binnen PCL-procedures, beschikbare deskundigheden in de regio, e.d.) kan genereren.

Ook het realiseren van een slagvaardiger bestuursvorm voor het samenwerkingsverband, is bij 16 projecten als doelstelling opgenomen.

De inspectie heeft mogen vaststellen dat het merendeel van de doelstellingen uit de projectenplannen voor het bovenschoolse niveau in voldoende mate is gerealiseerd.

### **4.4 Achterblijvers**

Naar aanleiding van -onder meer- de inspectierapportages over de afzonderlijke samenwerkingsverbanden, heeft het Ministerie van OCW besloten dat bij 7 van de 49 projecten teveel vertraging is opgetreden. Drie van deze 7 projecten zijn naar de opvatting van het Ministerie van OCW zelfs ernstig vertraagd, dat wil zeggen dat de afgesproken resultaten niet of nauwelijks zijn behaald. Hieronder volgt een samenvattende beschrijving van de situatie die de inspectie bij deze 7 projecten aantrof bij haar bezoeken in het tweede kwartaal van 2003.

#### **4.4.1 De drie 'ernstig vertraagde' projecten**

##### **1. Lelystad (verband nr. 501)**

In dit project hechten de participerende scholen veel waarde aan hun autonomie. Dit bemoeilijkt de slagkracht van de projectcoördinatie in ernstige mate. Op het niveau van de basisscholen bleken veel van de gevraagde kwaliteitszorgdocumenten niet gereed te zijn.

Een aantal basisscholen heeft zijn gegevens te laat aangeleverd aan de projectleiding. Een ander deel van de basisscholen was voornemens de resultaten nog voor de zomervakantie te bespreken. Als gevolg hiervan was er geen overzicht van scholen beschikbaar waarvoor verbeterplannen opgesteld moesten worden. Zelfs wanneer scholen erin zouden zijn geslaagd de resultaten nog voor de zomervakantie 2003 te bespreken, is er onvoldoende tijd om alsnog kwalitatief hoogwaardige verbeterplannen op te stellen.

Het te laat beschikbaar zijn van informatie is de reden waarom er geen inventarisatie van scholingsbehoeften van leraren heeft plaatsgevonden en heeft er ook geen inventarisatie plaatsgevonden van leerlingen die extra sociale en emotionele ondersteuning behoeven. Als gevolg hiervan konden dus ook geen handelingsplannen voor deze leerlingen worden overlegd.

In het speciaal basisonderwijs heeft een geplande effectmeting bij leraren naar aanleiding van een cursus die zij hebben gevolgd in het omgaan met kinderen met sociale en emotionele problemen niet plaatsgevonden.

Op bovenschools niveau ontbreekt het toegezegde overzicht waaruit moet blijken dat 50% van de scholen voldoet aan de inspectiecriteria over een goede omgang met leerlingen met sociale en emotionele problemen.

## **2. Assen (verband nr. 408)**

In dit samenwerkingsverband bleken onder andere de contacten van de projectcoördinatie met het speciaal basisonderwijs voor vertraging te hebben gezorgd. Door wisselingen in het management van de speciale school voor basisonderwijs is de verwachting dat met ingang van het schooljaar 2003-2004 dit probleem is opgelost. De afgesproken professionaliseringsactiviteiten in het speciaal basisonderwijs hebben geen doorgang gevonden.

Tijdens het inspectiebezoek stonden 33 leerlingen op de wachtlijst voor het speciaal basisonderwijs, sommigen al sinds juni 2002. Tevens is er in dit samenwerkingsverband sprake van opvallend lange wachttijden voor het onderzoeken van zorgleerlingen. Op het niveau van de basisscholen bleek slechts een beperkt aantal zorgprofielen gereed. Hoewel de projectcoördinatie verwacht dat deze activiteit rond 1 augustus 2003 alsnog kan zijn afgerond, is er geen garantie dat er afspraken gemaakt zijn voor een nadere analyse van deze profielen. Hierdoor (en door een niet goed daarop toegesneden administratie) is er ook geen overzicht beschikbaar van veelverwijzende basisscholen. Vanzelfsprekend zijn dus ook de toegezegde actieplannen van de veelverwijzers nog niet gereed.

Ook in dit project ontbreken nog vervolgspraken voor effectmetingen van door leraren gevolgde cursussen.

Het project had zich voorgenomen afspraken te maken over de analyse van beschikbare inspectierapporten. De projectcoördinator is weliswaar in het bezit van de inspectierapporten, maar er zijn geen afspraken gemaakt over een nadere analyse van deze rapporten. Evenmin zijn er vervolgspraken gemaakt over het toezenden van nieuwe inspectierapporten.

Op bovenschools niveau ontbraken onder andere de toegezegde opzet voor een managementinformatiesysteem en de accountantsverklaringen. De taakomschrijving van de coördinator van het samenwerkingsverband dateert nog van 1999 en is niet meer voldoende toegesneden op de huidige situatie.

Opvallend is dat ook het contract van de schoolbegeleidingsdienst met het samenwerkingsverband niet wordt verlengd, hetgeen een extra belemmering kan betekenen voor de voortgang van het project.

### **3. Eindhoven (verband nr. 4802)**

In dit project zijn enkele cruciale contextfactoren (mede) debet aan het onvoldoende realiseren van het projectplan. Op bestuurlijk niveau ontbraken contactpersonen bij één van de twee grote besturen in het samenwerkingsverband. Deze situatie is pas in mei 2003 opgelost door de benoeming van een nieuwe algemeen directeur. De 'kartrekker' van het deelproject 'van hulpverlening naar afstemming' is weggevallen en het samenwerkingsverband kreeg per 1 september 2002 een nieuwe coördinator. Daarbij komt dat de uitvoering van het projectplan feitelijk pas op 1 december 2002 kon starten.

Op het niveau van de basisscholen is men er niet in geslaagd zorgprofielen op te stellen. Het project is bezig een eigen fijnmaziger inventarisatie-instrument voor zorgprofielen op te stellen dat op een eenduidige manier verschillen tussen scholen zichtbaar moet maken. In het gunstigste geval ontstaat hierdoor wel een half jaar vertraging.

Het samenwerkingsverband bestaat uit 17 besturen, waarvan er slechts één (wel met 38 van de 83 participerende scholen) aan bestuursbeleid gekoppelde activiteiten heeft ter vergroting van de professionaliteit van de leraar. In dit beleid ontbreekt echter het toetsingsinstrument voor de effectmeting van de resultaten van coaching.

Op het niveau van het speciaal basisonderwijs is, op enkele documenten na, de toegezegde documentatie niet aangeleverd. Hoewel er 64 leerlingen op de wachtlijst stonden op 1 januari 2003 en dit aantal in mei 2003 ongeveer is verdubbeld, is toch de afgesproken analyse van knelpunten bij in-, door- en uitstroom van leerlingen niet uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de afzonderlijke analyse van elk van de vier speciale scholen voor basisonderwijs, als voor de algemene analyse. In het projectplan was in dit verband ook voorzien in de ontwikkeling van een visie op de functie en de positie van het speciaal basisonderwijs per november 2002. Op de termijn van realisatie van deze voor de ontwikkeling van het samenwerkingsverband cruciale gezamenlijke visie was, ondanks een conceptversie voor twee van de vier scholen, tijdens het inspectiebezoek in mei 2003 nog geen zicht. Ook de uitwerking van een schoolontwerp voor elk van de vier speciale scholen voor basisonderwijs (gepland maart 2003) en een hierop gebaseerd plan van aanpak, zijn niet van de grond gekomen.

## **4.4.2 De overige vier 'teveel vertraagde projecten'**

### **4. Meppel (verband nr. 409)**

In dit samenwerkingsverband heeft het vrij lang geduurd voordat het projectplan aan de voorwaarden voldeed. In de context zijn twee zaken opmerkelijk, te weten:

- vrijwel alle financiële middelen waren nodig om de groei van het speciaal basisonderwijs te bekostigen;
- het merendeel van de voorgenomen projectactiviteiten heeft betrekking op een van de deelnemende basisscholen. Voor de speciale school voor basisonderwijs zijn geen verbeteractiviteiten geformuleerd.

Een aantal documenten is tijdig aangeleverd. Voor de overige documenten geldt dat ze niet tijdig zijn ontvangen of dat er geen verregaande conclusies aan kunnen worden verbonden. Dit laatste geldt voor het overzicht van de leerlingprestaties bij technisch

en begrijpend lezen. Door het ontbreken van een aantal gegevens op een van de groepsoverzichten en doordat de beginsituatie niet duidelijk is gedefinieerd, is niet vast te stellen of er sprake is geweest van kwaliteitsverbetering.

De documenten die niet zijn ontvangen hebben betrekking op de beschrijving van de doorgaande lijn, de beschrijving van de effecten van de collegiale consultatie, de evaluatiegegevens rondom het thematisch werken, het vergroten van de luistervaardigheid bij leerlingen.

Deze documenten zijn om diverse redenen niet beschikbaar. Deels ligt de oorzaak in de vaststelling dat een aantal activiteiten nog niet is opgestart, deels wordt het ontbreken verklaard doordat documenten nog niet gereed zijn.

#### **5. Amsterdam Noord (verband nr. 2803)**

Bij dit project speelt de contextfactor dat het projectplan pas in november 2002 van kracht is geworden. Bovendien blijkt er nogal wat overleg en dus tijd tussen alle betrokkenen nodig te zijn geweest om overeenstemming over de activiteiten te krijgen. De coördinator ziet dit jaar dan ook meer als een voorbereidend jaar dan als een eerste projectjaar.

Doordat pas in november 2002 duidelijk was of er extra financiering zou komen, hebben tal van reeds lopende verbeteractiviteiten het zonder de extra gelden van het project moeten doen. Dit gaat vaak om activiteiten waarmee de afzonderlijke besturen de kwaliteit van hun eigen leraren willen bevorderen. Omdat dit buiten de aansturing van het samenwerkingsverband valt, zijn de resultaten van deze inspanningen vaak niet zichtbaar te maken. Het is dan ook onduidelijk hoe zij bijdragen aan de doelstellingen van het project.

De activiteiten die gepland staan om de kwaliteit van zorg en begeleiding te verhogen op het niveau van het speciaal basisonderwijs en op bovenscholniveau, bevinden zich veelal in de startfase. Voor al deze activiteiten was veel overleg nodig volgens de coördinator. Zo is bij de speciale scholen voor basisonderwijs 'de knop in het denken over flexibilisering om' en begint nu pas het klimaat rijp te worden voor concrete plannen. Dit geldt voor veel activiteiten terwijl het projectplan al wel voor dit eerste projectjaar concrete resultaten had beloofd.

#### **6. Amsterdam Zuidoost (verband nr. 2804)**

Dit project komt traag van start doordat de samenwerking binnen het verband moeizaam verloopt. Zo zijn onderlinge verhoudingen op directieniveau tussen verschillende speciale scholen voor basisonderwijs niet goed en de besturen voelen zich onmachtig hier oplossingen voor te bieden. Daarnaast bestaat er in dit verband onvoldoende bewustzijn van bestaande wachtlijstproblemen, waardoor men weinig geneigd is tot samenwerking. Elke school heeft eigen opvattingen over de inrichting van zorg en begeleiding. Ook speelt mee dat directeuren alleen onderling overleg hebben binnen de eigen richting. Het gevolg is dat de inhoud van het project bij maar weinigen bekend is.

Een extra complicerende factor is bovendien dat de rol van de coördinator onduidelijk is, waardoor het voor deze bijzonder lastig is om binnen dit verdeelde verband projectactiviteiten van de grond te krijgen.

Het effect van dit alles is dat voorgenomen maatregelen om zorg en begeleiding te versterken (taalleesgroepjes, ambulante begeleiding) alsnog zijn verworpen door de besturen. Ook de flexibilisering van de speciale scholen voor basisonderwijs is niet van de grond gekomen. Tot slot is men er niet toe gekomen om een plan van aanpak op te stellen om de kwaliteit te verbeteren van de veel verwijzende scholen.

Toch hebben de ontwikkelingen in dit samenwerkingsverband niet stilgelegen. De coördinator heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de problemen binnen het verband. Dit onderzoek is in april besproken en heeft ertoe geleid dat men de problemen erkent en bereid is tot actie. In het najaar zullen de partijen met elkaar spreken over hun visie op het samenwerkingsverband. Daarmee zou dan een voorwaarde vervuld kunnen worden om te komen tot een goede uitvoering van het projectplan.

Daarnaast heeft het verband kunnen profiteren van initiatieven van andere samenwerkingsverbanden uit Amsterdam die meedoen aan het project 'specifieke aanpak'. Zo zullen ook de scholen uit dit verband profielen gaan maken aan de hand van het instrument van het Kohnstammstituut en hebben zij de afstemming tussen REC-WSNS geregeld via het cobraconvenant.

#### **7. Zoetermeer e.o. (verband nr. 3405)**

Ook in dit samenwerkingsverband speelt een aantal contextfactoren waardoor het project niet goed van de grond komt.

Op één van de speciale scholen voor basisonderwijs is sprake van grote personele problematiek (school dicht, herstart, plaatsing leerlingen op een andere speciale school voor basisonderwijs). Hierdoor geeft de school minder prioriteit aan de uitvoering van het verbeterplan.

Een tweede contextfactor is dat landelijk ontwikkelde modellen later gereed komen dan past binnen de planning van het project. En aangezien dit verband zich afwachtend opstelt, zijn daardoor de volgende activiteiten niet volgens planning gereed gekomen:

- een geautomatiseerd managementinformatiesysteem waarmee een goede analyse gemaakt kan worden van de problematiek rond wachtlijsten binnen het verband;
- een model voor de inrichting van een flexibele speciale school voor basisonderwijs op grond waarvan beide speciale scholen voor basisonderwijs een eigen organisatiemodel zouden ontwikkelen. Ook scholing hierover heeft niet plaatsgevonden.

Wel heeft het samenwerkingsverband een zorgprofiel gekozen om volgend jaar door de scholen te laten invullen, maar de scholing van de intern begeleiders hierover is niet doorgegaan wegens ziekte van de cursusleider.

Ondanks dit alles heeft het samenwerkingsverband wel zijn resultaatverplichting gehaald om leerlingen niet langer dan drie maanden te laten wachten op een plek in het speciaal basisonderwijs. Maar bij één van de scholen wordt dit bereikt doordat ouders op dit moment niet erg geneigd zijn hun kind bij deze school aan te melden, aldus de coördinator.



## 5 CONCLUSIES

De Inspectie van het Onderwijs heeft de voortgang van de projectplannen gestimuleerd en gevolgd. De uitkomsten van die monitor zijn beschikbaar gesteld aan het departement in de vorm van (49) verslagbrieven over de voortgang in ieder afzonderlijk project. De participerende samenwerkingsverbanden ontvingen een afschrift van de brief over het verloop van hun project.

Mede naar aanleiding van de inspectie-monitor heeft het Ministerie van OCW de volgende conclusies getrokken over de resultaten van het eerste projectjaar bij de 49 participerende samenwerkingsverbanden:

- 42 Samenwerkingsverbanden (86%) hebben hun resultaatgerichte activiteiten in voldoende mate, zij het meestal met enige vertraging, uitgevoerd.
- Bij 4 samenwerkingsverbanden (8%) zijn zodanige problemen ontstaan dat veel vertraging is opgetreden.
- Bij 3 samenwerkingsverbanden (6%) is de voortgang ernstig vertraagd.

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden is hard gewerkt aan de realisatie van de projectplannen. Deze inzet heeft ertoe geleid dat in de meeste samenwerkingsverbanden veel van de projectactiviteiten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit ondanks een lang niet altijd ideale context waarbinnen de activiteiten uitgevoerd moesten worden.

Dat ook de meest succesvolle projecten nog niet alle activiteiten volledig hebben gerealiseerd, is vooral te wijten aan de volgende factoren:

- Veel projecten zijn te ambitieus geweest door in hun projectplan teveel projectopbrengsten toe te zeggen.
- Ondanks de nadruk die van vele zijden (Ministerie van OCW, Tweede Kamer, alle besturenorganisaties) wordt gelegd op het belang van deze projecten, viel de cohesie tussen de (vaak vele) partners in de samenwerkingsverbanden nogal eens tegen. De medewerking aan de initiatieven van de projectcoördinatoren kwam soms maar moeizaam op gang. Bij enkele projecten bleef die medewerking zelfs vrijwel helemaal uit. De inspectie vindt het niet verbazingwekkend dat samenwerkings- en logistieke problemen tot vertragingen hebben geleid: er is bij de selectie van de projecten immers niet voor niets sprake van criteria die, in elk geval voor een deel, het resultaat zijn van niet voldoende functionerende samenwerking.
- Veel projecten melden pas te zijn gestart met de uitvoering van het projectplan, nadat de formele toestemming van het departement in huis was. Hierdoor zijn ongeveer twee projectmaanden niet besteed aan de realisatie van de plannen.

In de 42 succesvolle samenwerkingsverbanden zijn opvallende projectresultaten geboekt. Zo staan er veel minder leerlingen op wachtlijsten, zijn bij veel projecten de wachtlijsten zelfs helemaal verdwenen en wordt er veel minder naar het speciaal basisonderwijs verwezen. Ook zien de samenwerkingsverbanden de 'specifieke aanpak' met resultaatgerichte projectplannen als een impuls tot echte verbeteringen. De inspectie heeft ook moeten vaststellen dat ondanks de herhaalde pogingen van de beoordelende instanties om projectplannen te eisen met zoveel mogelijk meetbare doelstellingen, sommige van de toegezegde prestaties toch niet te evalueren waren: noch door de projectleiding en – dus – ook niet door de inspectie die bij haar monitor uitgaat van de door de projecten aangeleverde informatie.



Ongeveer 75% van de samenwerkingsverbanden heeft uitgesproken waardering voor de 'specifieke aanpak'.

De ondersteuning door de expertgroep wordt daarbij, op een enkele uitzondering na, overwegend positief gewaardeerd. Dat geldt ook voor de stimulerende functie van de inspectiemonitor, zij het dat deze als erg tijdrovend wordt ervaren.

Met betrekking tot de 7 teveel vertraagde projecten merkt de inspectie op dat het hierbij in beperkte mate gaat om aanwijsbare nalatigheid, maar voornamelijk om contextfactoren. Bij eventuele voortzetting van deze projecten met een tweede projectjaar is wel een (grote) achterstand ontstaan.

De inspectie denkt dat een poging tot het vlot trekken van deze projecten kans heeft. Te denken is aan intensivering van de ondersteuning door de expertgroep WSNS+, verscherping van de inspectiemonitor voor deze samenwerkingsverbanden en – zeker waar het de 3 ernstig vertraagde projecten betreft – nader overleg van de subsidiegever OCW met de betrokken besturen.

## **6 INHOUD VERVOLGACTIVITEITEN INSPECTIE**

De inspectie zal de samenwerkingsverbanden die op grond van een ministerieel besluit een tweede projectjaar krijgen toegewezen (2003–2004) op overeenkomstige wijze monitoren.

De ervaringen leren dat toezicht op de samenwerkingsverbanden mogelijk, gewenst en noodzakelijk is. In de Onderwijsbegroting 2004 is daarom aangekondigd dat de inspectie in 2004 zal starten om het monitoren van (zorgplannen van) samenwerkingsverbanden vorm te gaan geven.



## BIJLAGE I

### OVERZICHT DEELNEMENDE SAMENWERKINGSVERBANDEN

			Goedgekeurd verbeterplan	
1	205	NOORD GRONINGEN	ja	
2	309	LEEWARDEN		nee
3	311	FRIESLAND	ja	
4	312	NOORDOOST FRIESLAND	ja	
5	408	DRENTHE (Assen)	ja	
6	409	DRENTHE (Meppel)	ja	
7	501	LELYSTAD (openb./neutr. bijz.)	ja	
8	503	LELYSTAD (interconfessioneel)	ja	
9	508	ALMERE	ja	
10	512	FLEVOLAND	ja	
11	803	ENSCHDEDE	ja	
12	804	ENSCHDEDESE SCH VER	ja	
13	903	WSNS REGIO ZUTPHEN	ja	
14	904	DEVENTER eo	ja	
15	1008	ZWOLLE	ja	
16	1201	APELDOORN	ja	
17	1202	APELDOORN	ja	
18	1303	RHEDEN eo		nee
19	1502	REGIO TIEL	ja	
20	1504	ZALTBOMMEL eo	ja	
21	2001	UTRECHT EN WESTBROEK	ja	
22	2002	UTRECHT-STAD		nee
23	2003	UTRECHT		nee
24	2502	IJMOND ZUID		nee
25	2603	ZUID KENNEMERLAND	ja	
26	2701	OPENB EN ALG BIJZ ONDERW ZAA NSTREEK	ja	
27	2702	WATERLAND		nee
28	2704	WATERLAND	ja	
29	2705	BROEREN/PESTALOZZI		nee
30	2801	AMSTERDAM Z-BINNEN	ja	
31	2802	AMSTERDAM (west)	ja	

Indien in deze tabel is aangegeven "verbeterplan goedgekeurd/nee" dan wil dit zeggen dat het verbeterplan niet is goedgekeurd of dat er geen verbeterplan is ingediend. In beide gevallen heeft het Ministerie van OCW geen projectsubsidie toegekend. Deze samenwerkingsverbanden zijn dan ook niet verder bij de monitoring door de inspectie betrokken geweest.

32	2803	AMSTERDAM (noord)	ja	
33	2804	AMSTERDAM (zuidoost)	ja	
34	2805	AMSTERDAM (oost)	ja	
35	2901	HAARLEMMERMEER	ja	
36	3101	KATWIJK, RIJNSBURG, VALKENBURG		nee
37	3102	DUIN EN BOLLENSTREEK	ja	
38	3302	BOSKOOP eo		nee
39	3405	ZOETERMEER eo (RIJSWIJK/VOORBURG) (RK en OO)	ja	
40	3406	LEIDSCHENDAM	ja	
41	3502	DEN HAAG	ja	
42	3503	DEN HAAG OPENBAAR	ja	
43	3504	DEN HAAG		nee
44	3601	FEDERATIEF SAMENW. VERBAND P.O. WESTLAND	ja	
45	3701	ROTTERDAM-NOORD	ja	
46	3702	ROTTERDAM ZUID	ja	
47	3901	BARENDRECHT		nee
48	3903	LEK EN IJSSEL	ja	
49	3907	SPIJKENISSE	ja	
50	4001	OOST IJSSELMONDE		nee
51	4006	HOEKSCHE WAARD PC/RK	ja	
52	4102	RIVIERENGEBIED MIDDEN NEDERLAND (GORINCHEM eo)	ja	
53	4302	ROOSEDAAL		nee
54	4405	BREDA eo	ja	
55	4501	ANTON PIECK		nee
56	4502	DE LANGSTRAAT		nee
57	4503	SAMENWERKINGSVERBAND NOVA	ja	
58	4504	TILBURG-WEST	ja	
59	4506	TILBURG-ZUID	ja	
60	4507	GOIRLE-ALPHEN-RIEL-TILBURG	ja	
61	4701	SAMENWERKINGSVERBAND N.O. BRABANT		nee
62	4801	GELDROP eo	ja	
63	4802	SCH VER DE KROMMEN HOEK (EINDHOVEN eo)	ja	
64	5003	HELMOND-MIERLO		nee
65	5101	TEGELEN-BELFELD-BEESEL	ja	
66	5503	KERKRADE/SIMPELVELD		nee
67	5505	HEERLEN-CENTRUM		nee