

WSNS WELBESCHOUWD

Cor J.W. Meijer (Red.)

WSNS welbeschouwd

Garant

Antwerpen-Apeldoorn

WSNS welbeschouwd
Cor J.W. Meijer (Red.)
Garant
Antwerpen – Apeldoorn
2004

blz. – 24 cm
D/2004/577
ISBN 90-441

Omslagontwerp:

© Garant-Uitgevers n.v.

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de uitgever.

Garant
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen
Koninginnelaan 96, NL-7315 EB Apeldoorn
www.garant-uitgevers.be www.garant-uitgevers.nl
uitgeverij@garant.be info@garant-uitgevers.nl

INHOUD

Vooruitzicht

Managementsamenvatting

1. Optiek op opdracht

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Achtergrond van het WSNS-beleid: doelen en middelen
- 1.3 De overzichtsstudie WSNS: doelstelling en onderwerpen
- 1.4 Opzet van de studie

2. Inzoomen op internationale ontwikkelingen

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Algemene kenmerken: beleid en praktijk
- 2.3 Definities van speciaal onderwijs
- 2.4 De voorzieningen voor leerlingen met specifieke behoeften en de deelnamecijfers
- 2.5 Een nieuwe rol voor speciale scholen
- 2.6 Enkele andere thema's op het terrein van speciaal onderwijs in Europa
- 2.7 De financiering van speciale zorg in internationaal perspectief
- 2.8 Recente ontwikkelingen, trends en problemen

3. Kijken naar clusters

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Analyse kader
- 3.3 Studies naar samenwerkingsverbanden.
 - 3.3.1 Inleiding
 - 3.3.2 Clustervorming in landelijke gebieden
 - 3.3.3 Clustervorming en marktdenken
 - 3.3.4 Clustervorming en speciaal onderwijs
- 3.4 Discussie en conclusies

4. Inzicht in inclusie

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Resultaten: de voorwaarden voor inclusief onderwijs
 - 4.2.1 *Interne voorwaarden*
 - 4.2.2 *Externe voorwaarden*
- 4.3 Resultaten: effectieve werkwijzen in inclusief onderwijs
 - 4.3.1 *Inleiding*
 - 4.3.2 *De meest lastige leerlingproblemen*
 - 4.3.3 *Problemen in het onderwijs*
 - 4.3.4 *Effectieve werkwijzen*
- 4.4 Conclusies

5. Blik op beleid

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De fase van de wetgeving
 - 5.2.1 *Totstandkoming van de Wet Primair Onderwijs*
 - 5.2.2 *Beoordeling beleidsproces*
- 5.3 De fase van de implementatie
 - 5.3.1 *Inleiding*
 - 5.3.2 *Eerste voortgangsrapportage*
 - 5.3.3 *Tweede voortgangsrapportage*
 - 5.3.4 *Derde voortgangsrapportage*
 - 5.3.5 *Vierde voortgangsrapportage*
 - 5.3.6 *Beoordeling van het beleidsproces*
- 5.4 De fase van de evaluatie
 - 5.4.1 *Inleiding*
 - 5.4.2 *Het samenwerkingsverband*
 - 5.4.3 *Afstemming in de regio*
 - 5.4.4 *Beoordeling van het beleidsproces*
 - 5.4.5 *Nabeschouwing*

6. Zicht op cijfers

- 6.1 Inleiding en achtergronden
- 6.2 Telgegevens
 - 6.2.1 *Basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*
 - 6.2.2 *Het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs*
 - 6.2.3 *Culturele minderheden*
 - 6.2.4 *De groei van het speciaal onderwijs*
- 6.3 Stroomgegevens
 - 6.3.1 *Instroom in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*
 - 6.3.2 *Verwijzing door basisscholen*
 - 6.3.3 *Uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*

- 6.3.4 *Verblijfsduur in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*
- 6.4 Conclusies en discussie

7. Bovenschools beleid bezien: over integraliteit, complementariteit en strijdigheid

- 7.1 Inleiding
- 7.2 WSNS en aanverwante beleidsterreinen: een korte schets
- 7.3 Het onderzoek terzake
- 7.4 Een inhoudelijke analyse van overeenkomsten en verschillen
- 7.5 De gemeenten en de samenwerkingsverbanden
- 7.6 Bundeling op schoolniveau
- 7.7 Samenvatting en slotsom

8. Focus op verbanden

- 8.1 Inleiding
- 8.2 Beschrijving van de meest relevante onderzoeken
- 8.3 Schaal, bestuur en organisatiestructuur van samenwerkingsverbanden
- 8.4 Samenwerkingsverbanden WSNS: activiteiten en beleidsprioriteiten
- 8.5 Evaluatieprocedures, scholingsvraagstukken en knelpunten
- 8.6 Samenwerkingsverbanden: de inzet van zorgbudgetten
- 8.7 Opbrengsten van samenwerkingsverbanden: ontwikkelingen in deelnamecijfers en verwijzingen
- 8.8 Wachtlijsten in samenwerkingsverbanden
- 8.9 Samenwerkingsverbanden en de rol van het speciaal basisonderwijs
- 8.10 Determinanten van succesvolle samenwerkingsverbanden
- 8.11 Conclusies en aanbevelingen

9. De keten bekeken

- 9.1 Inleiding
- 9.2 Theoretisch kader
- 9.3 Beschrijving van het onderzoek
- 9.4 De stand van zaken
 - 9.4.1 *Het samenwerkingsverband*
 - 9.4.2 *De school*
 - 9.4.3 *De leerkracht in de groep*
- 9.5 Effecten en samenhangen
 - 9.5.1 *De ketenstructuur*
 - 9.5.2 *De verwijzing naar het speciaal basisonderwijs*
 - 9.5.3 *De cognitieve resultaten van de leerlingen*
 - 9.5.4 *Het welbevinden van de leerlingen*

9.6 Conclusies en discussie

10. Visie op verschillen

10.1 Inleiding

10.2 Om welke maatregelen vraagt omgaan met verschillen?

10.3 Integrale leerlingenzorg

10.3.1 *Continuïm van zorg.*

10.3.2 *Facilitering*

10.4 Stand van zaken met betrekking tot integrale leerlingenzorg

10.4.1 *Voorwaardenscheppende maatregelen*

10.4.2 *Aanvullende maatregelen binnen het regulier onderwijs*

10.4.3 *Adaptief onderwijs*

10.4.4 *Facilitering van integrale leerlingenzorg*

10.5 Ontwikkelingen in het realiseren van integrale leerlingenzorg

10.5.1 *Ontwikkeling in het nemen van maatregelen op schoolniveau*

10.5.2 *Ontwikkelingen in adaptief onderwijs*

10.5.3 *Ontwikkelingen in facilitering van integrale leerlingenzorg*

10.6 Effecten bij de leerlingen

10.6.1 *Effecten op de cognitieve ontwikkeling*

10.6.2 *Effecten op de niet-cognitieve ontwikkeling*

10.6.3 *Samenhang met zittenblijven, verwijzen, groeps grootte en leerkrachtentekort*

10.7 Samenvatting en conclusies

11. Kijkoperatie

11.1 Inleiding

11.2 Blik over de grenzen

11.2.1 *Macroniveau: beleid en onderwijssysteem*

11.2.2 *Mesoniveau: de regio en de samenwerkingsverbanden*

11.2.3 *Microniveau: de school en de klas*

11.3 Het WSNS-beleid en de afstemming met ander onderwijsbeleid

11.4 Cijfers

11.5 De samenwerkingsverbanden: organisatie en effecten

11.5.1 *Karakteristieken van samenwerkingsverbanden*

11.5.2 *De opbrengsten in de keten van WSNS*

11.6 De ontwikkeling in scholen en klassen

11.7 Een overzicht van knelpunten

12. Perspectief

12.1 Inleiding

12.2 De afstemming van WSNS met ander onderwijsbeleid

12.3 Het primaire proces

Blik op auteurs

VOORUITZICHT

Deze studie geeft een overzicht van de stand van zaken van Weer Samen Naar School. Zowel de ontwikkelingen in de klassen en scholen als in de samenwerkingsverbanden WSNS komen uitvoerig aan de orde. Ook passeert het onderwijsbeleid van de laatste jaren de revue en wordt uitgebreid aandacht besteed aan de ontwikkelingen in deelname- en stroomcijfers. Daarbij beperken we ons niet tot de doelgroep van het WSNS-beleid, maar we betrekken daar ook de ontwikkelingen in het overig speciaal onderwijs bij.

Verder staan we stil bij de afstemming met ander onderwijsbeleid op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en het zogenaamde Rugzak-beleid (leerlinggebonden financiering).

Buitenlandse gegevens en ontwikkelingen komen in dit boek uitvoerig aan bod: vaak zijn de problemen die we hier in Nederland ondervinden immers niet uniek en kunnen we ons voordeel doen met een blik over de grenzen.

Het boek is geschreven in de periode van november 2003 tot april 2004. Aan het eind van die periode is ook een seminar gehouden met ondersteuning van WSNS Plus. Daar is met vertegenwoordigers van een breed scala aan organisaties uit het onderwijsveld gediscussieerd over hoofdstuk 11 van dit boek (de samenvatting) en is de stap naar de ontwikkeling van aanbevelingen gezet.

Bij deze operatie zijn vele mensen bij betrokken geweest. In de eerste plaats de co-auteurs die in het kader van deze studie zijn aangezocht en die gaarne bereid bleken hun expertise op bepaalde deelterreinen voor ons toegankelijk te maken. Thoni Houtveen, Roelande Hofman, Simone Doolaard, Roel Bosker, Henk Keesenberg, Ed Smeets en Sip Jan Pijl: ik dank jullie hartelijk voor jullie deskundige inbreng! Ik heb gelukkig niet al te veel achter jullie aan hoeven zitten.

Verder dank ik WSNS Plus voor de ondersteuning bij het seminar: Roel Weener en Simone van der Reep, het was zeer prettig om met jullie samen te werken!

Een boek in zo'n korte tijd het licht doen zien kan niet anders dan met zeer veel steun van een belangrijke derde. In dit geval is dat Conny Lenderink, die de tekst heeft geredigeerd en die, evenals ikzelf, weinig van het voorjaar van

2004 heeft meegekregen. Zij was een enorme steun in alle fasen van het proces. Ik hoop nog eens bij je te mogen aankloppen.

Cor Meijer
Harkstede, Juli 2004

Deze overzichtsstudie is een onderdeel van het onderzoeksprogramma van de NWO-Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs.

IN ÉÉN OOGOPSLAG MANAGEMENTSAMENVATTING

Achtergrond en doel van de studie

Deze studie is gericht op het vaststellen van de stand van zaken met betrekking tot her Weer Samen Naar School-beleid. In 1997 is de eerste balans opgemaakt in de rapportage van de Stuurgroep Evaluatie WSNS, *WSNS op Weg* (Peschar & Meijer, 1997). De onderhavige studie is een 'update' daarvan en beschrijft de ontwikkelingen in de afgelopen 6 à 7 jaar. De studie vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma van de NWO-Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO).

In deze studie besteden we aandacht aan:

- de samenwerkingsverbanden: stand van zaken;
- de situatie in de basisscholen op school- en klasniveau;
- de effecten op leerlingniveau;
- de landelijke cijfers met betrekking tot leerlingenstromen en deelnamecijfers;
- de houdbaarheid van de WSNS-keten;
- beleidsontwikkeling en voortgang;
- schoolbeleid (integratie van landelijke beleidslijnen).

Bij een aantal van deze onderwerpen belichten we ook de stand van zaken vanuit internationaal perspectief. Zo wordt aandacht besteed aan de situatie van integratie in Europa en de positie van Nederland daarbinnen. Ook beschrijven we studies gericht op het omgaan met verschillen in de klas. Welke condities op school-, klas- of regionaal niveau zijn daarvoor bepalend? Ten slotte wordt ingegaan op de buitenlandse ervaringen met samenwerkingsverbanden in het onderwijs.

Opzet van de studie

Via verscheidene systematische literatuursearches zijn zoveel mogelijk bronnen ontsloten. Verder is een aantal auteurs aangezocht om specialistische hoofdstukken te schrijven. Tevens is er een expert meeting gehouden in het voorjaar van 2004, gericht op het formuleren van aanbevelingen op basis van de conclusies uit deze studie.

Resultaten: buitenlandse gegevens

Macroniveau: beleid en onderwijssysteem

Nederland behoort tot een select groepje landen waar het plaatsnemen van leerlingen met allerlei typen problemen in aparte settings heel gewoon is. De integratie van leerlingen met specifieke behoeften in het basisonderwijs is hier geen gemeengoed. Van inclusief onderwijs is in ons land dan ook geen sprake. Niettemin zijn de pogingen om het tij te keren onmiskenbaar aanwezig en tal van aspecten van het WSNS-beleid en ook van de opbrengsten daarvan, spreken, ook in internationaal opzicht, tot de verbeelding. We wijzen op de volgende kenmerken.

Allereerst kan gewezen worden op het systeem van de samenwerkingsverbanden. In andere landen wordt daar met respect over gesproken en ons land kan daarin een voorbeeldfunctie hebben. Basisscholen zijn nu eenmaal te klein om alle problemen in hun eentje aan te pakken en de meeropbrengst van het samenwerken met andere scholen doet zich met name gelden op het terrein van de opvang van leerlingen met problemen in de gewone school. In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat het probleem van de groei in de sector van onderwijs aan leerlingen met leerachterstanden en leer- en/of opvoedingsmoeilijkheden met succes is aangepakt. De groei lijkt daar definitief omgebogen. Verder kan men vaststellen dat enkele lessen die uit een vergelijking met het buitenland kunnen worden getrokken op het terrein van voorwaarden voor meer inclusief onderwijs, in Nederland ter harte zijn genomen, zoals:

- De invoering van een financieringssysteem die past bij de vigerende beleidsdoelstellingen.
- De inbedding van het WSNS-beleid in een kader van decentralisatie.
- De ombouw van scholen voor speciaal onderwijs naar ‘resource centra’ met een veelheid aan taken die uitstijgen boven de gangbare taken van speciale scholen.

Naast deze ‘opbrengsten’ van WSNS in internationaal perspectief zijn er ook enkele hardnekkige knelpunten waarmee we in Nederland worstelen, zoals de volgende:

- Waar op het terrein van het primair onderwijs nog wel successen worden geboekt, vormt het secundair onderwijs een hardnekkig probleem.
- Het spanningsveld tussen enerzijds het streven naar een hogere output van scholen en anderzijds de positie van kwetsbare kinderen.
- In relatief dichtbevolkte landen en gebieden is de bestrijding van segregatie moeilijk. Daar wordt vaker gekozen voor plaatsing in speciale scholen dan in dunbevolkte regio’s en landen.

Natuurlijk zijn er ook buitenlandse lessen die men in Nederland minder ter harte heeft genomen. We noemen de volgende:

- In Nederland onderscheiden we doelgroep leerlingen van WSNS, REC's en het onderwijsachterstandenbeleid, elk bediend vanuit een verschillend scenario, met onderscheiden organisaties, verantwoordelijkheden en geldstromen. Voor scholen en zeker voor leerkrachten is dit onderscheid theoretisch en gekunsteld. Dit is op zichzelf een bron van ongewenste neveneffecten.
- De koppeling van middelen aan leerlingen zoals dat in het systeem van het leerlinggebonden budget is georganiseerd, leidt tot ongewenst strategisch gedrag. Zo leidt een model van financiering op basis van individuele behoeften tot een stijging van die behoeften en benodigde middelen. Verder hebben scholen geen belang bij meer werk, geen of lagere inkomsten en lagere gemiddelde prestaties en dus geen belang bij het integreren van de doelgroep van WSNS. Leerlingen vanuit het LGF-circuit zijn aantrekkelijker, tenminste als ze niet een onevenredig zware belasting met zich meebrengen. Dit strategisch gedrag kan resulteren in minder integratie, meer 'labeling' en toenemende kosten. De voorkeur heeft een 'throughput-model' voor financiering van speciale zorg: binnen een gedecentraliseerd systeem is de regio of gemeente verantwoordelijk voor de organisatie van speciale zorg.
- Aan de allocatie van middelen aan de school moeten zo weinig mogelijk voorwaarden worden gesteld. Scholen moeten kunnen beschikken over voldoende vrijheid om de middelen naar eigen inzicht in te zetten. Immers, scholen hebben belang bij preventie en dat vraagt om een vroegtijdige en flexibele inzet van middelen.

Mesoniveau: de regio en de samenwerkingsverbanden

Redenen voor het oprichten van samenwerkingsverbanden kunnen zijn: het bestrijden van isolatie van kleine (plattelands-)scholen, het dempen van de negatieve gevolgen van marktwerking en het beter organiseren van de zorg voor leerlingen met problemen. Het gevaar van een al te grote autonomie van scholen in een markteconomie is vooral voelbaar voor de kwetsbare groep leerlingen.

Belangrijke voorwaarden voor een goed samenwerkingsverband en voor de instandhouding daarvan zijn leiderschap, onderling vertrouwen en een gelijkwaardige positie van de deelnemers. Bovendien moet er sprake zijn van een gemeenschappelijk ervaren probleem waar het samenwerkingsverband een antwoord op kan geven. Samenwerkingsverbanden die externe middelen verkrijgen en ook werkelijk wat te verdelen hebben, zetten eerder een goede organisatie op en houden langer stand dan samenwerkingsverbanden die gekenmerkt worden door informele relaties en die slechts gericht zijn op het delen van ervaringen. In dit verband is het opmerkelijk dat in Nederland de aan de basisscholen toegekende middelen voor speciale zorg automatisch meeverhuizen naar de school voor SBO als die te veel leerlingen heeft. Als ba-

sissscholen de zorgmiddelen overhevelen naar het SBO verliezen ze hun belang bij samenwerking en zullen de samenwerkingsverbanden verdwijnen of alleen nog als papieren constructie voortbestaan.

Regionale samenwerking tussen onderwijsinstellingen en instanties op het terrein van jeugdzorg en gezondheidszorg is verder een belangrijke voorwaarde voor een onderwijssysteem dat gericht is op de opvang van leerlingen met problemen in reguliere settings. Dit vraagt om leiderschap en visie op het regionale niveau.

Microniveau: de school en de klas

Uit internationale studies blijkt dat scholen het meest moeite hebben met kinderen met gedragsproblemen. In bijna alle Europese landen worden deze leerlingen gezien als een grote uitdaging voor het onderwijs. Ook is er overeenstemming over het feit dat het omgaan met verschillen in de reguliere klas een van de grootste knelpunten is. Verder staat vast dat het omgaan met verschillen een teamactiviteit is, waarbij steun, samenwerking, coördinatie en leiderschap onontbeerlijk is. Voor het adequaat kunnen omgaan met verschillen in de klas is veel nodig, maar studies wijzen in de eerste plaats op de verantwoordelijkheid en houding van leerkrachten. Als zij het niet als hun taak zien om alle leerlingen te onderwijzen, zullen ze leerlingen die lastig zijn, veel aandacht vragen of extra werk met zich meebrengen, graag willen verwijzen naar een collega of een deskundige en daarna kan worden besloten de leerling te verwijzen naar de speciale school. Waarschijnlijk ligt hier de kern van het Nederlandse probleem: leerkrachten zien de opvang van leerlingen met problemen niet als een integraal onderdeel van hun taak en dragen de verantwoordelijkheid over aan iemand anders.

Een positieve houding is niet voldoende: leerkrachten hebben ook geschikte materialen nodig, moeten de tijd hebben en terug kunnen vallen op collega's en deskundigen die de leerkracht kunnen assisteren bij het zoeken naar oplossingen. Vooral tijd voor reflectie is voor leerkrachten essentieel: deze kan worden verkregen door de invoering van zelfstandige werkvormen, door het gebruik van computers en door flexibele wijzen van indelingen in groepen.

Een uiterst belangrijke bevinding uit internationale studies is: wat goed is voor kinderen met speciale behoeften is goed voor alle leerlingen! In vrijwel elke inclusieve school en klas wordt met verve beargumenteerd dat de opbrengsten van inclusief onderwijs veel verder gaan dan de doelgroep van leerlingen met specifieke behoeften. Alle leerlingen profiteren van de nieuwe benaderingen in de klas. Meer in het bijzonder gaat het dan om de volgende werkwijzen in de klas:

1. Heterogeen groeperen
2. Samenwerkend leren
3. Systematische preventie en aanpak van gedragsproblemen

4. 'Team-teaching' of samenwerkend onderwijzen
5. Doelgericht en planmatig onderwijs

Resultaten WSNS: stand van zaken

Het WSNS-beleid en de afstemming met ander onderwijsbeleid

In de afgelopen jaren heeft het accent gelegen op de implementatie van WSNS. Er hebben geen grote beleidswijzigingen plaatsgevonden. Hoewel er tevredenheid was over het behalen van de doelstellingen van WSNS (met name de cijfermatige doelen) werd met zorg gekeken naar de sterke groei in de REC's. Verder is veel aandacht gegeven aan de toerusting van het basisonderwijs, het streven naar kleinere klassen, verlaging van de werkdruk en het primaire proces.

Een belangrijke beleidsinterventie was de oprichting van WSNS Plus. Deze diende aandacht te besteden aan de verbetering van adaptief onderwijs in de scholen. WSNS Plus richtte het vizier op thema's als de professionalisering van leerkrachten, de schoolontwikkeling, de versterking van het bestuurlijk vermogen en de afstemming in de regio.

Een belangrijk knelpunt is de afstemming met ander beleid, de verkokering en de positie van de samenwerkingsverbanden WSNS. Sommigen stelden zich op het standpunt van een verregaande integratie van WSNS, LGF en de VO-zorgstructuur. Anderen wezen op de afstemming met gezondheidszorg, jeugdzorg en andere, regionaal aanwezige niet-onderwijsinstellingen. Dit heeft onder meer geleid tot verkenningen van afstemming door het Transferpunt GOA en WSNS Plus. Opvallend is verder dat afstemmingsproblemen veelal worden benaderd *binnen* de beleidslijnen, terwijl de ernst van de verkokering om een aanpak vraagt die juist *boven* de verschillende beleidslijnen uitstijgt.

Afstemming van beleidslijnen op elkaar ligt zeker voor de hand, op grond van een aantal argumenten. Allereerst gebeurt de krachtenbundeling al in een deel van het veld. Verder hebben allochtone achterstandsléerlingen een drie tot vijf maal hogere kans om tot de groep risicoleerlingen te behoren. Ook verwijzen achterstandsscholen meer naar het speciaal onderwijs, evenals scholen in verstedelijkte gebieden. Ten slotte komen zorgleerlingen disproportioneel veel voor onder gezinnen met laagopgeleide ouders. Er is dus sprake van overlap in de doelgroepen.

Ook de samenwerkingsverbanden zijn onderwerp van discussie. De bestuurskracht van samenwerkingsverbanden is gering en men stelde vast dat het veld huilt om binnen een interzuilair verband (en dat geldt voor 80% van de samenwerkingsverbanden) de gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen voor het speciaal basisonderwijs. In slechts 10% van de samenwerkingsverbanden is sprake van een verregaande bestuurlijke constructie.

Scholen blijven autonoom en beroepen zich daar ook op. Ook vanuit het speciaal basisonderwijs blijken sterke krachten te spelen die een verder opgaan in het samenwerkingsverband tegengaan.

Cijfers

De deelname aan het SBO is sterk gedaald: van 3,73% naar 3,19% in de periode van 1992-2002. Daarmee is de doelstelling van WSNS niet alleen gehaald maar ook overtroffen. De deelname aan het overig speciaal onderwijs (nu REC's) is in diezelfde periode gestegen van 1,43% naar 2,02%; een sterke stijging. Het totale aandeel van SBO en REC's gezamenlijk is in het afgelopen decennium gelijk gebleven: circa 5,2%. In de laatste 10 jaar is het percentage leerlingen dat niet deelneemt aan het regulier onderwijs dus gelijk gebleven. Daarmee lijken het SBO en de REC's communicerende vaten.

Opvallende stijgers binnen de REC's zijn de voorzieningen voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK), meervoudig gehandicapten (MG), langdurig zieke kinderen (LZ) en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden (ESM). De deelname in elk van die sectoren is daar met ongeveer 80% gestegen. Ook op het niveau van het voortgezet onderwijs is sprake van sterke groei van de REC's: scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK) en het ZMLK spannen hier de kroon met stijgingen van meer dan 100%! Ook hier is de deelname aan VSO-LOM en VSO-MLK (nu leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) gedaald.

Voor een deel is de stijging in de REC's te wijten aan een langere verblijfsduur. Deze is met 10% toegenomen; voor een ander deel komt de stijging voort uit een stijging van de deelname van allochtonen. Die stijging is overal aanwezig maar is het grootst in het SBO (van 12% in 1992 naar 17% in 2002).

Hoewel de totale deelname aan de speciale voorzieningen groot is (zeker in internationaal perspectief) is het voor een basisschool een niet frequent voorkomend verschijnsel: jaarlijks wordt ongeveer 0,7% van de leerlingen naar het SBO verwezen en 0,22% naar de REC-SO. Landelijk gezien gaat het dan om ruim 10.000 leerlingen per jaar. De meeste leerlingen worden uit de groepen 2, 3 en 4 verwezen.

Een analyse van factoren die samenhangen met het percentage verwijzingen laat zien dat scholen met veel achterstandsl leerlingen meer verwijzen. Ook treffen we in stedelijke gebieden een hoger verwijzingscijfer aan. Verschillende onderzoekers hebben in dit verband het effect van de aanwezigheid van voorzieningen op verwijzingscijfers aangetoond. Verder leert de analyse ons dat scheiden van WSNS- en LGF-beleid (wat betreft doelen, uitvoering en middelen) geen goed plan was. De cijfers spreken boekdelen; de daling in het SBO loopt gelijk op met een stijging in de REC's, bij een gelijke totale omvang. De term 'weglek' wordt hier nogal eens gebezigd, maar dat begrip heeft

de connotatie van 'een toevallig en onvoorzien neveneffect'. Wij geven er de voorkeur aan hier het begrip 'strategisch gedrag' te hanteren. Daarvoor leveren de volgende cijfers de ondersteuning:

1. Er worden steeds meer leerlingen verwezen uit het basisonderwijs naar de REC's, terwijl de deelname aan het SBO afneemt.
2. De deelname van allochtone kinderen stijgt het sterkst in het SBO.
3. Vanuit het SBO stijgt de uitstroom naar de REC's sterk; omgekeerd daalt de uitstroom uit de REC's naar het SBO sterk.
4. Ook de onderinstroom in de REC's stijgt (uit de voorschoolse periode)
5. De stijging in de REC's is het duidelijkst zichtbaar in de sectoren met relatief gezien de minst harde criteria.

Karakteristieken van samenwerkingsverbanden en effecten

Wat betreft organisatie, taken en functies hebben zich geen schokkende veranderingen voorgedaan. Er zijn nu bijna 250 samenwerkingsverbanden met een gemiddelde omvang van circa 6000 leerlingen en ruim 200 SBO-leerlingen. Zo'n 10 jaar geleden waren er nog bijna 300 samenwerkingsverbanden. Er heeft zich dus een schaalvergroting voorgedaan. Niettemin zijn er ook hele kleine samenwerkingsverbanden; de kleinste omvat circa 2000 leerlingen en de grootste bijna 30.000. Wat betreft de deelnamecijfers zien we dat de verbanden met veel leerlingen in het SBO aan het afnemen zijn (> 5%), maar dat de middencategorie (2%-4%) aan het stijgen is. Grensverkeer doet zich steeds minder voor; deze is ongeveer gehalveerd in de laatste 6 jaar. Ook wachtlijsten en wachttijd nemen af.

Wat betreft de bestuurlijke constructie is meestal gekozen voor de vorm van een federatie en bijna 10% van de samenwerkingsverbanden heeft één bestuur. De samenwerking in de verbanden is over het algemeen goed te noemen. Een regionale visie (hetzij op gemeentelijk niveau, hetzij op het niveau van het samenwerkingsverband) is effectief gebleken. Ook blijken succesvolle samenwerkingsverbanden zich te onderscheiden door het feit dat de intern begeleider de spil vormt voor het organiseren van de zorg. Succesvolle samenwerkingsverbanden worden verder gekenmerkt door een goede coördinatie en samenwerking, door een overkoepelende zorgstructuur, door aandacht voor professionalisering, collegiale consultatie en team-teaching en door aandacht voor het primaire proces, voor sociaal-emotionele problematiek en voor het omgaan met verschillen.

Wat betreft activiteiten is er een verschuiving van het samenwerkingsverband naar het schoolniveau. De interne begeleiding is goed op gang gekomen. Vastgesteld kan worden dat, waar enige tijd geleden veel van deze functionarissen door personeelstekort voor de klas stonden, dit in de laatste peilingen minder het geval is; het probleem van het personeelstekort is aan het afnemen.

Bij de verdeling van zorgbudgetten zien we dat ongeveer de helft naar de SBO-school wordt doorgesluisd en dat een kwart van de middelen naar het basisonderwijs gaat. De resterende middelen worden benut voor de bovenschoolse organisatie, coördinatie en zorg en de PCL. Bij samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamecijfer gaan vrijwel alle zorgmiddelen naar het speciaal basisonderwijs. Hier wordt het solidariteitsprincipe gehanteerd. Problemen bij de verdeling van de middelen doen zich vooral voor als het bestuur van het samenwerkingsverband de verdeling wil bepalen; dan beroepen scholen zich op hun autonomie. Scholen laten zich niet voorschrijven hoe de zorgstructuur eruit zou moeten zien en op welke wijze het verwijzingsgedrag zou moeten worden aangepast. Een inhoudelijk sterk beleid op het niveau van de samenwerkingsverbanden, met operationele doelen en bijbehorende activiteiten, stuit op bezwaren als dit grote veranderingen in de processen in de school en de klas impliceert. Met andere woorden: bovenschools beleid loopt het risico te stranden bij de voordeur van de school.

Samenwerkingsverbanden hebben maar weinig invloed op prestaties, welbevinden en verwijzingen. Deze bedraagt maximaal 5% van de te verklaren verschillen. Gebleken is dat in samenwerkingsverbanden waar de leerlingenzorg en de samenwerking niet van de grond komen meer wordt verwezen, maar verder zijn er geen kenmerken aan te wijzen die bijdragen aan een lagere verwijzing. De kans op verwijzen verschilt van school tot school en van klas tot klas. Verwijzing is het resultaat van een proces waarbij relatieve beoordelingen een grote invloed hebben. Leerlingen die onderwijs volgen in klassen met een hoger prestatieniveau lopen een grotere kans op verwijzing dan leerlingen in klassen met een laag prestatieniveau. Kleine scholen, scholen in verstedelijkte gebieden en scholen met veel achterstandsleerlingen verwijzen meer.

De ontwikkeling in scholen en klassen

Alle studies overziend geeft de stand van zaken in het Nederlandse onderwijs een gemengd beeld. Op *schoolniveau* zijn de voorwaarden voor adaptief onderwijs bij lange na niet vervuld. Er zijn wel vorderingen, maar deze zijn nog onvoldoende. Als het gaat om adaptief onderwijs in de *klas* is het beeld nog somberder. Zo stemt slechts 35% van de leerkrachten het onderwijs goed af op de verschillen tussen leerlingen. Er wordt wel getoetst en gesignaleerd, maar de gegevens worden niet gebruikt om het onderwijs anders in te richten. Als er in de laatste jaren vooruitgang is geboekt betreft dat vooral de meer formele procedurele aspecten. Echter, zolang de beschikbare gegevens niet in verband met doelen worden gebracht, noch met de kwaliteit van het onderwijs, en niet alles wordt gezet op het bereiken van die doelen, dragen goede procedures en functies betrekkelijk weinig bij.

Achterblijvende leerlingen hebben geen baat bij plaatsing in homogene groepen, noch bij individuele leerlijnen, maar bij plaatsing in heterogene groepen. De nadruk moet verder liggen op de preventie van problemen; er moet

vroegtijdig worden ingegrepen, omdat leerlingen anders terechtkomen in een negatieve spiraal van faalervaringen die leiden tot een negatief zelfbeeld, hetgeen weer leidt tot meer falen. Achterblijvende leerlingen zijn in de regel niet zozeer gebaat bij een specifieke aanpak of een andere methode, maar bij meer tijd en structuur. De groepsleerkracht moet de spil zijn bij dit alles en de verantwoordelijkheden niet doorschuiven.

Aanbevelingen

Het primaire proces

Er zijn tekenen zichtbaar dat WSNS op schoolniveau enige invloed heeft gehad, maar het primaire proces is amper veranderd. De oorzaken daarvan zijn velerlei en liggen op verschillende niveaus. Niettemin zijn tal van voorbeelden beschikbaar waaruit blijkt dat het primaire proces zo kan worden ingericht dat scholen ook aan leerlingen met specifieke behoeften adequate zorg kunnen bieden, zonder dat dit ten koste gaat van andere leerlingen. Allereerst is het van belang dat innovatieve benaderingen een kans krijgen en dat succesvolle aanpakken actief worden verspreid. Scholen moeten in de gelegenheid worden gesteld (en navenant gefaciliteerd) om nieuwe benaderingen te ontwikkelen en te implementeren. Dit ontwikkelingstraject moet planmatig worden opgezet rondom een aantal inhoudelijke thema's. Hier ligt een taak voor WSNS Plus. Het wordt verder aanbevolen om een systematisch opgezet uitwisselingsprogramma te organiseren waarbij schoolteams de gelegenheid krijgen om bij succesvolle scholen te rade te gaan. Ook moeten leerkrachten in de gelegenheid worden gesteld een tijdelijke werkplek op zo'n voorbeeldschool in te nemen zodat nieuwe benaderingen verder kunnen worden verspreid.

Beide hiervoor geschetste aanbevelingen komen tevens tegemoet aan de alom geuite wens in het Nederlandse onderwijs om meer tijd voor reflectie in het onderwijs in te bouwen. Een evaluatie van de gangbare aanpak in de school, het zich richten op en kennis nemen van mogelijke alternatieven, het maken van plannen om nieuwe aanpakken te implementeren en de invoering van die nieuwe benadering vragen nu eenmaal veel tijd; ook in de hoofden van leraren. Tot het bieden van mogelijkheden voor reflectie op vigerende en alternatieve doelen en werkwijzen behoort ook het scheppen van mogelijkheden voor het oprichten van inhoudelijke netwerken en seminars. Het doorbreken van de eilandenstructuur binnen en tussen scholen is noodzakelijk. Hiervoor zou een budget beschikbaar moeten worden gesteld zodat het omgaan met verschillen in de klas en school wordt gestimuleerd. Inhoudelijke aandachtspunten kunnen zijn: het opzetten van heterogene groepen, samenwerkend leren, samenwerkend onderwijzen en preventie van gedragsproblemen.

Ook op het terrein van de opleiding en in-service training worden aanbevelingen gedaan. Docenten in PABO's zouden de gelegenheid moeten krijgen zich meer en beter te oriënteren op vernieuwingen in het onderwijs. Verder zouden PABO's meer mogelijkheden moeten hebben om stagiairs in voorbeeldscholen te plaatsen. Leerkrachten in opleiding zouden zich vooral moeten kunnen richten op innovatieve ontwikkelingen en training moeten krijgen in voorlopende scholen. Dergelijke scholen zouden wellicht steviger verankerd moeten zijn in het opleidingstraject.

De positie van WSNS

Aanbevolen wordt het WSNS-beleid grondig te herzien, althans waar het de afstemming met ander onderwijsbeleid betreft en tevens met betrekking tot de in te zetten instrumenten. Uitgangspunten bij die herbezinning zijn:

1. Alle zorgmiddelen worden gebundeld: WSNS (SWV's), REC's, Rugzakken, OAB, bekostiging SBO (zorgbudget), (V)SO-scholen (meerkosten), het regionale zorgbudget en het budget voor geïndiceerde LWOO- en PRO-leerlingen.
2. De zorgmiddelen worden toegekend aan een decentrale eenheid. De landelijke overheid beperkt zich tot het stellen van doelen, het evalueren van voortgang en het vragen om verantwoording over besteding van middelen. De beslissing over de besteding van de middelen over doelen en doelgroepen ligt bij de decentrale eenheid.
3. Decentrale eenheden zijn landelijk dekkend, vertonen geen overlap en zijn territoriaal sluitend. De belangrijkste reden hiervoor is afstemming met andere, veelal territoriaal bepaalde voorzieningen (jeugdzorg, gezondheidszorg en dergelijke). Bovendien bestrijdt dit mogelijke 'vluchtroutes'. De middelen dienen zo mogelijk verevend aan de decentrale eenheid te worden uitgekeerd.
4. Verschillen in beleid tussen decentrale eenheden worden geaccepteerd. Bezwaren tegen het ontstaan van regionale verschillen kunnen worden bestreden door te wijzen op de huidige regionale verschillen als het gaat om aanbod en kwaliteit van onderwijsvoorzieningen.

Op grond van deze assumpties zijn vier opties ontwikkeld:

1. bundeling op het niveau van een regionale onderwijs-zorg-autoriteit;
2. bundeling op het niveau van de SWV+ (de nieuwe samenwerkingsverbanden);
3. bundeling op het niveau van de gemeente;
4. bundeling op het niveau van het schoolbestuur.

Ad 1: De onderwijs-zorg-autoriteit als decentrale eenheid. In dit model wordt het totale zorgbudget als een bedrag per leerling (verevend) uitgekeerd aan een nieuw op te richten interzuilaire autoriteit. Met andere regionale autoriteiten worden afspraken gemaakt over bovenregionale voorzieningen. Voor kleine zeer specifieke en eenduidig definieerbare doelgroepen wordt

landelijk expertise gebundeld en direct bekostigd. De OAB-middelen worden gewogen toegekend op basis van bijvoorbeeld het aantal allochtone inwoners in het gebied. De decentrale eenheid zal 20.000 à 40.000 leerlingen (primair en secundair onderwijs) omvatten en het aantal eenheden zal op 50 à 100 komen. De indeling daarvan houdt rekening met gemeentegrenzen. Het gaat hierbij om een private rechtspersoon; de deelnemers zijn de schoolbesturen.

Ad 2: SWV+: de (nieuwe) samenwerkingsverbanden WSNS als decentrale eenheid. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de vorige variant (qua bestuur en organisatie), alleen vormt de huidige SWV-indeling het uitgangspunt. Wel moeten dan aanpassingen plaatsvinden die betrekking hebben op de bestuurlijke opzet, het verwijderen van overlap en de territoriale dekking. Ook dient de omvang voldoende te zijn. De SWV+'s zijn per definitie interzuilair. Alle middelen gaan verevend naar het SWV+, inclusief de middelen voor LGF, VO-zorg en OAB. OAB-middelen worden gewogen toegekend. Voor voorzieningen op het niveau boven het samenwerkingsverband werken de samenwerkingsverbanden samen. Er blijft een klein aantal direct gefinancierde landelijke expertisecentra. Het aantal SWV+'s zal worden teruggebracht tot circa 150. Het verschil met de eerste variant betreft de aansluiting met de huidige samenwerkingsverbanden.

Ad 3: de (samenwerkende) gemeente(n) als decentrale eenheid. Hier geldt dat alle middelen verevend naar de gemeente gaan (OAB-middelen wel gewogen op basis van gewichten of andere indicator). De gemeente wordt verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. De verdeling van middelen over scholen en doelgroepen wordt gebaseerd op gemeentelijk beleid. Over dat beleid wordt met de besturen een op overeenstemming gericht overleg gevoerd. Ook hier kunnen (kleinere) gemeenten samenwerken. Voor bovenregionale voorzieningen blijven er landelijke expertisecentra voor een aantal kleine specifieke en goed definieerbare doelgroepen.

Ad 4: de (samenwerkende) schoolbesturen als decentrale eenheid. Hierbij worden de middelen aan de schoolbesturen toegekend. Wel is er bestuurlijke schaalvergroting nodig en zal er samenwerking moeten plaatsvinden om de zorgmiddelen verevend te kunnen toekennen. De bestuurlijke samenwerking is zowel horizontaal als verticaal (binnen het primair onderwijs en met het voortgezet onderwijs) teneinde ook de zorgmiddelen voor het voortgezet onderwijs en de LGF-middelen bij de toekenning te betrekken. Ook in dit model zal het aantal eenheden een vergelijkbare orde van grootte als het SWV+ moeten hebben om werkbaar te kunnen zijn. De OAB-middelen worden conform het huidige model toegekend aan de besturen.

Elke model heeft zijn eigen voor- en nadelen. Zo kost de oprichting van nieuwe decentrale eenheden veel organisatietijd en is het de vraag hoe groot de legitimiteit er van is. Voorwaarde bij de SWV+ variant is dat er een territoriale en interzuilair indeling wordt bereikt. Als kritiek op het model dat uitgaat

van gemeenten geldt de legitimiteit en invoerbaarheid. Het model waarbij besturen de middelen krijgen toegekend levert teveel ongewenst strategisch gedrag op (zorgleerlingen die tussen wal en schip geraken).

De voordelen van elk van de genoemde varianten (ten opzichte van de vigerende benadering) zijn vooral de integratie van middelen en de territoriale aanpak. Het is aan de politiek om te besluiten welke aanpak de meest gewenste en haalbare is. Vanuit het WSNS-veld zullen de WSNS+ variant en de onderwijs-zorg-autoriteit op de meeste ondersteuning kunnen rekenen. Zij die de positie van de gemeenten willen versterken als democratisch gekozen overheid zullen de zeggenschap van de gemeenten over de besteding van belastinggelden op de voorgrond willen stellen. Schoolbesturen zullen vooral gecharmeerd zijn van een versterking van het eigen bestuur.

De finale afweging zal met deze en andere overwegingen rekening moeten houden. Daarvoor is een meer omvattende (bestuurlijke) analyse noodzakelijk. Verwacht wordt dat een dergelijke analyse ook nog in 2004 zal plaatsvinden.

Een optie is tevens om de keuze voor de meest geschikte variant aan de regio en de besturen zelf over te laten. Dit zou stroken met het idee dat de keuzes uiteindelijk van onderop gemaakt zouden moeten worden. Dit zou verder recht doen aan het primaire accent op de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Hierbij doen zich echter twee problemen voor: de eerste is wie de keuze in de regio uiteindelijk mag bepalen (wat als geen overeenstemming kan worden bereikt?), de tweede betreft het mogelijke risico op ontwijkend gedrag. Vermoedelijk achten niet alle besturen zichzelf verantwoordelijk om het zorgaanbod voor vrijwel alle risicoleerlingen te regelen.

Tenslotte kan men nog overwegen verbeteringen vanuit de bestaande situatie via een geleidelijke weg in te voeren. Ook dat heeft voor- en nadelen. Een duidelijk nadeel is dat de geldstromen gescheiden zullen blijven en dat er een continue discussie zal worden gevoerd over problemen met betrekking tot afgrenzing, afstemming en de rol van de overheid ten opzichte van die van het onderwijsveld. Bovendien zullen de meeste hiervoor gesignaleerde knelpunten bestaan blijven, ondanks het feit dat deze studie ook aanknopingspunten biedt voor het bestrijden van knelpunten op enkele deelgebieden van het Weer Samen Naar School-beleid.

1. OPTIEK OP OPDRACHT

Cor J.W. Meijer

1.1 Inleiding

Deze studie is gericht op het vaststellen van de stand van zaken met betrekking tot het Weer Samen Naar School-beleid. Het WSNS-beleid is in de jaren negentig geëntameerd. Aanleiding was de zorg over de groei van het speciale stelsel, maar er speelden ook andere argumenten een rol, zoals de wens tot versterking van de basisschool en het bieden van meer opvangmogelijkheden voor leerlingen met problemen binnen de muren van het gewone onderwijs. Het WSNS-beleid is vanaf de aanvang stevig ingekaderd. Er werd een gedegen procesmanagement ingesteld en het traject werd begeleid door een relatief zwaar evaluatieprogramma: de Stuurgroep Evaluatie WSNS, onder voorzitterschap van Peschar. In 1997 is de eerste balans opgemaakt in de rapportage van de Stuurgroep Evaluatie WSNS, *WSNS op Weg* (Peschar & Meijer, 1997). De onderhavige studie is een 'update' daarvan en beschrijft de ontwikkelingen in de afgelopen 6 à 7 jaar. De studie vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma van de NWO-Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO). In het programma van de BOPO zijn verschillende overzichtsstudies gepland; onlangs verscheen een studie op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid (Meijnen, 2003) en in 2004 zal ook een meer integrerende studie over verschillende beleidslijnen heen worden uitgevoerd. Deze overzichtsstudies zullen worden benut bij de geplande Tweede Kamerbehandeling in het najaar van 2004.

1.2 Achtergrond van het WSNS-beleid: doelen en middelen

Het WSNS-beleid tracht een kentering teweeg te brengen door de inzet van twee belangrijke middelen. Allereerst is er een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingverbanden ingericht waarin basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs (SBO) gezamenlijk werken aan de opvang van hun zorgleerlingen. Een tweede belangrijk middel is de verandering van de bekostiging van de SBO-school. In tegenstelling tot het verleden wordt de SBO-school niet meer volledig direct bekostigd, maar verloopt een deel van de bekostiging via de basisscholen uit het samenwerkingsverband. De gezamenlij-

ke besturen moeten nu vaststellen hoe de zorgmiddelen worden ingezet.

Daarmee kan de centrale middelenstructuur uiteengelegd worden in twee 'hoofd'-middelen, te weten de samenwerkingsverbanden en de overheveling van de (geoormerkte) meerkosten van het LOM-, MLK- en IOBK-onderwijs naar de aan de samenwerkingsverbanden deelnemende basisscholen. Deze twee middelen worden beide als voorwaarden gezien voor het tot stand brengen van een continuüm van zorg. Het eerste middel (samenwerkingsverband) is weer een voorwaarde voor het tweede middel (andere bekostigingsstructuur). Overigens worden aan de oprichting van samenwerkingsverbanden ook immanente zorgverbredende effecten toebedacht: scholen zullen in de samenwerkingsverbanden kennisnemen van andere werkwijzen en deskundigheden, wat een adequate zorg voor 'probleemleerlingen' in het reguliere stelsel zal faciliteren.

Een samenwerkingsverband bestaat uit één of enkele scholen voor speciaal onderwijs (LOM, MLK of IOBK) en een (groter) aantal basisscholen. Aan het samenwerkingsverband ligt een samenwerkingsovereenkomst tussen alle bevoegde gezagen van de participerende scholen ten grondslag. Het samenwerkingsverband moet in een zorgplan aangeven welke maatregelen worden getroffen om kinderen met onderwijsproblemen zoveel mogelijk binnen de basisscholen op te vangen. Bovendien moet worden verantwoord hoe de verkregen middelen zullen worden ingezet.

Er is overeenstemming bereikt over een nieuw stelsel voor de financiering van speciale zorg in het onderwijs. In de Tweede Kamerbehandeling van oktober 1995 is dat akkoord bekrachtigd. Een belangrijk deel van de middelen die voor die periode direct toevloeiden naar de scholen voor speciaal onderwijs (althans voor wat betreft de groep 1-scholen: LOM, MLK en IOBK) worden inmiddels overgeheveld naar de samenwerkingsverbanden. De scholen voor speciaal onderwijs kunnen nog een genormeerd bedrag tegemoet zien op basis van een deelnamecijfer van 2% (het landelijk gemiddelde deelnamecijfer aan de groep 1-scholen was op die peildatum 3,8%). De overige middelen (op basis van de resterende 1,8% aangevuld met een extra bekostiging) gaan dan naar de samenwerkende basisscholen. Deze scholen overleggen vervolgens in het samenwerkingsverband hoe de middelen worden besteed.

Verder is het van belang te wijzen op het vereveningsprincipe. Alle samenwerkingsverbanden krijgen een zorgbudget op basis van het totale aantal leerlingen. De verevening heeft twee consequenties: zowel de financiering van speciale zorg van de in de samenwerkingsverbanden participerende basisscholen, als de directe bekostiging van de speciale voorziening wordt verevend en niet meer gebaseerd op het aantal gediagnosticeerde en/of toegelaten leerlingen, maar op het totale aantal leerlingen in een gebied. Deze regeling is vanaf 1998 geleidelijk ingevoerd. Hieronder worden de doelen en

middelen van WSNS schematisch weergegeven (Meijer, Meijnen, & Scheerens, 1993):

Hoofddoelen

- Maatschappelijk doel: *Het stopzetten en terugdringen van de marginalisering van leerlingen die speciale onderwijskundige zorg behoeven, efficiëntere schoolloopbanen, betere kansen op de arbeidsmarkt, sociale integratie.*
- Onderwijskundig doel: *Implementatie Wet op het Basisonderwijs (WBO): ‘continue ontwikkeling’, ‘zorgverbreding’, ‘continuüm van zorg tot stand brengen’, ‘speciaal onderwijs als flexibele hulpbron’ ten behoeve van ‘beter passende hulp’ aan nog niet ‘vastgelopen’ leerlingen. ‘Toerusting basisonderwijs’.*
- Doelen op leerlingniveau: *Meer leerlingen vroegtijdige, flexibele zorg bieden, zodat minder leer- en gedragsproblemen ontstaan, er verbetering van leerprestaties plaatsvindt, een positieve beleving van school en toekomstperspectief ontstaat en meer acceptatie bij leeftijdgenoten. Meer leerlingen handhaven in het regulier onderwijs.*
- Financieel doel: *Groei speciaal onderwijs verminderen, stabiliseren en terugdringen en daardoor: Beheersbaarheid onderwijsuitgaven.*

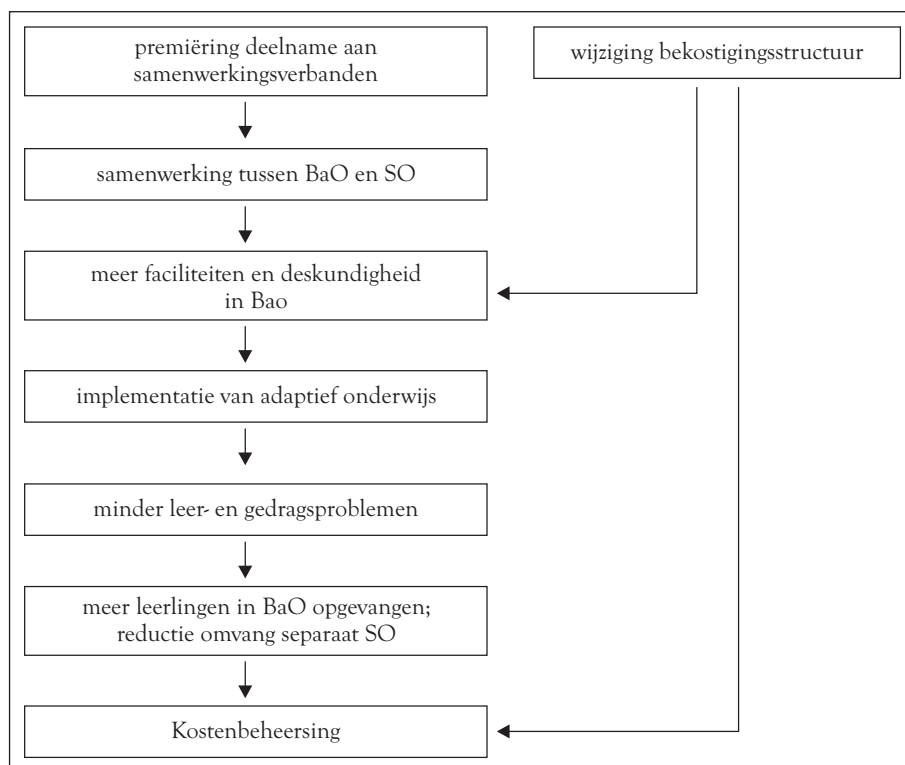
Centrale middelen

- Organisatorisch: *Samenwerkingsverbanden;*
- Financieel: *Andere bekostigingsstructuur.*

In Figuur 1.1 wordt het denken dat de grondslag vormt voor het WSNS-beleid weergegeven. Het is een representatie van het ‘causale denken’ over de relatie tussen hoofddoelen, tussendoelen en middelen. Voor een nadere verklaring ervan en voor een analyse van de houdbaarheid van de causale ketenstructuur wordt verwezen naar Meijer et al. (1993).

Verwacht werd dat de combinatie van de invoering van samenwerkingsverbanden en de nieuwe bekostiging uiteindelijk zou leiden tot een afname van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. De samenwerking in de samenwerkingsverbanden zou leiden tot een structurele overheveling van deskundigheden en faciliteiten hetgeen weer zou leiden tot een verdere professionalisering van het regulier onderwijs. De toegenomen faciliteiten en deskundigheid van het regulier onderwijs zouden als gevolg van de vorming van samenwerkingsverbanden dus vooral tot uitdrukking moeten komen in een kwantitatieve en/of kwalitatieve toename van verschillende aspecten op leerkracht- en schoolniveau: meer tijd, een positieve attitude, gemotiveerde leerkrachten, adequate middelen, vaardige en kundige leerkrachten, et cetera. Dit zou weer moeten leiden tot de implementatie van een aantal doelen die in de WBO centraal staan: ‘zorgverbreding’, ‘zorg op maat’, ‘continuüm van zorg’, ‘continue ontwikkeling’. Anderen spreken van de realisatie van ‘adaptief onderwijs’ of van ‘omgaan met verschillen’. Weer anderen duiden

op de differentiatiedoelstelling zoals die in de WBO is vervat. Vaststaat dat niet alleen schoolexterne of -organisatorische doelen van belang zijn (bijvoorbeeld de oprichting van samenwerkingsverbanden), maar dat ook inhoudelijke doelen op het niveau van het primaire proces aan de orde zijn.



FIGUUR 1.1 *Centrale causale keten WSNS-beleid*

Er werd verder verwacht dat er door de inzet van de eerder beschreven middelen een vorm van flexibele zorg zou ontstaan waardoor leerlingen die dreigen vast te lopen eerder en dus ook effectiever binnen het reguliere curriculum kunnen worden opgevangen. Met andere woorden, kleine problemen in het onderwijsleerproces worden direct aangepakt en hebben geen kans uit te groeien tot grote problemen. Bovendien wordt het, door het bestaan van allerlei (tijdelijke) tussenvormen tussen het standaardprogramma in de reguliere school en de separate setting, mogelijk gemaakt om leerlingen een (tijdelijke) aangepaste zorgvorm te bieden waardoor ook vermeden wordt dat leerlingen uiteindelijk in een separate setting terechtkomen.

Het kernvraagstuk in het WSNS-beleid is derhalve: zijn scholen wel in staat om met een grotere verscheidenheid aan leerlingen om te gaan? Het WSNS-

beleid is er immers niet alleen voor bedoeld om alleen maar minder leerlingen te verwijzen naar speciale scholen, maar ook om de kwaliteit van de opvang in het regulier onderwijs zodanig te verbeteren dat er sprake is van een adequate opvang van leerlingen. Het omgaan met verschillen in de klas en de school krijgt dan ook een steeds hogere prioriteit: het is het scharnier waar het WSNS-beleid om draait en waar het succes van het beleid aan afgemeten zou moeten worden.

1.3 De overzichtsstudie WSNS: doelstelling en onderwerpen

Doel van deze studie is het schetsen van de ontwikkelingen met betrekking tot beleid en praktijk van WSNS vanaf 1997, het jaar waarin de eindrapportage van de Stuurgroep Evaluatie Weer Samen Naar School verscheen. Die studie legde de stand van zaken vast met betrekking tot de ontwikkelingen op het terrein van WSNS vanaf de invoeringsperiode. Overigens is de onderhavige studie verder gegaan dan die rapportage uit 1997. Ten eerste is uitgebreider aandacht besteed aan de rapportages die voorliggen vanuit andere gremia dan onderzoeksinstellingen (Inspectie, WSNS-monitor, overheidsrapportages, documenten WSNS Plus). Ten tweede zijn de buitenlandse bevindingen uitdrukkelijk meegenomen.

In deze studie vormt de eerder geschetste ketenstructuur het kader voor de analyse. Op elk niveau wordt de stand van zaken beschreven en afgezet tegen studies uit voorgaande jaren. Dit zal dan moeten leiden tot de vaststelling of en in welke mate de doelen (zoals hiervoor omschreven) zijn behaald en welke doelen nog verder aandacht behoeven. Verder wordt de plausibiliteit van de keten tegen het licht gehouden door de relaties tussen de niveaus te analyseren. Voor deze studie betekent dit dat we aandacht besteden aan:

- de samenwerkingsverbanden: stand van zaken, werkwijzen, voorbeelden van ‘good practice’, organisatorisch karakteristieken, vorderingen in doelen en activiteiten, de rol van de speciale scholen voor basisonderwijs, opbrengsten en dergelijke;
- de situatie in de basisscholen: de voorzieningen op school- en klasniveau, integrale leerlingenzorg en adaptief onderwijs, het omgaan met verschillen in het basisonderwijs, deskundigheid leerkrachten;
- de leerlingen: effecten op leerlingniveau, prestaties en sociaal-emotioneel functioneren;
- landelijke cijfers met betrekking tot leerlingenstromen, wachtlijsten, deelnamecijfers;
- de WSNS-keten: relaties tussen niveaus, bijdrage van de verschillende niveaus aan de leerlingeffecten.

Dit geeft een beeld van de ontwikkelingen van WSNS in de tijd, de voortgang die is geboekt en van de onderlinge relaties tussen de verschillende ni-

veaus binnen de WSNS-keten.

Bovendien besteden we aandacht aan de volgende thema's:

- beleidsontwikkeling en voortgang;
- schoolbeleid (integratie van landelijke beleidslijnen);
- de situatie met betrekking tot de verevening en verdeling van zorgbudgetten.

Wat betreft de buitenlandse ontwikkelingen wordt het volgende belicht:

- De situatie van integratie in Europa en de positie van Nederland daarin. Er zal een analyse worden gemaakt van de voortgang van integratie in Europa en de successen die zijn geboekt, evenals van de nog bestaande knelpunten.
- De studies gericht op het omgaan met verschillen in de klas. Hierbij zullen we ons beperken tot de situaties waarbij leerlingen die behoren tot de doelgroep van het WSNS-beleid in de reguliere klas zijn geïntegreerd. Welke condities op school-, klas- of regionaal niveau zijn daarvoor bepalend?
- De rol van schoolclusters in Europa; wat zijn de buitenlandse ervaringen met de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs? Welke condities dragen bij aan een efficiënte en effectieve vormgeving en inhoud van speciale zorg?

1.4 Opzet van de studie

Deze studie beslaat een periode van ongeveer 7 jaar. De rapportage van de stuurgroep WSNS uit 1997 is als ijkpunt genomen. Hierbij hebben we ons niet beperkt tot het door de BOPO uitgezette onderzoek; er zijn via verscheidene systematische literatuursearches zoveel mogelijk andere onderzoeksbronnen ontsloten. Naast onderzoeksverslagen zijn tevens andere relevante informatiebronnen gebruikt zoals inspectieverslagen, beleidsdocumenten, Tweede Kamer-rapportages, WSNS Plus-documenten, CBS-gegevens, WSNS-monitor gegevens en PRIMA-gegevens.

Voor de buitenlandse stand van zaken is onder meer gebruikgemaakt van bestaande overzichtsstudies zoals die binnen het kader van de OECD, EU, European Agency for Development in Special Needs Education en EURYDICE zijn verschenen. Tevens zijn preciezere searches uitgevoerd op het thema van schoolclusters (het Europese equivalent van de samenwerkingsverbanden).

In het voorjaar van 2004 is een 'expert meeting' gehouden waarin het concept van het samenvattende hoofdstuk (hoofdstuk II van dit boek) is besproken met vertegenwoordigers vanuit het onderwijsveld. Deze expert meeting was gericht op het formuleren van aanbevelingen op basis van de conclusies uit deze studie.

Zoals hiervoor is aangegeven is de studie vooral gericht op de stand van za-

ken op het terrein van WSNS. Hoewel er ook gegevens worden betrokken vanuit het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en het Rugzak-beleid (leerlinggebonden financiering) heeft de studie geenszins de pretentie om ook voor die beleidsterreinen een omvattend beeld te schetsen. Daarvoor zijn aparte studies uitgevoerd of in voorbereiding. De beschouwing is beperkt tot WSNS en waar nodig en/of relevant worden bronnen vanuit andere beleidsterreinen tevens benut.

Er is een aantal auteurs aangezocht om enkele specialistische hoofdstukken te schrijven. De selectie van de auteurs is gebaseerd op hun specifieke landelijke bekendheid op bepaalde deelgebieden van WSNS. Opgemerkt moet worden dat de stand van zaken betrekking heeft op de periode die hiervoor is aangeduid. De auteurs die een bijdrage hebben geleverd aan deze studie hebben zich beperkt tot de stand van zaken tot december 2004. Bronnen die na die datum beschikbaar zijn gekomen zijn niet in de studie betrokken.

De studie begint met een hoofdstuk over de internationale stand van zaken met betrekking tot de opvang van leerlingen met specifieke behoeften in het onderwijs (hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in andere landen, de positie van Nederland in internationaal perspectief en de knelpunten die zich in andere landen voordoen op het terrein van het speciaal onderwijs beschreven. In hoofdstuk 3 gaat Sip Jan Pijl in op de lessen die getrokken kunnen worden uit de buitenlandse situatie voor wat betreft de positie van samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij een internationale studie naar het omgaan met verschillen in de klas. Henk Keesenberg beschrijft in hoofdstuk 5 de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren in het beleid hebben voorgedaan en de onderwerpen die in Kamerdebatten centraal hebben gestaan. In hoofdstuk 6 schetst Ed Smeets de cijfermatige ontwikkelingen in het onderwijs; daarbij richt hij zich ook op de ontwikkelingen in de andere vormen van speciaal onderwijs, de regionale expertisecentra (REC's). In hoofdstuk 7 gaan Roel Bosker en Simone Doolaard in op het vraagstuk hoe het WSNS-beleid zich verhoudt tot de andere beleidsterreinen en hoe die beleidslijnen op regionaal en schoolniveau op elkaar worden afgestemd. Roelande Hofman beschrijft in hoofdstuk 8 de huidige situatie in de samenwerkingsverbanden WSNS en de ontwikkelingen die zich daar in de laatste jaren hebben voorgedaan. In hoofdstuk 9 toetst Smeets de houdbaarheid van de WSNS-keten: heeft de oprichting van de samenwerkingsverbanden ook invloed gehad op het niveau van de school, de klas en de leerling? Thoni Houtveen schetst vervolgens in hoofdstuk 10 de stand van zaken van het Nederlandse basisonderwijs en gaat daarbij in op de vraag hoe het is gesteld met de vormgeving en inhoud van adaptief onderwijs. In hoofdstuk 11 worden de bevindingen samengevat en aan elkaar getoetst. Dit leidt tot een selectie van een aantal kernproblemen die in de toekomstige periode aandacht behoeven van beleid en onderwijsveld. In

hoofdstuk 12 wordt het boek afgesloten met een blik op de toekomst en worden enkele aanbevelingen gedaan.

Literatuur

- Meijer, C.J.W., Meijnen, G.W., & Scheerens, J. (1993). *Over wegen, schatten en sturen. Analytische beleidsevaluatie Weer Samen Naar School*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Peschar, J.L., & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

2. INZOOMEN OP INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN

Cor J.W. Meijer

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het WSNS-beleid in een internationaal kader geplaatst. Dit doen we op basis van verschillende studies die door de European Agency for Development in Special Needs Education zijn uitgevoerd (Meijer, 1998, 1999, 2003; Meijer, Soriano, & Watkins 2003). Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar de situatie van integratie (of inclusie) in Europa en de recente ontwikkelingen daarin. In hoeverre wordt de problematiek die hier te lande wordt ervaren gedeeld in andere landen? Welke maatregelen worden er elders genomen? In de navolgende paragrafen worden deze en andere vragen aan de orde gesteld. Allereerst wordt een korte schets gegeven van de verschillen in beleid die zich in Europa voordoen (2.2). Daarna worden ontwikkelingen besproken op het terrein van de definities van speciaal onderwijs (2.3), de voorzieningen die in de landen kunnen worden onderscheiden en de deelname aan die voorzieningen (2.4) en de rol van speciale scholen (2.5). In paragraaf 2.6 komen enkele andere relevante thema's kort aan de orde. In paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de rol van financiering bij de vormgeving van speciale zorg. In paragraaf 2.8 ten slotte, worden de ontwikkelingen in de laatste 10 jaar in Europa samengevat en wordt tevens gewezen op de knelpunten die nog voor ons liggen.

2.2 Algemene kenmerken: beleid en praktijk

In de EU is in toenemende mate sprake van een beleid gericht op inclusie. Niet alle landen slaan daarbij dezelfde weg in of hebben dezelfde mate van inclusie gerealiseerd. In het algemeen zijn landen wat betreft beleid en praktijk ten aanzien van leerlingen met specifieke behoeften in drie categorieën onder te verdelen:

- Landen die een beleid en praktijk hebben ontwikkeld waarbij het accent ligt op inclusie van alle leerlingen in de gewone school. Er zijn in de regel wel speciale scholen of andere vormen van opvang van leerlingen met specifieke behoeften buiten de gewone klas, maar de nadruk ligt vooral op het realiseren van inclusie in de gewone school. Deze benadering, die wel

wordt aangeduid als ‘eensporenbeleid’, vinden we bijvoorbeeld in Spanje, Italië, Noorwegen en IJsland.

- Landen met een veelvoud aan benaderingen en mogelijkheden waar het gaat om de opvang van leerlingen met specifieke behoeften. Er is daar sprake van een continuüm van voorzieningen: speciale scholen, speciale klassen, opvang in de gewone klas en allerlei andere meer of minder flexibele tussenvormen. Dit zogenaamde ‘meersporenbeleid’ vinden we bijvoorbeeld in Denemarken, Oostenrijk, Engeland en Finland.
- Landen waarin sprake is van een duidelijk onderscheid in twee onderwijs-systemen, het zogenaamde ‘tweesporenbeleid’. In het algemeen worden leerlingen met specifieke behoeften in speciale scholen of speciale klassen geplaatst. De leerlingen volgen meestal een eigen curriculum en delen het onderwijs niet met hun leeftijdgenoten zonder specifieke behoeften. De gescheiden onderwijsystemen zijn of waren tot voor kort ook in aparte wettelijke kaders geplaatst. Voorbeelden van landen in deze groep zijn Zwitserland, België, Duitsland en Nederland. Deze landen hebben een sterk ontwikkeld systeem voor speciaal onderwijs en hebben in de regel ook de meeste leerlingen op aparte scholen zitten.

Tussen de verschillende Europese landen zijn er grote verschillen in het ontwikkelingsproces waar te nemen. In Zweden, Italië en Noorwegen, bijvoorbeeld, is het integratiebeleid al in een vroeg stadium neergezet. Andere landen, zoals Nederland, kennen in dat opzicht een veel kortere geschiedenis. Daar hebben de grootste veranderingen zich pas zeer recent voltrokken. Hieronder volgt een korte schets van een aantal belangrijke ontwikkelingen:

- Reeds in de jaren tachtiger waren er landen die het systeem van speciaal onderwijs definieerden als een ‘resource’ voor het regulier onderwijs (bijv. Noorwegen). We zien dit proces zich nu ook in vele andere landen voltrekken, zoals in Duitsland, Finland, Griekenland en Portugal.
- Keuzevrijheid van ouders is ook een belangrijke drijfveer voor een aantal wettelijke veranderingen. Dit zien we terug in landen als Oostenrijk, Engeland en ook in ons land (met name het LGF-beleid wordt hierdoor gekarakteriseerd).
- Decentralisatie als onderdeel van beleidswijzigingen op het terrein van speciaal onderwijs zien we terug in landen als Finland, Engeland en in ons land (de samenwerkingsverbanden). In Finland zijn het nu vooral de gemeenten die over de extra zorg beslissen. In Engeland worden scholen in toenemende mate gefinancierd door hun local education authority (LEA), teneinde zelf te kunnen beslissen hoe zij hun totale budget mede aanwenden voor de leerlingen met specifieke behoeften.
- Wijziging van financieringsstelsels zien we ook in een aantal andere landen terug (Zweden, Portugal). Het veranderen van het financieringssysteem is een belangrijk kenmerk van de innovatie in Nederland. In Zwitserland staat de wijziging van de financiering ook hoog op de politieke agenda: de verantwoordelijkheid voor de voorzieningen voor leerlingen

met specifieke behoeften zou geheel naar het niveau van de kantons moeten worden verplaatst (voorheen lag dit op federaal niveau).

2.3 Definities van speciaal onderwijs

De definities en categorieën van speciaal onderwijs variëren sterk binnen Europa. Sommige landen onderscheiden wettelijk slechts één of twee typen speciaal onderwijs (zoals Denemarken), andere landen (zoals Nederland) meer dan 10. De meeste landen onderscheiden 6 tot 10 soorten van speciaal onderwijs. Deze verschillen hangen sterk samen met de administratieve, financiële en andere procedurele aspecten van het onderwijssysteem en weerspiegelen natuurlijk niet werkelijke verschillen in de frequentie van soorten speciaal onderwijs tussen landen.

In vrijwel elk land staat het concept van speciaal onderwijs op de agenda. Meer en meer raakt men ervan overtuigd dat het medisch denkmodel niet erg bijdraagt aan de vernieuwingen en dat er uitgegaan zou moeten worden van een meer onderwijskundige benadering: het zijn de consequenties van een handicap of een beperking waar de aandacht naar uit zou moeten gaan. In verband hiermee nemen de meeste landen het vigerende categorieënsysteem onder de loep en bekijken ze hoe ze de vertaling kunnen maken naar het onderwijs.

2.4 De voorzieningen voor leerlingen met specifieke behoeften en de deelnamecijfers

Het vergelijken van landen op kwantitatieve indicatoren is geen gemakkelijke onderneming, ook niet op het terrein van speciaal onderwijs en inclusie. Dit wordt vooral lastig als er landen in de steekproef zijn opgenomen die een sterk gedecentraliseerd onderwijsbeleid voeren en waar niet op centraal niveau cijfers worden bijgehouden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Zweden, Finland en Denemarken. In andere landen (Italië, Griekenland) kan slechts een globale indicatie worden gegeven van het aantal leerlingen in gesegregeerde settings omdat er vanuit wordt gegaan dat vrijwel alle leerlingen regulier onderwijs volgen maar waar er op regionaal of lokaal niveau andere oplossingen worden gerealiseerd, zoals tijdelijke of permanente speciale groepen, zonder dat dit in overheidsstatistieken terugkeert. Tabel 2.1 geeft een algemeen overzicht van de situatie in een groot aantal Europese landen.

TABEL 2.1 *Voorzieningen voor leerlingen met specifieke behoeften¹ (peildatum 2000-2001)*

	Percentage leerlingen met specifieke behoeften	Percentage leerlingen in aparte voorzieningen ²
België (F)	4.0%	4.0%
België (NL)	5.0%	4.9%
Denemarken	11.9%	1.5%
Duitsland	5.3%	4.6%
Finland	17.8%	3.7%
Frankrijk	3.1%	2.6%
Griekenland	0.9%	< 0.5%
Groot-Brittannië	3.2%	1.1%
Ierland	4.2%	1.2%
Italië	1.5%	< 0.5%
Luxemburg	2.6%	1.0%
Nederland ³	5.8%	5.2%
Noorwegen	5.6%	0.5%
Oostenrijk	3.2%	1.6%
Portugal	5.8%	< 0.5%
Spanje	3.7%	0.4%
IJsland	15.0%	0.9%
Zweden	2.0%	1.3%
Zwitserland	3.2%	1.1%

Bron: delen van deze tabel zijn ontleend Meijer, Soriano, and Watkins, 2003).

Zoals verwacht verschillen de deelnamecijfers aanmerkelijk van land tot land. Sommige landen (Griekenland, Italië) registreren circa 1% leerlingen met specifieke behoeften, terwijl andere landen meer dan 10% registreren (Finland, IJsland en Denemarken). Deze verschillen komen vooral voort uit verschillen in wettelijke regelingen, financieringsregels, toelatingsprocedures en dergelijke. Ook hier geldt dat ze niet de verschillen tussen landen in type leerlingenpopulaties weerspiegelen. In Tabel 2.1 zien we ook grote verschil-

1. Meer uitgebreide informatie kan worden gevonden op de 'National Overviews section' van de webiste van de European Agency: www.european-agency.org
2. De term 'aparte voorziening' verwijst zowel naar speciale scholen als fulltime speciale klassen.
3. Gebaseerd op gegevens van Smeets in dit boek (hoofdstuk 6) en op *Kerncijfers* van het ministerie van OCenW (2001). Overigens correspondeert dit percentage niet met de gegevens zoals die door Nederland zijn aangeleverd aan de European Agency. Nederland heeft in die statistieken de leerlingen in SBO-scholen mee laten tellen als in het regulier onderwijs geïntegreerde leerlingen!

len in de deelname aan speciale voorzieningen zoals speciale scholen en speciale klassen. Hoewel de leerplichtleeftijd per land verschilt, geven deze verschillen wel een tamelijk betrouwbaar beeld weer van de wijze waarop landen omgaan met kinderen met specifieke behoeften. In Nederland, België, Duitsland en Zwitserland is het gebruikelijk om leerlingen met problemen in aparte settings op te vangen, terwijl dat in de meeste van de overige landen binnen het regulier onderwijsstelsel plaatsvindt. In alle EU-landen samen blijkt dat ongeveer 2% van alle leerlingen in speciale scholen of speciale klassen wordt geplaatst (zie Tabel 2.2).

TABEL 2.2 *Het percentage leerlingen in aparte voorzieningen*¹

< 1%	1-2%	2-4%	> 4%
Griekenland Italië Noorwegen Portugal Spanje IJsland	Denemarken Groot-Brittannië Ierland Luxemburg Oostenrijk Zweden	Finland Frankrijk	België (F) België (NL) Duitsland Nederland Zwitserland

Sommige landen plaatsen minder dan 1% van hun leerlingen in aparte scholen of klassen. In andere landen volgt meer dan 6% van de leerlingen onderwijs in aparte voorzieningen. Vooral landen in Noordwest Europa lijken eerder gebruik te maken van speciale voorzieningen dan de Zuid-Europese en de Scandinavische landen. Hoewel er vele factoren van invloed zijn op deze verschillen blijkt uit een studie van Meijer (1998) dat de bevolkingsdichtheid van een land hierbij van grote betekenis is. In deze studie² werd een hoge correlatie gevonden tussen bevolkingsdichtheid en deelname aan gesegregeerde settings: 0.60 (bij N = 15), significant op 0.05 niveau. Ongeveer 36% van de variantie in deelnamepercentage wordt dus verklaard door bevolkingsdichtheid.

Deze relatief hoge correlatie wijst erop dat in landen met een lage bevolkingsdichtheid de opvang in aparte scholen een aantal duidelijke nadelen met zich meebrengt. Allereerst is daar sprake van een gemiddeld lange reisafstand. Ook zullen scholen in dunbevolkte gebieden minder kosten-effectief zijn. Verder zullen kinderen in die landen ook eerder de sociale nadelen ondervinden van plaatsing op een aparte school in vergelijking met kinderen in dichtbevolkte gebieden waar die voorzieningen relatief dichtbij aanwezig zijn.

1. Zie noot 2.

2. Deze berekeningen hadden betrekking op een enigszins afwijkende steekproef dan de hier vermelde landen.

2.5 Een nieuwe rol voor speciale scholen

Een van de ontwikkelingen in de organisatie van het speciaal onderwijs in veel landen in Europa is het ombouwen van scholen voor speciaal onderwijs in expertise-centra, of, in internationale terminologie, 'resource centres'. Veel landen rapporteren dat ze werken aan de ontwikkeling van een netwerk van deze centra in hun land. In het algemeen worden de volgende taken voor deze centra onderscheiden:

- opleiding van leerkrachten en andere professionals;
- ontwikkeling en verspreiding van materiaal en informatie met betrekking tot leermethoden;
- ondersteuning voor regulier onderwijs en ouders;
- parttime en/of kortdurende hulp voor leerlingen;
- ondersteuning bij de overgang naar de arbeidsmarkt.

Een deel van deze expertisecentra werkt op nationaal niveau (vooral als het gaat om leerlingen met weinig voorkomende speciale onderwijsbehoeften), andere hebben een regionale functie. In een aantal landen, zoals Oostenrijk, Noorwegen, Denemarken, Zweden en Finland, is er enige ervaring met 'resource centres'. Andere landen, bijvoorbeeld Griekenland en Portugal, zijn bezig het systeem te implementeren.

Uit de internationale vergelijkingen ten aanzien van de rol van speciale scholen (Meijer, 1998, 1999) wordt duidelijk dat de bijdrage van de speciale scholen in het integratieproces direct samenhangt met de organisatie van het bestaande onderwijssysteem in een land. In landen met een gering aantal speciale scholen is hun rol uiteraard beperkt. In landen met een betrekkelijk groot systeem van speciaal onderwijs worden scholen voor speciaal onderwijs steeds meer actief betrokken in het integratieproces. In deze landen is samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs een belangrijk thema. Een probleem daarbij is wel dat het integratieproces het (voort)bestaan van de speciale scholen kan bedreigen: de actieve bijdrage van de speciale scholen aan het integratieproces kan immers leiden tot een terugloop van het aantal leerlingen. Het daaruit voortvloeiende mogelijke verlies aan arbeidsplaatsen kan de participatie in het integratieproces bemoeilijken (dit speelt o.a. in Frankrijk). Daar komt bij dat leerkrachten en andere professionals in het speciaal onderwijs zichzelf vaak als experts beschouwen en ervan overtuigd zijn dat ze met hun onderwijsaanbod in een bijzondere behoefte voorzien. Daarnaast zijn leerkrachten in het regulier onderwijs gewend moeilijke leerlingen te verwijzen naar de andere, speciale delen van het schoolsysteem. Het blijkt heel moeilijk dat beeld te veranderen.

2.6 Enkele andere thema's op het terrein van speciaal onderwijs in Europa

In de vergelijkende Europese studies (Meijer, 1998) is ook ingegaan op het curriculum, de training van leerkrachten, leerkrachtattitude en enkele andere voor de onderhavige rapportage van belang zijnde thema's.

Veel landen maken gebruik van handelingsplannen voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. De wijze waarop het curriculum wordt aangepast, de noodzakelijke extra ondersteuning, het doel en de evaluatie van het onderwijs worden doorgaans in het handelingsplan vastgelegd. De aanpassingen van het curriculum kunnen op verschillende wijzen worden uitgewerkt en in enkele gevallen kunnen voor bepaalde categorieën leerlingen ook onderdelen van het curriculum komen te vervallen.

Er zijn belangrijke verschillen tussen landen in de wijze waarop de training van leerkrachten is opgezet. Enkele landen besteden in de initiële opleiding van leerkrachten veel aandacht aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. In andere landen is de opleiding voor leerkrachten speciaal onderwijs geheel apart georganiseerd. Het lijkt erop dat dit samenhangt met de verschillen in de wijze waarop speciaal onderwijs is georganiseerd in die landen. Op verschillende wijzen wordt getracht de kennis en vaardigheden van leerkrachten te vergroten: door speciaal onderwijs een structureel onderdeel van de initiële leerkrachtenopleiding te maken, door een aparte training voor leerkrachten speciaal onderwijs te verzorgen in aanvulling op de initiële leerkrachtenopleiding, door in-service training, en door combinaties van de genoemde werkwijzen. In enkele landen worden grootschalige, intensieve nascholingsprogramma's voor professionals in het onderwijs aangeboden.

Wat betreft de attitude van leerkrachten wordt regelmatig vanuit verschillende landen gemeld dat een positieve attitude van leerkrachten samenhangt met hun ervaringen in het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, de leerkrachtenopleiding, de beschikbaarheid van ondersteuning en andere meer specifieke condities, zoals klassengrootte en werkbelasting. Vooral in het secundair onderwijs hebben leerkrachten meer bedenkingen bij het onderwijs aan leerlingen met problemen in hun klas. Verder geldt dat leerkrachten in het algemeen twijfelen aan de haalbaarheid van de integratie van leerlingen met ernstige emotionele en gedragsproblemen.

Uit de internationale studies (Meijer, 1998) komt naar voren dat ouders in het algemeen positief tegenover integratie staan. De houding van ouders wordt grotendeels bepaald door persoonlijke ervaringen. Positieve persoonlijke ervaringen rond integratie zijn nauwelijks te vinden in landen waar de voorzieningen geconcentreerd zijn in het speciaal onderwijssysteem en niet beschikbaar zijn in reguliere scholen. In die situatie zijn ouders minder zeker van de voordelen van integratie voor hun kind. Vastgesteld is echter dat als

adequate opvang in het regulier onderwijs geboden wordt ouders snel een positieve attitude ontwikkelen.

In landen met een gesegregeerd systeem voor speciaal onderwijs vragen ouders steeds meer om integratie (België, Frankrijk en ook Nederland). In landen waar integratie al langer bestaat ondersteunen ouders die situatie. Tegelijkertijd is echter vastgesteld dat, in het geval van meer ernstige speciale onderwijsbehoeften, ouders (en leerlingen) in een aantal gevallen de voorkeur geven aan speciaal onderwijs in een aparte setting. Vooral als het gaat om dove leerlingen en ernstig emotionele en/of gedragsgestoorde leerlingen geloven ouders dat speciale scholen meer voorzieningen, competentie en vaardigheden kunnen bieden dan reguliere scholen.

2.7 De financiering van speciale zorg in internationaal perspectief

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek van de European Agency for Development in Special Needs Education op het terrein van de financiering van speciale zorg (Meijer, 1999) kunnen in een aantal hoofdpunten worden samengevat. Uit het onderzoek blijkt dat de wijze van financiering van speciale hulp in het onderwijs een van de meest bepalende factoren is in de vormgeving van integratie. Wanneer de toekenning van budgetten niet samengaat met een expliciet integratiebeleid, zal integratie niet of moeilijk te realiseren zijn. De wijze van financiering verklaart in veel gevallen de discrepanties tussen het algemene onderwijsbeleid en de implementatie van integratie in de praktijk.

Het onderzoek laat onder meer het volgende zien:

1. Veel kritiek op de wijze van financieren bestaat in landen waar het financieringssysteem gekarakteriseerd wordt als directe input-financiering voor speciale scholen (meer leerlingen in speciale scholen levert meer financiering op). Deze landen wijzen op de verschillende vormen van strategisch gedrag binnen het onderwijs door ouders, leerkrachten of andere actoren. Dit strategisch gedrag kan resulteren in minder integratie, meer 'labeling' en toenemende kosten. Een belangrijk deel van het beschikbare budget wordt besteed aan toelatingsdiagnostiek, beroepsprocedures en rechtszaken in plaats van aan onderwijs. Dat in deze landen relatief veel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften naar speciale scholen gaan is niet verbazingwekkend.
In enkele landen (België, Oostenrijk) wordt gesteld dat het financieringssysteem het geven van goed onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften hindert. Deze conclusie is een belangrijke drijfveer achter de soms drastische veranderingen van het financieringssysteem.
2. Een tweede bevinding van het onderzoek is dat landen met een sterk gedecentraliseerd systeem (Denemarken, Zweden), waar de regio of de ge-

meente hoofdverantwoordelijk is voor de organisatie van het speciaal onderwijs, in het algemeen positief oordelen over de wijze van financiering. In deze landen worden vrijwel geen negatieve bijwerkingen gemeld van de wijze waarop budgetten worden toegekend. Met name de systemen (zoals in Denemarken) waarin gemeenten beslissingen nemen op grond van informatie van schooladviesdiensten en waar de toekenning van extra middelen aan speciale scholen direct resulteert in afname van middelen voor reguliere scholen, lijken integratie te bevorderen.

3. Leerlinggebonden budgetten lijken een aantal nadelen te hebben. Reguliere scholen zullen zeker geïnteresseerd zijn leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (en het bijbehorende budget) op te nemen, maar ze zullen vooral leerlingen selecteren met een relatief lichte problematiek. Verder zullen ouders proberen optimale kansen voor hun kind te creëren door een zo hoog mogelijk budget te verwerven.

Het leerlinggebonden budgetstelsel lijkt vooral voor leerlingen met relatief lichtere speciale onderwijsbehoeften niet aan te raden. De criteria voor deze leerlingengroepen zijn in het algemeen te vaag en ambigu om als basis voor budgettoekenning te gebruiken. Leerlinggebonden budgetten vereisen duidelijke en heldere criteria. Wanneer het niet mogelijk is deze te ontwikkelen, lijkt een leerlinggebonden budget minder geschikt. In het algemeen geldt dat de middelen zoveel mogelijk in het onderwijs zelf ingezet zouden moeten worden in plaats van op te gaan aan bureaucratische procedures zoals diagnostiek, categorisering, beroep en rechtszaken.

4. De beschrijving van de wijze van financiering in de verschillende landen laat zien dat er op dit moment verschillende nieuwe modellen worden ontwikkeld. In een aantal landen zijn of worden binnenkort grote veranderingen doorgevoerd.

Er is een aantal terreinen waarop de financiering van speciale onderwijsbehoeften kan worden verbeterd. Op basis van de studie van Meijer (1999) worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Een zogenaamd 'throughput-model' op regionaal (of gemeentelijk) niveau lijkt één van de meest succesvolle mogelijkheden, vooral wanneer er een aantal elementen van outputfinanciering aan wordt toegevoegd. In dit model worden budgetten voor speciale zorg gedelegeerd van het centrale niveau naar regionale instellingen (gemeenten, districten, schoolclusters). Op regionaal niveau worden dan beslissingen genomen over de inzet van middelen. Het lijkt daarbij raadzaam dat de instelling die beslist over de verdeling van de middelen, gebruik kan maken van onafhankelijke expertise op het terrein van het speciaal onderwijs en specialistische hulp kan leveren.
2. Het is duidelijk dat in vergelijking met een gecentraliseerde benadering, decentrale wijzen van financiering eerder leiden tot integratie. Centraal voorgeschreven modellen leggen al gauw te veel nadruk op de organisato-

rische aspecten. Lokale organisaties met een zekere autonomie lijken veel beter geëquipeerd om veranderingen in het onderwijs door te voeren. Daarom zal een gedecentraliseerd model meer kosten-effectief zijn en minder mogelijkheden voor ongewenste vormen van strategisch gedrag geven. Het is dan de taak van de centrale overheid om duidelijk aan te geven welke doeleinden moeten worden nagestreefd, terwijl de wijze waarop de doeleinden worden nagestreefd aan de lokale organisaties wordt overgelaten.

3. Een belangrijke zorg in een gedecentraliseerd systeem is de zogenaamde 'accountability'. De verschillende actoren in het onderwijs (leerlingen, ouders, leerkrachten) en de belastingbetaler in het algemeen hebben het recht te weten hoe de budgetten worden besteed. Daartoe zijn vormen van inspectie en evaluatieprocedures nodig. Hoewel dat in gedecentraliseerde modellen moeilijker is te realiseren, dient een voorziening te worden getroffen voor evaluatie van de besteding van de middelen en van de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen met speciale behoeften.

2.8 Recente ontwikkelingen, trends en problemen

In de studies van de European Agency for Development in Special Needs Education (Meijer, 1998, 1999) wordt gewezen op de ontwikkelingen die zich de laatste 10 jaar in Europa hebben voorgedaan en welke knelpunten worden ervaren als het gaat om de verdere ontwikkeling van speciaal onderwijs in het perspectief van integratie. Daaruit komt het volgende beeld naar voren:

- Er is een ontwikkeling gaande waarbij landen met een duidelijk tweesporenbeleid voor het speciaal onderwijs (een betrekkelijk groot speciaal onderwijssysteem naast het reguliere onderwijs) verschillende opvangvormen tussen beide systemen ontwikkelen. Verder worden speciale scholen steeds meer gezien als instellingen gericht op de ondersteuning van het regulier onderwijs.
- Decentralisatie van verantwoordelijkheden wordt in een aantal landen steeds belangrijker. Lokale of regionale verantwoordelijkheid kan de ontwikkeling van integratie in het onderwijs bevorderen doordat de communicatielijnen tussen de gemeenschap en de verantwoordelijke beleidsmakers korter zijn en doordat de mogelijkheden om lokale en regionale omstandigheden te beïnvloeden groter zijn.
- Het veranderen van speciale scholen in onderwijsinstellingen die gericht zijn op ondersteuning van het regulier onderwijs is in veel landen in volle gang. In enkele andere landen wordt deze wijze van werken nu geïntroduceerd.
- In verschillende landen is vooruitgang geboekt in de wetgeving betreffende integratie. In het bijzonder in landen met een relatief groot separaat speci-

aal onderwijssysteem zijn er nieuwe wetten gericht op het onderwijs aan leerlingen met problemen in het reguliere onderwijs.

- Enkele landen ontwikkelen plannen om de financiering van het speciaal onderwijs te veranderen om zo integratie te stimuleren. In enkele andere landen wordt het belang van een adequaat financieringssysteem steeds meer onderkend.
- De keuzevrijheid van ouders is in de afgelopen jaren in een aantal landen een belangrijk onderwerp geworden. Getracht wordt de vrijheid van ouders bij het kiezen van de school voor hun kind te waarborgen.
- In veel landen in Europa wordt het onderwijs aan leerlingen met problemen beschreven in een handelingsplan. In het algemeen kan gesteld worden dat het werken met handelingsplannen steeds meer wordt ingevoerd.
- In het onderwijs aan leerlingen met problemen wordt het psycho-medisch paradigma voor het speciaal onderwijs steeds meer vervangen door wat wel genoemd wordt een onderwijsinhoudelijk georiënteerd of interactief paradigma. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het op dit moment vooral een aanpassing in terminologie is en dat realisatie in de praktijk nog moeilijk blijkt.

De volgende *uitdagingen* worden in de Europese studies benadrukt:

- De spanning tussen enerzijds de druk op scholen om hogere onderwijsprestaties te leveren en anderzijds de positie van kwetsbare leerlingen neemt toe. Dit wordt gezien als een belangrijk punt van zorg. Allereerst zouden de ouders van leerlingen die niet geïdentificeerd zijn als leerlingen met problemen kunnen kiezen voor een school waar het leerproces niet gehinderd wordt door trage leerlingen of door leerlingen die extra aandacht vragen. Verder zouden scholen de neiging kunnen hebben leerlingen te selecteren van wie verwacht wordt dat ze kunnen bijdragen aan een hoge output van de school.
- De positie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het regulier onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs dat ze ontvangen zou meer systematisch gevolgd moeten worden in Europa. Procedures voor het in kaart brengen van het onderwijs en de evaluatie van het onderwijs zouden moeten worden ontwikkeld om vast te kunnen stellen of aan alle leerlingen een adequaat onderwijsaanbod wordt aangeboden. Dit geldt eens te meer in het kader van de toenemende decentralisatie in het onderwijs.
- Er bestaat zorg over de integratie van leerlingen met een handicap in het secundaire onderwijs. De ontwikkeling van de leerkrachtenopleiding, zowel de initiële als de in-service opleiding, en de ontwikkeling van meer positieve leerkrachtattituden zijn uitdagingen voor de toekomst.
- Een ruwe schatting van het percentage leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in Europese landen wijst uit dat ongeveer 2% van alle leerlingen onderwijs ontvangt in speciale klassen en scholen. Het is niet mogelijk om exact vast te stellen in welke mate vooruitgang is geboekt in termen van het aantal kinderen in gesegregerde of geïntegreerde opvang in Europese

landen. Echter, landen met een relatief groot speciaal onderwijssysteem hebben gedurende de laatste jaren een groei van het percentage leerlingen in speciale scholen laten zien. Hoewel exacte cijfers ontbreken, mag aangenomen worden dat op Europees niveau in de laatste 10 jaar niet veel vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van het aantal leerlingen in gesegregeerde opvang. Integendeel, de meest betrouwbare schatting wijst op een kleine toename in segregatie.

Hoopvol is dat enkele landen op afzienbare termijn hun integratiebeleid in praktijk gaan omzetten. In het algemeen is er reden voor enig optimisme. Vooral in de landen waar in de afgelopen jaren het aantal leerlingen in gesegregeerde opvang is toegenomen, worden verschillende maatregelen getroffen om integratie in de toekomst veilig te stellen.

Literatuur

- Meijer, C.J.W. (1998). *Integration in Europe: Provision for pupils with special educational needs*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W. (1999). *Financing of Special Needs Education*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W. (2003). *Special education across Europe in 2003: Trends in provision in 18 European countries*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W., Soriano, V., & Watkins, A. (2003) *Special Needs Education in Europe: Thematic publication*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001). *OCenW in kerncijfers 2001*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

3. KIJKEN NAAR CLUSTERS

Sip Jan Pijl

3.1 Inleiding

Lange tijd werd het basisonderwijs in Nederland gekenmerkt door veel relatief kleine basisscholen met al even kleinschalige besturen en één grote centrale overheid. De laatste decennia is dat beeld snel aan het veranderen. De overheid heeft een proces in gang gezet waarin decentralisatie, deregulering, autonomievergroting, verzelfstandiging en privatisering de nieuwe sleutelwoorden zijn. Op verschillende terreinen zijn de uitkomsten van dat proces al te zien: decentralisatie van schoolbegeleiding, huisvesting en onderwijsachterstandenbeleid naar de gemeenten; formatiebudgetsystemen en lump sum-financiering resulterend in meer bestedingsvrijheid van beschikbaar gestelde middelen (bijvoorbeeld de WSNS-financiering); meer verantwoordelijkheid voor scholen inzake wachtgeld, ziekte en vervanging (of schoolfondsen); meer vrijheid bij de besteding van nascholings- en verzorgingsmiddelen; en de overgang van aanbod- naar vraaggestuurde financiering ('Rugzak'-beleid) (Kok, 1997).

Het decentraliseren van verantwoordelijkheden en taken naar scholen en schoolbesturen veronderstelt dat daar de expertise aanwezig is of wordt opgebouwd om die verantwoordelijkheden en taken aan te kunnen. Scholen en besturen hebben lang gefunctioneerd als uitvoeringsorganisaties met een beperkte taakstelling, maar moeten nu ook beleid maken en veel meer nieuwe taken uitvoeren. De overheid probeert middels voorlichting en scholing de nieuwe beslissers voor te bereiden op hun taken en leunt verder zwaar op schaalvergroting om het sturend en uitvoerend vermogen van scholen en besturen te versterken. Zo is bijvoorbeeld door middel van fusieoperaties de schaalvergroting in het basisonderwijs gerealiseerd, is de vorming van samenwerkingsverbanden in het onderwijs (WSNS) tot stand gebracht en zijn scholen voor speciaal onderwijs in regionale expertisecentra (REC's) ondergebracht.

Het overhevelen van verantwoordelijkheden en taken van de overheid naar lagere niveaus loopt in de tijd parallel met het proces van integratie van leerlingen met problemen in het regulier onderwijs. Dat hoeft niet toevallig te zijn: beide processen worden gevoed door de wens van burgers om meer keu-

zevrijheid en zeggenschap in de inrichting van de eigen leefsituatie te hebben. Voor het onderwijs vertaalt zich dat in een proces van decentralisatie en voor ouders van kinderen met een beperking in de wens zelf een school voor hun kind te kunnen kiezen. Dat kan dan een school voor speciaal onderwijs maar ook een reguliere school zijn. In ons land is het lang traditie geweest een belangrijk deel van deze leerlingen door middel van verwijzing naar scholen voor speciaal onderwijs extra hulp te bieden. In de afgelopen jaren is die praktijk steeds meer bekritiseerd en is nagedacht over andere vormen van onderwijskundige zorg voor leerlingen met problemen. Richtinggevend is nu het streven naar integratie: de gedachte dat speciale hulp een integraal onderdeel moet zijn van het regulier onderwijs (Pijl, 1997). Met dat beleid volgt Nederland een ontwikkeling die in andere westerse landen al veel eerder is ingezet (Meijer, Pijl, & Hegarty, 1994; Pijl, Meijer, & Hegarty, 1997).

Het streven naar integratie brengt voor reguliere – en overigens ook voor speciale scholen – nogal wat veranderingen mee. De reguliere scholen worden geconfronteerd met leerlingen die ze eerder niet tot hun doelgroep rekenden en waarvoor ze niet altijd zijn toegerust. De kans bestaat dat voor elke nieuw toegelaten leerling met een bepaalde beperking aanpassingen aan het gebouw, de leermaterialen, technische hulpmiddelen en expertise nodig zijn. De schaal van de individuele basisschool is te klein om in alle gevallen de problemen verbonden aan de integratie van leerlingen met beperkingen op te vangen. Om die reden zullen basisscholen de behoefte hebben samen te werken met andere scholen en instellingen in hun regio. Zo bezien sporen het proces van decentralisatie van bevoegdheden en taken en de ontwikkeling tot integratie met elkaar: beide stimuleren het oprichten van samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs.

Samenwerkingsverbanden, over de grens aangeduid met de term ‘clusters’, ‘school networks’ of ‘families of schools’, kunnen heel verschillend in opzet, organisatie en werkwijze zijn. Een cluster wordt gekenmerkt door relatief stabiele en langdurige afspraken tussen scholen om gezamenlijk op een bepaald terrein van het onderwijs op te treden. Er is in een cluster sprake van een zekere mate van formalisering: er zijn regelmatig vergaderingen om de activiteiten in het cluster te plannen en te volgen. Verder zijn de partners in een cluster overeengekomen om een zekere hoeveelheid middelen (tijd en/of geld) ter beschikking te stellen aan het cluster en accepteren de partners in het cluster enig verlies van autonomie door een deel van de beslissingsbevoegdheid over te dragen aan het cluster (Evans & Lunt, 1997).

Van Aalst (2003) beschrijft dit type samenwerkingsverbanden als ‘communities of practice’: vormen van samenwerking die ontstaan door de behoefte van mensen in de praktijk van het onderwijs om oplossingen voor praktische problemen te vinden. Clusters zijn verder te beschrijven aan de hand van de typen deelnemende scholen, de typen organisaties deelnemend aan het clus-

ter (bijvoorbeeld ook schooladviesdiensten of organisaties voor maatschappelijk werk), de initiatiefnemers voor het oprichten van het cluster ('top-down' bij de (lokale) overheid; 'bottom-up' bij initiatieven vanuit de school) en aan de hand van functies voor een samenwerkingsverband (1. een politieke functie: het netwerk als een lobbygroep voor innovatieve ideeën; 2. een informatiefunctie: snelle en flexibele uitwisseling van informatie buiten hiërarchische kaders; 3. een psychologische functie: bestrijding van gevoelens van isolatie binnen scholen; en 4. een vaardighedenfunctie: het leren van nieuwe vaardigheden van collega's in het netwerk) (Sliwka, 2003).

3.2 Analyse kader

De ervaring leert dat het opzetten van een cluster veel energie vergt en dat de eerste opbrengsten pas na jaren zichtbaar worden. Het opzetten en handhaven van een cluster gaat niet altijd vanzelf. Netwerken hebben in het algemeen een informeel karakter en zijn daardoor relatief fragiele sociale fenomenen (Sliwka, 2003, p. 62). Stress (Cartwright & Cooper, 1993) en aanpassingsproblemen in de aanloopfase (Elsass & Veiga, 1994) kunnen ertoe leiden dat met veel enthousiasme opgezette clusters niet eens aan het oogstfeest toe komen. Emans (1997) voert twee verklaringsmodellen aan om de stress en aanpassingsproblemen in de opbouwfase van een cluster en het uiteenvallen van een cluster te begrijpen: systeemtheorie en ruiltheorie. In systeemtheorieën worden organisaties opgevat als een geheel van aan elkaar gerelateerde processen. Organisaties zijn in de eerste plaats bedoeld voor het verwezenlijken van het primaire proces. In het onderwijs gaat het dan om het onderwijzen door de leerkracht en het leren van de leerlingen. Om het primaire proces te realiseren is een groot aantal andere, secundaire, processen nodig. De secundaire processen zijn erop gericht de condities te scheppen waaronder het primaire proces optimaal kan verlopen. Het gaat in scholen om secundaire processen als administratie, organisatie, ondersteuning en beleidsontwikkeling. De primaire en de secundaire processen vormen één samenhangend systeem waarin het onmogelijk is één van deze processen te veranderen zonder ook de andere te beïnvloeden. Bij het opzetten van een samenwerking tussen organisaties gaat het vaak om samenwerking bij één of enkele processen in de organisatie, bijvoorbeeld de diagnostiek en de hulp aan leerlingen met problemen. Problemen kunnen ontstaan doordat de samenwerking op de beoogde terreinen niet goed loopt, maar vaker nog omdat de afspraken aangaande bijvoorbeeld de diagnostiek en het onderwijsaanbod aan leerlingen met problemen onvoorziene gevolgen hebben voor secundaire processen zoals de financiële administratie. In de literatuur over de vorming van clusters van organisaties zijn talloze voorbeelden van het vastlopen van samenwerking op niet verwachte problemen in secundaire processen beschreven (Emans, 1979). Het is belangrijk bij het opzetten van de samenwer-

king veel meer aandacht aan de gevolgen voor allerlei processen in de organisatie te schenken. Onder tijdsdruk blijft dit nogal eens achterwege.

Samenwerking kan ook opgevat worden in termen van 'ruilen'. Sliwka (2003) spreekt hier van een 'give and take' principe. Voor alle partners in de samenwerking geldt dat er naast winst ook kosten gemoeid zijn met de samenwerking. Zolang de kosten betrekkelijk marginaal zijn en de opbrengst groot, zijn alle partijen meer dan tevreden met de samenwerking. Problemen ontstaan wanneer na verloop van tijd blijkt dat de kosten veel hoger zijn dan verwacht. Vaak is het zo dat deze bij de start van de samenwerking nog verborgen kosten gemaakt worden in organisatieprocessen die niet direct betrokken zijn bij de samenwerking en door leden van de organisatie die niet of hooguit zijdelings betrokken waren bij het opzetten van de samenwerking (Emans, 1997). Ook hier is de moraal van het verhaal dat alle processen en medewerkers bij de besluitvorming aangaande de samenwerking betrokken dienen te worden. Een praktisch probleem hierbij is dat het in de praktijk haast ondoenlijk is om alle effecten van de samenwerking te voorzien en om alle eventuele betrokkenen bij de besluitvorming te raadplegen. Organisaties zijn daarvoor al gauw te groot en te complex. Dat leidt tot de conclusie dat samenwerking tussen organisaties het best kleinschalig kan beginnen, waarna een succesvol gebleken samenwerking langzaamaan kan worden uitgebouwd.

Het realiseren van een samenwerking is zo beschouwd een leerproces waarin wat extra kosten of wat tegenvallende opbrengsten niet onmiddellijk tot opbreken van de samenwerking zouden moeten leiden. Uit de organisatieliteratuur komt een aantal ideeën voor het opzetten van zo'n leerproces naar voren, zoals goed opgezette besluitvormingsprocessen tussen de betrokken organisaties, het aanstellen van zorgvuldig gekozen organisatievertegenwoordigers die verantwoordelijk zijn voor de onderhandelingen, het opzetten van een projectstructuur en het inhuren van externe kennis (Emans, 1997).

3.3 Studies naar samenwerkingsverbanden.

3.3.1 Inleiding

De beschikbare literatuur over samenwerkingsverbanden vergelijkbaar met de samenwerkingsverbanden WSNS in het buitenland is beperkt. Literatuursearches leveren vele 'hits' op bij de woorden 'partnership', 'network', 'cluster', 'co-operation', en 'collaboration' in combinatie met 'onderwijs' of 'scholen', maar veel daarvan gaan over leerlingen die in het leerproces gezamenlijk leren, over leerkrachten binnen een school die meer gaan samenwerken (Barnes, 1999; Mostert, 1998), over ouders die meer betrokken worden bij het onderwijs (Sanders & Harvey, 2002), of over scholen die met andere

instellingen (opleidingsinstituten, maatschappelijk werk, etc.) nauwere banden aanhalen (Epanchin & Colucci, 2002; McMahon, Browning, & Rose-Colley, 2001). Het aantal studies dat gaat over samenwerkingsverbanden tussen scholen met als doel een aantal diensten en middelen gezamenlijk te financieren en te delen, is veel beperkter. Het gaat dan om horizontale samenwerkingsverbanden; horizontaal omdat er instellingen van hetzelfde type aan deelnemen (Van Aalst, 2003). In de beschikbare studies komen drie scenario's voor als stimulans voor clustervorming: dreigende isolatie van kleine plattelandsscholen, decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken van de centrale overheid naar scholen en schoolbesturen en de toenemende druk op reguliere scholen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs aan leerlingen met problemen. Met het onderscheiden van deze drie scenario's is niet gezegd dat mengvormen niet voorkomen. In de hiernavolgende bespreking van de scenario's (3.3.2 t/m 3.3.4) zal dat overigens ook blijken.

3.3.2 Clustervorming in landelijke gebieden

Een klein aantal studies is gericht op de samenwerking van kleine basisscholen in landelijke gebieden in Engeland en Wales (Ribchester & Edwards, 1998; Williams & Thorpe, 1998), de Verenigde Staten (Ormsbee & Haring, 2000), Canada (Rees & Woodward, 1998) en Australië en Nieuw-Zeeland (Yates, 2001)

Ribchester en Edwards (1998) wijzen erop dat door de jarenlange trend (kleine) plattelandsscholen meer te centraliseren, door bezuinigingen en door de ontvolking van het platteland, scholen op het platteland meer geïsoleerd worden en het steeds moeilijker krijgen. Verder is er discussie ontstaan over de relatief hoge kosten gemoeid met het instandhouden van kleinere scholen en over de kwaliteit van die vaak kleine voorzieningen. De redenering is dan dat het met een beperkt aantal leerkrachten en beperkte middelen moeilijk is om alle onderwijsvernieuwingen in te voeren en adequaat te reageren op het overhevelen van verantwoordelijkheden en taken van de overheid naar lokale scholen en schoolbesturen.

In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat op het platteland in Engeland en Wales steeds meer scholen samenwerking zoeken met andere scholen in een vergelijkbare positie. Er zijn nu weinig regio's meer waar geen voorbeelden van samenwerking tussen scholen gevonden kunnen worden. De clusters ontstaan vooral in het basisonderwijs en zijn in eerste instantie bedoeld om het leerproces van de leerlingen te verbeteren. Vermoed wordt (Ribchester & Edwards, 1998) dat voor het voortgezet onderwijs de grotere afstanden tussen de instellingen een barrière voor clustervorming vormen.

Veel van de clusters in Engeland en Wales zijn lokaal ontstaan, maar er zijn ook voorbeelden van samenwerking geïnitieerd en financieel gesteund door

de Local Education Authority (LEA) of zelfs door de nationale overheid. De Onderwijswet van 1993 gaf scholen de mogelijkheid onafhankelijk van de LEA op te treden mits samenwerking gezocht werd met andere scholen. Het aantal scholen dat daarvan gebruik heeft gemaakt is overigens maar klein.

Ribchester en Edwards (1998) beschrijven 84 plattelandsclusters met een omvang van 2 tot 14 kleine (minder dan 90 leerlingen) scholen. Het gemiddelde cluster bestaat uit een beperkt aantal scholen en de onderzoekers concluderen dat zes scholen ongeveer het optimale aantal is voor effectieve samenwerking (Galton, Fogelman, Hargreaves, & Cavendish, 1991). De samenwerking tussen de plattelandsclusters is vooral gericht op gezamenlijke in-servicetraining voor leerkrachten, activiteiten voor leerlingen (sport, spel, muziek, handenarbeid), en gesprekken over het curriculum. Veel minder vaak gaat het over het delen van faciliteiten en leermiddelen en/of het gezamenlijk inkopen van kennis of materialen. Clusteractiviteiten gericht op leerlingen die problemen ondervinden in het onderwijs worden niet expliciet genoemd. De schooldirecteuren en de lokale bestuurders noemen als voordelen van geografisch clusteren van kleine scholen dat de leerervaringen van leerlingen, de leerkrachtondersteuning en de ontwikkeling van expertise verbeteren. De problemen die gesignaleerd worden komen voort uit de spanning tussen het delen van kennis en middelen en het behoud van de autonomie en de identiteit van de school. Schoolbesturen en ouders zien vormen van clustering nogal eens als een eerste stap op weg naar fusie en het mogelijk sluiten van hun school. Verder kan de coördinatie van het cluster en het deelnemen aan clusteractiviteiten leiden tot extra werkdruk voor de betrokkenen. Daar staat tegenover dat effectieve samenwerking ook veel werktijd kan besparen. Een kwart van de respondenten in het onderzoek van Ribchester en Edwards (1998) ziet geen of weinig voordeel in de samenwerking, maar 60% van de ondervraagden is van mening dat het cluster een aanwijsbare meerwaarde heeft en enkelen geven zelfs aan zonder die samenwerking de toekomst van de eigen school somber in te schatten.

3.3.3 *Clustervorming en marktdenken*

De recente onderwijswetgeving in Engeland (Department of Education and Science [DES], 1988; Department for Education [DfE], 1993) heeft het marktmechanisme in het onderwijs in Engeland versterkt. De in principe vrije schoolkeuze van ouders, de bekostiging per leerling en het publiceren van outputcijfers van scholen zijn daarin de bepalende onderdelen. Marktwerving in het onderwijs kan onder meer als gevolg hebben dat minder populaire scholen minder toestroom zullen genereren en te maken krijgen met een afname van middelen. Scholen worden ten opzichte van elkaar in een strijd om de gunst van ouders en leerlingen gebracht en die onderlinge competitie maakt een eventueel bestaande samenwerking tussen scholen moeilij-

ker. Dat wordt versterkt doordat de eerder geormerkte budgetten voor samenwerking van scholen nu ongelabeld aan de scholen worden uitgekeerd en het vrijwillig poolen van middelen valt scholen zwaar (Williams & Thorpe, 1998). Doordat echter tegelijkertijd de beschikbare middelen voor ondersteuning en begeleiding door de LEA's minder worden, zoeken scholen naar compensatiemogelijkheden. Thompson, Frances, Levaèia, en Mittchel (1991) onderscheiden drie manieren om sociale systemen te coördineren: hiërarchie, netwerk en markt. Hiërarchieën zijn regelgestuurd en star, maar bieden vaak een zekere mate van billijkheid. De markt daarentegen is flexibeler, onvoorspelbaar, gestuurd door de consument en houdt geen rekening met de zwakkere partijen in de samenleving. In de overgang van het centraal aangestuurde onderwijs naar meer op de markt georiënteerde benaderingen, is het netwerk een coördinatiemiddel tussen hiërarchie en markt. Binnen het marktdenken wordt eigenlijk het deel van de hiërarchie dat zwakkeren beschermd, teruggebracht.

Ook in het onderwijs doet zich dat patroon voor. Binnen een marktgeoriënteerde benadering dempen scholen de negatieve effecten van die benadering door onderling afspraken te maken. Die afspraken leiden tot samenwerking tussen basisscholen en het voortgezet onderwijs in een regio: een 'family of schools' (Busher & Hodgkinson, 1995). Gains (1997) beschrijft de ontwikkeling van zo'n 'family of schools' over een periode van 4 jaar. Dit cluster is als een 'bottom-up'-cluster te categoriseren. De eerste initiatieven voor samenwerking dateren van 1992. Het cluster is gesitueerd in een verstedelijkte kern (Kirby) met ongeveer 40.000 inwoners in de directe omgeving van één van de grote steden in Engeland. Het is economisch en sociaal één van de probleemgebieden in Engeland (hoge werkloosheid, misdaad, armoede, en drugsgebruik).

Drie factoren droegen bij aan de oprichting van het cluster: het inzicht dat de toen nieuwe regels voor gedecentraliseerde financiering van het onderwijs (het zogenaamde Local Management of Schools, LMS) zou leiden tot een isolatie van scholen, het inzicht dat de competitie tussen scholen er alleen maar toe leidde dat leerlingen naar scholen buiten de stadsgrenzen gingen, en de aanstelling van een gedreven directeur in één van de scholen voor voortgezet onderwijs. Het cluster bestaat uit negen basisscholen en twee scholen voor voortgezet onderwijs. De ontwikkeling van het cluster in de eerste 2 jaren bleek goed te beschrijven met een door Miles en Huberman (1984) ontwikkeld kader. Zij onderscheiden op grond van onderzoek zes fasen: Initiating Factors, Catalyst, Adoption, Cycle, Outcomes en Renewal. In dit concrete geval bestaat de eerste fase uit de decentralisatietendens in de nieuwe wetgeving, de verzwakking van de positie van de LEA en enkele al bestaande netwerken. De tweede fase is hiervoor al ingevuld (LMS, competitie en directeur). Tot de 'Adoption' fase hoort dan de beslissing een cluster te vormen, het formuleren van doelen en de feitelijke oprichting van het clus-

ter. De vierde fase, 'Cycle', bestaat uit het ontwikkelen van het cluster. In de praktijk krijgt dat vorm door bijeenkomsten, het afspreken van procedures, het formuleren van regels, taken en verantwoordelijkheden. Bij 'Outcomes' gaat het om het geheel van al dan niet gerealiseerde doelstellingen met de eventueel daarbijbehorende frustraties. De laatste fase betreft de evaluatie van de uitkomsten en kan de opmaat zijn voor het herformuleren van de doelen van het cluster of het ineenstorten ervan. Het door Gains (1997) beschreven cluster is na een viertal redelijk succesvolle jaren in een diepe crisis geraakt, waarna het onlangs in een aangepaste vorm weer van start is gegaan.

Gains (1997) concludeert dat clusters een goed te identificeren ontwikkeling kennen, dat na verloop van tijd met een crisis gerekend moet worden, dat een duidelijk en door allen onderschreven doelstelling en activiteiten die binnen die doelstelling passen de overlevingskansen van het cluster vergroten en dat 'bottom-up'-clusters meer weerstand van buiten zullen ondervinden, maar daardoor wel hechter worden.

Een voor Nederland relevante conclusie in het onderzoek van Busher en Hodgkinson (1995) naar 'families of schools' (samenwerking van voortgezet onderwijs en toeleverende basisscholen) is dat een aantal clusters in Engeland zich op religieuze grondslag organiseert. De respondenten in dit onderzoek geven aan dat de identiteit, de cultuur en ook de organisatie van de scholen zoveel overeenkomsten hebben, dat dat op zich de hechtheid van het cluster versterkt.

In het onderzoek van Marchesi, Martin, Arias, Tiana, en Moreno (2003) worden op onderwijsinnovatie gerichte netwerken in Spanje beschreven. Ook daar hebben scholen lang als afzonderlijke en vrij gesloten eenheden geopereerd. Van elke individuele school werd ook verwacht dat deze in hoge mate selfsupporting zou zijn. Maar het werk in scholen is veranderd en complexer geworden en scholen realiseren zich in toenemende mate dat samenwerking met andere scholen een aantal problemen kan oplossen. Ondanks de concurrentieposities, het wantrouwen en de aarzeling autonomie in te leveren, ontwikkelen communicatie en wederzijdse ondersteuning tussen scholen zich steeds meer (Lieberman & Grolnick, 1998). Marchesi et al. (2003) beschrijven een aantal factoren die van belang zijn voor het voortbestaan van een netwerk: een gezamenlijk project dat mogelijk een breed ervaren probleem oplost, wederzijds vertrouwen en het gevoel dat samenwerking uiteindelijk alle participanten ten goede komt, leiderschap, en een gelijkwaardige positie voor alle participanten.

3.3.4 Clustervorming en speciaal onderwijs

Eén van de gevolgen van een meer marktgerichte benadering in het onderwijs is, dat scholen het meest belang hebben bij leerlingen die de reputatie van de

school zullen versterken door goede schoolprestaties en fraaie uitstroombestemmingen. Leerlingen die daaraan niet lijken te gaan voldoen, bijvoorbeeld leerlingen uit lagere sociaal-economische milieus en leerlingen met zintuiglijke, motorische en/of verstandelijke beperkingen of met ernstige gedragsproblemen, zullen bij voorkeur doorgezonden (=geweigerd) worden. Scholen hopen zo voor de markt aantrekkelijker te worden (Evans & Lunt, 1994). Gewirtz, Ball, en Bowe (1995) wijzen erop dat het marktmechanisme in het onderwijs vaak wat erg simpel wordt voorgesteld. Deze auteurs onderscheiden niet één, maar verschillende markten waarop ouders en scholen opereren. Zo beweegt een school met een lokaal voedingsgebied zich op dezelfde markt als de andere scholen in de buurt, concurreert in de praktijk maar zeer beperkt met bijvoorbeeld de katholieke scholen in de regio en concurreert al helemaal niet met dure elitescholen. De keuze van ouders blijkt ook veel complexer dan wel is aangenomen. Ouders kiezen op grond van heel verschillende combinaties van argumenten voor een school en betrekken in veel gevallen al bij voorbaat grote delen van de markt niet in hun overwegingen.

Voor leerlingen met specifieke behoeften kunnen via een zogenaamde 'statement'-procedure extra middelen voor het onderwijs beschikbaar komen. Ouders van deze leerlingen kunnen de uitkomst van die procedure op verschillende manieren beïnvloeden. Onderzoek (Gross, 1996) laat zien, dat ouders door middel van telefoongesprekken, verzoeken om vergaderingen, brieven, aanvragen van een second opinion, beroepsprocedures, enzovoort, beduidend ruimere middelen voor het onderwijs aan hun kind veilig kunnen stellen. In de markt voor 'statements' en middelen zijn bepaalde groepen ouders, vooral die uit de 'middle class', in staat een onevenredig groot deel van het budget voor hun kinderen te reserveren. De keerzijde daarvan is dat voor bepaalde groepen leerlingen, bijvoorbeeld kinderen met leer- en gedragsproblemen uit de lagere sociaal-economische milieus, steeds minder middelen beschikbaar zijn en dat deze groep voor de scholen nog minder aantrekkelijk wordt. Een aantal scholen probeert deze als negatief ervaren bijwerkingen van het marktdenken te verminderen door samenwerking met andere scholen te zoeken.

In de door Busher en Hodgkinson (1995) beschreven samenwerkingsverbanden is de samenwerking tussen de scholen gericht op in-service training, op allerlei beleids/managementaspecten (van bezoek inspectie, gevolgen wetgeving, leerlingtransport, tot zelfs het gezamenlijk inkopen van water) en op het onderwijs aan 'special needs' leerlingen. Deze samenwerkingsverbanden poolen de middelen voor het onderwijs aan deze leerlingen en de ondersteuning van hun leerkrachten en wisselen ook materialen en diensten uit zonder verrekening. De scholen rapporteren dat het gezamenlijk vormgeven van het onderwijs aan leerlingen met problemen een duidelijke winst in kwaliteit en flexibiliteit heeft opgeleverd. Bij enkelen bestaat overigens wel de zorg dat het gezamenlijk optreden op de lange duur leidt tot te veel vertrou-

wen op de expertise in het cluster en dat ondertussen binnen de school een verlies aan expertise optreedt. In de hier beschreven samenwerkingsverbanden worden de voor- en nadelen van de samenwerking onderkend en in het perspectief van 'ruilen' geplaatst. Eén van de ondervraagde schoolleiders neemt aan dat 'the favours that they gave would be returned in due course' (Busher & Hodgkinson, 1995, p. 335). Essentieel bij het opbouwen en handhaven van de samenwerking is volgens Busher en Hodgkinson (1995) dat de samenwerking langzaam opgebouwd wordt, dat de deelnemers in de samenwerking niet proberen controle over elkaar te verkrijgen, dat er democratisch besloten wordt en dat scholen op onderdelen los van de rest van het cluster kunnen optreden, dat de tendens tot onderlinge competitie (bijvoorbeeld om leerlingen) vroegtijdig bespreekbaar gemaakt wordt en – volgens de respondenten het allerbelangrijkste – dat er onderling goede persoonlijke verhoudingen bestaan. Een andere opvallende bevinding is dat er eigenlijk in elk netwerk enkele personen met visie en charisma een bindende en stimulerende rol vervullen. Wanneer die vertrekken is dat een ernstige verzwakking van het netwerk.

Ormsbee en Haring (2000) betogen dat de problemen veroorzaakt door marktdenken en de integratie van leerlingen met problemen in kleinere, plattelandsscholen nog nijpender zijn. Daar is het aantal stafleden immers beperkt, zijn de middelen beperkt, is er minder flexibiliteit in de besteding van middelen en zijn ondersteunings- en trainingsinstellingen ver weg.

In een inventariserende studie van Evans, Lunt, Wedell, en Dyson (1999) werden in Engeland in totaal 93 clusters opgespoord en de onderzoekers gaan ervan uit dat er nog (veel) meer bestaan. Ze concluderen dan ook dat clustervorming tussen scholen een 'widespread phenomenon' is geworden (Evans et al., 1999, p 26). Veertig procent van de clusters bestaat al langer dan 5 jaar. Ongeveer de helft van de clusters wordt als 'bottom-up' beschreven, door de scholen zelf opgericht, en de andere helft als 'top-down', meestal opgezet door een Local Education Authority of een overheidsinstelling. Driekwart van de clusters bestaat uit minder dan 10 scholen en slechts 15% uit meer dan 15 scholen (absolute top: 61 scholen!). De helft van de clusters is helemaal of vrijwel helemaal gericht op het onderwijs aan leerlingen met problemen. Bij nog eens eenderde is het onderwijs aan leerlingen met problemen één van de belangrijke onderwerpen in de samenwerking.

De samenwerking tussen de scholen bestaat uit: het uitwisselen van informatie; het plannen van een gezamenlijke aanpak van het onderwijs aan leerlingen met problemen; en het gezamenlijk organiseren van nascholing en in-service training (meer dan 75% van de clusters). Verder worden genoemd: het uitwisselen van materialen voor het onderwijs aan leerlingen met problemen (65%) en het in de vorm van consultatie/advisering beschikbaar stellen van specialistische kennis in een school aan de andere scholen in het cluster (55%). Clusteractiviteiten als het uitwisselen van leerkrachten of leerlingen

met speciale onderwijsbehoeften (SEN: Special Educational Needs) of het gezamenlijk managen van de financiële middelen voor het onderwijs aan SEN-leerlingen komen in een minderheid van de clusters voor (20-25%). In het onderwijs aan leerlingen met problemen is de meest voorkomende clusteractiviteit het werken met onderling afgesproken onderzoeks- en verwijzingsprocedures en -criteria.

De manier waarop het management van de clusters is opgezet hangt veelal direct samen met de doelstelling en het ontstaan van het cluster. Bij 'bottom-up' gestarte samenwerkingsverbanden is het management vaak in handen van alle deelnemende scholen samen (de directeuren). Maar ook bij de 'top-down' opgezette clusters komt een centraal management betrekkelijk weinig voor. In enkele gevallen doet de LEA het, maar er zijn ook clusters waar het management in handen is van één of enkele van de deelnemende scholen. Hoe het management ook georganiseerd is, veel van de clusters zijn te beschrijven als vrij los en informeel georganiseerde verbanden. Evans et al. (1999) constateren dat de clusterarrangementen uniek, complex en sterk afhankelijk van de lokale situatie en de deelnemende actoren zijn en wagen zich dan ook niet aan een typologie van clusters.

De voorwaarden voor het opzetten van een kansrijk samenwerkingsverband zijn volgens Evans et al. (1999): een bestaande groepering of structuur waarop het cluster kan voortbouwen; de aanwezigheid van een charismatische leider met visie; extra ondersteuning voor het vormen en instandhouden van het cluster; en een door alle deelnemers ervaren behoefte die op het niveau van de individuele school niet vervuld kan worden.

Evans et al. (1999) concluderen dat vooral de al langer bestaande en actieve clusters in staat lijken hun doelstellingen te realiseren. Terecht wordt de kanttekening gemaakt dat niet duidelijk is of dit nu als oorzaak of als effect van het succes van het cluster moet worden gezien.

Evans en Lunt (1997) zijn van mening dat clusters of netwerken een deel van de nadelen van zowel een bureaucratische, als een marktconforme benadering in het onderwijs kunnen ondervangen (vgl. Thompson et al., 1991). Essentieel voor het cluster is dan dat elke deelnemende partij afhankelijk is van middelen mede beheerd door anderen en dat er winst te behalen is door samen te werken. De partijen in een cluster moeten afzien van het puur nastreven van eigen belangen als dat ten koste van de andere deelnemers gaat (Powell, 1991). De winst van het samenwerken in een cluster is veelal niet gelegen in geld, maar in moeilijk te kwantificeren zaken als tevredenheid van ouders, wederzijdse steun, het inzetten van goed opgeleid personeel, het verbeteren van de kwaliteit van de hulp aan leerlingen met problemen en een grotere invloed op de LEA.

Ook in landen met een lang gevestigde traditie in inclusief onderwijs, doet zich de trend naar meer marktgericht denken in het onderwijs voor. Al sinds

1969 geldt in Zweden dat speciaal onderwijs zoveel mogelijk in een regulier kader moet worden aangeboden (Emanuelsson & Persson, 1997). Sindsdien is het aantal aparte scholen voor speciaal onderwijs sterk gedaald en bijgevolg is ook het percentage leerlingen dat nu naar een school voor speciaal onderwijs gaat laag. Toch wordt het integratiebeleid in Zweden niet als een eclatant succes beschouwd. De omvang van het speciaal onderwijs in de reguliere school is sterk toegenomen en in veel gevallen is sprake van speciale, aparte klassen binnen de muren van het regulier onderwijs. Net als in Nederland, waar de verwijzing van leerlingen naar het speciaal onderwijs wel als een 'win-win'-situatie beschreven is (Fletcher-Campbell, Meijer, & Pijl, 1999), is ook in Zweden het verplaatsen van leerlingen naar een speciale unit binnen de school voor alle partijen aantrekkelijk gebleken (Kivirauma & Kivinen, 1988).

Tot voor een paar jaar werden de inhoud en de vormgeving van het onderwijs in Zweden grotendeels centraal bepaald. Een belangrijk instrument van de overheid daarbij was het nationale curriculum dat met enige regelmaat in een nieuwe versie verscheen (1962, 1969, 1982, 1992). In de laatste versie wordt gebroken met de traditie dat de overheid grotendeels het onderwijsaanbod voorschrijft. Emanuelsson en Persson (1997) beschrijven dat nu het accent gelegd wordt op een beschrijving van de eindtermen na het 5e en 9e leerjaar. Het is dan aan het schoolteam de juiste methoden en werkwijzen te selecteren om de geformuleerde doelen te realiseren. De algehele verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de schooldirecteur, zowel voor het bereiken van de doelen als voor het realiseren van speciaal onderwijs voor de leerlingen die dit nodig hebben (LPO, 1994). Er worden door de overheid twee typen doelen onderscheiden: doelen die nagestreefd moeten worden maar niet noodzakelijk geheel gerealiseerd hoeven worden en doelen waarin minimumleerniveaus voor de leerlingen geformuleerd worden. De evaluatie van de laatstgenoemde doelen na het 5e leerjaar fungeert als één van de grondslagen voor de reallocatie van middelen. Er is een verschuiving in de richting van outputfinanciering aan de gang.

Leerlingen die moeite hebben het onderwijstempo te volgen, zullen de algehele prestatie van de school negatief beïnvloeden en vormen daarmee een risicofactor voor het (lokale) onderwijsmanagement. Emanuelsson en Persson (1997) voorspellen dat de periode gekenmerkt door het streven naar integratie in het onderwijs overgaat in een periode van marktgeoriënteerde segregatie. De nadruk op eindtermen, in combinatie met een reductie van het voor onderwijs beschikbare budget en een stijgende leerling/leerkracht ratio leiden tot allerlei vormen van 'streaming' binnen het regulier onderwijs. Er worden haaks op de intentie van het vigerende curriculum aparte groepen geformeerd voor leerlingen met problemen.

Emanuelsson en Persson (1997) beschrijven een samenwerkingsverband (Tjörn) gericht op het gezamenlijk vormgeven van het onderwijs aan leerlin-

gen met problemen. Er zijn 12, soms zeer kleine, scholen in Tjörn. Als gevolg van het decentralisatiebeleid kregen scholen een grotere verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen, die algemeen werd aangewend voor het verkleinen van klassen. Omdat met de beschikbare middelen de klassen niet drastisch verkleind konden worden, is het effect op het terugdringen van het aantal leerlingen met problemen gering gebleken. Integendeel zelfs: gerapporteerd is dat het aantal leerlingen met problemen, ook landelijk, steeg (SIH, 1996). Voor het onderwijs aan de leerlingen met problemen in de gemeente Tjörn was een sterk gereduceerd budget beschikbaar, wat scholen noodzaakte kosten-effectieve oplossingen, zoals onderwijs in een aparte groep, te organiseren. Het onderwijs aan leerlingen met problemen werd gekenmerkt door een steeds verdergaande versnippering, segregatie en gebrek aan middelen.

Op gemeentelijk niveau is het initiatief genomen deze ontwikkeling te keren. De daar gemaakte analyse was dat de schaal van scholen in veel gevallen te klein is om het speciaal onderwijs aan alle voorkomende leerlingen met problemen te organiseren. Op gemeentelijk niveau is een speciaal onderwijsteam opgezet bestaande uit een aantal speciale leerkrachten, een logopedist, een maatschappelijk werker en enkele op afroep beschikbare specialisten. Het team wordt gefinancierd uit een voorheffing op de voor de scholen beschikbare middelen en scholen kunnen zonder verdere kosten van de diensten van het team gebruikmaken. Anders dan veel van de aan scholen verbonden speciale leerkrachten, zijn de speciale leerkrachten van het team vooral beschikbaar voor het ondersteunen en professionaliseren van de reguliere leerkrachten bij het onderwijs aan de leerlingen met problemen in hun klas. Het behoort tot hun taak om zonnodig tests af te nemen, te observeren in de klas, handelingsplannen op te stellen, specialistische kennis beschikbaar te stellen en te evalueren. Verder is vanuit het zo ontstane 'resource centre' gestimuleerd dat bepaalde scholen in de gemeente specialistische kennis met betrekking tot het onderwijs aan bepaalde categorieën leerlingen, bijvoorbeeld slechthorende of gedragsgestoorde kinderen, opbouwen. Binnen de gemeente worden bijvoorbeeld slechthorende kinderen zoveel mogelijk op een bepaalde reguliere school geplaatst.

Emanuelsson en Persson (1997) stellen dat de ontwikkelingen in Tjörn bepaald niet ongewoon zijn in het onderwijs in Zweden. Decentralisatie, de vermindering van het besteedbare budget voor speciaal onderwijs, en de groei van het aantal leerlingen met problemen stellen veel scholen voor problemen en clustervorming is één van de manieren waarop scholen de hulp aan leerlingen met problemen opnieuw opzetten. Emanuelsson en Persson (1997) zien naast de voordelen van het werken in een cluster ook risico's. De mogelijkheid bestaat dat het bijeenbrengen van expertise in een cluster en het oprichten van reguliere scholen met bepaalde expertise ertoe zullen leiden dat reguliere leerkrachten het onderwijs aan leerlingen met problemen

niet als hun eigen, maar als de verantwoordelijkheid van ‘de specialisten’ gaan zien en dat zou het streven naar integratie in Zweden verder kunnen bemoeilijken.

3.4 Discussie en conclusies

In paragraaf 3.1 is een definitie van clusters in het onderwijs gegeven. Elementen daarin zijn de relatief stabiele en langdurige afspraken tussen scholen, een zekere mate van formalisering, overdracht van middelen (tijd en/of geld) en enig verlies van autonomie (Evans & Lunt, 1997). De verschillende voorbeelden in dit hoofdstuk laten zien dat er heel verschillende typen clusters zijn. Duidelijk is dat de in de definitie genoemde elementen niet altijd gelden en soms zelfs geen van alle gelden, terwijl scholen wel in één of ander verband samenwerken. Het vervagen van de grens tussen een cluster en een autonome school maakt het opstellen van definities en typologieën een hachelijke onderneming. Sliwka (2003) gaat dan ook niet veel verder dan netwerken in het onderwijs te omschrijven als een geheel van relatief losse relaties tussen actoren gericht op een gezamenlijk doel.

Uit de beschreven studies wordt duidelijk dat samenwerking of clustervorming in het onderwijs niet een uniek en puur Nederlands proces is. In verschillende landen wordt een decentralisatiebeleid gevoerd. Parallel daaraan, en daar deels zelfs mee verweven, wordt een integratiebeleid in het onderwijs gevoerd. Gevolg daarvan is dat scholen weliswaar meer vrijheid in het formuleren van beleid en het besteden van de middelen krijgen, maar tegelijk ook meer taken en verantwoordelijkheden opgelegd krijgen. Decentralisatie kan ertoe leiden dat een aantal taken en verantwoordelijkheden tussen de individuele school en de regionale/nationale besturen valt. Anders gezegd: de individuele school moet een aantal organisatieprocessen gaan uitvoeren die eigenlijk de schaal van de school te boven gaan.

Het integratiebeleid versterkt dat doordat reguliere scholen ook onderwijs moeten gaan bieden aan leerlinggroepen die aan de school tamelijk ongewone eisen stellen. Dat leidt tot het inhuren van nieuwe expertise, veranderingen in de school- en klassenorganisatie, nieuwe materialen en technieken in de klas, de noodzaak voor aanvullende training en het ten minste op onderdelen herzien van het onderwijsleerproces. Doyle (2002) waarschuwt overigens dat clusteren en herstructureren van de extra zorg voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften niet vanzelf leidt tot inclusief onderwijs. Naast herstructurering is ook ‘reculturing’ nodig: andere leerkrachtattituden, overtuigingen en normen.

Met name in Engeland speelt nog een derde factor een rol. De door de overheid gepropageerde marktwerking in het onderwijs kan leiden tot een energieverlindende competitie tussen scholen. Met het vormen van samenwer-

kingsverbanden 'verdedigen' scholen zich tegen de nadelige gevolgen van decentralisatie, integratie en marktwerking door gezamenlijk de taakverzwaring als gevolg van decentralisatie aan te pakken, door de expertise nodig voor het onderwijs aan leerlingen met problemen samen op te bouwen en door afspraken te maken om de onderlinge competitie te beperken. De winst van die samenwerking lijkt in elk geval in potentie zo groot dat het niet verbazingwekkend is dat samenwerking tussen scholen onder die omstandigheden totstandkomt. Toch blijkt uit de literatuur dat dit soms maar moeizaam gaat en in enkele gevallen ook niet lang duurt. Dat kan onder meer veroorzaakt worden doordat met deelname aan samenwerkingsverbanden van leerkrachten wordt gevraagd twee rollen uit totaal verschillende culturen te combineren: die van de autonome leerkracht in de eigen klas met die van de leerkracht als samenwerkende en verantwoordelijkheid delende collega (Lieberman & Grolnick, 1998).

De beschreven studies geven geen aanleiding de vanaf de werkvloer gestarte clusters ('bottom-up') meer of minder overlevingskansen te geven dan de 'top-down'-clusters. Een typisch startpatroon voor 'bottom-up'-clusters lijkt te zijn dat een bevlogen, charismatisch initiator ('pusher') met visie en een goed betoog over het gemeenschappelijk belang, de vaak al als een informeel netwerk opererende partijen bij elkaar brengt en de formele start van een cluster bewerkstelligt. Typerend voor een 'bottom-up'-cluster lijkt dat gewerkt wordt met tamelijk bescheiden doelen en een vrij informele organisatie om de kans op realisatie binnen een afzienbare periode zo groot mogelijk te maken. Een aantal van de beschreven Engelse 'bottom-up'-clusters en ook bijvoorbeeld het Nederlandse Opsterland-cluster, hebben in de startfase de nodige scepsis en soms ook tegenwerking ontmoet. Een enkele auteur veronderstelt dat dat de clusters extra hecht maakt, maar andere redeneringen zijn hier ook mogelijk. Er kan immers ook betoogd worden, dat de stevige clusters met of zonder tegenwerking toch wel overleven en de zwakkere door tegenwerking hooguit wat vroeger verdwijnen.

Een 'top-down' gestart cluster is vanaf het begin veel bureaucratischer, ontwikkelt zich trager en heeft geen 'pusher' nodig. Een 'top-down'-cluster hoeft geen geschiedenis als netwerk te hebben. Het initiatief voor zo'n cluster komt doorgaans van de lokale/regionale of nationale overheid. De redenen voor dat initiatief liggen in het verlengde van decentralisatie/integratie-operaties: er komen taken en verantwoordelijkheden naar scholen die eigenlijk te omvangrijk zijn. Door het opzetten van clusters kan de overheid delegeren. In Nederland is dit proces op grote schaal te zien en verder zijn er voorbeelden van te vinden in verschillende andere landen. Eén van de lessen die daaruit getrokken kan worden is dat clusters die externe middelen kunnen verwerven en werkelijk middelen te verdelen hebben, eerder een goede interne organisatie zullen opzetten en instandhouden dan clusters die bestaan om ervaringen te delen, van elkaar te leren en elkaar te ondersteunen. In het laat-

ste geval hebben de partners in het samenwerkingsverband te verschillende belangen om veel en voor langere termijn in het cluster te investeren.

Goed draaiende clusters, zeker als ze zich ontwikkelen tot nog hechtere vormen van samenwerking (federaties), kunnen een nieuwe machtsfactor worden (Busher & Hodgkinson, 1995). Echter, uit enkele van de hiervoor geschetste clusters blijkt ook dat samenwerking met andere instanties niet altijd even soepel verloopt. In veel gevallen is er een conflict over het opnieuw (en anders) vaststellen van verantwoordelijkheden en taken. Het risico bestaat dat na verloop van tijd de verdergaande formalisering in zo'n cluster tot een zekere mate van vervreemding van de oorspronkelijke partners leidt (Van Aalst, 2003). Als die hun gevoel van betrokkenheid verliezen zullen ze proberen hun deelname te beëindigen en iets nieuws te starten.

De opbrengst van samenwerkingsverbanden van scholen lijkt positief gewaardeerd te worden. Lankshear (1995) is zelfs van mening dat de voordelen van samenwerking zo groot zijn dat op lange termijn de meeste scholen een vorm van samenwerking zullen zoeken. In de besproken landen blijken clusters een rol te vervullen in het bestrijden van isolatie in kleine scholen, in het dempen van marktmechanismen, in het organiseren van onderwijs aan leerlingen met problemen en in het verbeteren van het onderwijs. De sleutelwoorden achter dat succes zijn: gebruikmaken van 'economies of scale', beslissingsbevoegdheid en het delegeren van verantwoordelijkheid naar de direct betrokkenen en het leren van elkaar. Daarmee is niet gezegd dat de ingrediënten zijn voor een zeker succes. Zeker de 'bottom-up'-clusters die niet succesvol zijn houden immers al snel op te bestaan. Het beschrijven van al langer bestaande clusters draait daarom algauw uit op een succesverhaal. Een feit blijft dat die clusters kennelijk aan een behoefte van de partners voldoen.

Het al dan niet voldoen aan een door alle deelnemers ervaren behoefte die op het niveau van de individuele school niet vervuld kan worden (Evans et al., 1999), lijkt ook voor het succes van de Nederlandse samenwerkingsverbanden WSNS een cruciaal punt. De Nederlandse samenwerkingsverbanden zijn 'top-down' opgezet en doorgaans niet gestart vanuit een eigen behoefte tot samenwerking. De meest dringende reden voor samenwerking is het deel van het zorgbudget dat direct ter beschikking gesteld is van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen dat deel van het zorgbudget geheel te besteden in de scholen voor speciaal basisonderwijs zijn minder gemotiveerd deel te nemen in een samenwerkingsverband. De situatie is dan immers nauwelijks anders dan voor de oprichting van de samenwerkingsverbanden (verwijzing via een (smalle) PCL naar scholen voor speciaal basisonderwijs in plaats van via toelatingscommissies naar LOM- en MLK-scholen). Die samenwerkingsverbanden hebben voor de deelnemers nauwelijks een functie en het internationale onderzoek naar clusters laat zien dat dat netwerken met een informeel karakter blijven die op den duur

verdwijnen. Met de vigerende regelgeving in Nederland zullen de samenwerkingsverbanden niet feitelijk kunnen verdwijnen, maar een deel ervan zal alleen op papier nog bestaan.

De deelnemers aan de samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen een belangrijk deel van het zorgbudget in het regulier onderwijs te besteden, hebben veel meer reden betrokken te blijven bij het samenwerkingsverband. Daar wordt immers gezamenlijk besloten over de vorm van de extra hulp aan leerlingen met problemen en over de verdeling van die hulp over de scholen. Niet actief deelnemen in het samenwerkingsverband resulteert vrijwel zeker in een verlies aan verwijzingsmogelijkheden en middelen voor extra hulp aan de eigen leerlingen. Verder is de kans dat in een actief samenwerkingsverband ook op andere terreinen samenwerking gerealiseerd wordt groter en kan de opbrengst voor individuele scholen verbreed worden.

Te overwegen valt of de 'top-down' start van de samenwerkingsverbanden in Nederland het nu ook nodig maakt 'top-down' structurele redenen voor samenwerking op te leggen. Dat zou kunnen door bijvoorbeeld voor te schrijven dat het deel van het zorgbudget dat direct ter beschikking van het samenwerkingsverband wordt gesteld, na een overgangperiode in de reguliere scholen ingezet moet worden. Dat staat haaks op de trend naar decentralisatie, maar dat gold ook al voor het voorgeschreven opzetten van samenwerkingsverbanden. Het is wel in lijn met het integratiestreven achter het WSNS-beleid. Wellicht is het de laatste duw die nodig is om leerlingen weer samen naar school te krijgen.

Literatuur

- Aalst, H.F. van (2003). Networking in society, organisations and education. In OECD, *Networks of innovation, towards new models for managing schools and systems* (pp. 33-40). Paris: OECD.
- Barnes, M.K. (1999). Strategies for collaboration: A collaborative teaching partnership for an inclusive classroom. *Reading and Writing Quarterly*, 15(3), 233-239.
- Busher, H., & Hodgkinson, K. (1995). Managing interschool networks: Across the primary/secondary divide. *School organization*, 15(3), 329-340.
- Cartwright, S., & Cooper, C.L. (1993). The psychological impact of merger and acquisition on the individual. *Human-Relations*, 46, 327-347.
- Department of Education and Science. (1988). *Education Reform Act: Local management of schools*. London: DES.
- Department for Education. (1993). *Education Act*. London: HMSO.
- Doyle, L.H. (2002). Leadership and inclusion: Reculturing for reform. *International Journal for Educational Reform*, 11(1), 38-62.
- Elsass, P.M., & Veiga, J.F. (1994). Acculturation in acquired organizations: A force field perspective. *Human-Relations*, 47, 431-453.

- Emans, B.J.M. (1997). *Vicissitudes of interorganizational collaboration*. Paper presented at the International Seminar on Clusters in Education, GION, University of Groningen, The Netherlands.
- Emanuelsson, I., & Persson, B. (1997). *Clustering in the Swedish comprehensive school. An effective use of educational resources?* Paper presented at the International Seminar on Clusters in Education, GION, University of Groningen, The Netherlands.
- Epanchin, B.C., & Colucci, K. (2002). The professional development school without walls. *Remedial and Special Education*, 23(6), 349-358.
- Evans, J., & Lunt, I. (1994). *Markets, competition and vulnerability: Some effects of recent legislation on children with special needs*. London: Tufnell Press.
- Evans, J., & Lunt, I. (1997). *Collaborative strategies to beat the market*. Paper presented at the International Seminar on Clusters in Education, GION, University of Groningen, The Netherlands.
- Evans, J., Lunt, I., Wedell, K., & Dyson, A. (1999). *Collaborating for effectiveness. Empowering schools to be inclusive*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Fletcher-Campbell, F., Meijer, C.J.W., & Pijl, S.J. (1999). Integration Policy and Practice. In R.J. Bosker, B.P.M. Creemers, & S. Stringfield (Eds.), *Enhancing educational excellence, equity and efficiency* (pp. 65-88). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Gains, C. (1997). *Collaborating to meet special educational needs: Issues and directions*. Paper presented at the International Seminar on Clusters in Education, GION, University of Groningen, The Netherlands.
- Galton, M., Fogelman, K., Hargreaves, L., & Cavendish, S. (1991). *The rural schools curriculum enhancement national evaluation project*. London: DES.
- Gewirtz, S., Ball, S.J., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Gross, J. (1996). The weight of parental evidence, parental advocacy and resource allocation to children with statements of special educational needs. *Support for Learning*, 11(1), 3-8.
- Kivirauma, J., & Kivinen, O. (1988). The school system and special education: Causes and effects in the 20th century. *Disability, Handicap & Society*, 3(2), 153-166.
- Kok, J. (1997). *Startnotitie voor de conferentie over 'netwerkvorming in relatie tot decentralisatie van in het primair onderwijs'*. Paper presented at the International Seminar on Clusters in Education, GION, University of Groningen, The Netherlands.
- Lankshear, D. (1995). *Small schools*. London: the National Society.
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet [LPO]. (1994). *Läroplaner för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Lieberman, A., & Grolnick, M. (1998). Educational reform network: Changes in the forms of reform. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *International handbook of educational change* (pp. 710-729). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Marchesi, A., Martin, E., Arias, R.M., Tiana, A., & Moreno, A. (2003). An

- evaluation network for educational change. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 43-56.
- McMahon, B., Browning, S., & Rose-Colley, M. (2001). A school-community partnership for at Risk students in Pennsylvania. *Journal of School Health*, 71(2), 53-56.
- Meijer, C.J.W., Pijl, S.J., & Hegarty, S. (Eds.). (1994). *New perspectives in special education*. London: Routledge.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1984). *Innovation up close: How school improvement works*. New York: Plenum Press.
- Mostert, M.P. (1998). *Interprofessional collaboration in schools*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Ormsbee, C.K., & Haring, K.A. (2000). Rural preassessment team members' perceptions of effectiveness. *Rural Special Education Quarterly*, 19(1), 17-25.
- Pijl, S.J. (1997). *Integratie van regulier en speciaal onderwijs*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Pijl, S.J., Meijer, C.J.W., & Hegarty, S. (Eds.). (1997). *Inclusive education. A global agenda*. London: Routledge.
- Powell, J. (1991). Neither market nor hierarchy: Network forms of organisation. In J. Thompson, J. Francis, R. Levacic, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life* (pp. 265-276). London: Sage.
- Rees, R., & Woodward, S. (1998). Twinned schools in Ontario: A description and comparison. *Journal of Research in Rural Education*, 14(1), 26-33.
- Ribchester, C., & Edwards, W.J. (1998). Co-operation in the countryside: Small primary school clusters. *Educational Studies*, 24(3), 281-293.
- Sanders, M.G., & Harvey, A. (2002). Beyond the school walls: A case study of principal leadership for school-community collaboration. *Teachers College Record*, 104(7), 1345-1368.
- Sliwka, A. (2003). Networking for educational innovation: A comparative analysis. In OECD, *Networks of innovation, towards new models for managing schools and systems* (pp. 49-63). Paris: OECD.
- Statens Institut för Handikappfrågor i skolan [SIH]. (1996). *Bilden av skolan. Skolverkets Rapport nr. 100*. Stockholm: SIH.
- Thompson, G., Francis, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London: Sage.
- Williams, I., & Thorpe, R. (1998). Small primary schools in rural Wales: Frameworks of collaboration. *Journal of research in rural education*, 14(3), 161-171.
- Yates, R. (2001, July). *Small schools face the challenge. A case study of a group of small rural schools in New Zealand*. Paper presented at SPERA national conference, Australia.

4. INZICHT IN INCLUSIE¹

Cor J.W. Meijer

4.1 Inleiding

Discussies over de opvang van leerlingen met problemen in het regulier onderwijs gaan meestal over de voorwaarden waaronder eventuele integratie van die leerlingen zou kunnen of moeten plaatsvinden. Kenmerkend voor de zorgverbredingsdiscussie in de jaren zeventig en tachtig, maar ook voor de huidige WSNS- en LGF-debatten, is de aandacht voor onderwerpen als financiering, organisatievormen, klassengrootte, wettelijke kaders, regionale samenwerking en dergelijke. Veel minder aandacht wordt besteed aan het kernvraagstuk waar het bij integratie of inclusie om draait: hoe om te gaan met verschillen in de klas? Immers, ook al wordt aan alle voorwaarden voldaan, de leerkracht in de gewone klas blijft uitgedaagd door de vraag hoe een efficiënte en effectieve benadering in de klas te ontwikkelen en uit te voeren die recht doet aan alle kinderen. Van inclusie komt niets terecht als op het niveau van de aanpak in de reguliere klas geen veranderingen worden doorgevoerd.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de in het buitenland bekende aanpakken van inclusief onderwijs in de klas. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de bevindingen van het 'Classroom and School Practice'-project van de European Agency for Development in Special Needs Education (Meijer, 2003). Aan dat project hebben 15 Europese landen actief deelgenomen en het project wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan activiteiten. In de eerste fase is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan in de deelnemende landen gericht op het beschrijven van de stand van zaken van effectief inclusief onderwijs. Verder is in deze fase een internationale (vooral Amerikaanse) literatuurstudie uitgevoerd. Dit deel van het project gaat in op de vraag welke werkwijzen aantoonbaar effectief zijn in inclusief onderwijs.² In de tweede

1. Deze tekst is gebaseerd op een studie door de auteur verricht in opdracht van de European Agency for Development in Special Needs Education.

2. De gebruikte literatuur is te raadplegen in het E-book: Meijer, C.J.W. (2001) *Inclusive Education and Classroom Practices*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education. Deze is gratis te downloaden via de website van de Agency: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm

fase zijn concrete voorbeelden van 'good practice' geselecteerd en systematisch beschreven. In de laatste fase zijn bezoeken tussen verschillende landen georganiseerd om de uitwisseling van kennis en ervaringen te maximaliseren.

De studie van Meijer (2003) is gericht op effectieve werkwijzen in inclusief onderwijs op het niveau van de klas. In algemene zin kan worden gesteld dat de praktijk van inclusief onderwijs in hoge mate afhangt van de invulling die de leerkracht eraan geeft. Wat leerkrachten doen in de klas hangt vervolgens weer samen met hun opleiding, ervaringen, overtuigingen en houdingen en met de situatie in de klas, de school en factoren buiten de school (lokale en regionale voorzieningen, beleid, financiering, etc.). Maar de leerkracht is uiteindelijk de bepalende factor voor het realiseren van inclusief onderwijs in de praktijk. De manier waarop leerkrachten inclusief onderwijs op het niveau van de klas realiseren kan echter heel verschillend zijn.

De hoofdvraag is dan ook: Hoe kan worden omgegaan met verschillen in de klas? En: Aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor het succesvol kunnen omgaan met verschillen?

In eerste instantie betekent dit dat er een antwoord nodig is op de vraag '*wat werkt*' in inclusief onderwijs. Verder is kennis over '*hoe*' inclusief onderwijs werkt van belang. Ten slotte is het belangrijk te weten '*waarom*'. Daarmee wordt de vraag naar de voorwaarden gesteld.

Door het gebruiken van verschillende informatiebronnen voor de studie – de bevindingen van de literatuurstudies (zowel nationaal als internationaal), casestudies uit alle 15 deelnemende landen en de informatie die is verkregen uit de internationale uitwisselingen van experts – is een holistische benadering van het thema gerealiseerd waarbij zowel bevindingen uit onderzoek als uit de dagelijkse praktijk benut zijn.

4.2 Resultaten: de voorwaarden voor inclusief onderwijs

4.2.1 Interne voorwaarden

Voorwaarden met betrekking tot de leerkrachten

Inclusief onderwijs is in hoge mate afhankelijk van de houding van leerkrachten ten opzichte van leerlingen met specifieke behoeften, maar ook van hun houding aangaande verschillen in de klas en hun bereidheid effectief met deze verschillen om te gaan. In het algemeen wordt de houding van leerkrachten als een bepalende factor in de realisatie van inclusief onderwijs gezien. Als leerkrachten het onderwijs aan alle leerlingen niet accepteren als integraal deel van hun taak, zullen ze proberen de verantwoordelijkheid voor de leerlingen met problemen over te dragen aan iemand anders, bijvoorbeeld een gespecialiseerde collega zoals de intern begeleider. De casestudies laten

zien dat leerkrachten die zich committeren aan inclusief onderwijs ook leerlingen met ernstige beperkingen eerder als een positieve bijdrage aan de klas zien dan als een ‘probleem dat opgelost moet worden’.

Een positieve houding is echter niet genoeg voor het omgaan met verschillen in de klas. Leerkrachten hebben ook behoefte aan adequate methoden en materialen, aan extra tijd, aan kennis en vaardigheden en ervaring. Al deze factoren zijn relevant voor het omgaan met verschillen in de klas.

Het onderwijs aan leerlingen met specifieke behoeften in de reguliere setting vraagt natuurlijk om aanpassing van het standaardcurriculum. Leerkrachten worden geconfronteerd met de vraag hoe aan deze leerlingen instructie gegeven moet worden. Dergelijke leerlingen kunnen behoefte hebben aan meer instructietijd, andere leermethoden en soms aan een specifieke professionele aanpak. In dat geval zullen leerkrachten de behoefte hebben aan meer tijd, materialen en kennis.

Het beschikbaar stellen van extra tijd (bijvoorbeeld door de inzet van onderwijsassistenten) of het uitbreiden van de kennis van leerkrachten (bijvoorbeeld door in-service training, door de hulp in te roepen van collega's of door consultatie van deskundigen binnen en buiten de school), zijn manieren om de noodzakelijke middelen voor inclusief onderwijs te vergroten, maar leerkrachten moeten ook de beschikbare middelen herschikken over de leerlingen in de klas. Leerkrachten kunnen bijvoorbeeld goed presterende leerlingen aanmoedigen meer zelfstandig te werken, meer gebruik te maken van computers en elkaar te helpen (samenwerkend leren of ‘peer-tutoring’), zodat meer instructietijd overblijft voor leerlingen met specifieke behoeften.

Een ander belangrijk punt op leerkrachtniveau ten slotte, is het inzicht en de vaardigheden van de leerkracht met betrekking tot het verbeteren van de sociale relaties tussen leerlingen. Vooral voor leerlingen met problemen (en hun ouders) zijn betekenisvolle interacties met andere leerlingen van het grootste belang. De leerkracht moet daar niet alleen oog voor hebben maar ook weten hoe deze interacties en relaties ontwikkeld kunnen worden.

Voorwaarden met betrekking tot de school

Het is duidelijk dat de zorg voor leerlingen met problemen niet alleen een kwestie is van het realiseren van de noodzakelijke voorwaarden in de klas. De organisatiestructuur op schoolniveau bepaalt de hoeveelheid en het type middelen op klassenniveau. Flexibele ondersteuning binnen de school door bijvoorbeeld collega's, de schooldirecteur, en/of gespecialiseerde leerkrachten is nodig.

Ondersteuning kan ook beschikbaar gesteld worden door andere instellingen, zoals de schooladviesdienst of ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. In een aantal landen (bijv. Nederland en Engeland) levert de onderlinge samenwerking van reguliere scholen additionele middelen op

voor het onderwijs aan leerlingen met beperkingen. Het mag duidelijk zijn dat de gecombineerde creativiteit, kennis en ervaring en de middelen van een groep scholen die van de individuele school overstijgen. De extra mogelijkheden van samenwerkende scholen voor het omgaan met leerlingen met beperkingen kunnen essentieel zijn voor het realiseren van inclusief onderwijs.

Daarentegen kan een hoge mate van autonomie de ontwikkeling naar inclusief onderwijs bedreigen. De ondersteuning van leerlingen met beperkingen vereist juist coördinatie tussen scholen, vooral wanneer de scholen niet erg groot zijn.

Speciale aandacht is nodig voor de rol van de directie. Niet alleen is de directie belangrijk voor de organisatie van de ondersteuning van de leerkrachten, maar inhoudelijk leiderschap is ook een bepalende factor in inclusief onderwijs. Vaak is de directeur de sleutelfiguur die veranderingen in de school kan implementeren en nieuwe ontwikkelingen en processen kan initiëren. Tot de belangrijkste verantwoordelijkheden van de directie behoren het organiseren van een teamaanpak en het blijven vestigen van de aandacht op de hoofdzaken.

Het gebruik van de beschikbare financiële middelen in scholen moet op flexibele wijze georganiseerd worden. De voorbeelden van 'good practice' (Zie de website van de European Agency: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm) laten zien, dat scholen zoveel mogelijk vrijheidsgraden moeten hebben bij het gebruik van financiële middelen, in overeenstemming met de eigen wensen en visie. Bureaucratie dient hier vermeden te worden en ook leerlingen zonder of met relatief geringe problemen zouden moeten kunnen profiteren van de beschikbare middelen als de leerkrachten dit nodig of wenselijk achten.

Soms is het nodig aandacht te besteden aan kleine speciale groepen. Tijdelijke instructie buiten de klas maakt het in sommige gevallen mogelijk leerlingen juist in de reguliere klas te handhaven. Leerkrachten maken dan ook gebruik van tijdelijke opvangmogelijkheden buiten de klas. Het is belangrijk dat aan deze opvangmogelijkheden op een natuurlijke en flexibele manier vorm wordt gegeven en dat ze er niet alleen zijn voor leerlingen met problemen, maar voor alle leerlingen in de klas.

4.2.2 Externe voorwaarden

Beleid en financiering

Inclusie in scholen moet stevig worden ondersteund door een duidelijk overheidsbeleid. Voor de bevordering van het implementatieproces zou de overheid inclusief onderwijs moeten onderschrijven en duidelijk moeten maken welke doelen zouden moeten gelden voor het onderwijsveld.

Verder zouden overheden de voorwaarden moeten scheppen voor inclusief onderwijs. Zo zouden de regels in het kader van de financiering inclusief onderwijs moeten stimuleren in plaats van hinderen (Porter, 1997).

Noodzakelijke voorzieningen moeten op een flexibele en gecoördineerde manier beschikbaar worden gesteld. Financiering en de daarin vervatte beloningsstructuur spelen een beslissende rol, zoals blijkt uit een studie van Meijer (1999).

Een gevalbeschrijving uit Engeland (zie de website van de European Agency: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm) wijst op zogenaamde 'perverse beloningen', een situatie die zich voordoeft als een school erin slaagt om leerlingen met problemen zodanig te integreren, dat die school geen additionele middelen meer tegemoet kan zien:

that is, the situation whereby schools that are using the full capacity of existing resources in terms of teacher expertise, strategies and time, and thereby containing pupils' special educational needs and assisting their learning are indirectly 'rewarded' for this by being ineligible for additional resourcing on account of the lack of evidence that the pupil's needs are sufficiently severe. This appeared to be the case to a certain extent at this school. Through the rigorous application, monitoring and review of programmes, pupils were maintained in mainstream classes when, in other situations, they might not have been.

Een zogenaamd 'throughput-model' op regionaal (gemeentelijk) niveau lijkt de meest kansrijke manier van financiering. In zo'n model worden budgetten voor speciale onderwijsbehoeften gedelegeerd van het centrale niveau naar regionale instellingen (gemeenten, districten, schoolclusters). De beslissingen over de verdeling van middelen en over de leerlingen die extra speciaal onderwijs krijgen aangeboden worden dan op regionaal niveau genomen. Het lijkt hierbij aan te raden dat de instelling die beslist over de toekenning van de extra middelen, niet alleen gebruik kan maken van onafhankelijke expertise in het onderwijs aan leerlingen met problemen, maar ook de middelen heeft om ondersteunende diensten te leveren.

Verder blijkt uit het onderzoek van Meijer (1999) dat inclusief onderwijs gemakkelijker te realiseren is in een gedecentraliseerd financieringsmodel dan in een meer gecentraliseerd model. Bij een centraal voorgeschreven aanpak kan de nadruk te veel gelegd worden op de organisatorische kenmerken van dat specifieke model zonder dat dat leidt tot een inclusieve praktijk. Lokale organisaties met een zekere mate van autonomie zijn veel beter in staat veranderingen in het bestaande systeem door te voeren. Om die reden is een gedecentraliseerd model vermoedelijk meer kosten-efficiënt en biedt het minder mogelijkheden voor ongewenste vormen van strategisch gedrag. maar ook bij een gedecentraliseerde benadering blijft het nodig dat de centrale overheid duidelijk aangeeft welke doelen nagestreefd dienen te worden. De beslissingen over de manier waarop die doelen dan

gerealiseerd worden, kunnen vervolgens worden overgelaten aan lokale organisaties.

Leiderschap

Beleidsmakers, niet alleen op nationaal niveau, maar ook op het niveau van gemeenten, school districten of -clusters, hebben een essentiële rol in het vertalen van het overheidsbeleid naar de praktijk en in de implementatie ervan. Daarmee is schoolleiderschap een voorwaarde voor effectief inclusief onderwijs.

Verder kunnen extra stimulerende maatregelen nodig zijn om de motivatie en het enthousiasme van alle betrokkenen te vergroten. Inclusief onderwijs vereist ondersteuning van buiten de school en de presentatie van voorbeelden van 'good practice' kan vooral in de eerste fasen van de ontwikkeling angst en twijfel wegnemen.

Regionale coördinatie en samenwerking

Coördinatie en samenwerking tussen alle betrokken instellingen (gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs) buiten de school en tussen school en ouders, komt de leerlingen met problemen uiteindelijk ten goede. De additionele hulp moet op een geplande en georganiseerde manier worden aangeboden.

Ouders

De betrokkenheid van ouders in inclusieve scholen kan niet onderschat worden. Zij moeten niet alleen gezien worden als de 'klanten' van onderwijs, maar ook als 'deelnemers'. Het is cruciaal dat ook aan hun behoeften aandacht wordt besteed. Zij hebben vaak behoefte aan contact met een persoon die ze kunnen vertrouwen. Ze zouden een belangrijke rol moeten hebben en geïnformeerd moeten worden over alle details van de planning, implementatie, evaluatie en structuur en inhoud van de samenwerking tussen de school en organisaties en professionals buiten de school.

Verder spelen ouders een actieve rol in de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van handelingsplannen. In sommige situaties kunnen ze ook voor 'een extra paar handen' in of buiten de klas zorgen, hetgeen verlichting van de taken van de leerkracht betekent.

4.3 Resultaten: effectieve werkwijzen in inclusief onderwijs

4.3.1 Inleiding

De landen die hebben deelgenomen aan het ‘Classroom and School Practice’-project (Meijer, 2003) hebben verslag gedaan van ‘good practices’ van inclusief onderwijs. In deze paragraaf wordt een samenvatting van de conclusies gegeven aan de hand van drie thema’s.

In de eerste plaats wordt het van belang geacht aandacht te besteden aan de typen problemen die leerlingen met zich meebrengen en waarvan leerkrachten en andere professionals vinden dat deze moeilijk te hanteren zijn. De nadruk ligt hier op de kenmerken van leerlingen die geïntegreerd (of gesegregeerd) worden. Met andere woorden: welke groep leerlingen levert de grootste problemen op in de reguliere setting? Ten tweede wordt ingegaan op de uitdagingen in het onderwijsproces zelf: wat zijn de belangrijkste (onderwijs-)knelpunten in het onderwijs zelf als het gaat om de inclusie van leerlingen met problemen in de reguliere klas? Ten derde, en hier ligt het zwaartepunt van de studie, hebben de landen een antwoord gegeven op de vraag wat succesvolle aanpakken in het onderwijs zijn en welke factoren effectief lijken in inclusief onderwijs.

4.3.2 De meest lastige leerlingproblemen

Op de vraag wat de meest lastige leerlingproblemen zijn, is door de deelnemende landen een eensluidend antwoord gegeven. Gedrags-, sociale en/of emotionele problemen worden genoemd als de grootste uitdaging in het kader van inclusief onderwijs. Dit omvat ook de problemen met betrekking tot ongemotiveerde leerlingen.

Enkele landen refereren aan andere – en soms heel specifieke – typen speciale behoeften die in het kader van inclusief onderwijs problemen opleveren. Voorbeelden daarvan zijn ADHD, dyslexie, autisme, specifieke leer- en schrijfmoeilijkheden, intellectuele beperkingen, ernstige auditieve en meervoudige beperkingen. Maar deze werden in slechts enkele landen genoemd, terwijl de positie van leerlingen met gedragsproblemen door vrijwel alle landen centraal is gesteld.

4.3.3 Problemen in het onderwijs

Het omgaan met verschillen en verscheidenheid in de klas is één van de grootste uitdagingen in de klassen in Europa. Inclusief onderwijs kan op verschillende manieren en op verschillende niveaus worden georganiseerd, maar uiteindelijk is het de leerkracht die om moet gaan met een grotere diversiteit in de klas en die het curriculum zo moet aanpassen dat adequaat op de behoeften van alle leerlingen, inclusief leerlingen met problemen en hoogbegaafde leerlingen, wordt ingegaan.

Bij het omgaan met verschillen in de klas hebben leerkrachten extra hulp of ondersteuning nodig van collega's of andere professionals van binnen of buiten de school. Het kan voorkomen dat een leerling speciale hulp of instructie nodig heeft die niet tijdens de lessen kan worden gegeven door de leerkracht. Dan is de inzet van andere leerkrachten en ondersteunend personeel nodig en vormen aspecten als flexibiliteit, goede planning, samenwerking en 'team-teaching' een nieuwe uitdaging. In het geval van bijvoorbeeld team-teaching is dat niet alleen relevant op het niveau van de klas, maar ook op dat van de school. Soms is hulp van bijvoorbeeld ambulante begeleiders nodig en dan is het belang van flexibiliteit, goede planning, samenwerking en coördinatie evident. Inclusief onderwijs houdt namelijk meer in dan alleen het omgaan met verschillen in de klas. Het impliceert ook samenwerking in de klas en team-teaching en het vraagt om een goede coördinatie tussen de leerkrachten en professionals van verschillende ondersteuningsinstellingen.

4.3.4 Effectieve werkwijzen

Een eerste conclusie van de studie van Meijer (2003) is dat de casestudies en de discussies met de experts laten zien dat in verschillende Europese landen inclusieve klassen bestaan. Verder laat de studie zien dat wat goed is voor leerlingen met problemen, ook goed is voor de andere leerlingen in de klas.

De studie wijst op ten minste vijf groepen factoren die effectief lijken voor inclusief onderwijs. Zowel de literatuurstudie als de analyse van de casestudies onderstreept het belang van deze factoren. De conclusies in de literatuur en de opinies van de experts laten zien dat leerlingen (met en zonder problemen) en leerkrachten van de volgende benaderingen profiteren.

Team-teaching

De studie van Meijer (2003) laat zien dat inclusief onderwijs versterkt wordt door een aantal benaderingswijzen in de klas die gebundeld kunnen worden onder de noemer 'team-teaching' of 'co-teaching'. Leerkrachten kunnen de opdracht van inclusief onderwijs niet in hun eentje aan; zij zijn aangewezen op samenwerking met collega's en zij hebben behoefte aan praktische en flexibele ondersteuning van collega's. De literatuur wijst erop dat deze werkwijze effectief lijkt te zijn voor zowel de schoolprestaties als de sociale ontwikkeling van leerlingen met problemen. Duidelijk is dat de extra hulp en ondersteuning flexibel, goed gecoördineerd en gepland moet zijn.

De gevalsbeschrijving uit *Noorwegen* (tenzij een andere bron wordt vermeld, zie voor de gevalsbeschrijvingen de website van de European Agency: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm) laat zien dat in het onderwijs het bestaan van teams een erg belangrijk element is. Het werk in de klas wordt gekenmerkt door een hoge mate van coördinatie.

De leerkrachten zijn verdeeld in teams per onderwijsfase zodat de leerlingen niet te

veel volwassenen om zich heen hebben. Het team dekt alle vakgebieden van die fase. Leerkrachten met een aanvullende opleiding in speciaal onderwijs worden ook in deze teams ondergebracht en vormen niet een apart speciaal onderwijs team.

Samenwerkend leren

De studie van Meijer (2003) laat zien dat samenwerkend leren of 'co-operative learning' effectief is in zowel cognitieve als affectieve (sociaal-emotionele) domeinen van het leren en ontwikkelen van kinderen. Leerlingen die elkaar helpen, met name in een systeem van flexibele en doordacht opgezette groepeeringsvormen, blijken baat te hebben bij deze werkwijze. Verder zijn er geen indicaties dat de beter presterende leerlingen er nadeel van zouden ondervinden.

Uit de Nederlandse gevalbeschrijving blijkt het volgende:

Samenwerkend leren bleek mogelijk met de leerling met beperkingen in de positie van de tutor. De leerling met ernstige gedragsproblemen (verder aangeduid als 'A') treedt ook op als tutor voor de jongere leerlingen. In tegenstelling tot alle verwachtingen is A geweldig populair bij de jongere leerlingen. Het is de taak van de tutor om een taak te kiezen, er voor te zorgen dat de groep begint met de taak en dat eventuele problemen worden opgelost. Omdat groepen leerlingen overal in de school aan het werk zijn, komt het wat chaotisch over en zeker in het begin deed A niets. Maar met wat begeleiding heeft A zich ontwikkeld tot een goede tutor.

Systematische aanpak van gedragsproblemen

Vooraf voor leerkrachten die staan voor de vraag hoe leerlingen met sociale en/of gedragsproblemen in de klas te benaderen, laten de bevindingen in de landen en in de internationale literatuur zien, dat een systematische werkwijze om ongewenst gedrag in de klas aan te pakken, een effectief middel is om de hoeveelheid en intensiteit van de verstoringen tijdens de lessen te verminderen. Duidelijke regels en grenzen in de klas, doorgesproken met alle leerlingen, zijn (samen met geschikte beloningen) aantoonbaar effectief.

De gevalbeschrijving van IJsland laat het volgende zien:

Een gedragsmodificatiesysteem is geïntroduceerd en wordt nu consequent toegepast. Alhoewel het systeem geïntroduceerd is op initiatief van de leerkracht, illustreert het het belang van een goed gecoördineerde implementatie van methoden, en zonder dat zou het niet werken.

Als hij twee sterren kwijt raakt in een week, mag hij niet meedoen aan het vrijdagmiddag programma, een vrij in te vullen onderdeel waarin de klas verschillende leuke dingen doet.

In Engeland benaderen ze het als volgt (zie Meijer, 2001):

'Circle time' wordt op grote schaal toegepast in het basisonderwijs. Het gaat om

regelmatig geplande onderdelen van het curriculum waarin leerlinggroepen de mogelijkheid hebben om na te denken en ervaringen, zorgen, goede en slechte zaken met elkaar te delen en te bespreken en oplossingen voor te stellen. Het wordt gebruikt om de interactie in de groep te verbeteren en om pesten tegen te gaan (door leerlingen te stimuleren elkaar te respecteren). De nadruk wordt gelegd op strikte naleving van de regels (bijv. niemand wordt uitgelachen, ieder gaat op z'n beurt), waarbij de groep de regels formuleert.

Heterogeen groepeeren

Heterogeen groepeeren en een meer gedifferentieerde aanpak in het onderwijs zijn noodzakelijk en effectief bij het omgaan met een verscheidenheid aan leerlingen in de klas. Gerichte doelen, alternatieve leerwegen, flexibele instructie en het verwerpen van homogene groepeeringsvormen bevorderen inclusief onderwijs.

Deze conclusie is van groot belang in het kader van de behoefte in veel landen om om te kunnen gaan met heterogeniteit in de klas. Uiteraard is heterogeen groepeeren ook een voorwaarde voor samenwerkend leren.

In de gevalsbeschrijving van Finland staat:

De leerlingen zijn verdeeld in vier heterogene groepen (elk met een eigen kleur). Als het nodig is worden twee groepen gecombineerd voor een deel van het onderwijs. De grootte van de onderwijsgroepen hangt af van het vakgebied. Zo wordt bijvoorbeeld bij muziek, natuurkunde en tekenen gewerkt in grotere groepen, maar bij rekenen en taal zijn de groepen kleiner. Flexibele tijdschema's zorgen er voor dat niet alle leerlingen op hetzelfde moment op school zijn.

Bij rekenen en taal wordt rekening gehouden met het verschil in vaardigheden van de leerlingen en zijn kleine onderwijs groepen gevormd. Het doel van het werken in niveaugroepen is de leerlingen meer individuele instructie te bieden en hun prestatie-motivatie te verhogen. Bijvoorbeeld in het taalonderwijs zijn de leerlingen onderverdeeld in niveaugroepen die op verschillend niveau werken; zo werkt een groep met letter – klank overeenstemming, een andere leest korte teksten en de derde groep verkent de kinderliteratuur.

In de Oostenrijkse gevalsbeschrijving staat het volgende:

Er is gekozen voor een vorm van gezamenlijke onderwijs van kinderen met verschillende vaardigheden van groep 1 tot groep 4 in één klas in het basisonderwijs. Het doel is selectie te voorkomen en de verschillende vaardigheden en leertempo's te respecteren gedurende het basisonderwijs. De voordelen van deze werkwijze liggen op het cognitieve en vooral op emotioneel en sociaal niveau.

De groep verandert nauwelijks, daardoor kunnen sociale relaties zich over langere tijd ontwikkelen. Dat is vooral goed voor leerlingen die als moeilijk bekend staan. De relatief zwakkere leerlingen blijven niet steeds de achterblijvers in de groep, omdat er elk jaar weer nieuwe en jonge leerlingen bijkomen. Dit versterkt sociale processen en

het zorgen voor elkaar als onderdelen van een dagelijkse routine. Begaafde kinderen leren sneller, omdat de oudere leerlingen als een model werken en ondersteuning geven. Tenslotte, de heterogene groep is goed voor kinderen met problemen, omdat er meer mogelijkheden zijn je even terug te trekken of om bevriend te worden met leerlingen met een vergelijkbare ontwikkelingsleeftijd.

Effectief onderwijs

Inclusief onderwijs wordt tevens bevorderd door het toepassen van een aantal lessen uit het onderzoek naar effectieve scholen en effectieve instructie: het stellen van doelen, onderwijs gebaseerd op registratie van vorderingen, evaluatie, hoge verwachtingen, directe instructie en feedback. De gevalsstudies laten ook zien dat het belangrijk is dat er één standaardcurriculum wordt gehanteerd voor alle leerlingen. Dat curriculum moet dan wel worden aangepast, niet alleen voor de leerlingen met problemen, maar ook voor de hoogbegaafden. In de meeste landen wordt deze toespitsing van het curriculum vormgegeven in het handelingsplan. Maar belangrijk is dat het handelingsplan past binnen en voortvloeit uit het standaardcurriculum.

Ten slotte hebben de bij het project betrokken experts erop gewezen dat het risico bestaat dat er te veel nadruk komt op individualisering binnen inclusieve scholen. Heterogene groeperingsvormen geven de mogelijkheid verschillende vormen van differentiatie te realiseren, waarbij leerlingen verschillende doelen op verschillende wijzen kunnen bereiken. Maar benadrukt wordt dat dit op een effectieve en gerichte manier dient te gebeuren.

4.4 Conclusies

Gebaseerd op de internationale literatuurstudie van Meijer (2001), de beschrijving en analyse van casestudies in 15 Europese landen (zie de website van de European Agency: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm), een uitwisselingsprogramma van experts uit zeven landen en verschillende discussies met de experts, is een aantal ideeën over de ontwikkeling van de praktijk van inclusief onderwijs ontwikkeld.

De casestudies en de discussies met de experts wijzen uit dat er in verschillende Europese landen inclusieve klassen bestaan. Verder blijkt dat wat goed is voor leerlingen met problemen, ook goed is voor de andere leerlingen in de klas. Gedrags-, sociale en/of emotionele problemen vormen de grootste uitdaging als het gaat om het realiseren van inclusief onderwijs en leerkrachten zien het omgaan met verschillen in de klas als één van de grootste uitdagingen.

Op grond van de casestudies en de landenbeschrijvingen lijken de volgende voorwaarden een centrale rol te spelen in de praktijk van inclusief onderwijs:

- Inclusie is afhankelijk van de houding van de leerkrachten ten opzichte van de leerlingen met problemen, van hun vermogen sociale relaties te verbeteren, van hun houding tegenover verschillen in de klas en hun bereidheid effectief met deze verschillen om te gaan.
- Leerkrachten moeten kunnen beschikken over vaardigheden, expertise, kennis, pedagogische benaderingen, adequate onderwijsmethoden en materialen en tijd, om effectief om te gaan met verschillen in de klas.
- Leerkrachten hebben behoefte aan ondersteuning van binnen en buiten de school. Leiderschap op het niveau van de schooldirecteur, het schoolbestuur en de overheid is cruciaal. Regionale samenwerking tussen ouders en betrokken instellingen is een voorwaarde voor effectief inclusief onderwijs.
- De overheid moet duidelijk aangeven wat de visie op inclusief onderwijs is en de voorwaarden voor een flexibel gebruik van middelen scheppen.

De bevindingen aangaande inclusief onderwijs in de klas laten vijf groepen factoren zien, die bepalend zijn in inclusief onderwijs:

- *Team-teaching*
Leerkrachten hebben behoefte aan samenwerking met en ondersteuning door collega's binnen de school en professionals van buiten de school.
- *Samenwerkend leren*
Samenwerkend leren of 'peer tutoring' is een effectieve werkwijze voor het bevorderen van de cognitieve en affectieve (sociaal-emotionele) ontwikkeling.
- *Systematische aanpak van gedragsproblemen*
Een systematische werkwijze voor het omgaan met ongewenst gedrag in de klas is een effectieve manier om het aantal en de ernst van de verstoringen van de lessen aan te pakken. Duidelijke regels en grenzen in de klas (met een bijpassende beloningsstructuur), doorgesproken met alle leerlingen, zijn aantoonbaar effectief.
- *Heterogeen groeperen*
Heterogeen groeperen en een meer gedifferentieerde aanpak in het onderwijs zijn noodzakelijk en effectief bij het omgaan met een verscheidenheid aan leerlingen in de klas.
- *Effectief onderwijs*
Bovengenoemde factoren moeten ingepast worden in een effectieve onderwijsbenadering waarbij onderwijs is gebaseerd op diagnostiek en evaluatie, hoge verwachtingen, directe instructie en feedback. Het curriculum moet toegesneden worden op de individuele behoeften en aanvullende ondersteuning kan gebaseerd worden op het handelingsplan. De inhoud van het handelingsplan moet passen binnen het normaal gehanteerde curriculum.

Literatuur¹

- Banerji, M., & Dailey, R.A. (1995). A study of the effects of an inclusion model on students with specific learning disabilities. *Journal of Learning Disabilities, 28*, 511-522.
- Fuchs, L.S., Fuchs, D., Hamlett, C.L., Phillips, N.B., & Bentz, J. (1994). Classwide curriculum-based measurement: Helping general educators meet the challenge of student diversity. *Exceptional Children, 60*, 518-537.
- Fuchs, L.S., Fuchs, D., Hamlett, C.L., & Stecker, P.M. (1991). Effects of curriculum-based measurement and consultation on teacher planning and student achievement in mathematics operations. *American Educational Research Journal, 28*, 617-641; *Exceptional Children 58*, 436-450.
- Fuchs, D., Fuchs, L.S., Mathes, P.G., & Simmons, D.C. (1997). Peer-assisted learning strategies: Making classrooms more responsible to diversity. *American Educational Research Journal, 34*, 174-206.
- Jenkins, J.R., Jewell, M., Leicester, N., Jenkins, L., & Troutner, N.M. (1991). Development of a school building model for educating students with handicaps and at-risk students in general education classrooms. *Journal of Learning Disabilities, 24*, 311-320.
- Kamps, D.M., Barbetta, P.M., Loenard, B.R., & Delaquadri, J. (1994). Classwide peer tutoring: An integration strategy to improve reading skills and promote peer interactions among students with autism and general education peers. *Journal of Applied Behavior Analysis, 27*, 49-61.
- Mastropieri, M.A., Scruggs, T.E., & Manticopoulos, P. (1998). 'A place where living things affect and depend on each other': Qualitative and quantitative outcomes associated with inclusive science teaching. *Science Education, 82*, 163-180.
- Meijer, C.J.W. (1999). *Financing of Special Needs Education*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W. (2001). *Inclusive education and classroom practices*. E-book (www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm), Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W. (2003). *Inclusive education and classroom practices*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Porter, G.L. (1997). Critical elements for inclusive schools. In S.J. Pijl, C.J.W. Meijer, & S. Hegarty (Eds.), *Inclusive education: A global agenda*. (pp. 68-81). London: Routledge.
- Saint-Laurent, L., Dionne, J., Giasson, J., Royer, E., Simbard, C., & Pierard, B. (1998). Academic achievement effects of an inclass service model on students with and without disabilities. *Exceptional Children, 64*, 239-253.
- Salisbury, C., Evans, I., & Palombaro, M. (1997). Collaborative problem-

1. Hier is een selectie gegeven van de literatuur uit de searches die in het kader van het oorspronkelijke literatuuronderzoek is uitgevoerd in met name Amerikaanse databases. Voor nadere informatie over het literatuuronderzoek raadplege men: www.european-agency.org/IECP/IECP_intro.htm

- solving to promote the inclusion of young children with significant disabilities in primary grades. *Exceptional Children*, 63, 195-209.
- Salisbury, C., Gallucci, C., Palombaro, M., & Peck, C. (1995). Strategies to promote social relations among elementary students with and without severe disabilities in inclusive schools. *Exceptional Children*, 62, 125-137.
- Scruggs, T.E., & Mastropieri, M.A. (1994). Successful mainstreaming in elementary science classes: A qualitative study of three reputational cases. *American Educational Research Journal*, 31, 785-811.
- Self, H., Benning, A., Marston, D., & Magnusson, D. (1991). Cooperative teaching project: A model for students at risk. *Exceptional Children*, 58, 26-34.
- Stevens, R.J., & Slavin, R.E. (1995a). Effects of a cooperative learning approach in reading and writing on academically handicapped and nonhandicapped students. *The Elementary School Journal*, 95, 241-262.
- Stevens, R.J., & Slavin, R.E. (1995b). The cooperative elementary school: Effects on students' achievement, attitudes, and social relations. *American Educational Research Journal*, 32, 321-351.

5. BLIK OP BELEID

Henk Keesenberg

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het WSNS-beleid vanaf 1997 geschetst. Hierbij is gebruikgemaakt van artikelen, verslagen van overleggen in de Tweede Kamer, Onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs en voortgangsrapportages van het ministerie van OCenW. In dit hoofdstuk worden drie fasen onderscheiden: de fase van de wetgeving – 1995 tot 1999 (5.2); de fase van de implementatie – 1999 tot 2003 (5.3); en de fase van de evaluatie – 2003 tot heden (5.4).

Aangezien het WSNS-beleid door de wetgeving een sterke impuls heeft gekregen (van vrijwilligheid naar wet- en regelgeving) is ervoor gekozen te beginnen met de wetgevingsfase. Na de fase van de wetgeving is er een fase ingetreden die gekenmerkt wordt door de aandacht voor deelprocessen binnen WSNS waarbij vooral het verschijnsel ‘wachtlijsten’ de boventoon voert. Eind 2004 zal er een evaluatie plaatsvinden, maar van wezenlijker belang lijkt de voorgenomen evaluatie in 2006. In het beleid is merkbaar dat er een evaluatie voorhanden is, bijvoorbeeld doordat de discussie en voorstellen met betrekking tot eventuele wijzigingen ‘doorschuiven’ naar die evaluatiefase. Overigens betekent dit geenszins dat verdere wetgeving of implementatie niet meer heeft plaatsgevonden: zo is de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) per 1 augustus 2003 nog gewijzigd en is er sprake van vele activiteiten van de stuur- en projectgroep WSNS Plus (zie 5.3).

5.2 De fase van de wetgeving

5.2.1 Totstandkoming van de Wet Primair Onderwijs

In het voorjaar van 1995 werd op grond van diverse onderzoeken en rapportages het initiatief genomen het WSNS-beleid opnieuw tegen het licht te houden.

Dit gebeurde door de zogenoemde Akkoordpartners. In 1991 had de toenmalige staatssecretaris Wallage met de besturen-, vak- en ouderorganisaties

een akkoord gesloten over onder andere WSNS. Het overleg over WSNS werd dan ook het overleg van de Akkoordpartners genoemd. De Akkoordpartners waren van opvatting dat het systeem van samenwerkende basisscholen en speciale scholen voor leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), moeilijk lerende kinderen (MLK) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK) in de samenwerkingsverbanden niet voldoende werkte. Met name naar aanleiding van de rapportages van de Stuurgroep Evaluatie WSNS werd intensief gesproken over de rol en de invloed van de financiering, de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsverbanden en de positie van de speciale scholen.

Financiering

Centraal stond de gedachte dat er in de bekostiging een prikkel voor de basisscholen diende te komen om minder leerlingen naar het speciaal onderwijs te verwijzen. Twee belangrijke discussiepunten waren hierbij van belang:

- a. Als samenwerkingsverbanden bekostigd worden, krijgen ze dan allemaal – naar rato van het aantal leerlingen – hetzelfde bedrag of moet er rekening worden gehouden met lokale en regionale verschillen: de zogenoemde vereveningsdiscussie. Door het overtuigende materiaal van de Stuurgroep Evaluatie WSNS, waaruit bleek dat verschillen in deelname aan het speciaal onderwijs eigenlijk alleen verklaard konden worden door de aanwezigheid en nabijheid van speciale scholen, heeft dit discussiepoint weinig stof doen opwaaien en is besloten tot verevening van de middelen.
- b. Het tweede discussiepoint is terug te voeren op de zogenaamde streefbeeld-discussie. Al bij de start van het WSNS-beleid (1989) is gesproken over de bekostiging van het speciaal onderwijs voor LOM, MLK en IOBK. Het streefbeeld hield in dat alle middelen die gemoeid zijn met deze drie schoolsoorten uitgekeerd zouden worden aan het basisonderwijs. De scholen voor basisonderwijs zouden vervolgens binnen de kaders van het samenwerkingsverband zelf kunnen beslissen op welke wijze het speciaal onderwijs vorm zou krijgen. In de landelijke pers verschenen al snel artikelen met koppen als ‘Opheffing speciaal onderwijs’ en veel van de directeuren van de speciale scholen verenigden zich in de Landelijke Vereniging Speciaal Onderwijs (LVSO). Ook tv-programma’s besteedden aandacht aan de discussies. In de landelijke pers werd het streefbeeld neergezet als het beleid tot opheffing van het speciaal onderwijs (terwijl het streefbeeld zeker niet uitging van het opheffen van het speciaal onderwijs, maar van een verandering van de verantwoordelijkheid ervoor en de vormgeving ervan).

In de discussie met de Akkoordpartners werd aangestuurd op een compromis. De speciale scholen werden rechtstreeks bekostigd voor 2% van het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband en de overige middelen (ca.

1,8%, aangevuld met een extra investering, waardoor samenwerkingsverbanden in totaal bekostigd werden voor een deelname van 5,3% van de leerlingen in een speciale school voor basisonderwijs) gingen in de vorm van een verevend zorgbudget naar de basisscholen. Om zicht te houden op de besteding van het zorgbudget werd voorgesteld dat het zorgplan een verplichtend karakter diende te krijgen en dat in het zorgplan de verantwoording van de besteding van het zorgbudget diende plaats te vinden.

In de Tweede Kamer was door het gegeven dat de Akkoordpartners het reeds eens waren geworden weinig debat over de verevening. Wel leidde de 2%-benadering tot veel discussie. In deze discussie speelde een hardnekkig misverstand, namelijk het verwarren van mogelijke deelnamepercentages met de bekostiging. 'Er mag nog maar 2% van de leerlingen verwezen worden', was een veelgehoorde uitspraak. Feitelijk ontvangen samenwerkingsverbanden zorgmiddelen die hen in staat stellen circa 5% van de leerlingen te bekostigen in het speciaal onderwijs (terwijl de landelijke deelname voor deze doelgroep (LOM, MLK en IOBK) al vele jaren rond de 3,5% schommelt). De 2% betreft de rechtstreekse bekostiging door het ministerie van OCenW van het speciaal basisonderwijs. Bij de vele debatten over WSNS in het Parlement wordt telkens veel aandacht besteed aan de vraag of de kinderen die speciale zorg nodig hebben die ook daadwerkelijk krijgen. Door het budgetteren van de zorg is de Kamer extra alert op de beschikbaarheid van de zorg.

Bestuurlijke vormgeving

De verhouding tussen het autonome schoolbestuur en de school als eenheid van bekostiging en een lokale/regionale autoriteit die over een budget beschikt is een ander belangrijk discussiepunt. Voor de organisaties in het bijzonder onderwijs bleef het autonome schoolbestuur en de bekostiging op schoolniveau het centrale uitgangspunt. De andere organisaties stelden voor dat het samenwerkingsverband een zelfstandige bestuurlijke eenheid zou vormen met een rechtstreekse bekostigingsrelatie met het ministerie van OCenW. Uiteindelijk is gekozen voor een bestuurlijke vormgeving waarbij de keuze voor de vormgeving werd gelegd bij de samenwerkende schoolbesturen. Zo kon men kiezen uit een overeenkomst, een stichting of een vereniging (federatie) (zie ook hoofdstuk 8).

Om te voorkomen dat de samenwerkingsverbanden gevormd zouden worden op grond van denominatie in plaats van geografische nabijheid werd het zogenaamde 'voedingsgebied-criterium' ingevoerd. Dit hield in dat basisscholen tot hetzelfde samenwerkingsverband moesten behoren als de speciale school waarmee zij de afgelopen jaren een verwijzingsrelatie hadden.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is door een amendement van de PvdA het model van de centrale dienst als verdeelstation voor de zorgmiddelen ontstaan. Hoofddargument daarbij was dat de zorgmiddelen geoormerkte

middelen zijn en in het zorgplan moesten worden verantwoord. Dan was het ook logisch de middelen op een centraal punt te ontvangen¹.

Een steeds terugkerend thema bij de bestuurlijke vormgeving is de regionalisering. Hiermee wordt bedoeld dat een regionale autoriteit (het wordt vaak vergeleken met een *Local Education Authority (LEA)*) de zorgmiddelen ontvangt en dat per regionale, lokale situatie wordt besloten hoe men de zorgmiddelen inzet.

Bij de discussie over dit thema blijkt al snel het taboe van artikel 23 van de Grondwet: de inrichting van het onderwijs (dus ook de speciale onderwijszorg) is eigendom van het schoolbestuur. Om te voorkomen dat bestuurlijke processen zoals het alleen uitgaan van het eigen autonome schoolbestuur, tot onwerkbaar situaties zouden leiden, werden schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband verplicht een reglement op te stellen. Ook regelde men dat een schoolbestuur een bindende arbitrage kan vragen bij de Landelijke Geschillencommissie Samenwerkingsverbanden. Tot slot werd vastgesteld dat tot 2003 samenwerkingsverbanden niet van samenstelling konden veranderen, waardoor besturen in ieder geval voor langere tijd aan een continuüm van zorg konden werken.

De positie van de speciale scholen

Nederland kent een lange traditie van speciaal onderwijs (Keesenberg, 1999) en geconstateerd kan worden dat het volgens velen klaarblijkelijk het beste is dat kinderen met leer- en/of ontwikkelingsproblemen op een speciale school worden geplaatst. De organisatie van de speciale zorg wordt hierdoor vrijwel automatisch gekoppeld aan de instandhouding van speciale scholen. Dat speciale zorg ook in een reguliere school kan worden vormgegeven was op het niveau van beleidsbeslissers geen heersende opvatting. Eveneens kan worden geconstateerd dat in Nederland geen brede integratiebeweging is waar te nemen, zoals in vele Angelsaksische en Scandinavische landen. Nederland kent een dichotoom systeem: of volledig regulier of volledig speciaal; met een daarop gebaseerd bekostigingsstelsel: plaatsing op een speciale school leidt tot een hogere vergoeding. De gedeeltelijke overheveling van zorgmiddelen naar de scholen in de samenwerkingsverbanden stuitte dan ook op grote bezwaren vanuit het veld van het speciaal onderwijs.

In het overleg van de Akkoordpartners werd de positie van de speciale scholen op een aantal manieren beschermd:

1. De werkgelegenheid van het personeel werd gegarandeerd.

1. In een vergelijkbare discussie bij de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs is in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) gekozen voor een zgn. kassierschool, terwijl bij de vorming van de regionale expertisecentra (REC's) een verplichte rechtspersoon (vereniging of stichting) als betaaladres in de Wet op de Expertisecentra (WEC) werd opgenomen.

2. Indien personeel van de speciale scholen toch moest worden overgeplaatst naar het regulier onderwijs behield men het hogere salaris.
3. Als meer leerlingen op de speciale school werden ingeschreven dan 2% moest er verplicht budget worden overgedragen.
4. De expertise-inzet van het speciaal onderwijs diende in het zorgplan beschreven te worden.
5. Opheffing van een speciale school kreeg aparte bescherming in de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO).
6. Een samenwerkingsverband zonder een speciale school moest apart toestemming vragen aan de minister.
7. Het voedingsgebied van de speciale school kreeg een belangrijke rol bij de vormgeving van de samenwerkingsverbanden.

De speciale school werd als onderdeel van het 'continuüm van zorg' gedefinieerd. Daarom werd de naamgeving van de speciale scholen voor LOM, MLK en IOBK gewijzigd in speciale scholen voor basisonderwijs (SBO) en werd de toelatingsleeftijd gelijkgesteld met die van de basisschool. De naam van de Wet op het Basisonderwijs werd gewijzigd in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Ieder samenwerkingsverband diende selfsupporting te zijn, dus te beschikken over een voorziening die het gehele palet aan speciale zorg kan aanbieden. Tijdens een apart overleg over het IOBK (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1997) is het uitgangspunt van *selfsupport* nog eens krachtig benadrukt. Een voorstel van het CDA om de positie van het IOBK verder te beschermen haalde het derhalve niet.

In de WPO wordt in artikel 19 het zorgplan geïntroduceerd. Er is vastgelegd dat de samenwerkende bevoegde gezagsorganen jaarlijks voor 1 mei het zorgplan moeten vaststellen en ook is bepaald wat het zorgplan zou moeten bevatten.

Allereerst dient het samenwerkingsverband zich ten doel te stellen een geheel van voorzieningen binnen en tussen basisscholen en in samenwerking met de SBO-school te realiseren en wel zodanig dat zoveel mogelijk leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Bovendien bevat het zorgplan informatie over de wijze waarop de zorgformatie van de SBO-school wordt ingezet. Dit betekent dat het zorgplan bepaalt hoe de 12,6 fre (naast de 8,81 fre basisformatie) moet worden ingezet. Bij daling of stijging van het aantal leerlingen in de SBO-school stelt de WPO in de overgangsartikelen vanaf XL (Overgangs- en invoeringsbepalingen) en artikel 124 dat het samenwerkingsverband dient vast te stellen hoe de boventallige formatie moet worden ingezet, dan wel hoe door de centrale dienst van het samenwerkingsverband fre's worden overgedragen. Het samenwerkingsverband kan dus in grote mate het formatieplan en het personeelsbeleid van een SBO-school bepalen.

Ook meldt artikel 19 dat in het zorgplan de beoogde en bereikte kwalitatieve

en kwantitatieve resultaten ten aanzien van de onderwijskundige opvang van de leerlingen die extra zorg behoeven dienen te worden opgenomen. Het kwaliteitsbeleid van een SBO-school is hiermee dus ook onderwerp van het samenwerkingsverband geworden. Rapportages van de inspectie of vormen van zelfevaluatie kunnen op dit punt mede sturend werken binnen een samenwerkingsverband.

Artikel 23 van de WPO stelt dat de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) van het samenwerkingsverband – op aanvraag van de ouders – bepaalt of plaatsing van een leerling op een SBO-school noodzakelijk is. Er is dus geen autonoom toelatingsbeleid meer. Per 1 augustus 2003 is de WPO gewijzigd en worden drie momenten benoemd waarop de toelating minimaal dient plaats te vinden (dit om wachtlijsten te bestrijden). De criteria die de PCL hanteert zijn volgens artikel 19 lid 2 onder f opgenomen in het zorgplan.

Tot slot stelt de WPO in artikel 20 dat het samenwerkingsverband besluiten kan nemen over samenvoeging of opheffing van de SBO-school (het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad van de SBO-school moeten daar dan wel mee instemmen).

Wie dit zo op een rijtje ziet staan kan niet anders dan concluderen dat het speciaal basisonderwijs zowel inhoudelijk, rechtspositioneel, financieel, als qua voortbestaan wordt aangestuurd door het samenwerkingsverband. Kortom, het samenwerkingsverband bepaalt welke rol, taak en positie het speciaal basisonderwijs heeft ten opzichte van de basisscholen. Eigenlijk is dit ook logisch, want de WPO beoogt immers dat er binnen een samenwerkingsverband een continuüm van zorg ontstaat waarbij voor elke (zorg)leerling een plek is. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden vormt het speciaal basisonderwijs als het ware het einde van dit continuüm.

Naast de functie van het samenwerkingsverband als voorziening voor die leerling die niet in de reguliere basisschool kan worden gehandhaafd, kent het een aantal andere functies zoals ondersteuning in de vorm van (preventieve) ambulante begeleiding en/of collegiale ondersteuning, ondersteuning bij handelingsgerichte diagnostiek en bijvoorbeeld een scholingsfunctie voor leerkrachten in het basisonderwijs. Zo bezien zou het vanuit de wet- en regelgeving het meest voor de hand liggen dat het bestuur van het samenwerkingsverband tevens het bevoegd gezag over het speciaal basisonderwijs heeft. In de praktijk ligt dit echter anders. Er zijn ongeveer 25 samenwerkingsverbanden (van de 248) waar dit het geval is, waarbij de circa 5 samenwerkingsverbanden waar één bevoegd gezag van alle scholen tevens het bestuur van het samenwerkingsverband vormt, niet worden meegerekend.

Er zijn twee verklaringen waarom zo weinig samenwerkingsverbanden zijn overgegaan tot een dergelijke structuur (in het jargon: de federatie plus). Ten eerste zag het speciaal basisonderwijs weinig in het opgaan in een samenwer-

kingsverband-bestuur, omdat de primaire aandacht van zo'n bestuur vooral uit zou gaan naar de deelnemende scholen voor basisonderwijs. Ook bestond er twijfel of er bij de verdeling van de middelen wel voldoende vanuit de zorgleerling zou worden gedacht.

Een tweede verklaring is dat circa 80% van de samenwerkingsverbanden interzuilair is. Bij nogal wat bestuurders is het denominatief denken (nog) volop aanwezig en was/is er weinig bereidheid om gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor het speciaal basisonderwijs.

Toelatingsbeleid

Een sterk sturend middel om de vormgeving van het continuüm te bepalen werd toegedacht aan de PCL. Besloten werd de Regionale Verwijzingscommissies (RVC's), die bij de Startwet WSNS waren geïntroduceerd, alleen nog te gebruiken als een vorm van *second opinion*. Ieder samenwerkingsverband zou zelf de eigen criteria voor toelating tot het speciaal basisonderwijs en daarmee de grenzen van de zorg in de reguliere setting moeten kunnen bepalen.

In de behandeling van het wetsvoorstel Wet Primair Onderwijs werd direct ingestemd met de voorgestelde vormgeving van de PCL en stond vooral de toelating centraal. Door de positionering van de PCL hadden de Akkoordpartners voorgesteld dat als de PCL een positief besluit zou nemen over de noodzaak van plaatsing van de leerling op een SBO-school, het bestuur van die school de leerling dan niet zou kunnen weigeren op inhoudelijke gronden, maar nog wel op grond van onvoldoende huisvesting. Het principe van *selfsupport* zou anders immers onder druk komen te staan.

In de Tweede Kamer werd naar aanleiding hiervan gesproken over plaatsingsplicht. De vrijheid van een eigen toelatingsbeleid van het SBO-schoolbestuur was volgens Klein Rechts en het CDA in het geding. In de WPO werd een artikel opgenomen waarbij van ouders gevraagd kan worden dat zij de grondslag van de school respecteren (een amendement van de SGP om 'respecteren' te vervangen door 'onderschrijven' heeft het niet gehaald).

Via de inrichting van een PCL werden ook de rechten van ouders versterkt. Zo kan een PCL alleen maar een beschikking afgeven als ouders plaatsing aanvragen; daarnaast dient in het zorgplan en in de schoolgids van de afzonderlijke scholen te worden beschreven hoe het samenwerkingsverband de ouders informeert over de PCL-procedure en over de zorgvoorzieningen in het samenwerkingsverband. Tevens werd in de WPO opgenomen dat 'scholen voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van leerlingen die extra zorg behoeven' (artikel 8 lid 6).

5.2.2 Beoordeling beleidsproces

Het beleid van staatssecretaris Wallage om samen met het onderwijsveld te werken aan interactieve beleidsontwikkeling resulteerde in 1998 in de wettelijke vertaling van dit WSNS-beleid.

Naast de Akkoordpartners die gezamenlijk nieuw beleid formuleerden heeft ook de Stuurgroep Evaluatie WSNS veel invloed gehad. Het bekostigingssysteem waarbij een verevend zorgbudget aan samenwerkende schoolbesturen wordt verstrekt was zonder de studies van de Stuurgroep niet tot stand gekomen.

Door deze gezamenlijke aanpak en de wetenschappelijke aanpak van *ex ante* evaluatie was een krachtig draagvlak ontstaan voordat de discussie met het Parlement plaatsvond. De keerzijde van dit brede overlegmodel was dat er telkens naar compromissen moest worden gezocht. Hierdoor is er veel en ingewikkelde regelgeving ontstaan. Daarom werd dan ook een intensief voorlichtingstraject in werking gesteld om alle betrokkenen (met als primaire doelgroep de intern begeleiders en de directies van de scholen voor (speciaal) basisonderwijs) van de nieuwe WPO op de hoogte te stellen. Het Procesmanagement Primair Onderwijs zorgde voor vele publicaties en door de gezamenlijke besturenorganisaties werd het Steunpunt WPO ingericht.

5.3 De fase van de implementatie

5.3.1 Inleiding

Waar in de vorige fase veel aandacht uitging naar de hoofdlijnen van WSNS en de wetgeving in dat kader, gaat het bij de implementatiefase vooral om het verder ontwikkelen van deelprocessen en het aanpakken van allerlei problemen die zich in het veld en/of de politiek voordeden. Eén van de belangrijkste problemen die de gemoederen in beweging hield was de kwestie van de wachtlijsten.

In het *Onderwijsverslag over het Jaar 1999* (Inspectie van het Onderwijs, 2000) wordt reeds in de inleiding gewag gemaakt van het bestaan van wachtlijsten. Op 15 december van dat jaar verscheen hierover een aparte rapportage, waaruit bleek dat er op 1 oktober 501 leerlingen op een plaatsingslijst voor een SBO-school stonden. Dit onderwerp werd opgepakt door de landelijke pers en er verschenen artikelen met titels als 'Weer Samen Naar School mislukt' of 'Weer Samen Naar School laat kinderen in de kou'.

Op 16 december 1999 werd door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de Regering werd verzocht 'voorstellen te ontwikkelen om de wachtlijsten in het speciaal onderwijs en andere ongewenste neveneffecten daadkrachtig tegen te gaan en de Kamer vanaf 2000 viermaandelijks te informeren over de voortgang van het WSNS-project'.

5.3.2 Eerste voortgangsrapportage

In de eerste voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2000) wordt het WSNS-beleid veel sterker dan in de periode daarvoor omschreven als kwaliteitsbeleid. Daar waar in de voorliggende jaren de discussies vooral gericht waren op de budgettering, de verevening en de deelnamecijfers, wordt er nu meer en meer gefocust op het primaire proces: het onderwijs zelf. De vaardigheden en het handelingsrepertoire van leraren staan daarbij centraal. Zo stelt de staatssecretaris: 'WSNS heeft dus primair een kwaliteitsdoelstelling: het verbeteren van het vermogen van de reguliere basisscholen om kinderen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en passend onderwijs te geven' (p. 3) en: 'De uiteindelijke doelstelling is immers het verbeteren van de zorgstructuur, opdat alle leerlingen de aandacht en zorg krijgen die ze nodig hebben' (p. 5). De aandacht wordt derhalve niet meer alleen gericht op de zorgleerlingen, maar op alle leerlingen.

Er zijn in ieder geval twee duidelijke redenen voor deze verbreding. Ten eerste waren de kwantitatieve doelstellingen immers ruimschoots gehaald (het LOM/MLK/IOBK-onderwijs telde 3,74% in 1991 en in 1999 was dit gedaald naar 3,21%). De schijnwerper kon dus in volle omvang worden gericht op de kwalitatieve doelstelling. Ten tweede investeerde de overheid veel middelen in het primair onderwijs, met name in de onderbouw. Deze investering was uiteraard bedoeld voor alle leerlingen en hierdoor zou de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs een stevige impuls krijgen.

Als grootste knelpunt wordt de zogenaamde 'verdichting van de problematiek' gezien. Er gaan immers minder leerlingen naar het speciaal basisonderwijs, waardoor er meer leerlingen in het basisonderwijs zijn die extra zorg vragen en doordat alleen de 'zwaardere' gevallen worden verwezen is er in het speciaal basisonderwijs sprake van verdichting. Met name gevoed door de LVSO blijft de verdichting van de problematiek een punt van aandacht. Men eiste bijvoorbeeld minder leerlingen in de groep en de inzet van klassenassistenten. Deze wensen werden niet gehonoreerd met als argument dat het ging om kwaliteitsverbetering in het basisonderwijs, en dat moest worden geïnterpreteerd als kwaliteitsverbetering voor alle leerlingen.

Over de problematiek van de wachtlijsten wordt gemeld dat hiervoor meerdere hoofdoorzaken zijn: een niet goed functionerende zorgstructuur, een huisvestingsprobleem en een toenemend personeelstekort. De bewindsvrouw, mevrouw Adelmund, geeft aan dat de onderwijsorganisaties hiertoe activiteiten zullen ontwikkelen zoals voorlichting en ondersteuning.

Verder is de aandacht gericht op specifieke groepen: hoogbegaafden en kinderen met dyslexie, ADHD en stoornissen in het autistisch spectrum. Er wordt gemeld dat er ondersteuning is via websites, informatiepunten en handreikingen, zoals het 'Zakboekje Dyslexie'.

In het Algemeen Overleg (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2000) naar aan-

leiding van deze voortgangsrapportage hebben de kamerleden op meer maatregelen aangedrongen. Zo zijn er voorstellen gedaan voor het komen tot drie instroommomenten in het speciaal basisonderwijs, voor het organiseren van ondersteuning voor samenwerkingsverbanden, voor een betere afstemming met de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de jeugdzorg en de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs, voor een beter zicht op een eventueel weglekeffect naar het (voortgezet) speciaal onderwijs en versterking van de zorgstructuur.

De staatssecretaris heeft vooral voor tijd en geduld gepleit. Beleidsmatig is ingezet op aanscherping van wet- en regelgeving en een nadere analyse van het cijfermateriaal. Meer middelen beschikbaar stellen wordt gezien als het belonen van slecht beleid, aangezien er in 75% van de gevallen geen problemen met wachtlijsten zijn.

5.3.3 *Tweede voortgangsrapportage*

In de tweede voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2001) staan de wachtlijsten weer centraal. Uit veel van het beschikbare cijfermateriaal blijkt dat een klein aantal samenwerkingsverbanden (44 van de 248) verantwoordelijk is voor de helft van de wachtlijstleerlingen. Het voorstel is dan ook om twee aanpakken te hanteren: (a) een breedte-aanpak, die inhoudt dat alle samenwerkingsverbanden extra middelen, de zogenaamde plaatsingsmiddelen, ontvangen en waarbij het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) zorg draagt voor voorlichting en overige handreikingen; en (b) een diepte-aanpak, waarvoor een expertgroep in het leven is geroepen die geselecteerde samenwerkingsverbanden (in totaal 103) bezoekt om de problemen te analyseren. Daarnaast zullen in de WPO drie data worden benoemd die als uiterste datum voor instroom gelden; dit om het ontstaan van wachtlijsten als gevolg van slechts één instroommoment per schooljaar tegen te gaan.

Naast veel cijfermateriaal is er ook onderzoek van het IVA, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies en het ITS, Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen, waaruit blijkt dat capaciteitsuitbreiding van het speciaal basisonderwijs leidt tot toename van verwijzingen waardoor er opnieuw wachtlijsten kunnen ontstaan. Dit is een bevestiging van het vraag en aanbod-principe zoals dat ook bij de vereveningsdiscussie speelde: meer SBO-aanbod leidt tot hogere deelname.

Een ander probleem dat in het beleid ook iedere keer terugkeert is het fenomeen van de 'weglek'. Hiermee wordt bedoeld dat leerlingen uit het speciaal basisonderwijs worden doorverwezen naar de zwaardere typen speciaal onderwijs, of dat leerlingen rechtstreeks uit de basisscholen naar die typen gaan in plaats van naar het speciaal basisonderwijs (zie voor een analyse van de cijfermatige ontwikkeling hoofdstuk 6).

Het beleid is erop gericht deze zwaardere typen minder makkelijk toelaat-

baar te maken door landelijke criteria te gaan hanteren (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001).

In de voortgangsrapportage wordt opnieuw de vraag gesteld die ook bij de start van het WSNS-beleid centraal stond, namelijk die naar de toerusting van het basisonderwijs. Daar waar in de vorige rapportage de problematiek van de verdichting was opgevoerd, wordt meer en meer duidelijk dat het de leerkracht voor de klas is op wie het beleid gericht zou moeten zijn. Uit de onderwijsverslagen van de inspectie (1999, 2000, 2001, 2002, 2003) blijkt dat het lerarentekort als eerste de zorgstructuur van de school bedreigt. De intern begeleider (IB) moet invallen of fulltime voor de klas en kan daardoor collega's minder of geen ondersteuning bieden.

Mede onder druk van belangenverenigingen is er aandacht gevraagd voor het thema 'kinderen met speciale rechten'; het gaat dan om jonge risicokinderen, kinderen met ADHD, dyslexie en stoornissen in het autistisch spectrum en om hoogbegaafde kinderen. De staatssecretaris verwoordde het tijdens een Algemeen Overleg zo: 'Ieder kind verdient de juiste plaats en daarvoor moet primair de toerusting van het regulier onderwijs worden verbeterd' (Kamerstukken 21860 nr. 62, p. 8).

De leden van de Tweede Kamer vroegen dan ook om meer geld voor de toerusting van het basisonderwijs, vooral voor de onderwijsassistent (PvdA) onder het motto 'meer handen voor de klas'.

Een derde onderwerp dat in deze behandeling naar voren kwam is de relatie tussen de verschillende wetten en de jeugdzorg. De belangstelling hiervoor werd mede gevoed door de problematiek van de weglek (kinderen uit het WSNS-systeem worden verwezen naar de zwaardere soorten speciaal onderwijs; Keesenberg, 2002, 2004).

Kamerleden hanteren hiervoor verschillende termen: zo spreekt de PvdA over regionalisering, D66 over de samenhang en integratie van WSNS, leerlinggebonden financiering (LGF), zorg in het VMBO en flexibiliteit in het budget, de VVD spreekt over een regionale benadering inclusief de opleiding en de ondersteuning, en het CDA vraagt om integraal beleid zowel wat betreft regionale afstemming als afstemming op alle zorgstructuren.

De behoefte aan nadere onderbouwing bood de bewindspersoon enige ruimte. Zij wilde meer advisering over, zoals zij het noemde, het vraagstuk van het schoolregiobestuur en de rol van de gemeenten, en vermeldde verder: 'hopelijk kan dit zo secuur gebeuren dat de vraag naar artikel 23 niet aan de orde komt' (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001, p. 6).

5.3.4 Derde voortgangsrapportage

In de derde voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2001) wordt het thema van de kwaliteitsverbetering en de vraag om inzet van extra middelen

versterkt: Paars 2 telde vele meevallers en ook voor onderwijs werd extra inzet gehonoreerd. Er is een budget van circa 16 miljoen euro beschikbaar gesteld voor kwaliteitsverbetering en voor een gerichte aanpak van de wachtlijsten.

Ook heeft de staatssecretaris geld beschikbaar gesteld voor een betere afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg en de drie wetgevingstrajecten onderling (tussen de samenwerkingsverbanden WSNS, de samenwerkingsverbanden Voortgezet Onderwijs (VO) en de regionale expertisecentra (REC's)). Deze middelen zijn overigens niet aan de samenwerkingsverbanden WSNS beschikbaar gesteld, maar aan de REC's en de samenwerkingsverbanden VO.

Door het Landelijke Centrum Onderwijs Jeugdzorg (LCOJ), een samenwerking tussen de ministeries van VWS en OCenW, zijn 15 regionale conferenties georganiseerd en zijn er activiteiten ontwikkeld gericht op de beschrijving van 'good practice'. Voorts heeft er overleg plaatsgevonden met de VNG en de leerplichtambtenaren over de problematiek van de zogenaamde thuiszitters.

Zoals in de tweede voortgangsrapportage was aangekondigd heeft een expertgroep 103 samenwerkingsverbanden onderzocht. Op grond van de analyse heeft de expertgroep het volgende opgemerkt:

1. De zorg op de basisscholen dient te worden verbeterd.
2. Veelverwijzende basisscholen moeten extra ondersteund worden.
3. Er moet beter met kengetallen worden gewerkt.
4. De bovenschoolse zorg moet worden verbeterd.
5. Er dient meer afstemming te zijn met het LGF- en GOA-beleid.
6. De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs is twijfelachtig en ook de flexibele aanpak inzake toelatingsbeleid is zwak.
7. In het speciaal basisonderwijs dreigen stevige personele tekorten.
8. De bestuurskracht van een samenwerkingsverband zou moeten worden versterkt.

Over deze aanbevelingen is overleg geweest met de onderwijsorganisaties (besturen, ouders, vakbonden en schoolleiders). Dit heeft geleid tot het sluiten van een overeenkomst. In deze overeenkomst werd een stuurgroep voorgesteld waarmee het project WSNS Plus in het leven werd geroepen.

Tot slot heeft de bewindspersoon gemeld dat het wetsvoorstel voor de invoering van drie instroomdata, de beëindiging van het zogenaamde '4 jaren-termijn grensverkeer'¹ en de wijziging in de systematiek van de materiële instandhouding in procedure is genomen.

1. Grensverkeer is de verplichting om voor leerlingen die naar een school voor speciaal basisonderwijs in een ander samenwerkingsverband gaan het zorgbudget over te dragen als de leerling van een basisschool komt en van de 'eigen' PCL een positieve beschikking heeft ontvangen. Deze verplichting was gekoppeld aan een maximale termijn van 4 jaren.

In het Algemeen Overleg van april 2002 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2002) overheerste de kritiek op de geringe resultaten tot dan toe: er stonden nog steeds circa 500 leerlingen op de wachtlijst, de weglek was niet aangepakt en over de gewenste afstemming was ook weinig te melden¹. D66 verwoordde de wens naar meer afstemming aldus: 'zoek naar een wijze waarop WSNS, LGF en de zorg in het VO op één leest kan worden geschoeid' (Kamerstuk 21860, nr. 66, p. 3).

Door de invoering van leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijkonderwijs in het VMBO werd ook steeds duidelijker dat de verhouding tussen leerlingen met extra zorg in het primair onderwijs (ca. 3,5 %) en die in het voortgezet onderwijs (ca. 15%) scheef is. Vooral de PvdA wees op het gegeven dat de extra zorg in het primair onderwijs niet wordt opgepakt in het voortgezet onderwijs. Ook was men van opvatting dat de extra investeringen structureel moesten worden gemaakt.

Het CDA vroeg zich af of de budgetbenadering in het primair onderwijs nog wel houdbaar was. De staatssecretaris wees op de investeringen en nu het advies van de werkgroep plaatsingsbeleid er lag kon een regeling worden opgesteld waarbij samenwerkingsverbanden die een verbeterplan indienden op extra ondersteuning in middelen en menskracht konden rekenen. De resultaten van het verbeterplan worden hierbij door de inspectie onderzocht. Voor het overige is veel doorgeschoven naar een volgend regeerakkoord of verwezen naar andere beleidsterreinen, zoals Maatwerk 3 (inzake personeelstekorten) en de klassenverkleining.

5.3.5 Vierde voortgangsrapportage

De vierde voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2002) is verschenen in een rumoerig politiek Den Haag.

Allereerst zijn wederom cijfers gepresenteerd. Beleidsmatig is op deze presentaties standaard gereageerd, met de volgende vragen: (1) Hoe gaat het met de wachtlijsten? En (2) Is er sprake van weglek?

Het tegengaan van de verdere groei van het speciaal onderwijs voor LOM, MLK en IOBK, waar WSNS ooit mee is gestart, is door de jarenlange terugloop van het leerlingenaantal in het speciaal basisonderwijs nooit meer een discussiepunt. Hoewel in deze rapportage voor het eerst sinds 1996 sprake is van een lichte stijging van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (met 300 leerlingen, maar doordat het leerlingenaantal in het regulier onderwijs ook is gestegen, blijft het deelnamepercentage wel gelijk: 3,23%), kan ge-

1. De Onderwijsraad had een advies doen uitkomen: 'De Rugzak gewogen', maar dit behandelde alleen de financiële insteek van een leerlinggebonden budgettering (de 'rugzak'). Conclusie van de Onderwijsraad was dat een 'rugzak' voor WSNS geen haalbare optie was in verband met het ontbreken van eenduidige criteria.

steld worden dat de kwantitatieve doelstelling voluit gehaald is. De groei van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs gaat echter gestaag door.

Vervolgens is gerapporteerd over een aantal onderzoeken: de WSNS-monitor, onderzoek naar ADHD en PDD-NOS, naar kennis over diagnostiek en een onderzoek naar betekenis en effecten van adaptief onderwijs. Met name dit laatste onderzoek is voor het WSNS-beleid van belang. Immers, al vanaf de start is een onderwijsconcept gepresenteerd (adaptief onderwijs) dat, qua terminologie, massaal door het onderwijsveld is omarmd. Zo blijkt uit de jaarlijkse WSNS-monitor dat de ontwikkeling van adaptief onderwijs (onderwijs dat zich aanpast aan de leerling) topprioriteit heeft in alle samenwerkingsverbanden.

In de studie van Blok en Breetvelt (2002) wordt geconstateerd dat er door de eigen invulling van het onderwijsveld vele 'vertalingen' van het begrip 'adaptief onderwijs' opgeld doen. In deze studie worden zes onderzoeken gepresenteerd die geen of een zwak negatief effect laten zien op cognitieve prestaties, op houdingsaspecten en op verwijzing, en zeven onderzoeken die een zwak tot enigszins positief effect laten zien op de cognitieve prestaties maar die geen effect op houding en verwijzing aantonen. Beleidsmatig wordt er dan ook zwaar ingezet op verdere versterking van adaptief onderwijs met behulp van WSNS Plus. De stuurgroep van WSNS Plus heeft een projectgroep samengesteld waarbij twee hoofdthema's zijn benoemd: onderwijszorg en kwaliteit en onderwijszorg en sturing. Binnen het eerste thema functioneren drie deelprojectleiders die activiteiten beschreven hebben in het kader van:

- a. personeel, en dan met name professionalisering (bijvoorbeeld lerarendagen, bezoekscholen en een digitaal opleidingsplein voor intern begeleiders);
- b. schoolontwikkeling (bijvoorbeeld teamontwikkeling op maat, zorgprofiel en scholing van de educatieve infrastructuur);
- c. ontwikkeling speciaal basisonderwijs (bijvoorbeeld scholing voor management, ontwikkeling van schoolconcepten en 'good practice');

Binnen het andere thema zijn er twee deelprojecten:

- a. versterking van het bestuurlijk vermogen (bijvoorbeeld door terugrapportage van de landelijke monitorgegevens en het ontwikkelen van een systematiek voor sturen met kengetallen);
- b. afstemming in de regio (bijvoorbeeld door projecten met het LCOJ en de ontwikkeling van handreikingen voor samenwerkingsverbanden).

Een bijzonder aandachtspunt in de voortgangsrapportage betreft het inspectierapport over het speciaal basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2002). In dat rapport wordt een zorgwekkende toestand van het speciaal basisonderwijs geschetst: het leerstofaanbod is sterk verouderd en niet dekkend

voor de kerndoelen. Verder laat de leerlingenzorg te wensen over: zo werkt men niet met doorlopende leerlijnen en is er amper sprake van handelingsplanning. Anderzijds hebben SBO-scholen wel een warm en veilig pedagogisch klimaat. Op grond hiervan besteedt WSNS Plus extra aandacht aan de inhoudelijke ontwikkeling van het speciaal basisonderwijs. Daarnaast ontvangen de samenwerkingsverbanden extra middelen voor de aanschaf van leermiddelen voor de SBO-scholen.

Natuurlijk is er in de voortgangsrapportage ook weer aandacht voor de wachtlijsten. De in de vorige rapportage aangekondigde regeling heeft tot het indienen van een verbeterplan door 48 samenwerkingsverbanden geleid. Er zijn twee hoofdlijnen waar te nemen in de verbeterplannen: de plaatsing op een SBO-school zal worden verbeterd en er is aandacht voor verbeterde zorg in het basisonderwijs door de zogenaamde zorgprofielen. Met behulp van een zorgprofiel krijgt een basisschool inzicht in de eigen zorgstructuur en de kracht van die zorgstructuur. Indien een samenwerkingsverband over de zorgprofielen van alle basisscholen beschikt zou er in plaats van plaatsing op een SBO-school voor plaatsing op een 'zorg-sterke' basisschool kunnen worden gekozen. Uiteraard dient de PCL dan wel over inzicht in de (on)mogelijkheden van de basisscholen te beschikken. Een ander veelgekozen thema in de verbeterplannen is de aanpak van veelverwijzende basisscholen.

5.3.6 *Beoordeling van het beleidsproces*

De vierde voortgangsrapportage is niet apart besproken in een Algemeen Overleg, maar is wel aan de orde geweest in een wetgevingsoverleg van 9 december 2002. In dit overleg is ingestemd met de drie wetswijzigingen:

1. Invoering van drie plaatsingsdata: op 1 september, 1 januari en 1 april. Indien ouders beschikken over een positieve beschikking van een PCL, dient de SBO-school minimaal te plaatsen op de plaatsingsdatum volgend op de datum van de beschikking. De wetgever beoogt hiermee enerzijds de wachtlijsten terug te dringen door SBO-scholen te verbieden nog maar met één instroommoment te werken en anderzijds de wachttijd te maximaliseren.
2. Opheffing van de 4 jaren-termijn bij grensverkeer¹: bij wetgeving in 1997 was de 4 jaren-termijn als maximale termijn bij bekostiging van een samenwerkingsverband voor grensverkeer ingevoerd als prikkel tot terugplaatsing. De praktijk heeft echter laten zien dat het aantal terugplaatsingen steeds lager werd (< 300 leerlingen). Daarnaast werd geconstateerd dat het door de 4 jaren-termijn aantrekkelijk werd leerlingen elders te plaatsen door bijvoorbeeld een wachtlijst te hanteren voor de eigen SBO-school. Gedachte achter het hanteren van een wachtlijst voor de 'eigen' SBO-school was dat ouders

1. zie noot 10

dan zouden kiezen voor een SBO-school in een ander samenwerkingsverband. Als dat vervolgens gebeurde was er een maximale overdrachtstermijn van 4 jaar terwijl het kind wellicht langer op de 'andere' SBO-school verbleef. In plaats van een prikkel om het grensverkeer te beperken kon de 4 jaren-termijn dus ook een prikkel zijn om grensverkeer te bevorderen.

3. Wijziging regeling Materiële Instandhouding (MI) – Bij wetgeving in 1997 was door een amendement de verplichting ontstaan dat de personele zorgmiddelen rechtstreeks naar de Centrale Dienst van het samenwerkingsverband gingen. De MI-middelen werden nog steeds aan de afzonderlijke schoolbesturen verstrekt, die dat vervolgens doorsluisden naar het centrale punt. Door deze wijziging worden ook de MI-middelen rechtstreeks naar de Centrale Dienst overgemaakt. Tevens wordt geregeld dat bij grensverkeer ook de MI-middelen met de leerling meegaan.

In dit wetgevingsoverleg heeft de minister ingestemd met een uitgebreide evaluatie van het WSNS-beleid, gecombineerd met het beleid inzake LGF en GOA. In een ander overleg over het voortgezet onderwijs (oktober 2003) is hier ook de zorg in het VMBO aan toegevoegd. Deze evaluatie zal eind 2004 met de Tweede Kamer worden besproken. Ook kan nieuw beleid geformuleerd worden in het kader van de zogenaamde koersplannen. Voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs wil het kabinet met een koersplan voor 4 jaren gaan werken. Eén van de thema's in die beide koersplannen is de kwaliteit van het onderwijs met een verbijzondering voor de onderwijszorg en de mogelijkheden in het primair en voortgezet onderwijs om in te kunnen spelen op verschillen tussen leerlingen. Opmerkelijk is dat in beide koersplannen het begrip samenwerkingsverband niet voorkomt.

De periode 1999-2002 overziend is er veel aandacht uitgegaan naar de wachtlijsten en de bestrijding ervan. Dit is opmerkelijk omdat de langere wachtlijsten in het overig speciaal onderwijs vrijwel geen aandacht hebben gekregen. Een tweede thema betreft de afstemming van beleid. De verkokering van het beleid wordt vooral zichtbaar als het gaat om zogenaamde grensgevallen (is het nu een WSNS-, een LGF- of een GOA-leerling). Voor scholen is dit – onder andere met het oog op bekostiging en verschillende aanvraagprocedures – erg lastig. Ook aan ouders is het moeilijk uit te leggen.

5.4 De fase van de evaluatie

5.4.1 Inleiding

Beleidsmatig zien we een aantal lijnen zich ontwikkelen die nog maar ten dele sporen met de oorspronkelijke doelstellingen van WSNS. Zo valt allereerst op dat de *kwantitatieve* doelstelling eigenlijk niet meer aan de orde is. De ontwikkeling in leerlingenaantallen wordt wel iedere keer gepresenteerd, maar leidt steeds tot dezelfde conclusie: de deelname aan het speciaal basisonderwijs

is vanaf 1994 aanzienlijk gedaald en in commentaren van onderwijsorganisaties wordt dan ook steeds gesteld dat WSNS boekhoudkundig is geslaagd.

Bij de presentatie van de gegevens wordt vanaf 1999 meer en meer gekeken naar de ontwikkeling in de overige sectoren van speciaal onderwijs. Daar is immers een enorme groei aan te treffen (zie ook hoofdstuk 6). Deze groei vindt voornamelijk plaats bij de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen en voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen. Dit lijkt strijdig met de integratiedoelstelling. WSNS heet niet voor niets 'weer *samen* naar school'. Als leerlingen echter verwezen worden naar zwaardere typen speciaal onderwijs mag dat als absoluut ongewenst worden beschouwd: immers, het zwaardere speciaal onderwijs is niet alleen veel duurder, maar vooral verder weg; een sterkere segregatie dus!

De *kwalitatieve* doelstellingen trekken nog steeds erg de aandacht. Dit vertaalt zich in de voortdurende vraag naar de toerusting van het basisonderwijs, met daaraan gekoppeld een voortdurende vraag naar meer middelen, kleinere groepen en verlaging van de werkdruk.

In de vierde voortgangsrapportage bleek dat er weinig vooruitgang werd geboekt op het terrein van adaptief onderwijs. In de vijfde voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2003) wordt het onderzoek *Ontwikkelingen en Effecten van Adaptief Onderwijs in de Klas en Integrale Leerlingenzorg op Schoolniveau* (Reezigt, Houtveen, & Van de Grift, 2002) aangehaald. Uit dit onderzoek blijkt dat er wel degelijk vorderingen zijn gemaakt als het gaat om handelingsplanning, het creëren van een zelfstandige leeromgeving, meer gedifferentieerd onderwijs en het aanbieden van een exploratieve leeromgeving. Op schoolniveau is er verbetering op de onderdelen: interne leerlingenzorg, doorbreking klassenstructuur, planmatig werken en het hanteren van vaste procedures.

Onderwijsverslagen van de inspectie laten vanaf 1998 een beeld zien van lichte vooruitgang met een stevige terugval in 2001 (Inspectie van het Onderwijs, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004). Als het gaat om het percentage basisscholen dat voldoende scoort op het domein leerlingenzorg zien we het volgende beeld (Tabel 5.1):

TABEL 5.1 *Percentage scholen dat voldoet aan de indicatoren voor het domein leerlingenzorg*

1998	1999	2000	2001	2002	2003
58,7	58,4	56,8	46,8	54,8	74,2

En hoewel op het terrein van de leerlingenzorg zich er recent een sterke positieve ontwikkeling voor heeft gedaan blijft de ontwikkeling in het 'primaire proces' nog steeds achter. De inspectie stelt dat 'groepsleraren op ruim 2/3 deel van de scholen hun onderwijs nauwelijks afstemmen op verschillen tussen leerlingen.'

(Inspectie van het Onderwijs, 2002, p. 147). De inspectie wijt dit vooral aan het lerarentekort. Verder acht de inspectie de rol van de intern begeleider cruciaal.

Ook uit het onderzoek van Reezigt et al. (2002) blijkt dat het onderwijs nog sterk gericht is op curatief handelen, terwijl adaptief onderwijs juist preventief handelen veronderstelt. Aanbevolen wordt nog veel te doen aan scholing, coaching en reflectie.

In de zesde voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2004) wordt wederom aandacht besteed aan het succes van het terugdringen van de wachtlijsten en op de rol die WSNS Plus daarbij heeft gespeeld. Vermeld wordt dat de omvang van de wachtlijsten historisch gezien nog nooit zo klein is geweest. Ook wijst het ministerie op de gunstige ontwikkelingen in deelnamecijfers en de veelheid aan activiteiten gericht op specifieke doelgroepen zoals autisme, hoogbegaafden en dyslectische kinderen.

5.4.2 Het samenwerkingsverband

In de vijfde voortgangsrapportage wordt aan de hand van het onderzoek van Smeets (2003) geconcludeerd dat de bijdrage die het samenwerkingsverband levert aan verwijzing en terugplaatsing, cognitieve prestaties, welbevinden van leerlingen en bovenschoolse zorg, zeer beperkt is. Men kan dus verwachten dat in de evaluatie van 2004 het fenomeen samenwerkingsverband ter discussie zal worden gesteld. Al enkele malen is geconstateerd dat de bestuurskracht van een samenwerkingsverband gering is. Bovendien beroepen besturen zich vaak op hun autonomie. De aansturing van de ontwikkeling van adaptief onderwijs wordt door de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden in iedere WSNS-monitor opgevoerd als hun belangrijkste knelpunt. Men kan veronderstellen dat in vergelijking met de constructie van een samenwerkingsverband een bovenschools management veel beter in staat is tot sturing van processen.

Ook kan worden geconstateerd dat de minister de gemeentelijke middelen voor het GOA-beleid wil overdragen aan de schoolbesturen. Eenzelfde beleidslijn zou wellicht ook voor de samenwerkingsverbanden kunnen worden toegepast. Opmerkelijk in dit verband is nog dat in een brief aan de Tweede Kamer over een koersplan voor het primair onderwijs het woord samenwerkingsverband niet voorkomt.

5.4.3 Afstemming in de regio

Een belangrijk vraagstuk betreft de afstemming in de regio. Dit betreft dan zowel de afstemming van de verschillende onderwijskaders (onderwijsachterstandenbeleid, WSNS, LGF) als de afstemming met jeugdzorg en justitie. In vrijwel alle voortgangsrapportages wordt deze problematiek aangestipt. In de vijfde rapportage wordt op dit terrein voor het eerst een concrete opdracht geformuleerd: WSNS Plus en het Transferpunt GOA dienen gezamenlijk,

met scholen, te gaan verkennen hoe de afstemming tussen WSNS en GOA dient plaats te vinden. Hierbij wordt vooral bedoeld op de scholen met veel allochtone leerlingen die ook veel verwijzen naar het speciaal basisonderwijs. Dit wordt als buitengewoon onlogisch geschetst; de scholen verliezen immers hierdoor hun gewichtenmiddelen¹ en moeten vervolgens ook nog eens bijdragen aan de bekostiging van de SBO-scholen. Bovendien is de groepsgrootte in de basisschool met veel gewichtenleerlingen vaak kleiner dan in het speciaal basisonderwijs.

Men kan vraagtekens plaatsen bij de opvatting dat door de gewijzigde bekostigingssystematiek scholen sterk geprikkeld worden om minder leerlingen te verwijzen. Ten eerste is in vrijwel alle samenwerkingsverbanden gekozen voor het solidariteitsprincipe: vanuit de Centrale Dienst worden de zorgmiddelen naar de SBO-school overgemaakt voor deelname boven de 2% zonder rekening te houden met de daadwerkelijke verwijzingen. Ten tweede is het verwijzingspercentage gemiddeld erg laag (0,7%). Ten derde kent het primair onderwijs een declaratiestelsel en wordt er amper voor meerdere jaren begroot. Ten vierde is er de zogenaamde dominotheorie: als de leerkracht geen kans ziet nog verder te kunnen met een leerling zal deze in vrijwel alle gevallen vervolgens verwezen worden. Voor een school zal in zo'n geval het welbevinden van de leraar sterker wegen dan de verwijzing van de leerling.

De vijfde voortgangsrapportage gaat ook in op de knelpunten in de doorstroom van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Veel leraren in het basisonderwijs ervaren het als zeer teleurstellend dat leerlingen aan wie men in het basisonderwijs veel zorg heeft verleend, in het voortgezet onderwijs verwezen worden naar vormen van 'regulier speciaal' onderwijs als leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Er zou een doorlopend leerlingvolgsysteem moeten worden ontwikkeld.

5.4.4 Beoordeling van het beleidsproces

Deze fase van de evaluatie overziend kan geconstateerd worden dat in vrijwel elk overleg van de Tweede Kamer gesproken wordt over de samenhang (of het ontbreken daarvan) in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC), als het gaat om de organisatie van de zorg. In Tabel 5.2 worden de drie zorgsystemen in de drie wetten met elkaar vergeleken.

Uit deze vergelijking kan worden opgemaakt dat er grote verschillen zijn als het om de organisatie van de zorg gaat:

- Verschillen in bekostiging leiden tot strategisch gedrag. De weglek-discussie is hier een goed voorbeeld van.

1. Een 'gewichtenleerling' wordt niet geteld als 1 leerling, maar als 1,9

TABEL 5.2 De wettelijke kaders vergeleken naar zorgaspecten

	WPO	WVO	WEC
Scholen	Basisscholen en SBO-scholen (vrijwel overal onder apart bestuur of onder BaO-bestuur) In ca. 5 gevallen is er sprake van een zgn. federatie plus (het bestuur van het SWV is eveneens bevoegd gezag van de SBO-school)	Scholen (gemeenschappen) voor VMBO (leerwegen: bbl, kbl, gl, tl), HAVO en VWO en praktijkonderwijs en LWO (laatste 2 zijn te onderscheiden als separate zorgvoorzieningen)	4 clusters: 1. visueel gehandicapt 2. doof, slechthorend en ernstig spraakgebrek 3. zeer moeilijk lerend, lichamelijke en/of verstandelijk gehandicapt, langdurig ziek (somatisch); 4. zeer moeilijk opvoedbaar, PI-scholen en LZ (psychiatrisch)
Leeftijd	4-12 (14)	12(14)-VMBO: 5 jaar, HAVO/VWO: geen eindexamen, praktijkonderwijs (PRO): 18 jaar	4 (2,5) – 20 jaar
Type leerling in de zorg (globaal)	Leerproblemen, meestal gecombineerd met sociaal-emotionele problemen of laag IQ (tussen 60-80)	Idem als bij primair onderwijs (PO)	Zintuiglijke handicaps, lichamelijke handicaps, meestal gecombineerd met bijkomende problematiek, ernstige gedragsproblemen
Organisatie van de zorg	248 SWV's, gemiddeld 28 basisscholen en 1,5 SBO-scholen. Jaarlijks zorgplan	90 SWV's, gemiddeld 10 scholen; PRO komt voor als afdeling of als zelfstandige school. Jaarlijks zorgplan	33 REC's, gemiddeld 9 scholen. Wettelijke taken: intake + ambulante begeleiding (AB) + formatiegarantie
Bestuurlijke vormgeving	Overeenkomst of een rechts-per-soon. Centrale dienst verplicht 80% interzuilair	Rechtspersoon + centrale dienst 90% interzuilair	Aparte rechtspersoon voor het REC 99% interzuilair

Toegang tot de zorg	Via beschikking van de eigen PCL. In veel SWV's is er sprake van een brede PCL: ook taken in het voortraject. De PCL heeft per SWV eigen criteria (opgenomen in het zorgplan) <i>Ouders</i> vragen aan	Voor PRO geldt (net als SBO- en WEC-school) de beschikking als toelaatbaarheidseis. Hier komt beschikking van RVC (aantal: 16). De RVC hanteert landelijke criteria. Apart voor LWOO en voor PRO. Een SWV heeft ook een PCL t.b.v. het voortraject. <i>School</i> vraagt aan	Via een per REC ingestelde commissie voor de indicatiestelling. Geeft beschikking per schoolsoort en een cluster 4-beschikking volgens landelijke criteria. Iedere school heeft een begeleidingscommissie. <i>Ouders</i> vragen aan
Bekostiging	Gebudgetteerd stelsel. SBO wordt voor 2% van het aantal leerlingen in een SWV voor de zorg door de overheid bekostigd. Bij meer leerlingen moet een SWV zorgformatie overdragen (12,6 fre). Een SWV krijgt per leerling een zorgformatie	Gemengd model. Bij beschikking van de RVC ontvangt de school ca. 3500 Een SWV ontvangt per leerling in klas 3 en 4 VMBO een regionaal zorgbudget, bedoeld voor LWOO-leerlingen die (net) niet aan de criteria voldoen	Open eind-regeling. Iedere geïndiceerde leerling brengt formatie mee. Ouders kunnen ook kiezen voor integratie: dan ontvangt de reguliere school een Rugzak en de WEC-school formatie voor ambulante begeleiding
Knelpunten	Wachtlijsten (ca. 500 leerl.); sturingsinstrumenten Positie coördinator, handelen van leraren	Draait nog niet zo lang, positie LWOO, rol PCL, handelen docenten	Draait nog niet zo lang, centrale of decentrale besluitvorming, wachtlijsten (zeker in cluster 4)
Projecten	W/SNS Plus, expertgroep voor de wachtlijsten	Kwaliteit van de leerlingenzorg in VMBO en PRO	Wegbereiders

Noot: bbl: basisberoepsgerichte leerweg; kbl: kaderberoepsgerichte leerweg; gl: gemengde leerweg, tl: theoretisch leerweg, LZ: langdurig ziek.

- Er zijn verschillen in de regio, waardoor het fenomeen grensverkeer is ontstaan.
- In eenzelfde regio kunnen verschillende samenwerkingsverbanden liggen vanwege denominatieve verschillen. Hierdoor kunnen verschillende zorgstructuren ontstaan. Voor ouders is dit ondoorzichtig.
- Er is veel discussie tussen primair en voortgezet onderwijs over doorgaan- de zorglijnen. In het primair onderwijs zitten leerlingen in de reguliere setting, in het voortgezet onderwijs wenst men een zorgbekostiging met een indiceringstraject. In het voortgezet onderwijs is men dus geïnteresseerd in testgegevens, terwijl het primair onderwijs de handelingsgerichte gegevens wil doorgeven.
- Er zijn verschillende indicatietrajecten met verschillende, soms ook overlappende, indicatiecriteria. Daarnaast kennen alle samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs de mogelijkheid eigen criteria te hanteren. Voor ouders is dit ondoorzichtig.
- Verschillende indicatiesystemen leiden tot verschillende loketten met verschillende eisen. Dit leidt tot veel bureaucratie.
- Door de bekostiging te koppelen aan het speciaal onderwijs is er weinig ruimte voor oplossingen op maat (het is óf regulier óf speciaal).
- Door verschillende bestuurlijke constructies is er vaak onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid en ontstaan er discussies over sturing.

Tijdens het Algemeen Overleg over de vijfde voortgangsrapportage (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003) is een aantal van deze onderwerpen benoemd. De minister is nadrukkelijk gevraagd in de evaluatie aandacht te schenken aan de samenhang in de zorg en de positie van het samenwerkingsverband.

Al enige tijd wordt door medewerkers van VOS/ABB en AOB (de werkgeversorganisatie voor het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs en de Algemene Onderwijsbond) gesproken over regionalisering. Bijgaand wordt een nadere concretisering van dit begrip gegeven. Deze concretisering is niet met andere organisaties of het ministerie van OCenW besproken. Het is ook geen formeel standpunt van beide organisaties, maar moet beschouwd worden als een mogelijke invulling die in de kringen van de auteur is ontwikkeld.

In essentie komt dit neer op een model waarin de lokale/regionale situatie centraal staat. In dit model wordt het totale zorgbudget (dit zijn alle middelen die gemoeid zijn met de bekostiging van het speciaal basisonderwijs (zorgbudget) en de samenwerkingsverbanden, REC's, Rugzakken en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (meerkosten), het regionale zorgbudget en de geïndiceerde LWOO- en PRO-leerlingen) als een bedrag per leerling (landelijk verevend) uitgekeerd aan een lokale/regionale autoriteit, de 'onderwijs-zorg-autoriteit' (OZA).

De OZA is een stichting. In het bestuur van de stichting zitten leden die zijn

gekozen door de besturen en (G)MR's van de scholen in een bepaald 'onderwijs-zorg-gebied' (OZG). Het OZG wordt vastgesteld aan de hand van gemeentegrenzen. De gemeenten in een OZG krijgen de taak de ambtelijke ondersteuning en huisvesting te organiseren.

De OZA krijgt de volgende (wettelijke) taken:

- het op aanvraag van ouders en/of scholen beschikbaar stellen van middelen voor oplossingen op maat;
- het in overleg treden met schoolbesturen over de structurele en de incidentele zorgarrangementen;
- het opstellen van een gebieds-onderwijs-zorg-plan (GOZP);
- het bespreken van het GOZP met de schoolbesturen;
- het beschikbaar stellen van gegevens van de structurele en incidentele zorgarrangementen aan de klachtencommissie van het OZG;
- het jaarlijks rapporteren aan de schoolbesturen en de minister.

De OZA bepaalt de structureel en de incidenteel aanwezige zorgarrangementen. Onder structureel aanwezige zorgarrangementen worden voorzieningen verstaan die worden ingericht voor meerdere leerlingen (bijvoorbeeld speciale klassen, afdelingen onderwijszorg en/of scholen voor onderwijszorg). Dit betekent dat de WEC kan verdwijnen en dat de regelingen SWV, SBO, LWOO en PRO uit de WPO en WVO kunnen.

Met andere OZA's kunnen uiteraard afspraken gemaakt worden over bovenregionale voorzieningen. Voor specifieke deskundigheid (bijvoorbeeld blind-meervoudig gehandicapt (blind-MG) of doof-ZMLK) wordt landelijk expertise gebundeld en bekostigd.

Indien een ouder of school onderwijszorg aanvraagt, bepaalt de OZA aard, duur en omvang van de onderwijszorg en de OZA toetst het verplicht op te stellen handelingsplan (Individueel ontwikkelingsplan). Ieder OZG dient een klachtencommissie in te richten vanuit de samenwerkende gemeenten. Uitspraken van de klachtencommissie zijn bindend. Scholen mogen leerlingen niet weigeren, ongeacht handicap (wel kan aan ouders gevraagd worden de grondslag van de school te respecteren – dit is dan standaard). Het voorstel voor de instelling van een regionaal OZA is nog niet in formeel overleg aan de orde gesteld.

5.4.5 Nabeschouwing

Naast de vraag naar de toerusting van het basisonderwijs zal in de evaluatie startend in 2004 dus ook de vraag naar de aansturing van de zorg worden gesteld. Het gaat dan om de volgende punten van aandacht:

1. Door het creëren van een extra tussenlaag (het samenwerkingsverband en het REC) is er coördinatie en afstemming noodzakelijk, niet alleen binnen een verband, maar ook met de aanpalende zorgtrajecten. Doordat men snel geneigd is vanuit de eigen 'koker' te denken en door de verschil-

lende wetgeving en uitwerkingen is afstemming arbeidsintensief en kostbaar (overhead).

2. Naast de drie wetgevingstrajecten (WPO, WEC en WVO) speelt in de afstemming ook mee dat het achterstandenbeleid en het schoolmaatschappelijk werk door de gemeente wordt geregisseerd en de jeugdzorg door de provincie.
3. In de federatieve verbanden is sturing afhankelijk van de mate waarin men autonomie wil inleveren en de mate waarin de belangen gedeeld worden. Scholen (schoolbesturen) gaan daar zeer verschillend mee om.
4. Indien schoolontwikkeling voorop staat en men ervan uitgaat dat zorg voor leerlingen in het primaire proces wordt gerealiseerd, is er een veel directere lijn tussen schoolbestuur en management dan via de schijven van een federatief verband. Niettemin wordt het samenwerkingsverband geacht hier beleid op te formuleren.
5. Er is tot nu toe veel aandacht geweest voor de organisatorische kanten van WSNS, maar wat werkt daarvan door op de werkvloer?
6. Er is weinig politiek draagvlak voor het verleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheden.
7. De verzuiling belemmert in veel gevallen een krachtige sturing in een lokale/regionale situatie. Zo kennen bijvoorbeeld Utrecht en Den Haag zuijlare verbanden, terwijl het achterstandenbeleid wel op gemeentelijk niveau wordt vormgegeven.
8. Er wordt weinig verantwoording gevraagd over de kwaliteit van de zorgactiviteiten.
9. De indicatiestelling is erg kostbaar.

We mogen constateren dat er sprake is van min of meer gesegmenteerde trajecten, die in alle gevallen over trajectspecifieke middelen beschikken. Vanuit de genoemde zorgtrajecten worden weliswaar initiatieven ontplooid om tot afstemming en integratie te komen, maar dat wordt niet centraal aangestuurd en vindt derhalve plaats op onderdelen van beleid en op basis van inzichten die binnen de verschillende projectgroepen bestaan.

Vanuit het veld klinken er steeds vaker geluiden dat het wel degelijk een overweging zou kunnen zijn om de afstemming en aansturing te centraliseren, zowel inhoudelijk als voorwaardelijk (financiën/middelen), of juist te decentraliseren (zie het hiervoor beschreven OZA-model).

Al met al kan worden geconcludeerd dat in de komende evaluatie het WSNS-beleid als apart beleidstraject minder aandacht zal krijgen. Er zal veel intensiever gesproken worden over een integrale aanpak voor kinderen die extra onderwijszorg nodig hebben. Hierbij zal de balans tussen de autonomie van afzonderlijke schoolbesturen en de verantwoordelijkheid van de Rijks-overheid een intrigerend vraagstuk worden.

Literatuur

- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO.
- Inspectie van het Onderwijs. (1999). *Onderwijsverslag over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2000). *Onderwijsverslag over het jaar 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting van een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Keesenberg, H. (1999). *WPO-WEC-WVO – Beter omgaan met verschillen*. Deventer: Samson.
- Keesenberg, H. (2002). *Bijlage bij nieuwsbrief VOS/ABB december 2002*. Woerden: VOS/ABB.
- Keesenberg, H. (2004). *Voorwoord bij de tekstuitgave van de WEC*. Den Haag: Elsevier.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2000). *Eerste voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001). *Tweede voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001). *Derde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). *Vierde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003). *Vijfde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2004). *Zesde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Reezigt, G.J., Houtveen, A.A.M., & Grift, W. van de (2002). *Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1997). *Handelingen*, 4084, nr. 55, 26 februari 1997. 's-Gravenhage: Sdu.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2000). *Verslag van een Algemeen Overleg*, 21860, nr. 56, 29 mei 2000. 's-Gravenhage: Sdu.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2001). *Verslag van een Algemeen Overleg*,

- 21860, nr. 62, 10 april 2001. 's-Gravenhage: Sdu.
Tweede Kamer der Staten Generaal. (2002). *Verslag van een Algemeen Overleg*,
21860, nr. 66, 9 april 2002. 's-Gravenhage: Sdu.
Tweede Kamer der Staten Generaal. (2003). *Verslag van een Algemeen Overleg*,
21860, nr. 71, 6 mei 2003. 's-Gravenhage: Sdu.

6. ZICHT OP CIJFERS

Ed F.L. Smeets

6.1 Inleiding en achtergronden

Het doel van de bijdrage in dit hoofdstuk is het schetsen van de ontwikkeling in de leerlingenaantallen in het speciaal basisonderwijs (SBO) en het speciaal onderwijs tussen 1992 en 2002. Ook de instroom in en uitstroom uit deze onderwijstypen wordt besproken. Daaraan voorafgaand passeren enkele cijfers over de groei van het speciaal onderwijs vóór de start van WSNS de revue.

Tot de doelen van WSNS behoorde het verminderen van de omvang van het speciaal basisonderwijs, voorheen het LOM en MLK, door het vergroten van de mogelijkheden van basisscholen om extra zorg te bieden aan leerlingen die voor verwijzing in aanmerking zouden komen. Idealiter zou daarmee ook de omvang van het speciaal onderwijs (de voormalige groep 2- en groep 3-scholen, tegenwoordig deel uitmakend van de regionale expertisecentra of REC's) worden teruggedrongen. In het regulier basisonderwijs kan, als de doelstellingen van WSNS worden gerealiseerd, immers extra zorg worden geboden aan leerlingen die dat nodig hebben, waarbij ook ambulante begeleiding vanuit de REC's mogelijk is. Er bestaat echter ook het gevaar dat een lagere deelname aan het speciaal basisonderwijs gepaard gaat met een hogere deelname aan andere vormen van speciaal onderwijs, waardoor in feite het effect van WSNS teniet zou worden gedaan. In dat geval is er sprake van een 'weglekeffect', waarbij leerlingen naar het speciaal onderwijs worden verwezen in plaats van naar het speciaal basisonderwijs (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003). De kans daarop is groter naarmate de scheidslijnen tussen de verschillende onderwijssoorten minder duidelijk zijn. Zo wees Pijl (1989, 1997a) er al op dat de grens tussen MLK en LOM enerzijds en ZMLK en ZMOK anderzijds niet precies is afgebakend.

Het speciaal onderwijs heeft in het verleden een lange periode van gestage groei doorgemaakt. Zo constateerde Doornbos (1987) dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs tussen 1950 en 1986 ruim verdrievoudigd was, van 32.914 naar 103.047. In 1986 bezocht het merendeel van de leerlingpopulatie in het speciaal onderwijs een school voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) of een school voor moeilijk lerende kinde-

ren (MLK). Het ging om respectievelijk 40.092 en 32.222 leerlingen. Pijl (1997a) signaleerde in de periode 1980-1995 een nagenoeg constante groei van het speciaal onderwijs met jaarlijks ongeveer 0.1 procentpunt. Het LOM is vooral tot 1990 flink gegroeid. Het MLK en het overige speciaal onderwijs groeiden in die periode minder hard, maar bleven wel tot 1995 doorgroeien (Pijl, 1997b).

Er zijn verschillende verklaringen aangevoerd voor de toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Meijer (1995) concludeert dat de groei van dit type onderwijs tussen 1986 en 1992 voor meer dan de helft kan worden verklaard door de toename van het aantal allochtone leerlingen. Pijl (1997a, 1997d) heeft een schatting gemaakt van de verblijfsduur van leerlingen in het speciaal onderwijs. Op grond daarvan concludeert hij dat de groei tussen 1975 en 1995, LOM en MLK uitgezonderd, voor bijna de helft kan worden verklaard door een langere verblijfsduur. Deze is volgens de schatting van Pijl in de onderzochte periode toegenomen van gemiddeld 5.8 tot gemiddeld 7.4 jaar. De (sterke) groei van LOM en MLK in die periode moet bijna geheel worden toegeschreven aan een groeiende instroom van leerlingen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een onderzoek in opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) van NWO naar de ontwikkeling van het aantal leerlingen en leerlingstromen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, tussen 1992 en 2002 (Smeets, 2004). In dat onderzoek zijn in-, door- en uitstroomgegevens van scholen, dan wel afdelingen, voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (SO 2/3, respectievelijk REC's) geanalyseerd. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk verwezen naar andere onderzoeken waarin de cijfermatige ontwikkelingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs zijn onderzocht, zoals de jaarlijkse WSNS-monitor en onderzoek van Oudenhoven en Smeets (1999) naar de aantallen leerlingen in het SO 2/3 tussen 1992 en 1998. Het onderzoek dat de basis vormt voor dit hoofdstuk, bouwt voort op eerder onderzoek van Pijl (1997a, zie ook Pijl, 1997b, 1997c, 1997d). Daarin is de groei van het speciaal onderwijs tussen 1975 en 1995 in kaart gebracht. Het onderzoek van Pijl vormde tevens de basis voor het hoofdstuk 'Cijfers en stabilisatie' in de publicatie *WSNS op Weg* (Peschar & Meijer, 1997). De door Pijl gepresenteerde cijfers worden hier geactualiseerd en de toen gesignaleerde ontwikkelingen worden op basis van de recente gegevens getoetst. In paragraaf 6.2 wordt aan de hand van telgegevens een beeld geschetst van de ontwikkeling in leerlingenaantallen in het regulier onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. In paragraaf 6.3 worden de instroom in en de uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs beschreven. Bovendien wordt een schatting gemaakt van de gemiddelde leeftijd en verblijfsduur van leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs en wordt de ontwikkeling in het aandeel leerlingen uit culturele minderheden nader onderzocht.

6.2 Telgegevens

Op basis van de jaarlijkse oktobertelling door het ministerie van OCenW, aangevuld met informatie uit *Statline* van het CBS, wordt in de komende paragrafen een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in aantallen leerlingen tussen 1992 en 2002. Paragraaf 6.2.1 heeft betrekking op het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (REC-SO). In paragraaf 6.2.2 komen de ontwikkelingen in het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs aan bod. In paragraaf 6.2.3 wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling in het aantal leerlingen afkomstig uit culturele minderheden ('CUMI-leerlingen').

6.2.1 Basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling in het aantal leerlingen in het regulier basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (voorheen IOBK/LOM/MLK) en het speciaal onderwijs (SO 2/3, tegenwoordig REC-SO). Tabel 6.2 brengt de ontwikkeling in de percentuele verdeling over de verschillende onderwijssoorten in beeld. Uit Tabel 6.2 blijkt dat de deelname aan het speciaal basisonderwijs tussen 1993 en 2000 is gedaald van 3.75 tot 3.17%. Toen is de daling tot stilstand gekomen, terwijl de peildatum in 2002 een zeer kleine stijging ten opzichte van 2001 laat zien, tot 3.19%. De deelname aan het speciaal onderwijs neemt echter sinds 1992 gestaag toe, met name sinds 1997¹. Op de peildatum 1992 nam 1.43% van de leerlingen deel aan het SO 2/3; in 2002 ging 2.02% naar een REC. Tussen 1992 en 2002 is het aandeel leerlingen dat het speciaal onderwijs bezoekt, met 56% gestegen, terwijl in diezelfde periode de totale leerlingpopulatie met 10% is gegroeid. Het speciaal basisonderwijs laat 6% krimp zien in genoemde periode. Terwijl de eerder gesignaleerde groei van het speciaal onderwijs doorzet, zijn het voormalige LOM en MLK dus in groei afgenomen.

TABEL 6.1 *Aantallen leerlingen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	verschil	verschil in %
BaO	1414670	1451332	1500969	1533595	1546299	1549699	+ 135029	+ 10%
SBO	55647	57098	55567	53680	51557	52075	- 3572	- 6%
REC-SO	21265	22772	24651	27143	30330	33070	+ 11805	+ 56%
Totaal	1491582	1531202	1581187	1614418	1628186	1634844	+ 143262	+ 10%

1. De aantallen en percentages zijn niet geheel zuiver. In het REC-SO zitten ook kinderen die jonger zijn dan 4 jaar, maar die in de tellingen niet apart worden vermeld, en kinderen die ouder zijn dan 13 jaar en dus evenmin tot de 'basisschoolgeneratie' behoren. Daar staat tegenover dat er ook kinderen van 12 en 13 jaar in het REC-VSO zitten, die niet in Tabel 6.1 en 6.2 zijn meegeteld. Over het geheel genomen is de vertekening daardoor beperkt.

TABEL 6.2 *Percentuele verdeling van leerlingen over het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	94.84	94.79	94.78	94.80	94.93	94.97	95.00	95.01	94.97	94.90	94.79
SBO	3.73	3.75	3.73	3.69	3.51	3.41	3.32	3.21	3.17	3.17	3.19
REC-SO	1.43	1.46	1.49	1.51	1.56	1.61	1.68	1.78	1.86	1.93	2.02

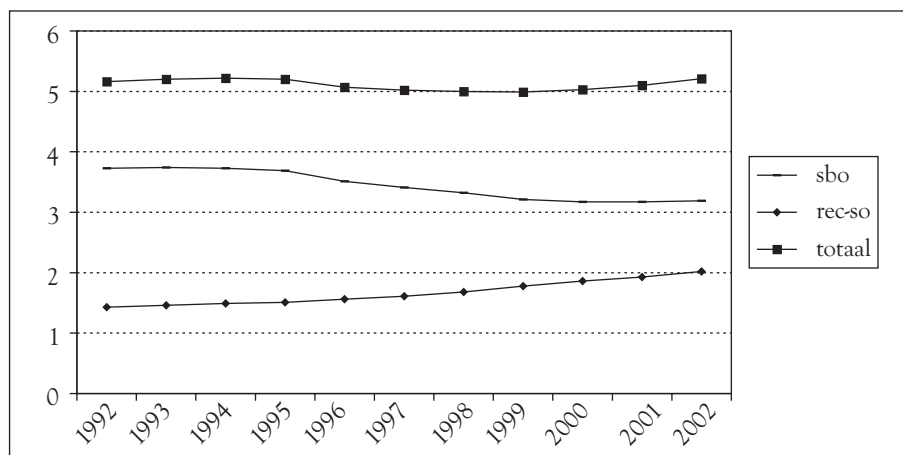
TABEL 6.3 *Deelnamepercentage in de samenwerkingsverbanden WSNS*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SBO	3.79	3.80	3.79	3.75	3.57	3.47	3.38	3.27	3.23	3.23	3.25	3.22

Het deelnamepercentage in de samenwerkingsverbanden WSNS is het aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs in verhouding tot het totale aantal leerlingen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Tabel 6.3 laat de ontwikkeling daarin zien tussen 1992 en 2003. Doordat de leerlingen in het speciaal onderwijs buiten deze berekening blijven, wijken deze cijfers iets af van de cijfers in Tabel 6.2. Het deelnamepercentage was met 3.80 het hoogst op de peildatum in 1993. Daarna is het tot de peildatum in 2000 gezakt, naar 3.23. Na een lichte stijging tussen 2001 en 2002 wijzen de voorlopige cijfers over 2003 op een hernieuwde lichte daling, naar 3.22. Volgens de – nog niet definitief vastgestelde – tellingen van oktober 2003 waren er op dat moment 1.547.316 leerlingen in het basisonderwijs en 51.499 leerlingen in het SBO. Uit de jaarlijkse rapportages van de WSNS-monitor blijkt dat het aantal samenwerkingsverbanden met een deelnamepercentage van 5 of meer afneemt, evenals het aantal verbanden met een deelnamepercentage van 2 of minder (zie Sontag & Hoogenberg, 2002; Sontag & Mensink, 2003; Van der Pluijm, 2001). De verbanden groeien dus qua deelnamepercentage naar elkaar toe. Hierop wordt in hoofdstuk 8 meer in detail ingegaan.

Door de groei van het speciaal onderwijs is het aandeel leerlingen in het regulier basisonderwijs, in vergelijking met het SBO en REC-SO, per saldo nauwelijks veranderd. In 1992 was 94.84% van de leerlingen te vinden in het regulier basisonderwijs. Dit percentage steeg tot 95.01 in 1999 en is sindsdien gedaald. Op de peildatum 2002 bezocht 94.79% van de leerlingen in de basisschoolleeftijd een reguliere basisschool. Dat is iets minder dan bij de start van WSNS.

Figuur 6.1 brengt de ontwikkeling tussen 1992 en 2002 in beeld. Daarin is te zien dat SBO en REC-SO qua deelname naar elkaar toe groeien, dat de daling van de omvang van het SBO tot stilstand lijkt te zijn gekomen en dat het totaal aan SBO en REC-SO – na een periode van daling – tussen 1999 en 2002 is gestegen.



FIGUUR 6.1 *Ontwikkeling van het percentage leerlingen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (REC-SO) tussen 1992 en 2002*

TABEL 6.4 *Aantallen leerlingen in het speciaal onderwijs (REC-SO), naar cluster*

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	verschil	verschil in %
Cluster 1	549	574	570	564	520	510	- 39	- 7%
Cluster 2	3923	4183	4414	4762	5210	5630	+ 1707	+ 44%
Cluster 3	12676	13785	15177	17040	19480	21410	+ 8734	+ 69%
Cluster 4	4117	4230	4490	4777	5110	5530	+ 1413	+ 34%
Totaal	21265	22772	24651	27143	30320	33080	+ 11815	+ 56%

De ontwikkeling van leerlingaantallen in het speciaal onderwijs wordt gedetailleerder in beeld gebracht in Tabel 6.4 en 6.5. Tabel 6.4 laat de cijfers per cluster zien, terwijl Tabel 6.5 de ontwikkeling per onderwijstype, oftewel handicap, laat zien. Tussen 1992 en 2002 is het speciaal onderwijs fors gegroeid, en wel met bijna 12.000 leerlingen, oftewel 56%. De grootste toename is er in cluster 3 (bijna 9000 leerlingen). Daarbinnen vormt het ZMLK met ruim 10.000 leerlingen de grootste groep. Het ZMLK groeide tussen 1992 en 2002 met ruim 4000 leerlingen (+77%). In hetzelfde cluster groeiden ook de voorzieningen voor meervoudig gehandicapten en de voorzieningen voor langdurig zieken fors (beide met ruim 2000 leerlingen, respectievelijk +81 en +77%). Tevens is er een explosieve groei geweest van het aantal leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden (ESM-leerlingen; met 1900 leerlingen, oftewel +82%). In absolute aantallen vormen de ZMLK-leerlingen de grootste groep, op afstand gevolgd door langdurig zieken, meervoudig gehandicapten en leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden (ESM-leerlingen).

TABEL 6.5 Aantallen leerlingen in het speciaal onderwijs (REC-SO), naar handicap

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	verschil in %
<i>cluster 1</i>												
visueel gehandicapt	549	550	574	568	570	571	564	540	520	510	510	- 7%
<i>cluster 2</i>												
Doof	435	419	402	348	331	306	308	310	270	250	250	- 43%
Slecht horend	1186	1195	1182	1164	1167	1187	1167	1170	1190	1180	1180	- 1%
ESM	2302	2445	2599	2750	2916	3079	3287	3540	3750	3910	4200	+ 82%
<i>cluster 3</i>												
lichamelijk gehandicapt	1336	1359	1390	1415	1392	1413	1436	1370	1330	1260	1250	- 6%
Meervoudig gehandicapt	2698	2814	3057	3239	3463	3649	3877	4200	4370	4620	4880	+ 81%
ZMLK	5728	5975	6257	6518	6929	7375	7861	8490	9020	9560	10120	+ 77%
Langdurig ziek	2914	2983	3081	3219	3393	3528	3866	4360	4760	4900	5160	+ 77%
<i>cluster 4</i>												
ZMOK	3030	3081	3072	3075	3132	3272	3302	3440	3590	3810	3930	+ 30%
ped. inst.	1087	1146	1158	1251	1358	1441	1475	1470	1520	1580	1600	+ 47%
Totaal	21265	21967	22772	23547	24651	25821	27143	28890	30320	31580	33080	+ 56%

Toelichting: De leerlingen in IOBK-afdelingen die zijn verbonden aan ZMOK-scholen, zijn tot de categorie ZMOK gerekend. Aangezien bij de tellingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen langdurig ziek (LZ) in cluster 3 en LZ in cluster 4, is LZ tot cluster 3 gerekend.

6.2.2 Het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs

Tabel 6.6 laat de ontwikkeling tussen 1992 en 2002 in het voortgezet onderwijs (VO) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) zien. Over het geheel genomen is het aantal leerlingen in die periode nauwelijks veranderd. Vanaf 1998 is de benaming van VSO-LOM en VSO-MLK veranderd in speciaal voortgezet onderwijs (SVO). Dit onderwijstype is tussen 1999 en 2002 opgegaan in het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO, voorheen IVBO). Opvallend is de forse toename van het aantal leerlingen in het REC-VSO. Hier kon in een periode van 10 jaar een stijging met 86% worden genoteerd.

TABEL 6.6 *Aantallen leerlingen in het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs*

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	verschil	verschil in %
VO	885320	876360	857640	855870	863820	890970	+ 5650	+ 1%
VSO-LOM/ -MLK / SVO	23640	25710	27230	28600	16900	0	- 940	- 4%
Praktijkschool	0	0	0	0	13400	22700		
REC-VSO	9999	10890	12151	13913	15500	18640	+ 8641	+ 86%
Totaal	918959	912960	897021	898383	909620	932310	+ 13351	+ 1%

Toelichting: Het speciaal voortgezet onderwijs (VSO-LOM en VSO-MLK, vanaf 1998 SVO) is tussen 1999 en 2002 opgegaan in het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO).

Uit Tabel 6.7 blijkt dat de stijging in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 1992 en 2002 vooral in cluster 4 fors is. Daar is het aantal leerlingen (vooral ZMOK) meer dan verdubbeld. Ook cluster 3, dat qua aantal het grootste is, liet een sterke groei zien. In absolute aantallen vormen de ZMOK-leerlingen in het REC-VSO met afstand de grootste groep, gevolgd door de ZMLK-leerlingen (zie Tabel 6.8). Het ZMOK is bovendien het sterkst gegroeid, met ruim 4300 leerlingen (+ 115%). Ook het ZMLK groeide fors, met ruim 2900 leerlingen (+ 104%).

TABEL 6.7 *Aantallen leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (REC-VSO), naar cluster*

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	verschil	verschil in %
cluster 1	204	185	172	183	190	190	- 14	- 7%
cluster 2	1173	1193	1188	1219	1310	1450	+ 277	+ 24%
cluster 3	4771	5274	5881	6682	7620	8810	+ 4039	+ 85%
cluster 4	3851	4238	4910	5829	6380	8190	+ 4339	+ 113%
Totaal	9999	10890	12151	13913	15500	18640	+ 8641	+ 86%

TABEL 6.8 Aantallen leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (REC-VSO)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	verschil in %
<i>cluster 1</i>												
visueel gehandicapt	204	187	185	175	172	168	183	170	190	200	190	- 7%
<i>cluster 2</i>												
Doof	274	286	236	230	199	197	177	170	150	140	130	- 53%
Slechthorend	899	910	957	961	989	1038	1042	1090	1160	1210	1320	+ 47%
<i>cluster 3</i>												
lichamelijk gehandicapt	969	1017	1039	1060	1134	1150	1215	1270	1320	1370	1440	+ 49%
meervoudig gehandicapt	428	442	494	489	483	485	510	560	620	640	700	+ 64%
ZMLK	2807	2955	3107	3416	3591	3919	4161	4490	4860	5240	5720	+ 104%
langdurig ziek	567	598	634	651	673	707	796	810	820	900	950	+ 68%
<i>cluster 4</i>												
ZMOK	3749	3931	4133	4429	4803	5208	5725	5960	6270	6810	8070	+ 115%
ped. inst.	102	110	105	105	107	110	104	100	110	110	120	+ 18%
Totaal	9999	10436	10890	11516	12151	12982	13913	14620	15500	16620	18640	+ 86%

Toelichting: Aangezien bij de tellingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen LZ in cluster 3 en LZ in cluster 4, is LZ tot cluster 3 gerekend. aakt tussen langdurig ziek (LZ) in cluster 3 en LZ in cluster 4, is LZ tot cluster 4, is LZ tot cluster 3 gerekend. aakt tussen

6.2.3 Culturele minderheden

Tabel 6.9 geeft een overzicht van de ontwikkeling in het percentage leerlingen die behoren tot culturele minderheden – de zogeheten CUMI-leerlingen – in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs (REC-SO en REC-VSO). Uit de cijfers blijkt dat er tussen 1992 en 2002 in alle sectoren een gestage groei van het percentage leerlingen uit culturele minderheden heeft plaatsgevonden en dat dit percentage in het speciaal onderwijs, met name in REC-VSO, aanmerkelijk hoger ligt dan in het basis- en speciaal basisonderwijs. De totale groei van het SO 2/3, respectievelijk REC-SO, tussen 1992 en 2002, bestaat voor een kwart uit CUMI-leerlingen. Voor het VSO 2/3, respectievelijk REC-VSO, geldt hetzelfde. Wat het SBO betreft, valt op dat het percentage CUMI-leerlingen sinds 1999 groeit, terwijl dat in het basisonderwijs sinds 1999 gelijk is gebleven.

TABEL 6.9 *Percentage leerlingen van culturele minderheden in het regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (Bron: Statline / CBS)*

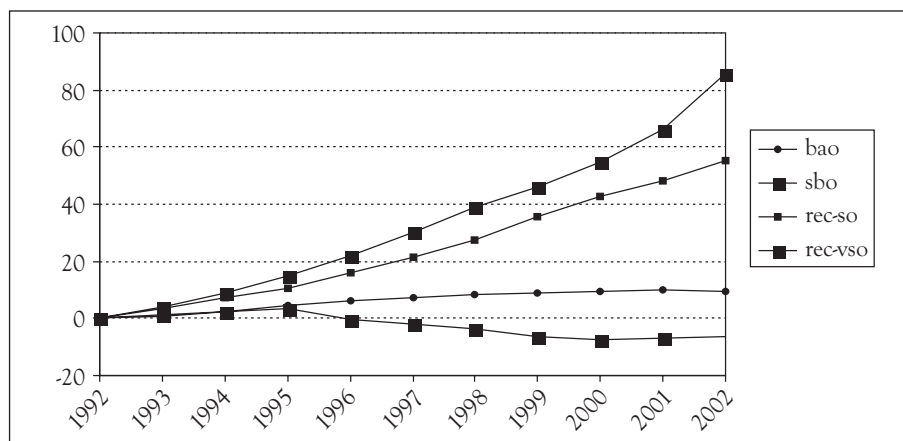
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	12	12	13	13	14	14	14	15	15	15	15
SBO	12	13	13	13	14	14	15	15	16	17	17
REC-SO	16	16	16	17	17	17	17	18	18	19	19
REC-VSO	18	19	20	21	21	21	21	21	21	20	22

6.2.4 De groei van het speciaal onderwijs

Figuur 6.2 geeft een indruk van de groei, respectievelijk krimp, van het basisonderwijs, REC-SO en REC-VSO en het SBO, tussen 1992 en 2002. Daarin is duidelijk de gestage groei van de regionale expertisecentra – oftewel het speciaal onderwijs – te zien. Dat geldt zowel voor het REC-SO (+56%) als in nog sterkere mate voor het REC-VSO (+86%).

6.3 Stroomgegevens

In deze paragraaf komen de tellingen van de instroom in en de uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs aan de orde. Bovendien wordt een schatting gemaakt van de gemiddelde leeftijd en de verblijfsduur in de verschillende onderwijstypen.



FIGUUR 6.2 *Ontwikkeling van leerlingaantallen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs tussen 1992 en 2002, in percentage groei*

6.3.1 Instroom in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

In de periode van oktober 1998 tot oktober 2002 is vanuit basisscholen jaarlijks gemiddeld 0.70% van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs ingestroomd, terwijl gemiddeld 0.22% in het speciaal onderwijs (REC-SO) is ingestroomd. Van de basisscholen verwees in de genoemde periode 10% veel naar het SBO, dat wil zeggen minimaal het dubbele van het landelijk gemiddelde, terwijl 15% veel naar een REC-SO verwees. De combinatie van deze gegevens leidt tot de conclusie dat 3% van de scholen in de genoemde periode zowel bovenmatig naar SBO als naar REC-SO heeft verwezen.

Instroom in het speciaal basisonderwijs

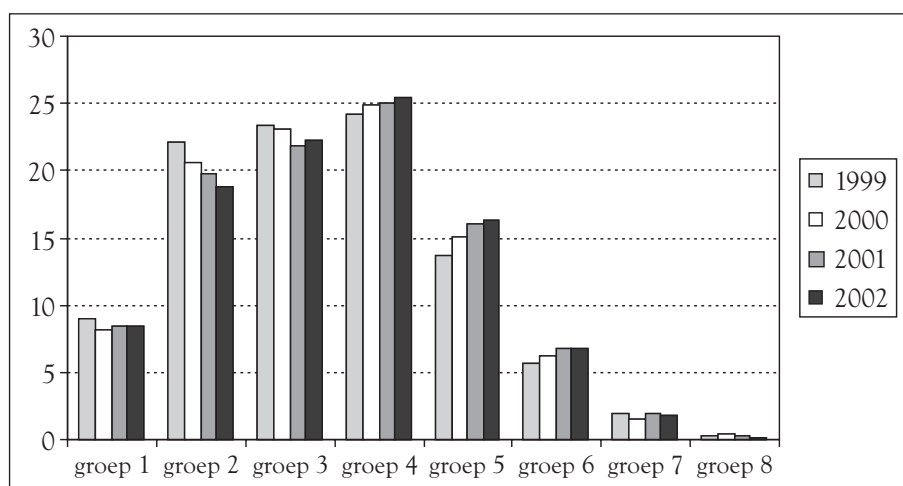
Tabel 6.10 geeft een overzicht van de herkomst van kinderen die in het speciaal basisonderwijs zijn ingestroomd tussen oktober 1991 (peildatum oktober 1992) en oktober 2002. De cijfers laten in een aantal categorieën van jaar tot jaar nogal wat fluctuaties zien. Dat maakt het moeilijk om trends te onderscheiden. Het aantal instromende basisschoolleerlingen neemt na het schooljaar 1995/1996 fors af, om daarna weer te stijgen, met een uitzondering in 1998/1999. Opvallender dan de ontwikkeling in de instroom van leerlingen uit het basisonderwijs, is de daling van de uitstroom van leerlingen uit het speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs. Op de peildatum in 1996 vormden leerlingen uit het speciaal onderwijs nog ruim 16% van de in het speciaal basisonderwijs instromende leerlingen. In de daaropvolgende jaren is dat gestaag gedaald, tot ruim 6% op de peildatum in 2002. Dit is een daling met 60% in 6 jaar. Een andere trend in dezelfde periode is de daling van de instroom in het speciaal basisonderwijs uit het voorschoolse traject.

Op basis van deze ontwikkelingen moet worden geconcludeerd dat de daling in het deelnamepercentage in de samenwerkingsverbanden WSNS deels kan worden toegeschreven aan een daling van de instroom uit het speciaal onderwijs en een daling van de instroom uit het voorschoolse traject. Tussen 1996 en 2002 is de instroom uit deze bronnen samen met ruim de helft afgenomen tot 10% van de totale instroom.

TABEL 6.10 *Instroom van leerlingen in het speciaal basisonderwijs, naar herkomst*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	10742	11402	11629	11304	8711	9985	10159	9373	10215	10570	10696
ander SBO	1660	1476	1642	1727	1476	1638	1651	1925	1971	1577	1835
REC	1966	2066	2140	2330	2152	2163	1561	1074	917	915	875
mkd / kdv-gg	498	485	492	575	539	549	491	481	386	342	358
geen onderwijs	304	349	319	313	324	334	316	236	260	265	234
Overig	5	16	26	72	23	24	85	26	25	42	32
Onbekend	8	7	17	28	28	38	35	201	40	41	64
Totaal	15183	15801	16265	16349	13253	14731	14298	13316	13814	13752	14094

Van de instroom in SBO-scholen die afkomstig is uit andere SBO-scholen, komt ongeveer 40% uit een SBO-school in het eigen samenwerkingsverband. Stromen tussen SBO-scholen zijn voornamelijk toe te schrijven aan verhuizingen. Van de leerlingen die van een basisschool naar het SBO worden verwezen, komt 86% uit een school in het eigen samenwerkingsverband.



FIGUUR 6.3 *Verwijzing naar het speciaal basisonderwijs, naar herkomst uit groepen van het basisonderwijs; in percentages*

Recente telgegevens van het ministerie van OCenW geven ook informatie over de groep van de basisschool waaruit leerlingen worden verwezen. Figuur 6.3 laat de ontwikkeling zien in percentages van de totale verwijzingen vanuit het basisonderwijs. Daaruit kan worden opgemaakt dat er een kleine verschuiving is van de lagere groepen (groep 2 en 3) naar de hogere groepen (groep 4, 5 en 6). Het grootste deel van de verwezen leerlingen is afkomstig uit groep 2, 3 en 4.

Instroom in het speciaal onderwijs

De instroom in het speciaal onderwijs (REC-SO) van leerlingen die afkomstig zijn uit het basisonderwijs, is tussen 1992 en 2002 met ruim tweederde (68%) gegroeid (zie Tabel 6.11). Daarnaast is er een toename van instroom uit het speciaal basisonderwijs (+79%) en uit andere instellingen voor speciaal onderwijs (+33%). Bovendien is de instroom uit het voorschoolse traject toegenomen (+53%).

TABEL 6.11 *Instroom van leerlingen in het speciaal onderwijs (REC-SO), naar herkomst*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	2010	2138	2174	2309	2268	2543	2784	2998	3095	3133	3373
SBO	589	602	581	617	571	646	685	786	945	932	1057
ander REC	1264	1292	1430	1265	1358	1577	1644	1641	1660	1750	1680
mkd	483	594	575	639	714	852	816	2807	2598	2790	2839
kdv-gg	458	422	413	421	535	516	559				
geen onderwijs	911	862	934	950	992	972	1023	189	200	218	273
Overig	56	69	107	99	108	136	222				
Onbekend	28	32	27	114	53	85	94	0	93	0	190
Totaal	5799	6011	6241	6414	6599	7327	7827	8421	8591	8823	9412

Toelichting: In de geaggregeerde gegevens over de peildata 1999 t/m 2002 wordt geen onderscheid gemaakt tussen medisch kinderdagverblijf (mkd), kinderdagverblijf voor geestelijk gehandicapten (kdv-gg) en 'geen onderwijs'.

Kinderen die uit het basisonderwijs instromen in REC-voorzieningen die behoren tot cluster 1, 2 of 3, zijn vooral afkomstig uit groep 1 en 2 van de basisschool. De instroom in cluster 4 laat een meer gespreid beeld zien. Hier is de instroom van leerlingen tamelijk evenredig verdeeld over groep 1 tot en met 6. Overigens verschilt de herkomst van de instroom in de REC's van cluster tot cluster. Tussen oktober 1997 en oktober 2002 leverde het basisonderwijs 51% van de instroom in cluster 2 en 44% van de instroom in cluster 4. In cluster 1, dat qua omvang overigens zeer beperkt is, leverden basisscholen 34% van de instroom. Cluster 3, het qua aantallen grootste cluster, betrok slechts 28% van de leerlingen uit het basisonderwijs. Hier is veel instroom af-

komstig uit het voorschoolse traject (32%) en uit andere voorzieningen voor speciaal onderwijs (24%). Uit nader onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de omvang van de verwijzing door basisscholen naar het REC-SO, blijkt dat scholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen en scholen in stedelijk gebied verhoudingsgewijs meer verwijzen. Daarnaast is er een samenhang tussen de aanwezigheid van voorzieningen voor cluster 4 in de regio en de omvang van de verwijzing. Bovendien verwijzen kleinere scholen verhoudingsgewijs meer leerlingen naar een REC dan grotere scholen, na correctie voor de invloed van de hiervoor genoemde variabelen (Smeets, 2004).

Instroom in het voortgezet speciaal onderwijs

De totale jaarlijkse instroom in het voortgezet speciaal onderwijs (REC-VSO) is tussen 1992 en 2002 bijna verdubbeld (zie Tabel 6.12). Het overzicht van de herkomst op basis van de telgegevens van het ministerie van OCenW roept op een aantal punten vragen op. Er treden van jaar tot jaar forse verschillen op in de categorieën 'ander REC-VSO' 'VSO-LOM/-MLK/SVO', 'overig/geen onderwijs' en 'onbekend'. Dit vraagt om een voorzichtige interpretatie van de cijfers. In ieder geval is duidelijk dat de instroom voornamelijk afkomstig is uit het REC-SO en uit het voortgezet onderwijs. De instroom uit het voortgezet onderwijs steeg in die periode met 75%.

Blijkbaar is er een groeiende groep leerlingen die het niet redt in het voortgezet onderwijs en dan naar het REC-VSO wordt verwezen. De instroom uit basisonderwijs en speciaal basisonderwijs is gering van omvang. Wel is deze tussen 1992 en 2002 gestegen met respectievelijk 107 en 63%.

TABEL 6.12 *Instroom van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (REC-VSO), naar herkomst*

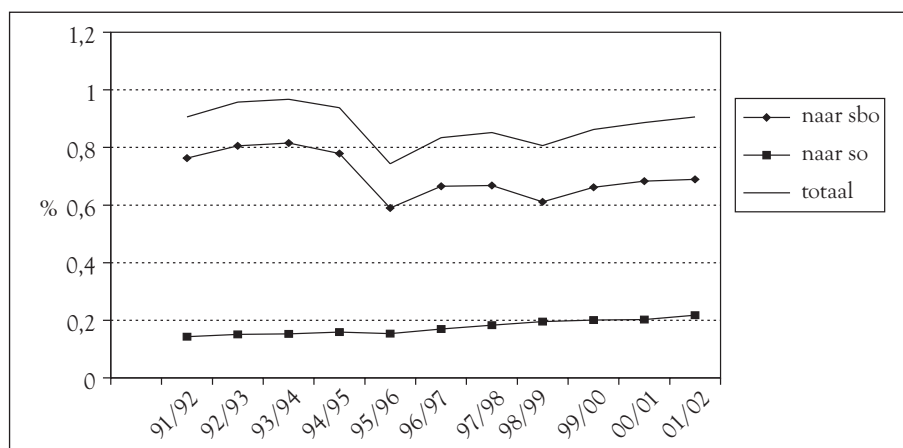
	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002
REC-SO	1597	1615	1759	1876	1931	2150	2276
ander REC-VSO	246	328	614	1083	756	693	1163
BaO	159	169	255	266	299	360	329
SBO	223	252	292	276	269	306	364
VO	982	1428	1642	1618	1542	1735	1721
VSO-LOM/-MLK/SVO	200	232	457	89	615	512	676
overig/geen onderwijs	255	215	283	468	205	630	360
Onbekend	39	84	155	0	215	0	327
Totaal	3701	4323	5457	5676	5832	6386	7216

Voor een deel kan de groei van het REC-VSO worden toegeschreven aan de toename van het aantal leerlingen uit culturele minderheden (zie paragraaf 6.2.3). Zo wordt ook de groei van het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend

onderwijs voor een belangrijk deel geweten aan de toename van het aantal allochtone leerlingen, met name nieuwkomers (Ministerie van OCenW, 2002).

6.3.2 Verwijzing door basisscholen

Figuur 6.4 toont de ontwikkeling in de instroom in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, als percentage van de basisschoolpopulatie, tussen de peildata van 1992 en 2002. Duidelijk is te zien dat de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs in het midden van de jaren negentig sterk is teruggelopen, waarna de laatste jaren weer een stijgende lijn is ingezet. De omvang van de verwijzing naar het speciaal onderwijs stijgt vooral sinds het midden van de jaren negentig. De totale uitstroom naar SBO en REC-SO samengeteld, is in 2002 op een vergelijkbaar niveau als 10 jaar daarvoor. In 1992 stroomden 10.742 leerlingen uit het basisonderwijs naar LOM en MLK en 2010 leerlingen naar het SO 2/3. In 2002 stroomden 10.696 basisschoolleerlingen in het SBO in en 3373 in het REC-SO. De basisgeneratie is in die periode met 10% gegroeid. De verwijzing naar het SBO heeft deze groei dus niet gevolgd. Door de toename van de verwijzing naar het REC-SO, is de totale stroom uit basisscholen naar SBO en REC-SO samen echter wel met 10% gegroeid.



FIGUUR 6.4 Verwijzing uit het basisonderwijs naar het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, als percentage van de leerlingenpopulatie in het basisonderwijs

6.3.3 Uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Leerlingen die uit het speciaal basisonderwijs uitstromen, gaan vooral naar het LWOO (voorheen IVBO) en de praktijkschool (zie Tabel 6.13). Daarnaast is er relatief veel uitstroom naar het VMBO en naar speciaal voortgezet

onderwijs. Tot en met het schooljaar 1997/1998 waren het VSO-LOM en VSO-MLK de grootste afnemers van SBO-leerlingen. De terugplaatsing naar het basisonderwijs is beperkt tot enkele honderden leerlingen. Bovendien is deze in omvang afgenomen. Ook de wisseling van SBO-school is in de loop van de jaren aanzienlijk afgenomen. De verwijzing van SBO naar REC-SO is in de loop van de jaren met 52% gestegen.

TABEL 6.13 *Specificatie van uitstroom uit het speciaal basisonderwijs, naar bestemming, in aantallen; peildata 1995 t/m 2002*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	444	481	495	527	404	372	272	286
ander SBO	3351	2953	2982	2280	2076	2273	1657	1885
REC-SO	744	723	898	947	801	857	992	1121
REC-VSO	80	143	168	250	351	267	289	349
VSO-LOM/-MLK	4759	4788	4864	4858				
SVO					4208	3983	3219	1844
Praktijkschool						469	1800	2505
IVBO/LWOO	2787	3459	3411	3722	3087	3043	201	3226
AVO – AVO/VBO	26	223	71	43	11	38	878	331
VMBO/MAVO	2891	1907	1834	2122	2663	2190	3332	1775
overig onderwijs	312	250	257	119	123	413	579	258
geen ond./onbekend	194	97	582	274	1015	398	234	223
Totaal	15588	15024	15562	15142	14739	14303	13453	13803

Toelichting: Door de overgang van SVO naar praktijkonderwijs en LWOO veranderen de stromen na 1998.

TABEL 6.14 *Specificatie van uitstroom uit het speciaal onderwijs (REC-SO), naar bestemming, in aantallen; peildata 1998 t/m 2002*

	1998	1999	2000	2001	2002
BaO	765	709	802	744	762
SBO	935	858	942	979	1056
ander REC-SO	1536	1466	1722	1756	1706
REC-VSO	1965	1848	1918	2237	2370
SVO	0	223	261	292	199
Praktijkschool	0	0	15	82	100
LWOO	243	202	190	22	291
VBO/VMBO	260	327	348	459	359
overig of onbekend	783	1008	906	1019	1065
Totaal	5839	5764	6405	6751	7048

Uitstroom uit het speciaal onderwijs (REC-SO) gaat vooral naar het REC-VSO of naar ander REC-SO (zie Tabel 6.14). Daarnaast is er naar verhouding veel uitstroom naar speciaal basisonderwijs (15% van de uitstroom in het schooljaar 2001/2002) en het basisonderwijs (11%). Overigens komt de in Tabel 6.14 opgegeven uitstroom van REC-SO naar SBO niet overeen met de in Tabel 6.10 opgenomen cijfers over de instroom in het SBO vanuit REC-SO. Hetzelfde geldt voor de leerlingenstromen van SBO naar REC-SO (Tabel 6.13 en 6.11). De betrouwbaarheid van de gegevens laat dus te wensen over.

6.3.4 *Verblijfsduur in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*

Mogelijkerwijs is WSNS van invloed op de verblijfsduur in het speciaal basisonderwijs. Meer aandacht voor de problematiek van leerlingen in het regulier basisonderwijs kan leiden tot een vroegtijdiger onderkennen van ernstige problemen, hetgeen kan resulteren in eerdere verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Dit kan uiteindelijk uitmonden in een langere verblijfsduur in het speciaal basisonderwijs. Het bieden van extra hulp en begeleiding aan leerlingen in het regulier onderwijs kan echter ook leiden tot een latere plaatsing in het speciaal basisonderwijs, als blijkt dat de problematiek toch te groot is en de desbetreffende leerling op een later moment alsnog wordt verwezen. Latere plaatsing resulteert dan in een korter verblijf in het speciaal basisonderwijs. De verblijfsduur van leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs is echter niet exact te bepalen op basis van de jaarlijkse leerlingentellingen. Het gaat daarbij om gegevens waarin geen individuele leerlingen te herkennen zijn. De verblijfsduur is pas te bepalen als leerlingen aan de hand van het onderwijsnummer eenduidig kunnen worden geïdentificeerd en gevolgd. Zolang dat niet het geval is, moet worden volstaan met schattingen. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op ontwikkelingen in de gemiddelde leeftijd van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs en maken we een schatting van de gemiddelde verblijfsduur in deze onderwijssoorten.

Gemiddelde leeftijd

Op basis van de gegevens in *Statline* van het CBS is een berekening gemaakt van de gemiddelde leeftijd van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, in de periode 1992 tot 2002. Deze blijkt in het speciaal basisonderwijs in de genoemde periode nagenoeg constant, zoals Tabel 6.15 laat zien. Gemiddeld zijn de leerlingen in het speciaal basisonderwijs 9 jaar en 9 maanden oud. In het speciaal onderwijs is de gemiddelde leeftijd in een periode van 10 jaar licht gedaald, met bijna 3%. In het REC-SO daalde de gemiddelde leeftijd van 9 jaar en 5 maanden naar 9 jaar en 2 maanden. In het REC-VSO was er een daling van 15 jaar en 6 maanden naar 15 jaar en 1 maand. Deze daling kan worden verklaard vanuit een toename van de groep jonge leerlingen,

zowel in het REC-SO als in het REC-VSO. Er is een tendens dat leerlingen uit het REC-SO op eerdere leeftijd doorstromen naar het REC-VSO. De groep van 18 jaar en ouder in het speciaal onderwijs is qua omvang nagenoeg gelijk gebleven, ondanks de forse groei van het REC-VSO als geheel. Dit laatste wijst erop dat meer leerlingen dan voorheen het speciaal onderwijs verlaten vóór zij 18 jaar oud worden.

TABEL 6.15 *Gemiddelde leeftijd van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (REC-SO en REC-VSO), in jaren (gebaseerd op gegevens uit Statline/CBS)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SBO	9.73	9.70	9.65	9.64	9.71	9.72	9.69	9.69	9.68	9.69	9.71
REC-SO	9.42	9.34	9.30	9.25	9.21	9.18	9.15	9.11	9.10	9.12	9.16
REC-VSO	15.49	15.42	15.42	15.37	15.33	15.29	15.24	15.22	15.17	15.09	15.09

Schatting van de verblijfsduur

Pijl (1997a, 1997d) maakt op basis van cohortgegevens, deelnamepercentages en stroomgegevens een schatting van de gemiddelde verblijfsduur van leerlingen in het SO en VSO tezamen. Op deze methode valt het een en ander af te dingen, zoals Pijl zelf aangeeft, maar een precieze bepaling van de verblijfsduur is met de beschikbare telgegevens niet mogelijk. De methode van Pijl volgend, komen we uit op een gemiddelde verblijfsduur in het speciaal onderwijs (REC-SO en -VSO) van leerlingen die 12 jaar oud waren op de peildatum in 2002 van 7.7 jaar. Dat is 0.7 jaar, oftewel 10%, hoger dan de schatting van Pijl op de peildatum in 1992. Een deel van de groei van het speciaal onderwijs kan dus worden toegeschreven aan een toegenomen verblijfsduur. De verblijfsduur in het SBO en SVO kan op deze manier niet worden bepaald, aangezien het SVO, voorheen VSO-LOM/-MLK, sinds 1999 geleidelijk is opgegaan in het praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. Uit gegevens over aantallen leerlingen per leeftijdscategorie (CBS-Statline) blijkt dat zowel het aantal leerlingen van 4 jaar als het aantal leerlingen van 13 jaar en ouder in het SBO relatief sterk is afgenomen (zie Smeets, 2004). Dit wijst op een afname van de gemiddelde verblijfsduur in het SBO.

6.4 Conclusies en discussie

Nadat het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs in samenwerkingsverbanden aan het realiseren van de doelstellingen van WSNS zijn gaan werken, is het speciaal basisonderwijs in omvang gaan afnemen. Het deelnamepercentage in de samenwerkingsverbanden, oftewel het aandeel SBO-leerlingen, zakte van 3.80 op de peildatum in 1992 naar 3.22 op de peildatum in 2003. De daling lijkt inmiddels nagenoeg tot stilstand te zijn geko-

men. Een andere ontwikkeling is dat het aantal samenwerkingsverbanden met een opvallend hoog deelnamepercentage is afgenomen. Het lijkt er dus op dat WSNS succesvol is geweest in haar doelstelling zowel het aandeel als het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs te doen afnemen. Terwijl de omvang van het basisonderwijs in een periode van 10 jaar met 10% toenam, liet het speciaal basisonderwijs een krimp met 6% zien. Na een forse daling van het aantal verwijzingen door basisscholen naar het speciaal basisonderwijs in het midden van de jaren negentig, laten recentere cijfers echter een hernieuwde stijging van de instroom van leerlingen uit het basisonderwijs in het speciaal basisonderwijs zien.

Een andere kwestie is dat de ontwikkeling van het speciaal onderwijs – aanvankelijk SO 2/3 en VSO 2/3, later opgegaan in REC-SO en REC-VSO – zorgen baart. Deze ontwikkeling valt buiten het bestek van WSNS. Feit is echter dat de omvang van de leerlingenstroom uit basisscholen naar SBO en REC-SO tezamen in het schooljaar 2001/2002 vergelijkbaar was met de stroom in het schooljaar 1991/1992. Vooral sinds het midden van de jaren negentig stijgt het percentage verwijzingen uit het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs. Of hier sprake is van ‘weglek’, oftewel meer verwijzing naar het speciaal onderwijs om het deelnamepercentage in de samenwerkingsverbanden niet te sterk te laten oplopen, is niet met zekerheid te zeggen. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals snellere en betere signalering en diagnostiek of toename van de problematiek van leerlingen. In de samenwerkingsverbanden en scholen wordt vaak verwezen naar verdichting van leerlingenproblematiek (zie onder meer Smeets, 2003; Smeets & Poullisse, 2003; Sontag & Mensink, 2003; Oudenhoven & Smeets, 1999). Betrouwbare, objectieve gegevens daarover ontbreken echter, waardoor alleen kan worden gespeculeerd over de oorzaken van de toegenomen verwijzing. Daarnaast kan de uitbreiding van de doelgroepen in een aantal instellingen voor speciaal onderwijs een aanzuigende werking hebben (Oudenhoven & Smeets, 1999). Opvallend is ook de sterke groei van de verwijzing uit het voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs.

Uit de analyses van de tel- en stroomgegevens blijkt dat de daling van de omvang van het speciaal basisonderwijs en de groei van het speciaal onderwijs mede wordt veroorzaakt door een aantal ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van het basisonderwijs liggen. De instroom in het speciaal basisonderwijs vanuit het speciaal onderwijs (REC-SO) is tussen de peildata van 1996 en 2002 met 60% gedaald. De instroom in het speciaal basisonderwijs vanuit het voorschoolse traject is in diezelfde periode met ruim eenderde gedaald. Tegelijkertijd is er een stijgende tendens in de stroom van jonge kinderen naar het speciaal onderwijs. Blijkbaar gaan meer kinderen aansluitend op het voorschoolse traject naar een REC in plaats van naar een SBO-school. Ook neemt de omvang van de uitstroom vanuit het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs toe. Deze is tussen 1992 en 2002 met de helft ge-

stegen. Andere factoren die de groei van het speciaal onderwijs hebben bevorderd, zijn de toename van de basisgeneratie van 0 tot 14 jaar, de toename van het aantal leerlingen uit culturele minderheden en een beperkte toename van de geschatte verblijfsduur. In het SBO lijkt de gemiddelde verblijfsduur te zijn gedaald, door instroom op iets latere leeftijd en door eerdere uitstroom naar het voortgezet onderwijs. Overigens bleken de stroomgegevens niet geheel betrouwbaar en kan de verblijfsduur slechts worden geschat. De invoering van het onderwijsnummer, in de nabije toekomst, biedt betere mogelijkheden om leerlingstromen in kaart te brengen en schoolloopbanen van individuele leerlingen te volgen.

Met de recente ontwikkelingen rond leerlinggebonden financiering en indicatiestelling is inmiddels een volgende fase ingegaan in het samenspel tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. In de samenwerkingsverbanden verwacht men daarvan een toename van de druk op de basisscholen en de SBO-scholen. Het is zaak de ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet te volgen.

Literatuur

- Batenburg, Th.A. van, & Woude-Doedens, J.J. van der (2003). *Verevenen en overhevelen van zorgbudgetten in het basisonderwijs*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Doornbos, K. (1987). Een halve eeuw groei van speciaal onderwijs (1937-1987): Een analyse van commentaren, onderzoek en beleidsadvisering. In K. Doornbos & L.M. Stevens (Red.), *De groei van het speciaal onderwijs* (pp. 12-56). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Meijer, C.J.W. (1995). *Halverwege: Van startwet naar streefbeeld*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). *OCenW in kerncijfers 2002*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Oudenhoven, D., & Smeets, E. (1999). *Ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie van SO2/3-voorzieningen*. Nijmegen: ITS.
- Peschar, J.L., & Meijer, C.J.W. (Red.). (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Pijl, Y.J. (1989). *Het toelatingsonderzoek in LOM- en MLK-onderwijs*. Academisch proefschrift. Groningen: RION.
- Pijl, Y.J. (1997a). *Twintig jaar groei van het speciaal onderwijs*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Pijl, Y.J. (1997b). Stabilisatie deelname aan LOM en MLK onafhankelijk van WSNS-beleid. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 36(3), 131-139.
- Pijl, Y.J. (1997c). De rol van het basisonderwijs in de groei van lom en mlk. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 36(4), 160-170.
- Pijl, Y.J. (1997d). Verblijfsduur als verklaring voor de groei van het SO.

- Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 36(5), 226-234.
- Pluijm, J. van der (2001). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2000/2001*. Den Haag: Procesmanagement Primair Onderwijs.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L. (2004). *Communicerende vaten. Leerlingenstromen tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Poulisse, N. (2003). *Leerlingenzorg en het werken met ken- en stuurgetallen. Dieptestudies bij de WSNS-Monitor 2003*. Nijmegen: ITS.
- Sontag, L., & Hoogenberg, I. (2002). *De stand van zaken in de WSNS-Samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2001/2002*. Tilburg: IVA.
- Sontag, L., & Mensink, J. (2003). *De stand van zaken in de WSNS-Samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2002/2003*. Tilburg: IVA.

7. BOVENSCHOOLS BELEID BEZIEN: OVER INTEGRALITEIT, COMPLEMENTARITEIT EN STRIJDIGHEID

Roel J. Bosker & Simone Doolaard

7.1 Inleiding

Het WSNS-beleid is slechts één van de beleidsthema's binnen het huidige onderwijsbeleid voor het primair onderwijs. Het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs hadden en hebben naast het WSNS-beleid ook te maken met bijvoorbeeld het Onderwijsachterstandenbeleid, het beleid rond de Leerlinggebonden Financiering, ofwel het 'Rugzak'-beleid, Nederlands als Tweede Taal, Onderwijs in Allochtone Levende Talen, Onderwijskansenbeleid en het beleid terzake Groepsgrootte en Kwaliteit. In oorsprong is bijna al dit beleid bedoeld om ervoor te zorgen dat de veronderstelde veranderingen ten gevolge van de invoering van het basisonderwijs in 1985 die zich niet zo snel voltrokken als gehoopt, zoals het verdwijnen van het zittenblijven, het afnemen van verwijzing naar het speciaal onderwijs, de verbetering van het onderwijs aan leerlingen uit achterstandssituaties en veranderingen in het primaire proces, te stimuleren. Voor een deel streven verschillende beleidsthema's overlappende doelen na bij dezelfde doelgroep, voor een deel verschillen de doelen en de doelgroepen. Soms wordt gebruikgemaakt van dezelfde middelen, activiteiten, sturingsmechanismen en organisatiestructuren, soms niet. Behalve met verschillende thema's heeft het primair onderwijs – gestimuleerd door het decentralisatiebeleid van de laatste 10 jaar – ook te maken met verschillende niveaus waarop beleid ontwikkeld dan wel uitgevoerd wordt, bijvoorbeeld het niveau van de landelijke overheid, de gemeente, een regionaal expertisecentrum, een samenwerkingsverband of het schoolbestuur. Elke actor heeft daarin zijn eigen functie en verantwoordelijkheid. Op het niveau van de school zouden al de beleidsthema's afgestemd op de leerlingenpopulatie van de school samen moeten komen in zogenaamd integraal schoolbeleid.

In deze bijdrage trachten we een antwoord te vinden op de vraag of en hoe de diverse beleidsterreinen elkaar aanvullen, elkaar versterken of juist tegenstrijdigheden opleveren. Bovendien gaan we na hoe de diverse verantwoordelijken vorm en inhoud geven aan de diverse beleidsterreinen en welke ontwikkelingen zich hierin het afgelopen decennium hebben voorgedaan.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 7.2 wordt kort inge-

gaan op de verwante beleidsthema's en worden de bovenschoolse raakpunten in doelgroepen en beleidsdoelen, in financiering en in organisatiestructuren besproken. Vervolgens bespreken we het onderzoek dat we bestudeerd hebben in een poging een antwoord op de gestelde vragen te vinden (7.3). Dat onderzoek valt in drie groepen uiteen, zodat we de resultaten eveneens in drie afzonderlijke paragrafen zullen weergeven. In paragraaf 7.4 bespreken we het onderzoek dat op meer analytische wijze tracht na te gaan of integraliteit, complementariteit dan wel strijdigheid als het ware zit ingebakken in de inhoud van de diverse beleidsterreinen. Vervolgens gaan we in paragraaf 7.5 nader in op het onderzoek naar de zogenaamde bovenschoolse verbanden die op bovenschools niveau hun verantwoordelijkheid vorm en inhoud proberen te geven: de gemeente, het samenwerkingsverband en het regionale expertisecentrum. In paragraaf 7.6 richten we ons op het niveau van de school, waar immers het primaire proces in de klas moet worden vormgegeven en waar de diverse beleidsterreinen dus zouden moeten samenkomen. We besluiten deze bijdrage met een bondige samenvatting en een slotsom (7.7).

7.2 WSNS en aanverwante beleidsterreinen: een korte schets

Omdat doelstellingen, doelgroepen en middelen van WSNS in deze publicatie al voldoende beschreven zijn, beperken we ons hier tot korte beschrijvingen van aanverwant beleid.

Leerlinggebonden financiering (LGF)

Om enerzijds tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar integratie en normalisatie van gehandicapte kinderen in het reguliere onderwijs en anderzijds het beschikbare aanbod aan speciale expertise kwalitatief goed en bereikbaar te houden is het zogenaamde 'Rugzak'-beleid ontwikkeld. Dit beleid behelst invoering van leerlinggebonden financiering (geld-volgt-kind-principe) en vorming van regionale expertisecentra (REC's). Een belangrijk doel is ook het vergroten van de rol van de ouders; zij krijgen meer zeggenschap over de aard van de speciale zorg en de besteding van de beschikbare zorgmiddelen. Ouders van kinderen met een zintuiglijke, lichamelijke en/of verstandelijke handicap die een positieve beschikking hebben gekregen van een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) moeten vervolgens kiezen of ze hun kind onderwijs laten volgen op een speciale school verbonden aan een REC of – met behulp van de leerlinggebonden financiering – op een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs.

Is het kind tot een school toegelaten, dan is deze school verplicht om in overleg met de ouders een handelingsplan te schrijven waarin ook staat hoe het leerlinggebonden budget besteed zal worden. Het leerlinggebonden budget

bestaat uit drie delen: een bedrag voor formatie-uitbreiding, een bedrag voor ambulante begeleiding vanuit het REC en een bedrag voor materiële instandhouding. Overigens is net als bij WSNS de ontvangende school verantwoordelijk voor de inhoud van het handelingsplan voor de betreffende leerling en zijn net als bij WSNS formeel de kerndoelen van toepassing. Als er overeenstemming over het plan is worden de middelen overgemaakt naar de school.

Anders dan bij de Permanente Commissies Leerlingenzorg (PCL), die elk voor hun eigen WSNS-samenwerkingsverband de indicaties verzorgen zijn de criteria die de CvI's hanteren landelijk vastgesteld. Een kind kan dus niet bij de ene commissie een negatieve beschikking krijgen en bij de andere een positieve. Van de mogelijkheid die een CvI heeft om beredeneerd af te wijken blijkt maar zeer weinig gebruik te worden gemaakt (Veneman, Pijl, & Guldemond, 2002; in paragraaf 7.3 wordt verder op dit onderzoek ingegaan) De leerlinggebonden financiering is, na een aantal voorbereidingsjaren, op 1 augustus 2003 van kracht geworden.

Onderwijsachterstandenbeleid

Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) wordt op diverse manieren vormgegeven. Met het gevaar enige nuances te verliezen, maar vanuit het oogpunt de hoofdlijnen centraal te stellen, nemen we onder deze noemer ook het beleid mee dat bekend staat als Onderwijskansenbeleid (OK), Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), Nederlands als Tweede Taal (NT2), de Brede School, de Verlengde Schooldag en de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).

Al vele jaren wordt er beleid gevoerd om onderwijsachterstanden ten gevolge van sociale, economische of culturele factoren te voorkomen en te bestrijden. Er wordt extra formatie toegekend aan basisscholen met achterstandsleerlingen (de zogenaamde gewichtenregeling) en gebieden/gemeenten met een concentratie basisscholen met veel achterstandsleerlingen worden gesubsidieerd. De achterstandsleerlingen betreffen autochtone kinderen van laagopgeleide ouders (met extra gewicht 0,25) en allochtone kinderen van laagopgeleide ouders (extra gewicht 0,90). Vanaf 1998 is dit onderwijsachterstandenbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten waar zich veel doelgroopleerlingen bevinden (de zogenaamde plan-plichtige gemeenten) moeten een plan maken waarin aangegeven is wat de doelstellingen van het beleid zijn, hoe die doelstellingen behaald zullen worden, hoe de middelen besteed zullen worden en hoe dit geëvalueerd wordt. Wat betreft de doelstellingen dienen zij het landelijk beleidskader als uitgangspunt te nemen. Wat betreft de middelen gaat het zowel om de schoolgebonden middelen zoals de school die ontvangt middels de gewichtenregeling, als om de middelen die de gemeente van het rijk ontvangt en om de eigen middelen die de gemeente aan de bestrijding van onderwijsachterstanden besteedt. In het op overeenstemming gericht overleg (het zogenaamde OOGO) dat de ge-

meenten met de schoolbesturen voert dient over het plan consensus te worden bereikt. Inmiddels verkeren gemeenten en scholen in de tweede planperiode, die loopt van 2002-2006. De landelijke doelstellingen richten zich in deze periode op voor- en vroegschoolse educatie, ondersteuning van de schoolloopbaan, bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de beheersing van de Nederlandse taal. Wat betreft het veranderingsproces zal de aanpak van de onderwijskansenscholen – planmatige en systematische afstemming van beleid op de schoolspecifieke situatie – gevolgd worden (Ministerie van OCenW, 2001).

Het eerste landelijk beleidskader (Ministerie van OCenW, 1997) kende de volgende doelstellingen: voor- en vroegschoolse educatie, beheersing van de Nederlandse taal, vermindering van schooluitval, evenredige deelname aan het onderwijs, monitoring en vermindering van verwijzing naar speciale voorzieningen. Deze laatste doelstelling, die in het kader van deze bijdrage zeer relevant is, werd als volgt toegelicht (p. 5):

Veel leerlingen met onderwijsachterstanden kampen met gedragsproblemen, gerelateerd aan opvoedings- en sociaal-emotionele problematiek. Dat kan leiden tot verwijzing van leerlingen naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De aandacht voor gedragsproblemen moet gelijk opgaan met de aanpak van cognitieve achterstand. In dit verband zullen relaties moeten worden gelegd tussen lokaal onderwijsbeleid en lokaal preventief jeugdbeleid, en zal gezorgd moeten worden voor de afstemming met de WSNS-samenwerkingsverbanden en die van het voortgezet (speciaal) onderwijs.

1. De verwijzing van doelgroep leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt zoveel mogelijk verminderd. Voor het LOM-, MLK, en IOBK-onderwijs gelden daarbij de doelstellingen van het WSNS-beleid als richtsnoer.

2. Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- afstemming van maatregelen ter bestrijding van onderwijsachterstand op de samenwerkingsverbanden WSNS*
- samenwerking van scholen met onder andere medische kinderdagverblijven, instellingen voor jeugdwelzijn, -hulpverlening en -gezondheidszorg*
- inzet en expertise uit genoemde niet-onderwijsinstellingen in het onderwijs.*

Opgemerkt moet worden dat deze specifieke doelstelling in het tweede landelijk beleidskader, dat de periode 2002-2006 bestrijkt, niet meer wordt genoemd. De reden hiervoor is, dat de verwijzingsdoelstelling is opgenomen in de Wet op het Primair Onderwijs van 1998, zodat deze niet nog eens apart in het landelijk beleidskader vermeld hoeft te worden.

Binnen het onderwijsachterstandenbeleid is een aantal subthema's opgenomen, namelijk OALT, NT2, VVE, de Brede School en de Verlengde Schooldag en de relatie met Welzijn. Het OALT-beleid zal zeer waarschijnlijk met ingang van 1 augustus 2004 stopgezet worden. In een reconstructie van probleemdefinities en beleidstheorie van onder andere OALT door Karsten,

Van Eck, en Robijns (2001), op welk onderzoek wij in paragraaf 7.4 nog uitgebreid in zullen gaan, geven zij een aantal fases weer die zijn te onderscheiden in het denken over de mogelijke bijdrage van OALT aan achterstandenbestrijding uitmondend in de laatste fase waarin de wet twee varianten kent: OALT vanuit cultuurperspectief als apart vak buiten schooltijd en OALT als taalondersteuning, zonder eigen doelstellingen en binnen schooltijd.

Momenteel staat – in navolging van het Hoofdlijnenakkoord – ook de verdeling van doelen, taken en verantwoordelijkheden in de driehoek Rijk, gemeenten en scholen ten aanzien van het achterstandenbeleid weer ter discussie (Ministerie van OCenW, 2003a). De rol van de gemeenten zou weer verkleind moeten worden en de verantwoordelijkheden van de scholen vergroot. De middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden zouden dan rechtstreeks aan de scholen worden uitgekeerd. Er hoeft geen gemeentelijk plan meer ontwikkeld te worden en geen op overeenstemming gericht overleg gevoerd te worden. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor lokale samenhang in basisvoorzieningen en in het bijzonder de VVE.

Flankerend beleid

Om het bereiken van bovengenoemde beleidsdoelstellingen extra te stimuleren heeft de overheid ook zogenaamd ‘flankerend beleid’ gevoerd. Eerst werd het grote scholen mogelijk gemaakt onderwijsassistenten aan te nemen en vervolgens kregen alle scholen in vier stappen tussen 1997 en 2003 extra middelen om ofwel de groepen in de onderbouw te verkleinen, ofwel extra personeel in te zetten ten behoeve van de onderbouwleerlingen. Doel van deze toekenning van extra middelen, onder de naam ‘Groepsgrootte en Kwaliteit’, was onder meer het stimuleren van onderwijs-op-maat in de onderbouw. Daarnaast zijn extra maatregelen genomen zoals het verplicht stellen van een leerlingvolgsysteem, van het ontwikkelen van leerlijnen, en het invoeren van een methodengids voor leermiddelen.

Vanaf 1997 is het huisvestingsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeentelijke overheden met als doel om de huisvesting beter aan te kunnen laten sluiten bij de lokale situatie. Dit is met name een stimulans geweest voor de vorming van Brede Scholen die op hun beurt een functie hebben bij de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Onder verschillende noemers hebben scholen extra budget gekregen ter versterking van de positie van de schoolleiding, om eigen beleid te kunnen voeren en voor professionalisering.

Ten slotte wijzen we op de zogenaamde ‘Kwaliteitswet’ van 1998, waarin een uitwerking wordt gegeven aan afspraken gemaakt in het zogenaamde Schevenings Beraad, waar onderwijsveld en overheid een principeakkoord bereikten over een vergroting van de autonomie van scholen en de daarbij passende vormen van overleg en rekenschap afleggen. In concreto resulteer-

de dit onder andere in de verplichtstelling van een schoolplan, een schoolgids en een klachtenregeling, en een praktijk waarbij scholen zelf de kwaliteitszorg ter hand nemen, en waarbij de Inspectie van het Onderwijs, mocht die kwaliteitszorg op orde zijn, zich kan beperken tot 'tweede orde toezicht'.

7.3 Het onderzoek terzake

We zien dat het WSNS-beleid te maken heeft met vele andere beleidsterreinen in het primair onderwijs. Om nu een antwoord op onze vragen te kunnen vinden of en in hoeverre die verschillende beleidlijnen integraliteit, complementariteit of strijdigheid tot gevolg hebben, en hoe de beleidsverantwoordelijken daarmee omgaan, hebben we een aantal onderzoeken nader bestudeerd. We bespreken ze elk kort.

Decentralisatie van onderwijsbeleid (Karsten, Van Eck, & Robijns, 2001)

De studie van Karsten et al. (2001) is een analytische evaluatie van drie beleidsprogramma's, namelijk het onderwijsachterstandenbeleid, OALT en WSNS. In een analytische evaluatie is geprobeerd op basis van documenten (zoals wetteksten, memories van toelichting, Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer en beleidsnota's) waarin het beleid is neergeslagen, in eerste instantie na te gaan hoe de beleidstheorie in elkaar steekt. Beleid wordt daarbij gedefinieerd als het streven om bepaalde doelen te bereiken met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf, 1984). Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan het beleid. Zoals de auteurs aangeven is de reconstructie van de beleidstheorie 'bedoeld om de causale (oorzaak-gevolg), finale (doeleinden-middelen) en normatieve veronderstellingen van het beleid te expliciteren en te beoordelen' (Karsten et al., 2001, p. 3). In tweede instantie wordt vervolgens een inschatting gemaakt van de condities waaronder het beleid geïmplementeerd en uitgevoerd moet worden. Oogmerk is om tot een inschatting van de slaagkans van het beleid te komen. De auteurs hebben de resultaten van hun 'desk-research' vervolgens ter validering voorgelegd aan een viertal experts. De uitkomsten van de analytische evaluatie, waarbij men dus vooraf probeert te bepalen hoe kansrijk het beleid is, worden uitvoerig besproken in paragraaf 7.4.

Bovenschoolse verbanden (Annevelink, Witziers, & Bosker, 2000)

Het onderzoek van Annevelink et al. (2000) richt zich op de vraag of het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en WSNS op het bestuurlijk middenniveau wel goed op elkaar worden afgestemd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Na een analyse van de twee beleidsterreinen (de studie van Karsten et al. (2001) moest destijds nog een aanvang nemen), bestond het onderzoek uit een 'drie-traps-raket': een studie van drie paren ge-

meenten, waarbij op aanwijzingen van velddeskundigen elk paar een gemeente kende die kon worden gezien als voorbeeldmatig, en een qua omvang en bevolkingssamenstelling gelijkende gemeente die juist getypeerd kon worden als een 'achterblijver'. De kennis die op basis van deze casestudies werd opgedaan werd vervolgens gebruikt om een vragenlijst te ontwikkelen die in een grootschalige survey onder 42 meewerkende gemeenten (van de 65 aangeschreven) werd uitgezet bij het hoofd van de afdeling onderwijs, de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden waarvan scholen binnen de gemeentegrens lagen, schoolbesturen, schoolleiders en medewerkers van de betreffende schoolbegeleidingsdienst. Uiteindelijk verleenden meer dan 500 mensen hun medewerking aan dit deel van het onderzoek. In de derde trap werden de uitkomsten van de onderzoeken besproken in een miniconferentie waarin een vijftiental deskundigen participeerden. Dit onderzoek komt uitvoerig aan bod in paragraaf 7.5. We merken hier alvast op dat in goed overleg met het Sociaal Cultureel Planbureau de onderzoekers ervan af hebben gezien de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) in hun onderzoek te betrekken, daar deze uitvoerig aan bod zouden komen in onderzoek van het SCP, en dat kleinere gemeenten (met minder dan 10.000 inwoners) als gevolg van non-respons niet in het onderzoek betrokken bleken te zijn.

Integraal schoolbeleid (Hofman, Steenbergen, & Hovius, 2002)

Uiteindelijk moeten de diverse beleidslijnen samenkomen binnen de school. Daarop richtte zich het onderzoek van Hofman et al. (2002). Om daar nader zicht op te krijgen voerden de onderzoekers drie deelstudies uit. In de eerste deelstudie werden gegevens van scholen die verzameld waren in het kader van de zogenaamde PRIMA3-cohort metingen aan een nadere analyse onderworpen om te bezien hoe scholen hun middelen inzetten om vorm te geven aan OALT, NT2, onderwijskansen en WSNS. Omdat integraliteit van beleid natuurlijk alleen aan de orde kan zijn op scholen die met veel achterstandsleerlingen te maken hebben, zijn 130 doelgroep-scholen (met meer dan 40% leerlingen met een extra gewicht van 0,90) uit dit bestand geselecteerd om te bezien of er varianten van beleidsinzet onderscheiden konden worden. Daarna is nagegaan of deze varianten zich van elkaar onderscheiden in hun effecten op de inrichting van het onderwijs en op het cognitief en sociaal-emotioneel functioneren van de leerlingen. Vervolgens is er bij 49 scholen uit het PRIMA3-cohort een aanvullend survey-onderzoek uitgevoerd, om nader zicht te krijgen op het aspect integraliteit zoals dat vorm krijgt in de communicatie- en besluitvormingsstructuur. In de laatste fase zijn zeven scholen die uit het onderzoek naar voren kwamen als 'best practice'-scholen uitvoerig onderzocht en geportretteerd met als oogmerk om scholen die in soortgelijke omstandigheden verkeren een spiegel voor te kunnen houden. Dit onderzoek vormt de kern van paragraaf 7.6.

Overige onderzoeken

In het verloop van dit hoofdstuk zullen we ons niet beperken tot de hier genoemde drie onder auspiciën van de BOPO uitgevoerde onderzoeken. Hoewel ander onderzoek zich niet zo direct richtte op de door ons hier centraal gestelde vragen, leverden ze soms toch aanvullend feitenmateriaal. Zo zullen we gebruikmaken van het SCP-onderzoek van Turkenburg uit 1999, die 548 gemeenten benaderde voor haar onderzoek. Uiteindelijk werkten 404 gemeenten mee. In deze gemeenten werd een vragenlijst afgenomen bij burgemeester en wethouders en bij de dagelijkse besturen van stadsdelen en deelgemeenten, om zicht te krijgen op de inhoudelijke en bestuurlijke vormgeving van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Eveneens maken we gebruik van het door dezelfde auteur opgezette casestudie-onderzoek in 15 gemeenten (met in elke gemeente gemiddeld vier respondenten) naar hetzelfde onderwerp (Turkenburg, 2003), waarbij gebruikgemaakt is van open interviews.

Aanvullend wordt hier en daar ook verwezen naar het onderzoek van Smeets (2003), die nadere analyses uitvoerde op bestaande gegevensbestanden (PRIMA, CFI-leerlingentellingen, WSNS-monitor van het IVA) om na te gaan waarin succesvolle samenwerkingsverbanden zich onderscheiden van andere, en waarbij bovendien een zestal samenwerkingsverbanden nader is geportretteerd waar relatief weinig leerlingen werden verwezen naar het speciaal onderwijs.

Ten aanzien van LGF is nog weinig onderzoek afgerond. Specifiek naar de indicatiestelling is een serie onderzoeken uitgevoerd door Pijl en anderen (bijvoorbeeld Pijl et al. 2000a, 2000b) in de periode 1999-2001. We maken met name gebruik van het rapport van Veneman et al. (2002).

Om het 'faciliterend beleid' goed te kunnen beschrijven, maken we met name gebruik van een reeks onderzoeken van Doolaard c.s. (Doolaard, Annevelink, & Bosker, 2003; Doolaard, Annevelink, Bosker, & Cremers-van Wees, 2000, 2001; Doolaard, Cremers-van Wees, & Luyten, 2002), waarbij de groeps-grootte-problematiek centraal stond.

Het ministerie rapporteert zelf regelmatig in voortgangsrapportages over het onderwijsachterstandenbeleid, WSNS, LGF en Groeps-grootte en Kwaliteit.

7.4 Een inhoudelijke analyse van overeenkomsten en verschillen

In deze paragraaf gaan we verder in op overeenkomsten en verschillen in de onderscheiden beleidsthema's en waar van toepassing het flankerend beleid. Vergelijkingen tussen WSNS en het onderwijsachterstandenbeleid (inclusief OALT) zijn in voorgaande jaren al beschreven door onder andere Annevelink et al. (2000) en Karsten et al. (2001). Met betrekking tot de relatie tus-

sen de genoemde beleidsthema's en LGF, een relatief nieuw beleidsthema, maken we gebruik van beleids- en voorlichtingsstukken. Hiernaar is nog weinig onderzoek gedaan.

Doelgroepen en beleidsdoelen

De definities van de doelgroepen van WSNS en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) verschillen op het eerste gezicht duidelijk. Het OAB is gericht op collectieve stimulering van een bevolkingsgroep, namelijk leerlingen afkomstig uit lagere sociaal-economische milieus, al dan niet van buitenlandse afkomst. Het WSNS-beleid is gericht op zorgverbreding binnen een school met bijzondere aandacht voor hen die extra zorg nodig hebben, ongeacht sociaal-economische herkomst. Met andere woorden: beleid gericht op individuele stimulering ongeacht herkomst, geslacht of etniciteit (Bosker, Houtveen, & Meijnen, 2000). Een achterstandsleerling wordt gedefinieerd op basis van de achtergrond, met name het opleidingsniveau, van de ouders, omdat indien dat laag is er een grotere kans is om in het onderwijs achterop te zijn of te raken. Een zorgleerling in de 'WSNS-zin-van-het-woord' is een leerling pas als is gebleken dat de leerling speciale hulp nodig heeft. Zoals gezegd richt het onderwijsachterstandenbeleid zich op collectieve stimulering van een bevolkingsgroep. Dit houdt in dat gestreefd wordt naar een algemene verhoging van het niveau. Dit houdt ook in dat er meer achterstandsleerlingen naar hogere vormen van vervolgonderwijs door zouden moeten stromen. Achterstandsleerlingen op de basisschool die VWO zouden kunnen halen moeten gestimuleerd worden om dit inderdaad voor elkaar te krijgen en voorkomen moet worden dat zij door bijvoorbeeld een achterstand in de Nederlandse taal toch naar de HAVO gaan. De achterliggende gedachte kan men het best typeren als die van het 'verborgen talent': doelgroepleerlingen van het achterstandenbeleid hebben gemiddeld minder succes in het onderwijs dan op grond van hun talenten verwacht mag worden. WSNS-leerlingen zijn in de meeste gevallen leerlingen die hulp nodig hebben om een aanvaardbaar niveau te halen, hoewel recentelijk ook expliciet hoogbegaafden genoemd worden als doelgroep van het WSNS Plus-beleid.

In 2002 was iets meer dan 25% van de leerlingen in het basisonderwijs achterstandsleerling, in 1996 was dat nog 37%. Gemiddeld wordt jaarlijks 0,7% van de leerlingen in het basisonderwijs – ongeveer 10.000 leerlingen – verwezen naar het speciaal basisonderwijs. Dus ook wat betreft omvang is er een duidelijk verschil tussen de doelgroepen van de verschillende beleidsterreinen.

In de praktijk blijken de leerlingenpopulaties van het onderwijsachterstandenbeleid en WSNS wel gedeeltelijk overlap te vertonen. In het speciaal basisonderwijs zijn onderwijsachterstandsleerlingen oververtegenwoordigd omdat veel van hen zwakke presteerders zijn. Recent onderzoek van Van der Veen (2003) richt zich op het bepalen van deze overlap. De onderzoekster

gaat op basis van gegevens uit de PRIMA-cohortonderzoeken na of doelgroepopleerlingen relatief vaak tot de zogenaamde jonge (ca. 6-jarige) risico-leerlingen behoren. Daarbij worden deze gedefinieerd als behorend tot de 10% laagst presterende (qua rekenen en taal) leerlingen. Aanvullend criterium is dat de leerlingen ook behoren tot de 10% minst sociaal-emotioneel (zelfvertrouwen, welbevinden, werkhouding) ontwikkelde leerlingen of de 10% meest zorgbehoevende (problematisch gedrag, extra zorg, onderpresterend) leerlingen (ontleend aan Ledoux, 2004). Allochtone achterstandsleerlingen blijken dan een drie tot vijf maal zo grote kans te hebben om tot deze groep te behoren. Er is dus feitelijke overlap. Vandaar de ook niet verrassende bevinding dat 'zwarte' scholen meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs verwijzen of dat er in verstedelijkte gebieden meer verwezen wordt (Brandsma et al., 1995 in Smeets, 2003), hoewel Ledoux opmerkt dat dit laatste nog meevalt gelet op de daar aanwezige concentratie aan risico- en achterstandsleerlingen. Onder zorgleerlingen in het basisonderwijs bevinden zich in het algemeen disproportioneel veel kinderen met laagopgeleide ouders. Zo hebben leerlingen van ouders met maximaal een LBO-opleiding een twee keer en leerlingen van ouders met enkel een voltooide lagere schoolopleiding een drie keer zo grote kans extra zorgbehoevend te zijn. Bij hun onderzoek naar de positie van autochtone achterstandsleerlingen, komen Vogels en Bronneman-Helmers (2004) tot de conclusie dat die niet verbetert, en zelfs lijkt te verslechteren. Als hypothese opperen ze dat juist deze leerlingen vanwege WSNS vaker worden opgevangen in het reguliere basisonderwijs, terwijl ze meer extra zorg nodig hebben. Maar dit is natuurlijk slechts een hypothese.

Aangezien onderwijsachterstandsleerlingen ongelijk over het land verdeeld zijn, verschillen regio's sterk qua percentage zorgleerlingen per WSNS-samenwerkingsverband. Omdat deze regionale variaties in zorgleerlingen ten gevolge van sociaal-economische factoren qua extra beleidsinspanning vallen onder het onderwijsachterstandenbeleid is wat betreft het WSNS-beleid gekozen voor een landelijke verevening.

We merken ten slotte op dat in veel gevallen WSNS en de bestrijding van onderwijsachterstanden los van elkaar kunnen staan, in elk geval bij scholen waar amper onderwijsachterstandsleerlingen aanwezig zijn.

LGF en WSNS zijn beide integratietrajecten: LGF voor het speciaal onderwijs en WSNS voor het speciaal basisonderwijs. Ook hier is er formeel gezien geen overlap in de doelgroep waar het beleid op gericht is. Echter, in de praktijk raken de beleidsthema's en de doelgroepen daarvan elkaar daar waar leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs beter op hun plaats zouden zijn in het speciaal basisonderwijs dan in het reguliere basisonderwijs. De PCL van het WSNS-samenwerkingsverband zal dan een SBaO-beschikking moeten afgeven, bovenop de beschikking van de CvI. Ook is het denkbaar dat leerlingen die nu al in het speciaal basisonderwijs zitten een po-

sitieve beschikking en dus een ‘rugzak’ van de CvI zouden kunnen krijgen (volgens de informatie vanuit het ministerie van OCenW zullen SBaO-leerlingen over het algemeen niet in aanmerking komen voor een rugzak, volgens anderen is dat wel mogelijk, bijvoorbeeld bij leerlingen met een IQ tussen 60 en 70 met bijkomende problemen of leerlingen met ernstige gedragsproblemen). Dit levert de school voor speciaal basisonderwijs dus dubbele financiering op, maar tegelijkertijd wordt het percentage van 2% leerlingen binnen een samenwerkingsverband in het speciaal basisonderwijs sneller overschreden met alle gevolgen van dien.

Met de invoering van LGF bestond ook de vrees dat juist meer leerlingen vanuit het speciaal basisonderwijs en uit het regulier basisonderwijs in aanmerking zouden kunnen komen voor een leerlinggebonden budget. Pijl et al. (2000b) hebben in hun onderzoek op basis van leerlingdossiers en gesprekken op scholen nagegaan of dit tot de mogelijkheden behoort. Zij schatten dat er sprake zal zijn van een eenmalige inhaalvraag met een omvang van ongeveer 1000 leerlingen, een extra jaarlijkse instroom van 200 leerlingen en een groep vroeger instromende leerlingen die leiden tot een blijvende verlenging van de verblijfsduur met 7%. Het gaat hier alleen om leerlingen die tot nu toe geen extra financiering ontvangen, leerlingen die momenteel al in het regulier of speciaal basisonderwijs zitten met een persoonsgebonden budget zijn buiten beschouwing gelaten.

In het onderzoek van Smeets (2003) wordt als een van de oorzaken waarom het speciaal basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband soms niet de ondersteunende rol vervuld die ze zou moeten vervullen, de verdichting van de leerlingenproblematiek binnen het speciaal basisonderwijs genoemd: door het WSNS-beleid zou de leerlingenpopulatie binnen het speciaal basisonderwijs opschuiven in de richting van het speciaal onderwijs. Er zou onder andere sprake zijn van instroom van leerlingen met grotere gedragsproblemen.

Terugkijkend is er dus formeel duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende doelgroepen van de verschillende beleidsthema's. In de praktijk blijkt er wel wat overlap te zijn, met name waar het onderwijsachterstandsleerlingen met een leerachterstand of gedragsproblemen betreft. Op verschillende ‘overlap-gebieden’ voorzien critici verschuivingen of problemen:

- Heeft WSNS geleid tot een verdichting van de problematiek in de scholen voor speciaal basisonderwijs?
- Gaat LGF leiden tot meer leerlingen met een leerlinggebonden budget en gaan deze leerlingen dan naar een reguliere of speciale school voor basisonderwijs of naar het speciaal onderwijs?
- Wat gebeurt er met leerlingen die zowel een indicatie voor speciaal basisonderwijs als speciaal onderwijs zouden moeten krijgen?

Met name rond de vragen naar aanleiding van LGF zijn op dit moment geen harde uitspraken te doen daar onderzoek terzake nog ontbreekt.

Middelen (financiering en activiteiten)

Wat betreft de financiering van de aangehaalde beleidsthema's zijn er meer verschillen dan raakvlakken. De geldstromen van alle beleidsthema's zijn gescheiden. Voor een deel worden ze rechtstreeks toegekend aan de school, zoals de gelden van de gewichtenregeling en het flankerend beleid zoals de extra formatie in het kader van groeps grootte en kwaliteit, voor een deel aan de gemeente en voor een deel aan het samenwerkingsverband. Een belangrijke algemene financieringsimpuls is voortgekomen uit het beleid rond groeps grootte en kwaliteit. In de periode 1998-2003 werd zoveel extra geld voor het primair onderwijs ter beschikking gesteld dat de gemiddelde groeps grootte in de onderbouw met acht leerlingen zou kunnen afnemen. Doordat scholen zelf mochten beslissen hoe ze de toegekende formatie zouden inzetten, en door het lerarentekort, heeft deze operatie onder andere geleid tot het aanstellen van meer onderwijsassistenten, remedial teachers of tot 'extra handen in de klas'. Vanaf 1 augustus 2003 is de oormerking van de formatie (die ingezet moest worden in de groepen 1 tot en met 4) losgelaten, en scholen kunnen nu dus zelf besluiten een deel ten goede te laten komen aan het onderwijs in de bovenbouw.

LGF is het enige thema dat bekostigd wordt volgens het principe 'geld-volgt-kind'. In plaats van het bekostigen van plaatsen voor leerlingen in scholen voor speciaal onderwijs, wordt de financiering aan de leerling gekoppeld ongeacht de plaats waar de leerling onderwijs volgt. Opmerkelijk is dat er nu een open eind-financiering is ontstaan, waar die op andere terreinen, bijvoorbeeld bij WSNS, juist is stopgezet. De regeling die van kracht was voor de LGF, op grond waarvan leerlingen met een handicap in het basisonderwijs extra formatie, ambulante begeleiding en een geldbedrag voor aanpassing van lesmateriaal konden aanvragen, had juist wel een vastgesteld budget. Leerlingen moesten jaarlijks een persoonsgebonden budget aanvragen, maar toekenning was afhankelijk van het aantal aanvragen en het beschikbare budget. Door nu de hele financiering aan de leerling te koppelen en dus een vraaggestuurde bekostiging te realiseren in plaats van een aanbodgestuurde, hoopt men integratie en normalisatie te bevorderen.

In het WSNS-beleid speelt de '2%' een belangrijke rol. Voorheen was er op dit terrein sprake van een open eind-financiering: scholen voor speciaal basisonderwijs werden 'beloond' voor het hebben van veel leerlingen. Nu worden scholen binnen een samenwerkingsverband 'beloond' voor het hebben van weinig leerlingen in het speciaal basisonderwijs: de financiële situatie voor een basisschool is het gunstigst als 2% of minder van de leerlingen binnen het samenwerkingsverband naar het speciaal basisonderwijs gaat. Aan de scholen voor speciaal basisonderwijs in een samenwerkingsverband wordt zorgformatie toegekend voor 2% van het aantal leerlingen binnen het verband. De rest van het zorgbudget wordt aan de scholen uitgekeerd. Bij meer dan 2% van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs dragen de basisscho-

len bij aan de bekostiging van de school voor speciaal basisonderwijs. Als in een gebied ongeveer 5% van de leerlingen naar het speciaal basisonderwijs gaat, moeten de basisscholen hun reguliere budget aanspreken voor de bekostiging van de school of scholen voor speciaal basisonderwijs in hun regio. Er is dus geen resultaatsverplichting vanuit het samenwerkingsverband naar de landelijke overheid. Het samenwerkingsverband krijgt een vast bedrag per leerling en draagt zelf de consequenties van een 'slecht resultaat' (dat wil zeggen: veel leerlingen in het speciaal basisonderwijs in plaats van in de reguliere basisscholen).

Organisatiestructuren

Kenmerkend voor alle beleidsthema's is het streven naar decentralisatie en deregulering. Voor WSNS is als beleidsniveau de regio gekozen. Verwijzingsproblematiek van leerlingen met leer- en gedragsproblemen wordt beschouwd als een beleidsprobleem dat het niveau van gemeenten overstijgt. Schoolbesturen werken in regionale samenwerkingsverbanden samen. Voor het achterstandenbeleid is de gemeente de verantwoordelijke instantie. Binnen het LGF-beleid vormen de regionale expertisecentra (REC's) het bovenschoolse niveau. De REC's hebben taken die vergelijkbaar zijn met die van het WSNS-samenwerkingsverband: het instandhouden van een CvI (vgl. PCL), het coördineren van ambulante begeleiding en het geven van ondersteuning aan basisscholen en ouders. Een groot verschil is wel dat een REC niet zoals een samenwerkingsverband ook een belangrijke rol speelt in de verdeling van middelen. WSNS kent immers niet de vraagsturing zoals LGF die kent. Ook is de koppeling tussen het bovenschoolse niveau bij LGF minder sterk dan bij WSNS, waar alle betrokken scholen via hun bestuur invloed hebben in het samenwerkingsverband.

De WSNS-samenwerkingsverbanden, gemeenten, REC's en schoolbesturen dienen als bestuurlijke eenheden het beleid, waarvan op centraal niveau de doelstellingen zijn geformuleerd en de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden zijn aangegeven, vorm te geven (Bosker et al., 2000). Om na te gaan of het gevoerde beleid van decentralisatie en deregulering tot de gewenste resultaten leidt tegen een gunstige kosten-baten-verhouding laat de landelijke overheid uitgebreid evaluatieonderzoek uitvoeren. Voorwaarde om achteraf de resultaten vast te kunnen stellen is dat er vooraf heldere doelstellingen en streefcijfers zijn geformuleerd.

In het landelijk beleidskader van het onderwijsachterstandenbeleid is elke landelijke doelstelling voorzien van een kwantitatieve ambitie: een streefcijfer. De voortgang wordt bijgehouden in de GOA-monitor. De lokale overheden moeten de landelijke cijfers omzetten in lokale doelstellingen. Er is een verschuiving van een inspanningsverplichting naar een resultaatsverplichting. In de praktijk blijken gemeentelijke onderwijsachterstandsplannen nog maar mondjesmaat gekwantificeerde ambities te bevatten en wordt de eva-

luatie en verantwoording van het gemeentelijk beleid een zwak punt genoemd (Kloprogge, 2002).

Enkele evaluatieve opmerkingen

Karsten et al. (2001) betogen dat het bestuurlijk veld voor scholen vanwege de diverse beleidsterreinen tamelijk ingewikkeld is geworden. Voor het OAB moeten ze terecht bij de gemeente, voor WSNS bij het samenwerkingsverband, voor financiële of personele zaken bij het bovenschools management en voor kwaliteits- en personeelsbeleid bij besturen van dezelfde richting (vanwege de zogenaamde bestuurlijke krachtenbundeling). Dat wordt volgens deze auteurs veroorzaakt door het 'top-down' denken van de overheid, die per beleidsterrein voor geschikte arrangementen kiest waarbij altijd van boven-naar-beneden wordt gedacht in plaats van dat de school uitgangspunt is voor een geschikt arrangement.

7.5 De gemeenten en de samenwerkingsverbanden

Wat ligt er meer voor de hand dan een krachtenbundeling als achterstandsleerlingen zo vaak ook risicoleerlingen zijn? Dat die vraag vaak positief wordt beantwoord blijkt uit het onderzoek van Turkenburg (1999) ten tijde van de eerste periode. Zo vindt ze dat 32% van de door haar onderzochte gemeenten bij het tot stand brengen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, gebruikgemaakt heeft van de netwerken van samenwerkingsverbanden. Bij het inrichten van de GOA-monitor hebben de G4 afgesproken de verwijzing expliciet op te nemen en in 93% van de gevallen worden deze gegevens ook bij de beleidsondersteuning gebruikt, in 33% van de gemeenten is de verwijzingsdoelstelling geprioriteerd, in 38% van de gemeenten als doelstelling gekwantificeerd, en in 33% van de gevallen is er een termijn aangegeven waarin deze specifieke doelstelling bereikt moet zijn. Bevraagd naar de samenwerking tussen gemeenten en de WSNS-samenwerkingsverbanden geeft 69% van de gemeenten aan overleg te voeren en/of informatie uit te wisselen, in 35% van de gevallen worden gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd, en bij 25% worden de middelen gebundeld. Nader onderzoek laat zien dat integraliteit van beleid met name voorkomt in de G4. Turkenburg geeft daar een even eenvoudige als afdoende verklaring voor: de concentratie van doelgroepleerlingen van de diverse beleidsterreinen.

Het onderzoek van Annevelink et al. (2000) is gebaseerd op een aantal vooronderstellingen:

1. WSNS betreft alle basisscholen, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid niet. Gezamenlijk optrekken wordt dan moeizaam.
2. Gemeenten hebben soms met meerdere WSNS-samenwerkingsverbanden te maken en omgekeerd.

3. Gemeenten hebben soms een dubbele pet: beleidsvormende instantie voor al het lokale onderwijs en bestuurder van het openbaar onderwijs (deze dubbelrol is inmiddels in veel gemeenten opgeheven door het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen).

Een eerste opvallende bevinding die uit de paarsgewijs opgezette casestudies (met steeds een voorlopende gemeente en een achterblijvende gemeente, zulks naar het oordeel van velddeskundigen) voortkwam, was dat de onderzoekers het onderscheid tussen voorloper en achterblijver in de praktijk amper aantreffen: voorlopers liepen soms achter en omgekeerd. De drie hiervoor genoemde knelpunten bleken ook in de praktijk als zodanig ervaren te worden. Voorts deed zich een aantal bijzondere problemen voor die met name met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te maken hadden: geen of onvoldoende ervaring, deskundigheid en financiële middelen aanwezig, hetgeen vanaf de aanvang de afstemming met WSNS bemoeilijkte. In de praktijk bleken vooral de kleinere gemeenten dergelijke problemen te ervaren.

Waar inhoudelijke samenwerking tussen de gemeente wat betreft onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbesturen wat betreft WSNS van de grond kwam, deed deze zich met name voor op drie gebieden:

- a. de taalstimulering (volgens 63% van de ondervraagde gemeenten wordt dit onderwerp in zowel het GOA- als het zorgplan genoemd)
- b. de voor- en vroegschoolse educatie (53%)
- c. verminderde verwijzing naar het speciaal onderwijs (47%).

De onderzoekers hebben vervolgens getracht een beeld van het geheel te verkrijgen door na te gaan of er een typologie van gemeenten geconstrueerd zou kunnen worden op basis van de door hen bij de gemeentelijke medewerkers verzamelde gegevens. In Tabel 7.1 vatten we hun resultaten samen.

De variabelen in Tabel 7.1 hebben allemaal een schaling die loopt van klein naar groot, of van niet naar wel, of van slecht naar goed, of van weinig naar veel. Een + in de tabel indiceert dat de gemeenten significant hoog scoren op het genoemde kenmerk, een – wijst op een significant lage score. Een 0 ten slotte geeft aan dat de gemeenten geen van het gemiddelde afwijkend beeld te zien geven.

Het beeld bevestigt hetgeen hiervoor genoemd is als we ons concentreren op de 12 gemeenten van het derde type: GOA en WSNS zijn moeilijk op elkaar af te stemmen in de wat kleinere gemeenten, met een gebrekkige bestuurlijke capaciteit. Het lokaal onderwijsbeleid is daar nog niet goed van de grond gekomen, en de decentralisatie is feitelijk nog niet gerealiseerd. Dat wil niet zeggen dat het omgekeerde volledig waar is, want daarvoor zijn de gemeenten van het eerste en tweede type te zeer hybride.

Bij het onderzoek naar de gewenste ontwikkelingen gaven gemeenten aan voor zichzelf een belangrijke rol te zien in het onderwijsachterstandenbeleid

en WSNS. In hun ogen zou de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen verder geformaliseerd moeten worden. Scholen en schoolbesturen waren het hier niet mee eens. Ook zij zagen voor zichzelf een belangrijkere rol en vonden een verdere formalisering van de samenwerking met de gemeente niet of maar zeer beperkt wenselijk.

TABEL 7.1 *Een typologie van gemeenten*

	Type 1 -17 gemeenten	Type 2 -13 gemeenten	Type 3 -12 gemeenten
Samenwerking GOA-WSNS	0	+	-
Omvang gemeente	0	0	-
Bestuurlijke capaciteit	0	+	-
Politieke kleur wethouder	Rechts	links	Links
Openbaar bestuur op afstand	0	0	0
Mate van bestuurlijke integratie	0	+	-
Bestuurlijke complexiteit	0	0	0
Hoeveelheid schoolbesturen	+	0	0
Invloed OOGO	+	-	0
Verloop OOGO	0	-	0
Omvang GOA-beleid (aantal speerpunten)	0	+	-
Traditie op terrein achterstandenbestrijding	+	0	-
Visie (mate van overeenkomst GOA-WSNS)	+	-	0
Feitelijke situatie lokaal onderwijsbeleid	+	0	-
Feitelijke situatie decentralisatie	0	0	-
Feitelijke situatie OBD	0	0	0
Feitelijke situatie schoolbesturen	0	0	0
Feitelijke situatie GOA-WSNS	0	0	0
Nieuwe medewerkers	0	0	0

(bron: Annevelink et al., 2000, p. 113)

De miniconferentie bevestigde het door het onderzoek opgeroepen beeld goeddeels. Sommige experts pleitten voor een bestuurlijke middenlaag tussen scholen/schoolbesturen enerzijds en de lokale overheid anderzijds in de vorm van bovenschools management. Dit bovenschools management zou aan de ene kant de overheid kunnen voeden met hetgeen in de scholen actueel is, en aan de andere kant het beleid kunnen vertalen naar het primaire proces op de scholen. Een oplossing die niet door iedereen werd gedeeld.

Het casestudieonderzoek van Turkenburg (2003) onder 15 gemeenten spoort in hoofdlijnen met de hier genoemde resultaten. Een passage uit een interview ter illustratie van de bestuurlijke complexiteit (Turkenburg, p.119):

Het probleem is dat je binnen het overleg met het federatief samenwerkingsverband met andere besturen en met andere gemeenten te maken hebt dan bij GOA en dat maakt het vaak moeilijker. Het overleg met het federatief samenwerkingsverband brengt andere belangen naar voren, namelijk ook die van ander gemeentes.

Turkenburg komt tot de conclusie dat de G21 (21 gemeenten die wat betreft inwonersaantal na de vier grote steden komen) een meer integraal beleid voeren dan de G4, en geeft daarvoor als verklaring dat in de G4 nog weer een extra bestuurlijke tussenlaag zit in de vorm van deelgemeenten en stadsdelen, waardoor het nog moeilijker wordt tot overeenstemming te komen.

7.6 Bundeling op schoolniveau

Op het niveau van de school zouden de beleidsthema's samen moeten komen in zogenaamd integraal schoolbeleid, dat afgestemd is op de leerlingenpopulatie van de school. Hier moet immers het beleid worden vormgegeven in het primaire proces, en in sommige gevallen, namelijk waar scholen niet tot een GOA-gemeente behoren, moeten scholen zelf integraliteit van beleid zien te bewerkstelligen. Uit onderzoek van Hofman, Steenbergen, en Hovius (2002) blijkt dat er onder de scholen met veel achterstandsleerlingen zo'n 30% breed actief zijn op het terrein van WSNS, onderwijsachterstandenbeleid, NT2 en OALT, terwijl een even grote groep als inactief gekenmerkt moet worden. Een derde groep is met name actief op WSNS en NT2 maar niet ten aanzien van OALT en het onderwijsachterstandenbeleid. Als het echter op de vormgeving van het onderwijs aan komt, onderscheiden deze drie groepen scholen zich niet van elkaar. Ten aanzien van de vormgeving van het onderwijs heeft men gekeken naar onderwijs-op-maat, het volgen van leerlingvorderingen, het stellen van streefdoelen, het realiseren van extra zorg en het optimaliseren van de leertijd. Of een en ander consequenties heeft voor het cognitief en sociaal-emotioneel functioneren van de leerlingen is vervolgens ook nagegaan, maar noch op het gebied van taal en rekenen, noch ten aanzien van welbevinden en sociale integratie in de klas kan een van de groepen scholen superieur worden geacht.

In de tweede fase van het onderzoek, waarin 49 scholen nader werden onderzocht, staan drie integratiemechanismen centraal. Het eerste integratiemechanisme is dat van een adequate onderwijskundige sturing en afstemming van onderwijs, zoals dit is af te lezen aan gestelde streefniveaus, evaluatiemechanismen, en afstemming van het zorg- en achterstandenbeleid. Het tweede integratiemechanisme is professionalisering en het bereiken van consensus binnen het team, en het derde mechanisme betreft de constructieve rol van het schoolbestuur. Ook hier gaan de auteurs op zoek naar mogelijke typen van scholen, en ze onderscheiden er drie (zie Tabel 7.2).

Het meest gunstige type school is dat in de tweede groep, dat door de auteurs zelf kortweg wordt aangeduid als een beleidsrijk schooltype met integraal schoolbeleid. Daarna volgen scholen van het eerste type die beleidsrijk zijn, maar met name gericht op scholing en consensus en minder op onderwijskundige sturing en afstemming van het onderwijs. De scholen van het derde

type zijn beleidsarm en gesegmenteerd. Opvallend is dat de scholen van het meest gunstige tweede type zich ook blijken te kenmerken doordat ze breed inzetten op de vier beleidsterreinen (WSNS, OAB, OALT en NT2). Maar een samenhang met het functioneren van leerlingen kan niet worden aangetoond.

TABEL 7.2 *Een typologie van scholen*

	Type 1-9 scholen	Type 2 - 16 scholen	Type 3 - 24 scholen
<i>Adequate invloedsstructuren</i>			
– door school ervaren inbreng van bestuur	-	+	-
– visie zorg- en achterstandenbeleid bestuur	+	-	-
– best. inbreng/stimulans doelgr.beleid	-	+	-
– sturingsruimte vooral bestuur	-	+	+
– rol van ouders op school	+	-	+
– middelen/strategieën ouderbetrokkenheid	-	+	-
<i>Onderwijskundige sturing en afstemming onderwijs</i>			
– grondig evalueren onderwijsaanbod	0	+	-
– grondigheid in aandacht leerlingenzorg	+	+	-
– hoog streefniveau zorg- en achterstandsleerl.	-	+	+
– samenwerking zorg- en achterstandenbeleid	+	+	-
<i>Professionalisering en teamconsensus</i>			
– grondigheid professionaliseringsbeleid	+	+	-
– sfeer en cohesie in team	0	-	0
– bespreken sociaal gedrag en betrokkenheid	+	+	-
– doelgroepgerichte professionalisering	+	+	-

(bron: Hofman et al., 2002, p. 52)

In de casestudies die werden uitgevoerd komt echter een patroon naar voren dat de auteurs tot de slotsom brengt dat scholen die er goed in slagen om integraal beleid te voeren en waarvan de leerlingen het cognitief beter doen dan op grond van de schoolpopulatie verwacht mag worden, onder andere gekenmerkt worden door een actieve deelname aan lokale netwerken zoals het WSNS-samenwerkingsverband, door (voorbereiding van) deelname aan Verlengde Schooldag- en/of Brede School-activiteiten en door het feit dat ze gehuisvest zijn in gemeenten die een duidelijk speerpuntenbeleid voeren.

7.7 Samenvatting en slotsom

We stelden ons ten aanzien van WSNS en de vele andere beleidsinitiatieven in het primair onderwijs de vraag of er sprake is van integraliteit (het komt voor een belangrijk deel op hetzelfde neer c.q. het valt eenvoudig te bundelen), complementariteit (de beleidsinitiatieven vullen elkaar aan), of strijdigheid (de beleidsdoelstellingen zijn eigenlijk strijdig). Alvorens we een ant-

woord op deze vraag trachten te geven op basis van het gerapporteerde onderzoek en de geanalyseerde beleidsdocumenten, staan we eerst kort stil bij enkele nog onderbelichte punten.

Over de veranderende rol van de gemeente

De gemeenten bleken in de afgelopen jaren niet allemaal even goed toegerust om nieuwe verantwoordelijkheden die het onderwijsachterstandenbeleid met zich meebracht verantwoord vorm te geven. Turkenburg (2003, p. 164) geeft aan, dat wat betreft het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid het erop lijkt dat dit halverwege de eerste planperiode vooral nog papieren beleid was, dat nog nauwelijks op klas- of schoolniveau was geïmplementeerd. Nu bovendien is aangegeven dat er minder gelden naar de gemeenten zullen gaan, zal dit de regierol van deze natuurlijk verder bemoeilijken. Daarmee lijkt de spanning die Karsten et al. (2001, p. 144) constateren, namelijk tussen een gemeente die voor een integrale benadering (het combineren van de diverse beleidlijnen) opteert en de scholen en schoolbesturen die eerder een functionele benadering (het uitwerken van beleid per beleidsterrein) prefereren, in het voordeel van de scholen beslecht te worden.

De bestuurlijke tussenlaag

Knelpunten voor succes van gedecentraliseerde beleidsthema's zoals het onderwijsachterstandenbeleid en WSNS liggen onder andere in de bestuurskracht van de 'tussenlaag', de WSNS-samenwerkingsverbanden en de gemeenten. Ten aanzien van de WSNS-samenwerkingsverbanden concludeert Smeets (2003, p. xvi) dat de bestuurskracht door verschillende coördinatoren als onvoldoende wordt beschouwd. Scholen en besturen zouden te veel mogelijkheden hebben om zich op hun autonomie te beroepen. Gemeenten hebben veel moeite om met name scholen zover te krijgen inzage in en overleg over de inzet van schoolgebonden middelen, of gewichtengelden, te geven. Gemeenten die zelf extra middelen besteden aan de bestrijding van onderwijsachterstanden hebben het daar iets minder moeilijk mee. Scholen accepteren blijkbaar meer van de gemeente als de gemeente zelf ook laat zien financieel iets bij te dragen. Veel schoolbesturen en schoolleiders hebben verder moeite de gemeente te accepteren als de regievoerder als daar naar hun mening personen zitten die weinig kennis van zaken hebben. Binnen de samenwerkingsverbanden is dit minder een probleem omdat de coördinatoren hier meestal uit de scholen komen en dus beschouwd worden als terzake kundig.

Focus op de vroege periode

Inhoudelijke synergie tussen het onderwijsachterstandenbeleid en WSNS doet zich met name voor op twee gebieden: voor- en vroegschoolse educatie en taalstimulering. Men zou dit vooral als preventief beleid kunnen zien, in

de zin dat men hoopt hiermee onderbenutting van talent of vroegtijdige stagnaties in de ontwikkeling zo veel mogelijk te voorkomen. Zowel Van der Veen (2003) als Doolaard, Cremers-van Wees, en Luyten (2002) rapporteren vooruitgang in met name de onderbouw van het basisonderwijs in de periode 1994-2000, zowel in termen van het verminderen van het aantal risicoleerlingen als in termen van vooruitgang in cognitieve prestaties. Nu is het natuurlijk allerm minst zeker dat een dergelijke vooruitgang te maken heeft met het ingezet beleid en de gekozen speerpunten in veel WSNS-samenwerkingsverbanden en gemeenten – demografische oorzaken als alternatieve verklaringgrond zijn zeker niet uit te sluiten – maar met name de ontwikkeling van de zogenaamde voorschool in veel gemeenten met daarbij een accent op taalstimulering (met name vanwege het veelvuldig gebruik van pakketten als Piramide en Kaleidoscoop) biedt hoopvolle vooruitzichten.

De feitelijke situatie

Een zorgelijk punt blijft, dat toch nog in veel gemeenten en scholen op het oog beleidsarm wordt omgegaan met het onderwijsachterstandenbeleid. Zo schrijft Turkenburg (1999, p. 69), dat het opvallend is dat de expliciete verwijzing naar het ‘voorkomen of bestrijden van onderwijsachterstanden ten gevolge van sociale, economische of culturele factoren’ als doel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vaak ontbreekt. Die conclusie werd al eerder getrokken voor hoe veel scholen met hun gewichtenformatie omgaan (zie o.a. Bosker, Mulder, & Glas, 2001). In het algemeen lijkt de situatie voor WSNS in dat opzicht gunstiger, ook al lukt het veel scholen nog steeds niet naast een continuüm van zorg ook onderwijs-op-maat adequaat gestalte te geven.

Ook wat betreft de leerlingenzorg is de situatie in de basisscholen nog niet optimaal. In het schooljaar 2000/2001 sprak de Inspectie van het Onderwijs zelfs van een kentering in de kwaliteit. Bij 46% van de scholen was de leerlingenzorg voldoende; in 1998 was dat nog bij 64% van de basisscholen het geval.

Ook de kwaliteit van het onderwijs op de scholen voor speciaal basisonderwijs staat onder druk. Die kwaliteit stond gedurende het grootste deel van de WSNS-tijd buiten kijf; daar werd een leerling als het op de basisschool echt niet meer ging in ieder geval goed opgevangen. Inspectierapporten uit 2002 laten echter zien dat daar de leerlingenzorg en het leerstofaanbod niet vanzelfsprekend is (Inspectie van het Onderwijs, 2002 in Smeets, 2003, p. 6).

Naar een slotsom

In dit hoofdstuk zijn de voor WSNS belangrijke aanpalende beleidsterreinen behandeld. Een eerste conclusie is dat het beleid Groepsgrootte en Kwaliteit gezien kan worden als een beleid dat gunstige voorwaarden schept voor zo-

wel WSNS, als het OAB en LGF. Het maakt het voor scholen immers in eerste instantie mogelijk meer onderwijzend personeel aan te stellen, en daarmee of de groepen te verkleinen, of meer handen in de klas te realiseren of specialistische hulp buiten klassenverband voor leerlingen beschikbaar te stellen. Bovendien geeft de overheid binnen dit beleidsterrein het belang van leerlingvolgsystemen en leerlijnen aan, onderwerpen die zijn opgenomen in het toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs. Ook dit zijn belangwekkende voorwaarden voor de succesvolle implementatie van zowel WSNS als OAB en in mindere mate LGF.

Bezien we nu dan WSNS, OAB en LGF. Is het mogelijk deze beleidslijnen slim te combineren? We constateren dat, mocht dat mogelijk zijn, dit een unieke vondst zou betekenen. In een studie van hoe het beleid voor zorgleerlingen, gehandicapte leerlingen en achterstandsleerlingen in een aantal ons omringende landen is vormgegeven, komt Van Ingen (2001) namelijk tot de conclusie dat men ook daar voor elk terrein een apart beleidstraject uitzet. De doelgroepleerlingen zijn immers duidelijk te onderscheiden. De leerling met een lichamelijke handicap is relatief eenvoudig te indiceren. De Commissies voor Indiciestelling hanteren dan ook landelijk geldende criteria. Deze leerling heeft vanwege een fysiek tekort extra zorg en aandacht nodig. Een onderwijsachterstandsleerling wordt gedefinieerd op basis van het opleidingsniveau van de ouders en de etnische achtergrond. Voor deze leerling is een extra inspanning nodig om potentieel aanwezig talent niet verloren te laten gaan. De vraag is echter of de leerkracht een dergelijke leerling als zodanig herkent en vervolgens zijn onderwijs daarop aanpast. Bij zorgleerlingen in het basisonderwijs is het diffuser en niet alle Permanente Commissies Leerlingenzorg hanteren dezelfde criteria. Uit onderzoek van Derriks, Jungbluth, De Kat, en Van Langen (1997) bleek dat de identificatie van zorgleerlingen in het basisonderwijs problematisch is. Er wordt relatief beoordeeld. Of een leerling als zorgleerling wordt bestempeld is onder andere afhankelijk van het prestatieniveau van de medeleerlingen.

Gegeven het feit dat de doelgroepleerlingen duidelijk onderscheiden zijn, is het beleid terzake dan ook terecht complementair: WSNS, OAB en LGF vullen elkaar aan. Men zou zelfs om een aantal redenen kunnen spreken van integraliteit of synergetische effecten van deze drie beleidslijnen. Ten eerste omdat er een gedeeltelijke overlap in de doelgroepen aanwezig is: achterstandsleerlingen hebben een bovengemiddelde kans zorgbehoevend te zijn. Ten tweede omdat dankzij OAB regio's met veel achterstandsleerlingen geen nadelen hoeven te ondervinden van het vereveningsprincipe in WSNS: men krijgt immers extra veel formatie om aan achterstandsbestrijding te doen, zodat het niet onredelijk is dat men vervolgens niet meer dan een vaste hoeveelheid middelen krijgt voor zorgleerlingen. Ten derde omdat LGF en WSNS specifieke curatieve maatregelen mogelijk maken voor twee onderscheiden groepen leerlingen, waarbij de overlap in de praktijk gering zal zijn.

En OAB versterkt dit, omdat het, indien verstandig vormgegeven, preventief werkt bij grote groepen leerlingen.

Werken de beleidslijnen elkaar dan niet tegen? Ten dele moeten we deze vraag bevestigend beantwoorden. Zo hebben we geconstateerd dat gemeenten voor het OAB een belangrijke rol vervullen, waar de samenwerkingsverbanden voor WSNS van eminent belang zijn. En omdat er geen één-op-één relatie is tussen samenwerkingsverbanden en gemeente, zijn spanningen ingebakken. Overzien we het geheel, dan lijkt de situatie voor WSNS echter gunstig uit te vallen. Omdat een zorgleerling voor een leerkracht herkenbaarder is dan een achterstandsleerling, zullen beleidsmiddelen zoals die uiteindelijk beschikbaar komen op de werkvloer, vermoedelijk eerder worden ingezet voor een leerling die zorgbehoevend is, dan voor een leerling met onbenut talent. De middel-doel relaties van LGF en WSNS zijn helderder dan voor OAB. Strijdigheid van WSNS en OAB heeft ons inziens dus primair repercussies voor de doelgroep leerlingen van OAB. Overigens merken we op dat in WSNS Plus ook de hoogbegaafde leerling wordt genoemd, en we zien dat bij de vijfde voortgangsrapportage LGF (Ministerie van OCenW, 2003b) hier ook aandacht aan wordt besteed. De traditioneel zorgbehoevende leerlingen krijgen dus concurrentie van een wel heel bijzondere groep andere leerlingen.

Nu hebben we geconstateerd dat zowel Groepsgrootte en Kwaliteit als OAB en de 'rugzak' het mogelijk maken dat WSNS succesvol kan zijn. De bedreigingen voor WSNS komen dan vervolgens ook echter weer vooral uit de hoek van Groepsgrootte en Kwaliteit en OAB, en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat vanaf het schooljaar 2003/2004 het oormerken van extra formatie voor de onderbouw is losgelaten. De daling van de leerling-leerkracht ratio van 28 (in 1997) naar 20 (in 2003), zoals deze in de onderbouw plaats zou kunnen vinden – nog afgezien van de gewichtenformatie in verband met OAB – kan een ongunstige omslag te zien geven. Scholen kunnen hun extra formatie immers ook gaan inzetten voor de bovenbouw. En het is nu juist de fase van 4 tot 8 jaar die voor de verschillende beleidsterreinen van eminent belang is. Als middelen hier dus wegsijpelen ten gunste van de 8- tot 12-jarigen, ontstaat een risicovolle situatie vanuit het oogpunt van zowel het OAB als het WSNS-beleid. In de tweede plaats omdat de rol van de gemeente wordt teruggedrongen. Nu liet het onderzoek van Hofman et al. (2002) zien, dat integraal schoolbeleid relatief meer voorkwam bij scholen die opereerden binnen de grenzen van een gemeente die een duidelijk speerpuntenbeleid durfde te voeren. Bovendien hebben de gemeenten, ondanks het aarzelende begin, een belangrijke rol gespeeld op terreinen die dat van het onderwijs overstegen, zoals dat van de voor- en vroegschoolse educatie. Treedt de gemeente nu terug, dan ontstaat het risico dat scholen weer zelf het wiel trachten uit te vinden, terwijl op het gebied van VVE nu juist een beleid is ontstaan en geïmplementeerd van 'evidence-based practices', zoals het werken met Kaleidoscoop of Piramide voor 3- tot 6-jarigen.

De slotsom luidt dus dat de verschillende beleidstrajecten in principe los van elkaar gezien moeten worden, en dat integraal beleid uiteindelijk vooral een zaak van de school is. Het realiseren van de doelstellingen van WSNS en LGF lijkt daarbij minder gevaar te lopen dan bij OAB het geval zal zijn, zij het dat de kanttekening geplaatst is dat de recente aandacht voor hoogbegeefden in WSNS Plus en LGF-beleid nadelige gevolgen kan hebben voor de traditioneel zorgbehoevende leerlingen. Recent ingezette veranderingen bij Groeps-grootte en Kwaliteit (het loslaten van het oormerken van formatie voor de onderbouw) en OAB (een mindere rol voor de gemeente) brengen mogelijk risico's met zich mee voor WSNS, omdat een aantal gunstige condities zou kunnen verdwijnen.

Literatuur

- Annevelink, E., Witziers, B., & Bosker, R.J. (2000). *Bovenschoolse verbanden. Een onderzoek naar de afstemming tussen het Weer Samen Naar School beleid en het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid*. Enschede: UT/OCTO.
- Bosker, R.J., Houtveen, A.A.M., & Meijnen, G.W. (2000). *Programma voor beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2001-2004*. Den Haag: NWO.
- Bosker, R.J., Mulder, L., & Glas, C.A.W. (2001). Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. In *Onderwijsraad Met 't oog op onderwijsachterstanden* (pp. 9-84). Den Haag: Onderwijsraad.
- Derriks, M., Jungbluth, P., Kat. E. de, & Langen, A. van (1997). *Risicoleerlingen in het basisonderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: UvA/SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.
- Doolaard, S., Annevelink, E., & Bosker, R.J. (2003). Effecten van groeps-grootte en extra handen in de groep op het onderwijs aan jonge leerlingen. *Pedagogische Studiën*, 80 (1), 53-72.
- Doolaard, S., Annevelink, E., Bosker, R.J., & Cremers-van Wees, L.M.C.M. (2000). *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Formatie-inzet en differentiatie op microniveau na de eerste stap naar verkleining van de groeps-grootte*. Enschede: UT/OCTO.
- Doolaard, S., Annevelink, E., Bosker, R.J., & Cremers-van Wees, L.M.C.M. (2001). *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Vervolg en vooruitblik*. Enschede: UT/OCTO.
- Doolaard, S., Cremers-van Wees, L.M.C.M., & Luyten, J.W. (2002). *De bovenbouw van het basisonderwijs*. Enschede: UT/OCTO.
- Hofman, R.H., Steenbergen, H., & Hovius, I.D. (2002). *Integraal schoolbeleid*. Groningen: RUG/GION.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 19, 493-532.

- Ingen, D.C. van (2001) Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden – Beleid en bekostiging. In Onderwijsraad *Met 't oog op onderwijsachterstanden* (pp. 85-109). Den Haag: Onderwijsraad.
- Karsten, S., Eck, E. van, & Robijns, M. (2001). *Decentralisatie van onderwijsbeleid. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS*. Amsterdam: UvA/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kloprogge, J. (2002). *Eigentijdse regie voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Utrecht: SARDES.
- Ledoux, G. (2004). *De relatie tussen GOA en WSNS*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1997). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003a). *Hooflijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003b). *Vijfde voortgangsrapportage Leerlinggebonden financiering*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Pijl, S.J., Veneman, H., Goede, D. de, Guldemon, H., & Rauwerda, H. (2000a). *Beslissen over toelaten. Evaluatie van de praktijktoets 2/3-onderwijs*. Groningen: RUG/GION.
- Pijl, S.J., Veneman, H., Goede, D. de, Guldemon, H., Rauwerda, H., & Ruiten, S.A.J. (2000b). *Het oordeel gewogen*. Groningen: RUG/GION.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: KUN/ITS.
- Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: SCP.
- Turkenburg, M. (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002). Het beleidsproces in vijftien gemeenten*. Den Haag: SCP.
- Veen, I. van der (2003). *Jonge risicoleerlingen: Analyse van PRIMA-gegevens tussen 1994 en 2000*. Amsterdam: UvA/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Veneman, H., Pijl, S.J., & Guldemon, H. (2002). *Wikken en wegen. Evaluatie van de Tweede Praktijkproef*. Groningen: GION.
- Vogels, R., & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.

8. FOCUS OP VERBANDEN

Roelande H. Hofman

8.1 Inleiding

Door middel van het in 1991 gesloten WSNS-akkoord wilde men met gezamenlijke inspanning van de Akkoordpartners (besturen-, vak- en ouderorganisaties) het leerlingenaantal in het speciaal onderwijs stabiliseren, de zogenaamde stabilisatiedoelstelling (Peschar & Meijer, 1997). Het WSNS-beleid dient voorwaarden te scheppen om zoveel mogelijk kinderen zorg op maat te bieden en hen in de gelegenheid te stellen hun schoolloopbaan in het basisonderwijs af te ronden. Als uitvloeisel van het WSNS-beleid functioneren scholen voor regulier en speciaal basisonderwijs sinds het schooljaar 1992/1993 in zogenaamde samenwerkingsverbanden. Binnen die WSNS-samenwerkingsverbanden wordt getracht de verwijzingen van leerlingen naar het speciaal onderwijs te beperken door ontwikkelingen op drie niveaus. Op bovenschools niveau wordt onder meer een bestuurlijke bovenlaag gecreëerd, op schoolniveau wordt de samenwerking tussen speciaal basisonderwijs en regulier basisonderwijs inhoudelijk vormgegeven met een systeem van leerlingenzorg op schoolniveau, en op klas- of groepsniveau wordt getracht adaptief onderwijs in de klas tot stand te brengen.

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken van het WSNS-beleid gepresenteerd vanuit het perspectief van de samenwerkingsverbanden, het bovenschoolse niveau. Toen in 1992 het WSNS-beleid werd ingezet, zijn tegelijkertijd verschillende evaluatie- en monitoringactiviteiten ondernomen om zicht te krijgen op de vraag of het WSNS-beleid daadwerkelijk van de grond komt. In 1997 is een eerste stand van zaken opgemaakt (Peschar & Meijer, 1997). Die eerste evaluatie betrof een periode van ongeveer 5 jaar vanaf de start van het WSNS-beleid in 1991/1992. De huidige stand van zaken beschrijft de samenwerkingsverbanden opnieuw, maar nu over een periode van ruim 10 jaar vanaf de start van het WSNS-beleid.

Dit hoofdstuk start met een korte beschrijving van de voor dit hoofdstuk meest relevante gebruikte onderzoeken (8.2). In paragraaf 8.3 worden de actuele stand van zaken en de ontwikkelingen vanaf 1992 beschreven met betrekking tot schaal, bestuur en organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. Paragraaf 8.4 gaat in op de activiteiten en beleidsprioriteiten van

de samenwerkingsverbanden en wordt gevolgd door een beschrijving van evaluatieprocedures, knelpunten en scholingsvraagstukken (8.5). Hoe het staat met de financiële situatie in de samenwerkingsverbanden komt in paragraaf 8.6 aan de orde. De kernparagraaf van dit hoofdstuk vormt paragraaf 8.7, waarin expliciet wordt ingegaan op ontwikkelingen in deelnamecijfers en het succes van de samenwerkingverbanden in het licht van de oorspronkelijke stabilisatie-doelstelling, ofwel, in hoeverre de samenwerkingsverbanden er in de afgelopen 10 jaar in zijn geslaagd de WSNS-doelstelling om minder leerlingen te verwijzen naar het speciaal onderwijs ook daadwerkelijk te realiseren. Paragraaf 8.8 schenkt aandacht aan de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden wat betreft de wachtlijstproblematiek. In paragraaf 8.9 wordt de bijdrage van het speciaal basisonderwijs aan de samenwerkingsverbanden nader besproken. Paragraaf 8.10 schenkt aandacht aan mogelijke factoren die van invloed zijn op opbrengsten en succes van de samenwerkingsverbanden WSNS. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting en enige aanbevelingen (8.11).

8.2 Beschrijving van de meest relevante onderzoeken

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste onderzoeken die in dit hoofdstuk zijn gebruikt om de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden WSNS in kaart te brengen.

Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bevindingen van de eerste evaluatie van de samenwerkingsverbanden WSNS van *Hofman (1997)* die verscheen in het evaluatierapport van *Peschar en Meijer (1997)*. Het huidige hoofdstuk sluit daarop aan en beschrijft de feitelijke stand van zaken in de samenwerkingsverbanden WSNS vanaf de start rond het schooljaar 1991/1992 en schetst de ontwikkelingen over een periode van ruim 10 jaar.

Een aantal studies staat centraal in deze rapportage over de samenwerkingsverbanden. Deze worden hieronder in het kort besproken.

In de studie van *Smeets (2003)* is gezocht naar verklarende factoren voor het succes van samenwerkingsverbanden. De studie betrof zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel. In het kwantitatieve deel is getracht determinanten van succes van samenwerkingsverbanden op te sporen op basis van bestaande databestanden van het ministerie van OCenW, de WSNS-monitor en PRIMA-cohortdata. Daarnaast is in de studie van *Smeets* sprake van een kwalitatief deel waarin zes gevalstudies zijn uitgevoerd bij samenwerkingsverbanden waarin relatief weinig leerlingen worden verwezen.

De studie van *Sontag en Mensink (2003)* presenteert de stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2002/2003 en is gebaseerd op data uit de zogenaamde WSNS-monitor, die vanaf het schooljaar

1992/1993 jaarlijks plaatsvindt, is geïnitieerd door het procesmanagement WSNS en wordt uitgevoerd door het IVA, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies. De WSNS-monitor wordt al jaren volgens dezelfde systematiek uitgevoerd. In de vernieuwde monitor is de gebruikelijke enquête voor coördinatoren uitgebreid met een flexibel deel, waarin jaarlijks wisselende vragen over één thema zijn opgenomen. Daarnaast is sprake van aanvullende kwalitatieve dieptestudies. Ook worden aanvullend peildatumgegevens van het ministerie van OCenW gebruikt. Het meest actuele rapport is gebaseerd op ingevulde vragenlijsten van 165 van de 248 samenwerkingsverbanden, een respons van 67% (Sontag & Mensink, 2003). De respons laat geen systematische vertekening zien en van de gevonden resultaten mag dan ook worden verwacht dat deze daarmee representatief zijn voor de gehele populatie van samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek *Wachtlijsten Speciaal Basisonderwijs 2002* (Inspectie van het Onderwijs, 2003b) is een neerslag van een jaarlijks door de Inspectie van het Onderwijs verricht onderzoek naar wachtlijsten in de samenwerkingsverbanden WSNS en geeft een overzicht van allerlei kwantitatieve gegevens over peildatum 1 oktober 2002. In dit rapport wordt de omvang van plaatsings- en onderzoeklijsten in de samenwerkingsverbanden WSNS geïnventariseerd. Bovendien is onderzocht hoe lang leerlingen op deze lijsten staan en welke begeleiding zij gedurende deze periode krijgen. Verder heeft de inspectie nader onderzocht wat volgens de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden de voornaamste oorzaken zijn van het bestaan van plaatsingslijsten. De inspectie heeft alle bestaande samenwerkingsverbanden daartoe aangeschreven en van de in totaal 248 samenwerkingsverbanden hebben er 244 gereageerd (98%).

Het Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION) heeft recent een dieptestudie verricht naar de verevening en overheveling van zorgbudgetten (*Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003*). Het onderzoek betreft interviews met actoren van 16 samenwerkingsverbanden. Selectiecriteria zijn de grootte van het verband en het deelnamecijfer speciaal basisonderwijs. Een laag deelnamecijfer staat dan voor samenwerkingsverbanden waarbinnen minder dan 2,2% van de leerlingen aan het speciaal basisonderwijs deelnemen. Een hoog deelnamecijfer betreft samenwerkingsverbanden waar de deelname aan het speciaal basisonderwijs hoger is dan 4,3%. De centrale vraagstelling van het onderzoek betrof hoe besturen van scholen en samenwerkingsverbanden omgaan met de nieuwe bekostiging ofwel de 'verevening en de overheveling'. De vraag hierbij is welke gevolgen dit nieuwe financiële beleid heeft en of daarbij mogelijk problemen optreden. Op basis van interviews is nagegaan welk financieel beleid er gevoerd wordt, wat de gevolgen ervan zijn voor het inhoudelijk beleid van het samenwerkingsverband, welke knelpunten daarbij naar voren komen en of er daarbij verschillen optreden tussen samenwerkingsverbanden.

Naast deze specifieke studies is informatie beschikbaar over de stand van za-

ken in de samenwerkingsverbanden uit (diepte-)studies over specifieke aspecten van samenwerkingsverbanden, zoals de wachtlijst- en thuiszittersproblematiek (Inspectie van het Onderwijs, 2003b; Radema, Van der Steenhoven, & Van Veen, 2003; Smeets, Van der Hoeven-van Doornum, & Smit, 2003; Veneman, 1999), het beleid ten aanzien van de inzet van zorgmiddelen door de samenwerkingsverbanden en mogelijke knelpunten daarbij (De Jong, 2001; De Jong & Hofman, 1999). Ook zijn er gegevens beschikbaar over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs (Hofman, Guldmond, & Hovius, 2003; Inspectie van het Onderwijs, 2002) en het onderwijskundig rapport (Baarveld & Oudenhoven, 2001). Ten slotte worden de bevindingen meegenomen uit een aantal studies waarin de rol van samenwerkingsverbanden WSNS zijdelings aan de orde komt (Hamstra, 2003; Hofman, Steenbergen, & Hovius, 2002; Reezigt, Houtveen, & Van de Grift, 2002; Stokking, Harskamp, & Houtveen, 2003).

8.3 Schaal, bestuur en organisatiestructuur van samenwerkingsverbanden

De schaal van het samenwerkingsverband

In de eerste periode van het WSNS-beleid vanaf het schooljaar 1991/1992 was er sprake van 290 samenwerkingsverbanden, per 1 juni 1997 waren er nog 282 (Hofman & Bosker, 1999). Eind jaren negentig was er een duidelijke daling naar 248 samenwerkingsverbanden (Sontag & Mensink, 2003). Bij de aanvang van het WSNS-beleid ruim 10 jaar geleden bestond een samenwerkingsverband gemiddeld uit 30 basisscholen en twee tot drie scholen/afdelingen voor speciaal onderwijs met gemiddeld ruim 5000 basisschoolleerlingen en 250 leerlingen in het speciaal basisonderwijs (Van der Pluijm & Diepstraten, 1996). Bij de laatste meting in 2003 bestond een gemiddeld verband uit 28.3 basisscholen en 1.4 speciale scholen voor basisonderwijs (SBO) met gemiddeld 6.249 basisschool leerlingen en 210 SBO-leerlingen. Deze cijfers maken duidelijk dat er sprake is van een lichte daling van het aantal basisscholen en SBO-scholen met tegelijkertijd een groter aantal leerlingen daarbinnen; ofwel, de scholen binnen een samenwerkingsverband herbergen gemiddeld meer leerlingen dan 10 jaar geleden. Dit kan worden verklaard door de fusies tussen basisscholen in de afgelopen jaren. In de *Vijfde Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School* van het ministerie van OCenW (2003b) wordt overigens duidelijk gemaakt dat er, na de afgelopen 10 jaar, op peildatum oktober 2002 voor het eerst sprake is van een (lichte) daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs als gevolg van de dalende instroom van 4-jarigen in de tweede helft van de jaren negentig en een lager migratiesaldo in 2002.

Bestuurlijke vormgeving

In het schooljaar 2002/2003 participeren gemiddeld acht schoolbesturen in een samenwerkingsverband. Er is echter sprake van grote verschillen. Het kleinste samenwerkingsverband blijkt volgens Sontag en Mensink (2003) uit maximaal 2 schoolbesturen te bestaan, de grootste telt 27 schoolbesturen. De meest voorkomende variant betreft 5 tot 6 schoolbesturen (28%), op de voet gevolgd door samenwerkingsverbanden met meer dan 10 besturen (25%). De meeste samenwerkingsverbanden blijken volgens de WSNS-monitor van het schooljaar 2002/2003 (Sontag & Mensink, 2003) een vereniging (46%), dan wel een stichting (45%) te zijn.

Voor de bestuurlijke constructie binnen het samenwerkingsverband zijn in het verleden vier bestuursmodellen aangereikt: de overeenkomst, de federatie, de federatie plus en één bestuur (Van der Pluijm, 2000). De WSNS-monitor laat zien dat in 2002/2003 rond 22% van de verbanden als bestuursconstructie een overeenkomst heeft. Dit is in de praktijk de minst vergaande variant van samenwerking. Het grootste deel kiest echter voor de federatie of de federatie plus-variant (respectievelijk 57 en 8%). De keuze voor de meest vergaande vorm van samenwerking, één bestuur, komt in de praktijk weinig voor (9%). Kortom, de samenwerkingsverbanden kiezen vooral de lichtere bestuurlijke constructies en in de afgelopen 10 jaar is er wat dat betreft weinig veranderd.

In hoeverre dat ook het geval zal blijven na 1 augustus 2003 is ook bevraagd in de WSNS-monitor. Vanaf die datum is het – door een wetswijziging – namelijk mogelijk veranderingen aan te brengen in de samenstelling van de samenwerkingsverbanden. Rond 60% van de coördinatoren geeft aan geen wijzigingen te zullen aanbrengen. In sommige samenwerkingsverbanden zullen er scholen uitstappen (12%) of zullen zich juist scholen bij het samenwerkingsverband gaan aansluiten (12%).

Bestuurlijk gezien valt verder op dat in bijna alle samenwerkingsverbanden (89%) in ieder geval het schoolbestuur in enigerlei vorm deel uitmaakt van het dagelijks bestuur. Verder heeft in 40% van de samenwerkingsverbanden de coördinator zitting in het dagelijks bestuur. Ten slotte blijkt in ruim een kwart van de samenwerkingsverbanden in ieder geval een bovenschoolse manager of het managementteam deel uit te maken van het dagelijks bestuur. Hoewel het dagelijks bestuur in de meeste samenwerkingsverbanden een combinatie van functies betreft is er toch een substantieel aandeel van 42%, waarbij het dagelijks bestuur alleen een vertegenwoordiging van het schoolbestuur betreft. Wat de bestuurlijke vormgeving betreft is er in 10 jaar weinig veranderd.

Dezelfde conclusie kan worden getrokken voor wat betreft de taken en functies in het samenwerkingsverband. In alle samenwerkingsverbanden is sprake van een coördinator en een functionaris van de Permanente Commissie

Leerlingenzorg (PCL). De coördinator heeft veelal een onderwijsachtergrond (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, schoolbegeleidingsdienst). Een coördinator is gemiddeld 5 jaar werkzaam en heeft 28 uur per week beschikbaar. Voor de helft van de coördinatoren is dat niet voldoende om alle taken uit te voeren. Overigens geeft rond tweederde van hen aan dat zij hun tijd verdelen over enerzijds meer beheersmatige en bestuurlijke taken en anderzijds meer zorginhoudelijke taken. Bovendien blijkt dat die werkzaamheden gelijkelijk zijn verdeeld voor wat betreft uitvoerende, dan wel beleidsmatige werkzaamheden.

Verder is in 81% van de verbanden sprake van administratieve ondersteuning. Op het gebied van zorg blijkt er in driekwart van de verbanden een (preventieve) ambulante begeleider voor te komen. Daarnaast zijn er nog verschillende functies te onderscheiden die in de helft of meer van de verbanden voorkomen (intern begeleider (63%), orthopedagoog (58%), en schoolmaatschappelijk werker (53%)). De psycholoog en de collegiale consulent komen wat minder vaak voor, respectievelijk 42 en 25%. In vergelijking met voorgaande schooljaren zijn er geen grote schommelingen. Wat opvalt is dat de functie van onderwijsassistent – net als in voorgaande jaren – nog maar in beperkte mate voorkomt. De onderwijsassistent is in slechts 15% van de samenwerkingsverbanden aanwezig in de helft tot driekwart van de scholen en in slechts 13% van de verbanden in driekwart of meer scholen (Sontag & Mensink, 2003, p. 30).

8.4 Samenwerkingsverbanden WSNS: activiteiten en beleidsprioriteiten

Binnen de samenwerkingsverbanden worden op diverse niveaus doelen geformuleerd en activiteiten geïnitieerd. Bij de start van het WSNS-beleid was er sprake van een enorme diversiteit in initiatieven en keuzes van doelen en activiteiten (Hofman, 1997). In het schooljaar 1992/1993 bleek dat de meeste samenwerkingsverbanden hun handen vol hadden aan de organisatie van het samenwerkingsverband (IVA, 1994). De samenwerkingsverbanden kwamen dan ook nog niet toe aan het ontwikkelen van een zorgbeleid voor de leerlingen. De daaropvolgende schooljaren lieten een verschuiving zien van doelen op het niveau van het samenwerkingsverband naar doelen op schoolniveau. Samenwerkingsverbanden gingen steeds meer aandacht besteden aan inhoudelijke, direct aan de school gerelateerde onderwerpen en minder aan de organisatie van het samenwerkingsverband. Met name de opzet van een structuur voor interne begeleiding binnen scholen kreeg veel aandacht. De nadruk lag in die eerste WSNS-periode op school en samenwerkingsverband, terwijl regio en klas slechts in beperkte mate in beeld kwamen. Het beeld in 1997 was dat bijna de helft van de doelen was gericht op het niveau van het samenwerkingsverband, waarbij vooral beleid en coördinatie en ook het zorgcontinuüm vaak genoemd werden. Eenderde van de doelen be-

trof het schoolniveau. Daarbinnen lag de nadruk op deskundigheidsbevordering en nieuwe takenpakketten en/of functies. Vooral de opzet en invulling van de interne begeleiding was volgens de coördinatoren in de reguliere basisschool goed van de grond gekomen. Samenwerkingsverbanden lieten bij latere peilingen vooral verbeteringen zien van meer concrete zaken zoals het werken met handelingsplannen, invullen van procedures voor verwijzing en terugplaatsing en het inrichten van interne begeleiding, collegiale consultatie en preventieve ambulante begeleiding en het invoeren van een leerlingvolgsysteem op schoolniveau. In 2002 bleek op grond van een onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2003a) dat 27% van de samenwerkingsverbanden gebruikmaakte van een managementinformatiesysteem (MIS).

In de meest recente WSNS-monitor over het schooljaar 2002/2003 is de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden gevraagd aan de hand van score 1 (geen prioriteit) tot score 4 (zeer hoge prioriteit) aan te geven welke van een groot scala aan beleidsonderwerpen prioriteit heeft in het samenwerkingsverband (Sontag & Mensink, 2003). Belangrijke beleidsprioriteiten zijn en blijven kwaliteitszorg, adaptief onderwijs in de basisschool – dit topic staat overigens al vanaf de start van WSNS voorop – en het meerjarenzorgbeleid. Een nieuwe beleidsprioriteit (voor het eerst bevestigd in 2002/2003) blijkt de voorbereiding op de leerlinggebonden financiering (LGF) te zijn, ook wel aangeduid met de ‘rugzak’. Het moge duidelijk zijn dat de samenwerkingsverbanden – zo blijkt uit deze prioritering – zich bewust zijn van de nieuwe taak waarvoor scholen komen te staan en dat ze zich erop voorbereiden een specifieke groep leerlingen met een eigen budget toe te laten en te ondersteunen in het regulier onderwijs.

Overigens laat onderzoek zien dat de motivatie van scholen daaraan mee te werken van doorslaggevende betekenis voor succes lijkt te zijn (Hamstra, 2003). Bovendien is recent duidelijk geworden dat er toch groepen scholen zijn die huiverig zijn voor de integratie van ‘rugzak’-leerlingen in hun school, omdat zij onvoldoende deskundigheid in huis hebben om die leerlingen daadwerkelijk goede zorg te bieden. Onderzoek van Hamstra (2003) laat zien dat binnen scholen die *wel* trachten leerlingen te integreren, toch 55% van de leerkrachten geen ervaring in het speciaal basisonderwijs heeft en weinig tot geen ervaring met de problematiek die de integratie van deze groep leerlingen met beperkingen met zich meebrengt (Hamstra, 2003). Deze cijfers maken het aannemelijk dat ondersteuning, begeleiding en training van leerkrachten een centrale rol zullen moeten gaan vervullen bij het succesvol integreren van de ‘rugzak’-leerling in het regulier basisonderwijs.

Ten slotte lijkt een nieuw item dat van overheidswege wordt gestimuleerd – de samenwerking met het VMBO – (nog) geen hoge prioriteit te hebben bij de huidige coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Geconcludeerd kan worden dat het beeld in algemene zin overeenkomt met dat van de voorgaan-

de jaren, maar Sontag en Mensink (2003) constateren over de gehele linie dat de WSNS-coördinatoren de beleidssturing op alle deelterreinen minder prioriteit geven dan in de voorafgaande jaren.

8.5 Evaluatieprocedures, scholingsvraagstukken en knelpunten

Bij de start van het WSNS-beleid zijn reeds vragen gesteld over de *evaluatieprocedures* die binnen samenwerkingsverbanden (kunnen) worden gehanteerd. In het schooljaar 1994/1995 heeft driekwart van de samenwerkingsverbanden het zorgplan geëvalueerd (Hofman, 1997). De meeste samenwerkingsverbanden evalueren het zorgplan na 1 jaar. Dit gebeurt meestal door de stuurgroep van het samenwerkingsverband. Evaluatie door het bestuur of door de coördinator komt ook voor, maar minder vaak. Bovendien is nagegaan of het zorgplan is aangepast op grond van conclusies over het voorgaande jaar. De WSNS-monitor (Van der Pluijm & Diepstraten, 1996) laat zien dat het zorgplan op de vier gebieden waarover vragen zijn gesteld (organisatie, coördinatie en planning van het samenwerkingsverband; leerlingenstromen; extra zorg; toerusting leerkrachten) nauwelijks wijzigingen heeft ondergaan. Na de eerste 5 jaar van het bestaan van de samenwerkingsverbanden WSNS is geconcludeerd dat ervaringen uit de vorige schooljaren volgens de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden steeds minder aanleiding zijn om veranderingen aan te brengen in het ingezette beleid. Deze uitkomsten riepen destijds (in 1996) al de vraag op of het zorgplan daadwerkelijk een monitor- en planningsfunctie vervult voor de samenwerkingsverbanden.

Ook in de huidige WSNS-monitor zijn vragen gesteld over de terugrapportage aan de eigen scholen. Deze terugrapportage wordt door de IVA-onderzoekers voor elk der samenwerkingsverbanden gemaakt en aan alle coördinatoren toegezonden. Allereerst valt daarbij op dat de terugrapportage in eenderde van de samenwerkingsverbanden *niet* verspreid wordt (Sontag & Mensink, 2003). Als er wel verspreiding plaatsvindt, komt de terugrapportage alleen bij de schoolbesturen terecht. Ruim de helft gebruikt de terugrapportage om het vigerende beleid te evalueren (53%) of als input voor beleidsvorming (35%). Overigens valt daarbij op, dat slechts in 1% van de samenwerkingsverbanden het beleid op basis van de terugrapportage is herzien. We kunnen hieruit concluderen dat de monitorfunctie en de daarop te baseren beleidssturing, nog wel enige versterking behoeft.

Het takenpakket van de coördinator van een samenwerkingsverband is breed en gevarieerd van aard (Van der Pluijm, 2000). Het betreft de gehele organisatie van het verband, de beheersmatige ontwikkelingen, de bestuurlijke structuur en het zorginhoudelijke beleid. Vandaar dat de laatste jaren in de monitor ook vragen zijn gesteld over de mate waarin coördinatoren *individuele scholingsbehoeften* hebben. Echter, de beantwoording van deze vraag is niet

meer goed vergelijkbaar met die van voorgaande jaren, omdat de vraag in de huidige monitor anders wordt gesteld, namelijk meer toegeschreven naar de activiteitenclusters van het project WSNS Plus. Het doel van het project WSNS Plus is het vergroten van de kwaliteit van de zorg in de samenwerkingsverbanden. WSNS Plus biedt scholen en samenwerkingsverbanden actief hulp bij het verbeteren van het zorgbeleid in de school en bij het gezamenlijke zorgbeleid in de regionale samenwerkingsverbanden WSNS.

In de meest recente WSNS-monitor (Sontag & Mensink, 2003) wordt vastgesteld dat er in het schooljaar 2002/2003 grote behoefte onder coördinatoren bestond aan scholing op het gebied van ken- en stuurgetallen (48%). Verder blijkt er een duidelijke scholingsbehoefte op het terrein van bestuur en coördinatie (42%) en ook de scholingsbehoefte op het gebied van communicatie en financiën lijkt substantiëler dan in voorgaande jaren.

Wat betreft de *knelpunten* die coördinatoren van samenwerkingsverbanden ervaren is er in de afgelopen 3 jaar weinig verandering opgetreden. De WSNS-monitor (Sontag & Mensink, 2003) ziet voor de meeste knelpunten een lichte verbetering ten opzichte van vorige schooljaren. Ook hier zien we het beeld dat er over de gehele linie minder knelpunten worden ervaren. Het grootste knelpunt blijft – net als in 2001/2002 – de ‘verdichting’ van de problematiek van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het basisonderwijs. Overigens is dit al jaren een opvallend punt van zorg.

Sontag en Mensink (2003) constateren verder wel een opvallende wijziging betreffende het personeelstekort. Dit was de afgelopen jaren steeds het grootste knelpunt, maar wordt bij de laatste peiling als minder problematisch ervaren. De monitor laat zien dat dit ook geldt voor daaraan verwante onderwerpen zoals het mobiliteitsbeleid en de herplaatsing van het SBO-personeel. Al met al mag dan ook worden geconstateerd dat in ieder geval de coördinatoren tevreden zijn over het functioneren van hun samenwerkingsverband.

Ook in de studie van Smeets (2003) wordt een aantal knelpunten in de samenwerkingsverbanden voor het voetlicht gebracht. Allereerst stelt de auteur dat gebleken is dat leerlingen die met moeite en inspanningen gehandhaafd zijn in het basisonderwijs in het voortgezet onderwijs vaak naar leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en de praktijkschool gaan. Daardoor dreigt hun schoolloopbaan alsnog in de knel te komen. Verder draagt het speciaal basisonderwijs volgens Smeets nog onvoldoende bij aan het begeleiden van teams in het basisonderwijs en functioneert het nog onvoldoende als vraagbaak. Ook de druk op teams is door WSNS erg groot geworden; men geeft aan dat de grens is bereikt (Smeets, 2003). Ten slotte stelt Smeets dat de bestuurskracht van de samenwerkingsverbanden gering is in vergelijking met die van de scholen in het verband.

8.6 Samenwerkingsverbanden: de inzet van zorgbudgetten

Omvang en inzet van de WSNS-middelen

Bij de start van het WSNS-beleid ontving elke basisschool voor deelname aan WSNS per jaar een vast bedrag per leerling met een opslag van 3%. Iedere SBO-school (LOM, MLK, IOBK) kreeg bovendien nog een vast bedrag bij deelname aan een samenwerkingsverband. De omvang van het WSNS-budget was daarmee direct afhankelijk van het aantal basisschoolleerlingen en het aantal SBO-scholen in een samenwerkingsverband. Destijds was ook informatie beschikbaar over hoe de verbanden het WSNS-budget verdeelden over de verschillende niveaus binnen het samenwerkingsverband: 21% ging naar het samenwerkingsverband, 55% naar de school en 24% naar de klas. Volgens de coördinatoren kwam dus ruim driekwart van het WSNS-budget rechtstreeks in de school of klas terecht (Hofman, 1997).

Per augustus 1998 is de financieringssystematiek veranderd. Daarom is een vergelijking van de situatie in 2003 met die van rond de start van WSNS niet zinvol. Over de huidige inzet van het zorgbudget (verdeling over verschillende posten) kan wel gezegd dat deze – zo blijkt uit de WSNS-monitor – de afgelopen 3 jaar niet aan verandering onderhevig is geweest. Bijna de helft (48%) van het zorgbudget gaat naar de SBO-school en 27% naar de basisscholen. Daarnaast gaat er nog bijna 10% naar de bovenschoolse organisatie en wordt eenzelfde deel besteed aan coördinatie en zorg. De PCL ontvangt circa 5% van het zorgbudget (Sontag & Mensink, 2003).

Verevening en overheveling van zorgbudgetten

In een recente dieptestudie verricht door onderzoekers van het GION staat de verevening en overheveling van zorgbudgetten in de samenwerkingsverbanden WSNS centraal (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003). Op basis van interviews met verschillende respondenten van 16 samenwerkingsverbanden wordt een actueel beeld geschetst van welk financieel beleid er gevoerd wordt, wat de gevolgen ervan zijn voor het inhoudelijk beleid van het samenwerkingsverband en welke knelpunten daarbij naar voren komen. De 16 samenwerkingsverbanden zijn geselecteerd op grootte van het verband en het SBO-deelnamecijfer (*laag* SBO-deelnamecijfer < 2,2% versus *hoog* SBO-deelnamecijfer > 4,3%). De uitkomsten van deze studie laten zien dat er voldoende onafhankelijke deskundigheid aanwezig blijkt te zijn om de zorgmiddelen op bovenschools niveau verantwoord te verdelen. Overheveling van zorgmiddelen naar het basisonderwijs levert geen verdelingsproblemen op. Maar als het bestuur van het samenwerkingsverband tevens de besteding van die middelen wil bepalen wordt de verdeling lastiger, omdat de autonomie van de verschillende schoolbesturen aangetast wordt. Wat daarbij opvalt is dat bij samenwerkingsverbanden met een *hoog* SBO-deelnamecijfer alle zorgmiddelen naar het speciaal basisonderwijs gaan. Hierdoor wordt er op de basisscholen

nauwelijks aan zorgverbreding en preventie gedaan (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003).

Vanzelfsprekend roept de verevening van middelen problemen op bij samenwerkingsverbanden met een *hoog* SBO-deelnamecijfer. Bovendien wordt het zogenaamde grensverkeer (van leerlingen die niet in het speciaal basisonderwijs van het eigen maar in dat van een aangrenzend samenwerkingsverband worden opgevangen) als belangrijk probleem naar voren gebracht. De praktijk is dat grensverkeer een hoger deelnamecijfer voor een samenwerkingsverband oplevert, zonder dat daar voldoende bekostiging tegenover staat. Hoewel sinds 1998 een overdrachtsverplichting geldt voor deze grensleerlingen, waarbij de gelden dienen te worden overgedragen aan het samenwerkingsverband waarbinnen de leerling daadwerkelijk wordt opgevangen, wordt de periode van 4 jaar waarvoor die overdrachtsverplichting geldt door de meeste samenwerkingsverbanden als te kort ervaren. De praktijk is dat de meeste leerlingen langer dan 4 jaar in het speciaal basisonderwijs verblijven. Bovendien geldt de overdrachtsverplichting niet voor grensleerlingen van vóór 1998. Dit zijn hiaten in de regelgeving. Opmerkelijk is dat er blijkbaar in de afgelopen 3 jaar wat dit betreft geen verbeteringen zijn opgetreden, gezien het feit dat vergelijkbare conclusies reeds door De Jong (2001) over het schooljaar 1999/2000 werden getrokken.

Van Batenburg en Van der Woude-Doedens (2003) stellen vast dat samenwerkingsverbanden met een *laag* SBO-deelnamecijfer door de overheveling van zorgbudgetten van het speciaal basisonderwijs naar het regulier basisonderwijs in de praktijk extra middelen beschikbaar krijgen voor het basisonderwijs. Deze extra zorgmiddelen worden met name ingezet voor scholing van intern begeleiders, SBO-leerkrachten, en ambulante begeleiders. Hierdoor wordt ook de expertise binnen het speciaal basisonderwijs opgebouwd en versterkt, wat ten goede komt aan het beter opvangen van zorgleerlingen binnen het regulier basisonderwijs. Overigens worden de extra middelen bij een aantal van deze samenwerkingsverbanden ingezet voor een hulpklasvoorziening. Dit is een tussenvorm van zorg waarbij de zorgleerlingen voor een deel van de week opgevangen worden in een hulpklas (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003).

Verder stellen de onderzoekers vast dat sommige samenwerkingsverbanden met een *hoge* SBO-deelname als gevolg van de landelijke verevening een economisch beleid voeren. Dit betekent in de praktijk dat basisscholen dan te maken krijgen met een quotering: het bestuur van het verband bepaalt in samenwerking met de PCL hoeveel leerlingen een basisschool mag verwijzen naar het speciaal basisonderwijs. Overigens zijn er ook samenwerkingsverbanden die weigeren een dergelijk quoteringbeleid toe te passen, hetgeen in de praktijk betekent dat er in die samenwerkingsverbanden tekorten aan zorgmiddelen ontstaan. Ten slotte blijkt er in de meeste verbanden met een hoge SBO-deelname geen sprake van boventaligheid van het SBO-personeel; in de praktijk is er sprake van aanpassingen door natuurlijk verloop in het personeelsbestand van het speciaal basisonderwijs. Wel is er bij dat natuurlijk verloop van leerkrachten in

sommige situaties sprake van negatieve gevolgen voor het speciaal basisonderwijs: de betere, jongere SBO-leerkrachten vertrekken tijdig naar andere vormen van speciaal onderwijs. De leerkrachten met de meeste dienstjaren blijven binnen het speciaal basisonderwijs, omdat zij (a) minder mobiliteitsmogelijkheden en (b) de beste arbeidsvoorwaarden hebben. Volgens de informatie in het rapport van Van Batenburg en Van der Woude-Doedens (2003) moeten deze oudere leerkrachten het innovatieproces vormgeven, terwijl zij daarvoor vaak juist minder gemotiveerd zijn. Bovenalligheid van SBO-leerkrachten zou aangepakt kunnen worden door hen binnen het basisonderwijs te plaatsen. Maar in de praktijk blijken zij niet altijd over de juiste kwalificaties daarvoor te beschikken.

Als verklaringen voor een *laag* SBO-deelnamecijfer worden door Van Batenburg en Van der Woude-Doedens (2003) op grond van de interviews in de 16 samenwerkingsverbanden de volgende factoren naar voren gebracht: cohesie van scholen, een grote aandacht voor kwaliteit van de zorg, een grote geografische afstand tussen de school voor basisonderwijs en die voor speciaal basisonderwijs, het ontbreken van achterstandsscholen, gemotiveerde ouders, individugericht beleid, gedifferentieerd werken en bij de PCL een hoge drempel bij verwijzing naar het speciaal basisonderwijs (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003).

Als verklaringen voor een *hoog* SBO-deelnamecijfer worden op grond van de interviews gehouden binnen de samenwerkingsverbanden de volgende factoren genoemd (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003): oud grensverkeer van voor 1998, een hoge instroom vanuit instituten zoals jeugdinternaten, medische kinderdagverblijven of expertisecentra, een kleine geografische afstand tussen de school voor basisonderwijs en die voor speciaal basisonderwijs, veel achterstandsscholen en 'automatische' doorstroom naar het speciaal basisonderwijs.

8.7 Opbrengsten van samenwerkingsverbanden: ontwikkelingen in deelnamecijfers en verwijzingen

In hoeverre slagen de samenwerkingsverbanden erin om de stabilisatiedoelstelling van WSNS (minder leerlingen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs) daadwerkelijk te realiseren?

Wat is het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs binnen de samenwerkingsverbanden? Het gaat daarbij om dat deel van het totaal aantal leerlingen in het basisonderwijs (excl. speciaal onderwijs) in een samenwerkingsverband dat deelneemt aan het speciaal basisonderwijs. Tabel 8.1 geeft de ontwikkeling in de samenwerkingsverbanden vanaf 1994 weer. Ook is in de tabel het landelijk gemiddelde opgenomen.

TABEL 8.1 *Aantallen samenwerkingsverbanden naar deelnamepercentage en ontwikkeling van het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs*

Deelname percentage	01-10-1994	01-10-1996	01-10-1998	01-10-2000	01-10-2002
0% tot 1%	4 (1,6%)	4	4	4	4 (1,6%)
1% tot 2%	18 (7,3%)	17	22	16	8 (3,2%)
2% tot 3%	58 (23%)	73	76	91	91 (37%)
3% tot 4%	75 (30%)	80	90	93	105 (42%)
4% tot 5%	54 (22%)	39	37	40	38 (15%)
5% of meer	39 (16%)	35	19	4	2 (1,6%)
Landelijk gemiddelde	3,79%	3,57%	3,38%	3,23%	3,25%

Ten opzichte van de eerst beschikbare meting in 1994 valt op dat het landelijk gemiddelde deelnamepercentage langzaam maar gestaag terugloopt van 3,79% naar 3,25% in 2002. Daarnaast is de instroom in het speciaal basisonderwijs gestegen (zie ook hoofdstuk 6).

Wat verder duidelijk wordt uit Tabel 8.1 is dat de samenwerkingsverbanden onderling grote verschillen in het deelnamepercentage laten zien (Ministerie van OCenW, 2003b). Een positieve ontwikkeling is dat het aantal samenwerkingsverbanden met een deelnamecijfer van meer dan 5% een explosieve daling heeft doorgemaakt van 16% in 1994 naar slechts 1,6% in 2002. Ook is er sprake van een gestage daling door de jaren heen van het aantal samenwerkingsverbanden met een deelnamecijfer hoger dan 4% (van 22% in 1994 naar 15% in 2002). Het deelnamecijfer blijkt bij de laatste peiling in 84% van de samenwerkingsverbanden lager dan 4%. Het aandeel van samenwerkingsverbanden met een deelnamecijfer van tussen de 2 en 4% is echter gestegen: van 53% in 1994 naar 79% in 2002.

Wat betreft het aandeel van de leerlingen die worden verwezen, blijkt dat door de jaren heen de verwijzingen steeds meer in het eigen verband plaatsvinden (86%). In 1992 werd nog 26% naar het speciaal basisonderwijs van een ander samenwerkingsverband gestuurd, in 1994 was dat 24%, in 1997 was dat 15% en vanaf 2000 is dat nog ongeveer 13% (Sontag & Mensink, 2003).

8.8 Wachtlijsten in samenwerkingsverbanden

Omvang van wachtlijsten

Reguliere basisscholen vormen tezamen met één of meer speciale basisscholen een samenwerkingsverband met als doel een geheel van zorgvoorzieningen aan te bieden waardoor zoveel mogelijk leerlingen in het primair onder-

wijs een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken, liefst in de reguliere basisschool. Maar als een basisschool niet langer passend onderwijs aan een leerling kan bieden, wordt de leerling door de ouders aangemeld bij de PCL. Deze onderzoekt vervolgens welke vorm van onderwijs het meest geschikt is voor de aangemelde leerling. Leerlingen die onderzocht worden, staan op een *onderzoekslijst*. De PCL kan op grond van de uitkomsten van een dergelijk onderzoek aan een leerling een beschikking afgeven voor toelaatbaarheid op een speciale basisschool. Als een leerling een dergelijke beschikking heeft én door de ouders is aangemeld bij een speciale basisschool, maar er nog geen plek is, komt hij of zij op een *plaatsingslijst*.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de afgelopen jaren onderzoek verricht naar deze wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. Naast het inventariseren van de omvang van de onderzoeks- en plaatsingslijsten, is bovendien onderzocht hoe lang leerlingen op deze lijsten staan en welke begeleiding zij gedurende deze periode krijgen (Inspectie van het onderwijs, 2003b). De meest recente inventarisatie betreft de peildatum 1 oktober 2002. Gegevens daarover staan in Tabel 8.2. Deze tabel toont bovendien de ontwikkelingen over de afgelopen 4 jaar.

TABEL 8.2 *Kwantitatieve gegevens inspectieonderzoek over wachtlijsten*

Peildatum 1 oktober:	1999	2000	2001	2002
Samenwerkingsverbanden met een plaatsingslijst		90	91	79
Aantal leerlingen op onderzoekslijst van de PCL	1062	1292	1030	1062
Aantal leerlingen op een plaatsingslijst	501	500	620	475
Ambulante begeleiding in %		38 %	49 %	36 %

Tabel 8.2 laat zien, dat er van de door de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2003b) onderzochte 244 samenwerkingsverbanden, op de peildatum van 1 oktober 2002, in totaal 79 een plaatsingslijst hebben. In 2000 en 2001 waren die aantallen nog respectievelijk 90 en 91. Er is derhalve vanaf oktober 2000 een duidelijke daling te zien van het aantal verbanden met een plaatsingslijst. Verder laat het inspectieonderzoek zien dat er op de peildatum van 1 oktober 2002 een groep van 1062 leerlingen op onderzoek door de commissie wachtte. In 2000 en 2001 waren dat respectievelijk 1292 en 1030 leerlingen. Verder wachtten er op de peildatum in 2002 een groep van 475 leerlingen op plaatsing op een SBO-school. Op de peildata in 2000 en 2001 waren dat respectievelijk 500 en 620 leerlingen. Afname in de omvang van de wachtlijsten lijkt vooral toegeschreven te kunnen worden aan samenwerkingsverbanden met een omvangrijke wachtlijst van 21 of meer leerlingen (Sontag & Mensink, 2003). De inspectie heeft verder vastgesteld dat van de leerlingen die op 1 oktober 2002 op een plaatsingslijst stonden 36% ambulant wordt begeleid op de basisschool. Bij de vorige meting betrof dat nog 49%.

Er kan voorzichtig worden geconcludeerd dat er, hoewel het aantal leerlingen op de onderzoekslijsten van de PCL eerder toe- dan afneemt, een positieve ontwikkeling over het afgelopen jaar zichtbaar lijkt voor wat betreft het feitelijk aantal leerlingen dat op een plaats in een SBO-school. Of die trend zal doorzetten moet worden afgewacht.

Rol van het onderwijskundig rapport

Als basisscholen een leerling niet langer zorg op maat kunnen bieden dienen ze een onderwijskundig rapport voor die leerling op te stellen. De ervaringen van basisscholen daarmee zijn onderzocht voor 2 schooljaren (1996/1997 - 1997/1998). Baarveld en Oudenhoven (2001) concluderen in hun studie dat de ervaringen van de onderzochte 176 basisscholen (in de praktijk betreft dat de intern begeleiders) nogal variëren. Ruim de helft van de scholen stelde een tot drie onderwijskundige rapporten per jaar op. De meeste scholen maakten daarbij gebruik van het modelrapport van het procesmanagement WSNS of een variant daarvan van het eigen samenwerkingsverband. Wat dat betreft is er overigens weinig veranderd sinds de evaluatie over de eerste periode van WSNS, want ook toen baseerden de meeste samenwerkingsverbanden zich bij het onderwijskundig rapport op het model dat door het Procesmanagement WSNS is ontwikkeld (Hofman, 1997; Procesmanagement Weer Samen Naar School, 1995). Het verzamelen van de informatie en het rapporteren ervan kostte de scholen gemiddeld 6 uur. De opstellers van het rapport blijken de meeste moeite te hebben met het beschrijven van factoren waaraan de leer- en gedragsproblematiek kan worden toegeschreven, en de maatregelen die nodig zijn voor de oplossing ervan. Zij stellen dat het vaak om complexe problemen gaat waarvan de achtergronden lang niet altijd duidelijk zijn en de mogelijke oplossingen onbekend.

Baarveld en Oudenhoven (2001) zijn van mening dat het onderwijskundig rapport weinig invloed heeft op het handelen van de leerkracht. Er is wel sprake van invloed op het beleid in de school en het samenwerkingsverband. Er vindt nu, in vergelijking met vroeger, wat meer intercollegiaal overleg plaats over leerlingen met problemen. Verder registreren scholen leerlinggegevens beter en is de aandacht voor probleemleerlingen toegenomen. Baarveld en Oudenhoven (2001) stellen verder vast dat op het niveau van het samenwerkingsverband, het onderwijskundig rapport leidt tot een verbetering van het bovenschoolse zorgtraject, hoewel dit deels ook kan worden toegeschreven aan de gehele WSNS-beleidsontwikkeling. Belangrijke aanbevelingen zijn dat meer directe communicatie tussen PCL en aanvrager zeer wenselijk is, dat er nauwere banden met andere zorginstanties in het samenwerkingsverband dienen te worden ontwikkeld en dat een snellere besluitvormingsprocedure wenselijk is.

In het licht van dit laatste is het interessant dat de Inspectie van het Onderwijs vaststelt dat de leerlingen die op de peildatum van 1 oktober 2002 op

een plaatsingslijst stonden, iets sneller op een SBO-school werden geplaatst dan in 2001. Bovendien stonden leerlingen in 2001 ook korter op een plaatsingslijst dan in 2000 (Inspectie van het onderwijs, 2003b). De termijn die verstrijkt tussen aanmelding van een leerling bij de PCL en het afgeven van een beschikking door de PCL besloeg bij de peiling op 1 oktober 2002 in 94% van de gevallen minder dan 8 weken. Landelijk is de termijn daarmee iets verkort ten opzichte van het jaar 2001; de gemiddelde duur is nu 5 weken. Daarnaast stelt de inspectie vast dat er toch 21 samenwerkingsverbanden zijn die voor het 4e achtereenvolgende jaar een plaatsingslijst hadden.

Ten slotte laten gegevens uit de recente WSNS-monitor (Sontag & Mensink, 2003) zien dat (op basis van respons van 152 samenwerkingsverbanden) – net als in vorige schooljaren – aanmelding bij de PCL veelal leidt tot plaatsing in het speciaal basisonderwijs (ca. 10% kreeg vorig jaar een negatieve beschikking).

Thuiszitters

Veneman (1999) verrichtte een van de eerste studies naar thuiszittende leerplichtige leerlingen tussen de 5 en 12 jaar in Nederland. Het onderzoek werd gehouden onder leerplichtambtenaren in 2 schooljaren (1997/1998 en 1998/1999). De schattingen laten zien dat er in het eerste schooljaar 128 leerlingen thuiszaten en in het daaropvolgende jaar 213. Het betreft hier voornamelijk leerlingen met gedragsproblemen die in aanmerking komen voor het ZMOK-onderwijs of het speciaal basisonderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs heeft over de afgelopen jaren het aantal thuiszittende leerlingen geïnventariseerd (Ministerie OCenW, 2003b). Daartoe heeft de inspectie de samenwerkingsverbanden aangeschreven. Van de 248 samenwerkingsverbanden hebben er 244 gereageerd. Zij stelden vast dat het ging om 20 leerlingen in 2001 en 15 in 2002. Daarnaast vond de inspectie nog 35 leerlingen die thuiszaten zonder op een wachtlijst te staan. Op 1 oktober 2002 waren er derhalve in totaal 50 thuiszitters bekend in de samenwerkingsverbanden WSNS. Hierbij valt op dat er sprake is van één samenwerkingsverband met 12 thuiszitters, waarmee dat verband verantwoordelijk is voor 21% van het totaal aantal thuiszitters. Thuiszitters kwamen bij 29 van de onderzochte 244 samenwerkingsverbanden voor. De thuiszitters blijken voor het overgrote deel jongens te zijn. Verder blijkt de wachtlijstproblematiek in de Randstad zwaarder te spelen dan in de rest van ons land.

Verklaringen voor de wachtlijstproblematiek

Wachtlijsten ontstaan door tal van factoren. Mogelijke factoren die spelen binnen het verband als geheel én factoren die op het niveau van de speciale basisschool spelen. De inspectie heeft de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden gevraagd wat volgens hen de voornaamste oorzaken zijn van

het bestaan van plaatsingslijsten in hun samenwerkingsverband (Inspectie van het Onderwijs, 2003b). Als eerste verklaring geeft 15% van de coördinatoren aan dat in sommige samenwerkingsverbanden een maximumpercentage is vastgesteld voor deelname aan het speciaal basisonderwijs en dat dit als absolute grens wordt gehanteerd. Alle leerlingen die aangemeld worden nadat dit maximum is bereikt, komen op de wachtlijst. Ruim 20% van de coördinatoren ziet als verklaring dat de toestroom van leerlingen voor de speciale basisscholen te groot is. Een reden hiervoor kan zijn dat basisscholen nog onvoldoende in staat zijn om deze leerlingen zelf adequaat te begeleiden. Basisscholen zijn weliswaar beter in staat om binnen de school zorgleerlingen te signaleren, maar zij zijn nog niet altijd in staat de problemen van die leerlingen op te lossen. Het gevolg is dat het speciaal basisonderwijs nog te vaak als sluitstuk dient voor zorgleerlingen. De coördinatoren die deze verklaring aanhangen geven vaak aan dat er in hun samenwerkingsverband langere plaatsingslijsten aanwezig zijn.

Daarnaast kan de toestroom te groot zijn door veel jonge risicoleerlingen of doordat er opeens veel meer leerlingen binnen het samenwerkingsverband zijn gekomen vanwege bijvoorbeeld de oplevering van een nieuwbouwproject. Slechts een gering aantal van de coördinatoren acht dit echter van toepassing. Bijna eenderde van de coördinatoren verklaart de aanwezigheid van een plaatsingslijst doordat te veel leerlingen van buiten het eigen samenwerkingsverband komen, waardoor er minder ruimte is voor de eigen leerlingen. Onderzoek van Sontag en Hoogenberg (2002) laat echter zien dat het zogenaamde 'grensverkeer' tamelijk gering is, namelijk 12%, en over de jaren niet is toegenomen. Dit grensverkeer bleek overigens in de GION-studie van De Jong (2001) over de jaren tot 2000, nog een belangrijke verklaring voor hoge deelnamecijfers binnen samenwerkingsverbanden.

Verder noemt één op de drie coördinatoren als verklaring dat vaker leerlingen worden aangemeld vanuit zorgvoorzieningen die geen deel uitmaken van het verband, zoals jeugdinternaten, medische kinderdagverblijven of expertisecentra.

Een laatste verklaring, op het niveau van het samenwerkingsverband, betreft het feit dat er te weinig plek is voor plaatsing van nieuwe leerlingen op de SBO-scholen, doordat de uitstroom van SBO-leerlingen niet groot genoeg is; er worden nog weinig leerlingen teruggeplaatst op de basisscholen. Het aantal terugplaatsingen blijkt in de afgelopen 10 jaar zeer gering (Hofman, 1997; Sontag & Mensink, 2003). Ruim 40% van de coördinatoren onderschrijft deze verklaring en daarnaast wordt door 20% van hen aangegeven dat de uitstroom naar de expertisecentra ook te gering is.

Ook kunnen verklaringen voor een wachtlijst op de speciale basisschool zelf gezocht worden. Driekwart van de coördinatoren geeft als belangrijke verklaring dat de speciale basisscholen hun maximale opname van leerlingen heb-

ben bereikt en bijna de helft geeft bovendien aan dat het maken van nieuwe groepen niet mogelijk is door huisvestingsproblemen. Daarbij speelt volgens een kwart het lerarentekort ook een rol. Ten slotte wordt door 11% het hanteren van één toelatingsmoment op de speciale basisschool als verklaring gegeven.

Om de wachtlijsten en het aantal thuiszitters zoveel mogelijk terug te dringen zijn specifieke projecten ingezet. In het project 'Specifieke aanpak wachtlijsten' dat in 2002 is gestart werken in totaal 48 samenwerkingsverbanden een verbeterplan uit gericht op het wegwerken van de wachtlijsten. Zij worden daarbij ondersteund door de expertgroep WSNS en krijgen ondersteuning van WSNS Plus.

8.9 Samenwerkingsverbanden en de rol van het speciaal basisonderwijs

De evaluatie van de eerste periode van WSNS laat zien dat de SBO-scholen in de periode van de start van WSNS tot 1997 over de gehele linie een grotere bijdrage zijn gaan leveren binnen de samenwerkingsverbanden (Booij & Houtveen, 1996; Hofman, 1997). Bijna tweederde van de zogenaamde groep 1-scholen leverde een bijdrage aan deskundigheidsbevordering van leerkrachten in het basisonderwijs en bijna 80% aan deskundigheidsbevordering op schoolniveau. Meestal betreffen de afspraken niet slechts één school, maar bijna alle scholen in het samenwerkingsverband. Overigens richtte die deskundigheidsbevordering zich in driekwart van de gevallen op de intern begeleider van de basisscholen. Ook de meer traditionele bijdrage vanuit het speciaal basisonderwijs (de ambulante begeleiding) nam in de eerste WSNS-periode sterk toe.

In de WSNS-monitor is over de afgelopen periode eveneens nagegaan hoe de samenwerking binnen het verband kan worden getypeerd. De resultaten van de meest recente peiling over het schooljaar 2002/2003 (Sontag & Mensink, 2003) laten zien dat, net als in de voorgaande schooljaren, de samenwerking met de meest directe partners, zoals de PCL, de basisscholen en de SBO-school in het algemeen goed is. SBO-scholen kunnen naast hun functie van opvangvoorziening voor leerlingen ook worden ingeschakeld voor het verzorgen van (preventieve) ambulante begeleiding van zorgleerlingen en teruggeplaatste leerlingen. Smeets (2003) stelt vast dat daarbij meestal sprake is van preventieve ambulante begeleiding op afroep. Daarnaast kan de SBO-school een functie vervullen bij de deskundigheidsbevordering van leerkrachten, vooral via collegiale consultatie en advies.

Uit de gevalsstudies blijkt echter dat de waardering voor de bijdrage van het speciaal basisonderwijs van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband verschilt. In verschillende verbanden komt de ondersteunende rol van het speciaal basisonderwijs niet uit de verf. Als verklaring daarvoor noemt

Smeets (2003) (een combinatie van) fusieproblemen (door samenvoeging van LOM en MLK), teruglopende inkomsten, verdichting van de leerlingenproblematiek en een tekort aan personeel. Dit laatste punt wordt overigens in de meest recente WSNS-monitor niet meer als groot knelpunt ervaren (Sontag & Mensink, 2003). Verder stelt Smeets (2003) vast dat de opvang van leerlingen in speciale hulpklassen de verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs kan voorkomen. Echter, de opvang van leerlingen in dergelijke hulpklassen betreft over het algemeen leerlingen met cognitieve problemen; plaatsing van leerlingen met sociaal-emotionele of gedragsproblemen in deze hulpklassen komt veel minder voor. Verder blijkt een tijdelijke plaatsing op een SBO-school in de praktijk vaak uit te monden in definitieve plaatsing.

Het is van belang nader in te gaan op de mogelijke rol van het speciaal basisonderwijs bij het realiseren van een kwalitatief goede leerlingenzorg. We baseren ons hierbij op het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de leerlingenzorg in het speciaal basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Volgens de inspectie start een goede leerlingenzorg met de 'intake' van leerlingen en de vertaling daarvan in een op de leerling toegesneden aanpak. Zij concludeert echter dat het systematisch vaststellen van hulpvragen en het opstellen van een handelingsplan bij toelating op slechts de helft van de SBO-scholen voorkomt. Opvallend is daarbij dat documenten voor handelingsplanning op tweederde van de SBO-scholen niet aanwezig zijn. Wel worden op de meeste scholen de vorderingen van de leerlingen op systematische wijze vastgesteld en besproken. Tweederde van de scholen gebruikt hiervoor een zelf ontwikkeld systeem voor leerlingenzorg. Dat een groot deel van de SBO-scholen nog niet voldoet aan de eisen die gesteld mogen worden aan een goede leerlingenzorg, baart de inspectie zorgen. Zij stelt dan ook dat het continuüm dat basisscholen en SBO-scholen gezamenlijk moeten bieden hierdoor onder druk komt te staan. Ook de afstemming van het onderwijs op individuele verschillen kan door deze tekorten in de leerlingenzorg niet in voldoende mate plaatsvinden (Inspectie van het Onderwijs, 2002, p.19).

In het kader van het realiseren van kwalitatief hoogstaande leerlingenzorg zijn de bevindingen van een GION-studie van Hofman, Guldmond, en Hovius (2003) van belang. De auteurs stellen op grond van secundaire analyses op hetzelfde inspectiebestand van 229 SBO-scholen vast, dat er sprake is van een relatief sterk verband tussen twee subschalen: 'de toepassing van de diagnostische cyclus van adaptief onderwijs' en de 'algemene kwaliteit van het onderwijs' op de SBO-scholen ($r = .64$). Zij concluderen dat de SBO-scholen die relatief veel aandacht schenken aan (de indicatoren van) de cyclus van adaptief onderwijs hoger scoren op de schaal voor algemene kwaliteit. Hofman et al. (2003) kunnen op grond van clusteranalyse de 229 SBO-scholen indelen in drie typen: het volledig adaptieve (18%), het niet-adaptieve (28%) en het selectief-adaptieve type (54%). Deze drie typen verschillen sig-

nificant in termen van de algemene kwaliteit van het onderwijs. Het adaptieve schooltype beschikt over de hoogste score op de schaal 'algemene kwaliteit', de selectief-adaptieve school volgt daarna en de scholen die vallen binnen het niet-adaptieve cluster scoren het laagst op de schaal 'algemene kwaliteit van het onderwijs'. Helaas behoort toch nog bijna 30% van de SBO-scholen tot het niet-adaptieve type.

De volledig adaptieve SBO-scholen schenken voldoende aandacht aan signalering en diagnose van leerproblemen en het opstellen van handelingsplannen daarvoor. Op dit type scholen differentieert men de leerstof en de leertijd per leerling en stemt men de instructie en de leeromgeving af op de individuele leerling. Bovendien registreren deze scholen regelmatig de vorderingen en de ontwikkeling van leerlingen en reageren zij snel op eventuele problemen. Het onderzoek van Hofman et al. (2003) laat verder zien dat dit type school in het algemeen ook over een hogere algemene onderwijskwaliteit lijkt te beschikken in vergelijking met SBO-scholen die minder of geen aandacht aan deze elementen van de cyclus van adaptief onderwijs schenken (Hofman et al., 2003). Deze bevindingen sluiten naadloos aan bij de aanbeveling van Smeets (2003) dat het speciaal basisonderwijs beter zou moeten worden toegerust en dat bij de professionalisering van leerkrachten expliciet aandacht geschonken dient te worden aan het signaleren, diagnosticeren en remediëren van problemen bij zorgleerlingen.

8.10 Determinanten van succesvolle samenwerkingsverbanden

Een belangrijke vraag is nu in hoeverre de samenwerkingsverbanden aan het verwijzingsproces in positieve richting sturing weten te geven en welke factoren (kenmerken en activiteiten van de samenwerkingsverbanden) dit effect weten te bewerkstelligen. Bij deze zoektocht naar determinanten van succesvolle samenwerkingsverbanden beperken we ons vooral tot de bevindingen van verschillende 'best practice' studies. In hoofdstuk 9 wordt eveneens gezocht naar determinanten van het succes van samenwerkingsverbanden, maar dan vanuit de optiek van een multiniveaubenadering van het onderwijs.

Hieronder bespreken we op grond van uitkomsten van een aantal kwalitatieve gevalsstudies enkele succesfactoren die in samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen aan het realiseren van een dusdanige zorgstructuur, dat zorgleerlingen in het basisonderwijs de benodigde zorg krijgen. Succesfactoren die uit de gevalsstudies van Smeets (2003) naar voren komen hebben vooral betrekking op de coördinatie en samenwerking, de zorgstructuur en professionalisering in de samenwerkingsverbanden. Daarnaast worden factoren genoemd die in de scholen zelf kunnen bijdragen aan een goede zorgstructuur, zoals het gebruik van een leerlingvolgsysteem (ook door de intern begelei-

der), het werken met zorgdossiers, het bespreken van de zorgleerlingen in teamvergaderingen, aandacht voor scholing gericht op vergroting van de zorgbreedte, begeleiding van leerkrachten door collega's, aandacht voor differentiatie en aandacht voor het sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen.

Hofman et al. (2002) hebben in een studie naar integraal schoolbeleid een aantal 'best practice'-scholen beschreven. Dit zijn scholen die relatief veel doelgroep leerlingen herbergen die ook vallen binnen het WSNS-beleid en die beter dan verwacht scoren op rekenen en taal. Een kenmerk van deze 'best practice'-scholen is ook voor de samenwerkingsverbanden WSNS van belang. Het onderzoek van Hofman et al. (2002) laat namelijk zien dat de succesvolle 'best practice'-scholen actief deelnemen aan lokale netwerken binnen hun samenwerkingsverband WSNS. Onderverdeling in subverbanden of specifieke netwerken van scholen die onder vergelijkbare omstandigheden opereren lijkt daarbij nastrevenswaardig. Vanuit deze subverbanden worden netwerkbijeenkomsten georganiseerd voor alle intern begeleiders van de scholen. Tijdens de netwerkbijeenkomsten worden leerlingen en specifieke problemen besproken en wisselen de deelnemers ideeën en ervaringen uit. Ook gaan de intern begeleiders regelmatig bij elkaar op schoolbezoek. In deze WSNS-subnetwerken is veel aandacht voor specifieke scholing in groepsverband binnen het eigen subnetwerk (Hofman et al., 2002). Onderzoek van Hofman naar de effecten van netwerkvorming en met name typen van samenwerkingsverbanden WSNS laat eveneens het belang zien van stafontwikkeling en oriëntatie op scholing en betrokkenheid bij het eigen subverband (Hofman, 2003).

De studie van Hofman et al. (2002) maakt duidelijk dat de samenwerkingsverbanden die succesvol zijn te maken lijken te hebben met invloeden vanuit de lokale omgeving. Hierbij gaat het enerzijds om het samenwerkingsverband en anderzijds om de gemeente, die beide met een duidelijk plan van aanpak het onderwijsbeleid een duidelijke sturing en facilitering bieden. Succesvolle 'best practice'-scholen, dus scholen die beter cognitief presteren dan op grond van hun leerlingpopulatie mocht worden verwacht, zijn relatief vaak te vinden in gemeenten en samenwerkingsverbanden die een duidelijk speerpuntenbeleid hanteren. Een dergelijk gezamenlijk speerpuntenbeleid komt tot stand in overleg met andere lokaal opererende instanties, waarbij naast de schoolbesturen ook de jeugdzorg en de schoolbegeleidingsdienst een belangrijke rol is toebedeeld. In het algemeen worden in de 'best practice'-scholen de beschikbare extra formatie en middelen ingezet in de klas, door bijvoorbeeld gebruik van extra schooltijden voor remedial teaching of in elke klas een bezetting van twee leerkrachten te realiseren. Succesvolle projecten betreffen vaak scholen die zelf inhoudelijk handen en voeten geven aan beleid en die in de praktijk veelal worden aangestuurd door het speerpuntenbeleid van de gemeente en het samenwerkingsverband. Deze

bovenschoolse stimulering van beleid geeft impulsen aan scholen om bovenscholse speerpuntenbeleid structureel te vertalen in specifiek, bij de eigen school passend, schoolbeleid.

Een voorbeeld hiervan is de zorggroep. Voor een groep leerlingen die zowel cognitieve als *vooral ook sociaal-emotionele* problemen hebben, organiseert een 'best practice'-school binnen een samenwerkingsverband sinds 4 jaar een zorggroep. Interessant is dat deze groep bestaat uit 12 zorgleerlingen, terwijl de extra formatie wordt gefinancierd vanuit de gewichtenformatie van het achterstandsbeleid. Er staan ervaren leerkrachten voor deze groep leerlingen, die heel goed in staat zijn om de reguliere methoden aan te passen aan het niveau van deze specifieke groep leerlingen die vooral sociaal-emotionele en gedragsproblemen hebben. Binnen de zorggroep is de druk op deze groep leerlingen een stuk minder groot dan in het regulier onderwijs. Dat stimuleert deze leerlingen waardoor zij beter functioneren. *'Wanneer deze kinderen in een normale groep zouden zitten, zouden ze gedragsmatig niet meer te handhaven zijn en zouden we ze moeten verwijzen'* (Hofman et al., 2002, p. 84).

8.11 Conclusies en aanbevelingen

Ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden

Een van de belangrijkste conclusies is, dat in de afgelopen 10 jaar de deelname aan het speciaal basisonderwijs in de samenwerkingsverbanden langzaam, maar gestaag, teruggelopen is. Daarbij valt wel op dat samenwerkingsverbanden onderling grote verschillen in deelnamepercentages laten zien. Positief is de ontwikkeling dat het aantal verbanden met een deelnamecijfer van meer dan 5% een explosieve daling en die met een deelnamecijfer hoger dan 4% een gestage daling laten zien. Bij de laatste peiling telt 84% van de samenwerkingsverbanden een deelnamepercentage lager dan 4%. Door de jaren heen vinden verwijzingen steeds meer in het eigen verband plaats (86%).

De samenwerkingsverbanden herbergen bij de meest recente peiling in het schooljaar 2002/2003 gemiddeld 28.3 basisscholen en 1.4 SBO-school met gemiddeld 6249 basisschoolleerlingen en 210 SBO-leerlingen. Er is sprake van een lichte daling van het aantal basisscholen en SBO-scholen tegenover tegelijkertijd een groter aantal leerlingen daarbinnen. De scholen binnen een samenwerkingsverband herbergen gemiddeld meer leerlingen dan 10 jaar geleden. Binnen de samenwerkingsverbanden participeren gemiddeld acht schoolbesturen. Het kleinste samenwerkingsverband telt 2 schoolbesturen en het grootste 27. Samenwerkingsverbanden kiezen vooral de lichtere bestuurlijke constructies. In de afgelopen jaren is er wat dit betreft weinig veranderd. Ook wat betreft de taken en functies in het samenwerkingsverband is er weinig veranderd. In alle samenwerkingsverbanden is sprake van een

coördinator en een PCL-functionaris. Wat opvalt is dat de functie van onderwijsassistent nog maar in beperkte mate in de scholen voorkomt (Sontag & Mensink, 2003). De opzet en invulling van de interne begeleiding is volgens de coördinatoren in de reguliere basisschool goed van de grond gekomen.

Verder laten de samenwerkingsverbanden in de afgelopen 10 jaar vooral ook verbeteringen zien van meer concrete zaken zoals het werken met handelingsplannen, het invullen van procedures voor verwijzing en terugplaatsing, collegiale consultatie en preventieve ambulante begeleiding en het invoeren van een leerlingvolgsysteem op schoolniveau (Hofman, 1997). Belangrijke beleidsprioriteiten zijn en blijven kwaliteitszorg, adaptief onderwijs in de basisschool – dit onderwerp staat overigens al vanaf de start van WSNS voorop – en het meerjarenzorgbeleid. Nieuwe beleidsprioriteiten dienen zich aan, zoals de voorbereiding op de leerlinggebonden financiering (LGF). Maar de samenwerking met het VMBO, die van overheidswege wordt gestimuleerd, blijkt binnen de samenwerkingsverbanden (nog) geen hoge prioriteit te hebben.

De WSNS-monitor (Sontag & Mensink, 2003) ziet voor de meeste knelpunten een lichte verbetering en over de gehele linie worden er bovendien minder knelpunten ervaren. Het grootste knelpunt blijft de ‘verdichting’ van de problematiek van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het basisonderwijs. Dit is al jaren een punt van zorg. Verder wordt het tekort aan personeel, de afgelopen jaren steeds het grootste knelpunt, bij de laatste peiling als minder problematisch ervaren.

Op grond van de besproken kwantitatieve en kwalitatieve studies is duidelijk geworden dat de samenwerkingsverbanden goed van de grond zijn gekomen en langzaam en gestaag werken aan het terugdringen van verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs. Hoewel duidelijk is geworden dat verwijzing door de jaren heen gestaag teruggedrongen kon worden, zijn er ook aanwijzingen dat in sommige situaties verwijzing toch noodzakelijk blijft.

Er zijn verschillende succesfactoren die in de samenwerkingsverbanden lijken bij te dragen aan het realiseren van een dusdanige zorgstructuur, dat zorgleerlingen in het basisonderwijs de benodigde zorg krijgen. Hieronder wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de kracht en invloed van de samenwerkingsverbanden te versterken. Deze aanbevelingen hebben betrekking op (a) de spilfunctie van de intern begeleider binnen subverbanden; (b) stimulering van de regiefunctie door subverbanden en speerpuntenbeleid; en (c) de versterking van de zorgstructuur in alle scholen binnen het samenwerkingsverband.

Intern begeleider: de spil binnen subverbanden

Het gepresenteerde onderzoek laat zien dat samenwerkingsverbanden en scholen niet alleen in de eerste periode maar ook in de laatste periode van het WSNS-beleid stevig hebben ingezet op de ontwikkeling van een systeem van interne begeleiding en dat hun inspanningen resultaat hebben gehad. Een kwalitatief hoogstaande interne begeleiding vormt een belangrijke bijdrage aan de zorgstructuur op scholen (Smeets, 2003). De intern begeleider heeft op vrijwel alle basisscholen een blijvende plek gekregen en er is een hoofdrol voor deze functie weggelegd in het kader van WSNS (Sontag & Mensink, 2003). De instelling van de functie van intern begeleider is overigens bij de start van WSNS expliciet als beleidsinstrument ingezet (Peschar & Meijer, 1997; De Wit, 1996).

In de succesvolle samenwerkingsverbanden en scholen is de intern begeleider de spil die als intermediair fungeert tussen het lokale netwerk en de eigen school (Hofman et al., 2002). In succesvolle 'best practice'-scholen vervult de intern begeleider een belangrijke, stimulerende rol bij de scholing van teamleden. In de praktijk hebben de intern begeleiders nogal wat cursussen gevolgd die zich vooral richten op het stimuleren van expertise in de eigen school en het gedegen coachen van collega's. Wat verder opvalt is dat daarbij relatief vaak gebruik wordt gemaakt van klassenconsultaties, les- en leerkrachtobservaties en ook van video-opnamen om het lesgedrag te observeren en optimaliseren. Het zorgteam bespreekt de opnamen samen met de consultatieve leerlingenbegeleider. Een mogelijke aanbeveling op grond van deze bevindingen is dat er bij scholing en externe hulp gebruikgemaakt dient te worden van bovenstaande methodieken.

Scholing en externe hulp zijn van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de zorg in de samenwerkingsverbanden. Daarbij kan het project WSNS Plus eveneens een bepalende rol spelen. WSNS Plus biedt ondersteuning aan coördinatoren en leerkrachten onder meer door het opzetten en ondersteunen van regionale lerarendagen en netwerken van leraren, waarin thema's als taal en lezen, rekenen en sociaal-emotionele ontwikkeling centraal staan. Ook biedt WSNS Plus gerichte ondersteuning bij het handelingsgericht werken en het uitvoeren van verlengde indicatiestelling. Daardoor ontvangen geïndiceerde leerlingen ondersteuning op maat in het regulier onderwijs. Het lijkt van belang dat WSNS Plus bij haar keuze van scholing en scholingstechnieken ook gebruikmaakt van effectief gebleken methodieken als klassenconsultaties en les- en leerkrachtobservaties om de leerlingenzorg te optimaliseren.

Stimuleren van regiefunctie door subverbanden en speerpuntenbeleid

Bij de deskundigheidsbevordering lijkt het zinvol aan te sluiten bij specifieke subverbanden van bij-elkaar-passende scholen binnen een samenwerkings-

verband. Binnen een dergelijk subverband dient men ook rekening te houden met het aandeel van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Een betere aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs en het realiseren van doorlopende leerlijnen zijn overigens ook actuele prioriteiten van het onderwijsbeleid. Vrijwel alle scholen in het primair onderwijs maken gebruik van een leerlingvolgsysteem. In het voortgezet onderwijs zijn veel scholen bezig om zo'n systeem te ontwikkelen. Er zijn verschillende initiatieven op lokaal en regionaal niveau om de contacten tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs op dit terrein verder te verbeteren. Het is van belang kennis over deze zaken te vergroten en WSNS Plus voert daartoe dan ook een voorbeeldproject uit waarin de afstemming tussen het primair onderwijs en het VMBO centraal staat. Daarop aansluitend brengt de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming de mogelijkheden in kaart om de verschillende leerlingvolgsystemen verder op elkaar af te stemmen. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat samenwerking met het VMBO nog geen hoge prioriteit lijkt te hebben (Sontag & Mensink, 2003). Dit aspect zal dan ook speciaal onder de aandacht van de coördinatoren van samenwerkingsverbanden dienen te worden gebracht.

Een belangrijk punt van aanbeveling betreft het zoeken naar een optimale afstemming tussen het beleid in de samenwerkingsverbanden en het gemeentelijk of regionaal beleid ten aanzien van onderwijs, welzijn en jeugdzorg en de rol van de 'Brede school' daarbij (Radema et al., 2003). Naast het belang van een stimulerende regiefunctie van samenwerkingsverband en gemeente gezamenlijk, lijkt ook het inzetten op specifieke speerpunten van beleid vrucht af te werpen. Een voorbeeld van een dergelijk speerpuntenbeleid is de inzet op de Brede school of de 'Verlengde Schooldag'. Met name in samenwerkingsverbanden waar veel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs worden verwezen zou dit als speerpunt van beleid kunnen dienen. Een groep van bij elkaar passende scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zouden in een eigen subverband de Verlengde Schooldag in hun omgeving nader gestalte kunnen geven en daarbij nadrukkelijk een pilotfunctie kunnen vervullen. Vanuit het subverband organiseert men netwerkbijeenkomsten waaraan verschillende instanties rondom de school deelnemen, zoals de GGD, maatschappelijk werk, bureau voor jeugdzorg, leerplichtambtenaren, de politie, maar ook geledingen in de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs zelf. Tijdens deze bijeenkomsten kan men (groepen van) leerlingen bespreken en oplossingen zoeken voor de gerezen problemen van en met leerlingen, die vaak ook van sociaal-emotionele aard zijn. Ook kan men via die subverbanden de ouders van de leerlingen en andere belangrijke personen uit de buurt betrekken bij het netwerk via allerlei opvoeding en buurtondersteuning gerichte projecten.

In aansluiting hierop is een aanbeveling van Smeets (2003), dat het WSNS-beleid en het onderwijsachterstandenbeleid met haar specifieke gewichtenre-

geling veel beter op elkaar afgestemd moeten worden, van belang, omdat veel van de besproken studies laten zien dat achterstandsscholen in stedelijke gebieden verhoudingsgewijs veel verwijzen naar het speciaal basisonderwijs. Deze achterstandsscholen beschikken over extra faciliteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. De groepen zijn vaak kleiner dan in het speciaal basisonderwijs. Bij verwijzing naar het speciaal basisonderwijs raakt men niet alleen de middelen voor achterstandsbestrijding kwijt, maar moet men bovendien de zorgfre's betalen aan het speciaal basisonderwijs. Het is voor alle partijen dan ook van belang dat het WSNS- en het onderwijsachterstandenbeleid beter op elkaar worden afgestemd en dat is een van de redenen dat aan het transferpunt 'onderwijsachterstanden' en WSNS Plus opdracht is gegeven om deze problematiek gezamenlijk met de betreffende scholen te verkennen. In toekomstige evaluaties van de samenwerkingsverbanden WSNS dient expliciet te worden opgenomen op welke wijze deze afstemming tussen beide beleidsterreinen plaatsvindt, welke resultaten worden geboekt en welke instanties daarbij van doorslaggevend belang lijken te zijn.

Versterking van de zorgstructuur in alle scholen binnen een samenwerkingsverband

Het onderzoek over de afgelopen 10 jaar heeft laten zien dat het landelijk gemiddelde deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs langzaam, maar gestaag, terugloopt. Wat wel een punt van zorg blijft is dat de verschillende studies laten zien dat als een leerling eenmaal is verwezen naar het speciaal basisonderwijs, terugplaatsing naar de basisschool in verreweg de meeste gevallen een utopie blijkt. Bovendien wordt de leerlingenpopulatie van het speciaal basisonderwijs 'zwaarder' (verdichting van de leerlingproblematiek), terwijl het speciaal basisonderwijs zelf tegelijkertijd met veel personeelsproblemen wordt geconfronteerd. Verbetering van de kwaliteit van het zorgsysteem in alle scholen van een samenwerkingsverband is het voornaamste instrument om verwijzing naar speciaal basisonderwijs te verminderen. Het samenwerkingsverband kan daarbij ondersteunend en faciliterend zijn en zou daarbij sterk moeten inzetten op de deskundigheidsbevordering van leerkrachten in zowel het regulier als het speciaal basisonderwijs. Uitwisseling van kennis, ervaringen en expertise over en weer dient te worden gestimuleerd. Het lijkt aanbevelenswaardig daarbij te denken aan scholing en uitwisseling van ervaringen gericht op het toepassen van de diagnostische cyclus van adaptief onderwijs (vgl. Hofman et al., 2003). Gezien het belang van een passende leerlingenzorg voor de zorgleerlingen in het basisonderwijs en voor de leerlingen in het speciaal basisonderwijs, is een programma dat zich specifiek richt op de verbetering van de toerusting van de beide groepen van leerkrachten van belang (Reezigt et al., 2002). Het is dan ook niet voor niets dat de organisatie WSNS Plus de leerlingenzorg in de school als een van haar speerpunten heeft gedefinieerd en grotere projecten op dit gebied uitvoert. WSNS Plus, maar ook andere instanties die zich met deskundig-

heidsbevordering in de samenwerkingsverbanden bezighouden, zouden zich moeten richten op verfijning en toepassing van die diagnostische cyclus van adaptief onderwijs (Hofman et al., 2003; Stokking, Harskamp & Houtveen, 2003).

De paragraaf over evaluatieprocedures maakt overigens duidelijk dat er wat dat betreft meer en beter gebruikgemaakt zou kunnen worden van de informatie in de WSNS-monitor over het reilen en zeilen in de samenwerkingsverbanden. Het opsporen van samenwerkingsverbanden met specifieke problemen (zoals relatief veel leerlingen op een wachtlijst, een hoog deelnamecijfer, veel thuiszitters, problemen met het onderwijskundig rapport of SBO-scholen met onvoldoende leerlingenzorg) en het vervolgens daarvoor specifiek beleid maken, lijkt een vruchtbare methode om problematische zaken binnen samenwerkingsverbanden aan te pakken.

Literatuur

- Baarveld, F., & Oudenhoven, D. (2001). *Onderzoek naar het onderwijskundig rapport*. Nijmegen: ITS.
- Batenburg van, Th. A., & Woude-Doedens, J.J. van der (2003). *Verevenen en overhevelen van zorgbudgetten in het basisonderwijs. Interviews in samenwerkingsverbanden*. Groningen: GION/RUG.
- Booij, N., & Houtveen, A.A.M. (1996). *De samenwerkingsverbanden WSNS versterkt: De bijdrage van scholen voor speciaal onderwijs aan de samenwerkingsverbanden WSNS*. Utrecht: ISOR/Onderwijsonderzoek.
- Hofman, D. (2003). *Hoofdstuk 5 terzake project 'Gewoon Anders'*. Conceptversie. Groningen: GION.
- Hofman, R.H. (1997). Samenwerkingsverbanden. In J.L. Peschar & C.J.W. Meijer (Red.), *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. (pp. 45-69). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hofman, R.H. (2003). Staff development, commitment and a successful integration policy. *International Journal of Inclusive Education*, 7(2), 145-157.
- Hofman, R.H., & Bosker, R.J. (1999). *De schakels in Weer Samen Naar School. Een onderzoek naar de veronderstelde ketenstructuur van het WSNS-beleid*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Hofman, R.H., Guldemon, H., & Hovius, I.D. (2003). *Adaptief onderwijs in scholen voor speciaal basisonderwijs. Deelstudie 1*. Groningen: GION/RUG.
- Hofman, R.H., Steenbergen, H., & Hovius, I.D. (2002). *Integraal schoolbeleid*. Groningen: GION/RUG.
- Inspectie van het Onderwijs. (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting van een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003a). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Den Haag: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003b). *Wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2002*. Den Haag: Sdu.

- Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies [IVA]. (1994). *Terugrapportage WSNS over het schooljaar 1992/93. Een beschrijving van de wijze waarop de samenwerkingsverbanden gestalte hebben gegeven aan de zorgplannen*. Tilburg: IVA.
- Jong, R.J. de (2001). Gevolgen van verevening en overheveling. In H. Dekkers, J. Kok, & C. Meijer (Red.), *Primair onderwijs: Het beleid onderzocht. Conferentieverlag BOPO* (pp. 133-139). Den Haag: NOW/BOPO.
- Jong, de R.J., & Hofman, R.H. (2000). *Onderzoek naar verevening en overheveling: De eerste bevindingen*. Groningen: GION/RUG.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003a). *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers*. Zoetermeer: Sdu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2003b). *Vijfde Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*, Zoetermeer: Sdu.
- Peschar, J.L., & Meijer (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Pluijm, J. van der (2000). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1999/2000*. Den Haag: PMPO.
- Pluijm, J. van der, & Diepstraten, I. (1996). *Resultaten van de WSNS-monitor voor het schooljaar 194/1995*. Hoofdrapport. Tilburg: IVA.
- Procesmanagement Weer Samen Naar School. (1995). *Katernen model zorgplan 1995-1996*. 's-Hertogenbosch: Procesmanagement WSNS.
- Radema, D, Steenhoven, P. van der, & Veen D. van (2003). *Thuiszitters in beeld*. Utrecht: NIZW.
- Reezigt, G.J., Houtveen, A.A.M., & Grift, W. van de (2002). *Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau*. Groningen: GION/RUG.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L, Hoeven-van Doornum, A.A. van der, & Smit, F.C.G. (2003) *Wachtlijsten in de samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Sontag, L., & Hoogenberg, I. (2002). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2000/2001*. Tilburg: IVA.
- Sontag, L. & Mensink, J. (2003). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2002/2003*. Tilburg: IVA.
- Stokking, K., Harskamp, E., & Houtveen, Th. (2003). *Authentiek onderwijs: Verkenningen, ervaringen, perspectieven. Opbrengsten van vijf jaar Kortlopend Onderwijsonderzoek (1998-2002)*. Utrecht/Groningen: ISOR/GION.
- Veneman, H. (1999). *Thuiszitters. Een inventarisatieonderzoek naar thuiszittende kinderen met een leeftijd tussen 5 en 12 jaar die geïndiceerd zijn voor het speciaal onderwijs*. Amersfoort: Unie voor Christelijk Onderwijs.
- Wit, C. de (1996). *Weer Samen Naar School: Een wereld van verschil. Rapportage van het Procesmanagement Weer Samen Naar School over de periode 1993-1996*. Den Haag: Procesmanagement WSNS.

9. DE KETEN BEKEKEN

Ed F.L. Smeets

9.1 Inleiding

Het doel van de bijdrage in dit hoofdstuk is het toetsen van de houdbaarheid van de zogeheten ketenstructuur in WSNS. Dat gebeurt op basis van verschillende onderzoeken naar activiteiten in het kader van WSNS en effecten daarvan die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. In paragraaf 9.2 worden de achtergronden en het theoretisch kader geschetst. In paragraaf 9.3 wordt een overzicht gegeven van de onderzoeken die zijn gebruikt bij de toetsing van de ketenstructuur. In paragraaf 9.4 wordt een beschrijving gegeven van de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden, de scholen en de groepen, terwijl in paragraaf 9.5 de effecten op de leerlingen worden besproken. Paragraaf 9.6 rondt dit hoofdstuk af met een overzicht van de belangrijkste conclusies en een discussie van de resultaten.

9.2 Theoretisch kader

Het hoofddoel van WSNS is het realiseren van zorgbreedtevergroting in het basisonderwijs, zodat het aantal verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs (SBO) en zo mogelijk ook het speciaal onderwijs vermindert en meer leerlingen in het regulier basisonderwijs de extra zorg krijgen die zij nodig hebben.

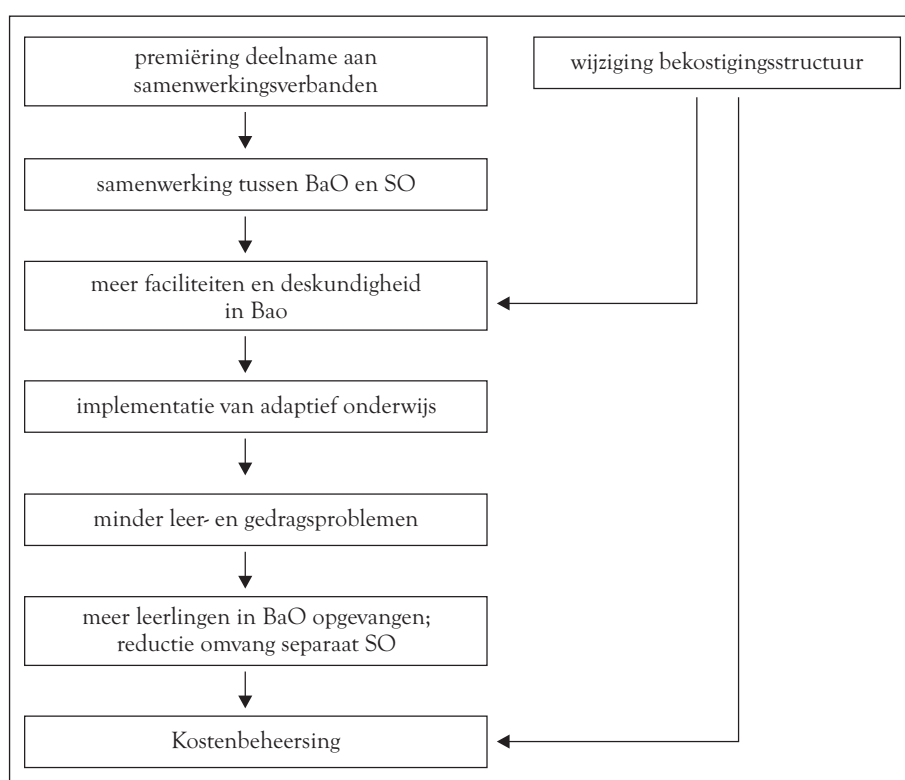
De ketenstructuur

Uitgangspunt van WSNS is een ketenstructuur (zie Figuur 9.1). De deelname van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs aan samenwerkingsverbanden, in combinatie met een wijziging van de bekostigingsstructuur, moet resulteren in meer faciliteiten en deskundigheid in de basisscholen. Het streven is om zo te komen tot de implementatie van adaptief onderwijs in de groepen, waardoor het onderwijs beter aansluit bij de behoeften en vaardigheden van de individuele leerling. Daarvan wordt een afname van leer- en gedragsproblemen verwacht, hetgeen vervolgens leidt tot minder verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs en daarmee tot een af-

name van de deelname aan separate vormen van speciaal onderwijs. Op deze manier wordt kostenbeheersing nagestreefd.

Bekostiging

Vanaf de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) geldt er een nieuwe bekostigingssystematiek voor scholen voor speciaal basisonderwijs.



FIGUUR 9.1 *Causale keten van het WSNS-beleid (Meijer, Meijnen, & Scheerens, 1993)*

Aan de SBO-school of -scholen in het samenwerkingsverband wordt zorgformatie toegekend op basis van 2% van het aantal leerlingen in het verband, onafhankelijk van het feitelijke percentage leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Dit principe staat bekend als 'verevening'. Er wordt dus geen rekening gehouden met verschillen tussen samenwerkingsverbanden. De rest van het zorgbudget, 1.8%, wordt overgeheveld naar (de basisscholen in) het samenwerkingsverband. Dit is het principe van 'overheveling'. In verbanden met een hoog deelnamepercentage moet voor de benodigde aanvullende be-

kostiging van het speciaal basisonderwijs worden geput uit de zorgmiddelen in het samenwerkingsverband en de basisscholen. Door de tijdelijke toekenning van extra middelen bij de start van de WPO, was uiteindelijk voor 4.8% van de leerlingen in het samenwerkingsverband geld beschikbaar voor het opzetten en instandhouden van de zorgstructuur (Van Batenburg & Van der Woude-Doedens, 2003). In verband met de problematiek rond de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs, is in november 2000 een aanvullende subsidieregeling van kracht geworden (Ministerie van OCenW, 2000). Doel van deze regeling was het verminderen of voorkomen van de plaatsingstijd en het vergroten van de zorgcapaciteit van de basisscholen. De regeling voorzag in een extra financiële injectie en ondersteuning aan samenwerkingsverbanden die kampten met plaatsingsproblematiek of met een aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs van meer dan 4%. In 2001 is de subsidieregeling van het ministerie verlengd (Ministerie van OCenW, 2001).

Het samenwerkingsverband

De samenwerkingsverbanden vormen een bestuurlijke en organisatorische laag op bovenschools niveau. Deze dienen een bovenschoolse zorgstructuur in het leven te roepen. Naast het inrichten van de bovenschoolse zorg, vervullen samenwerkingsverbanden taken in de randvoorwaardelijke sfeer die de basisscholen direct of indirect tot steun (kunnen) zijn. Het doel daarvan is het vergroten van de zorgbreedte van de basisscholen. Indien de ketenstructuur van WSNS functioneert zoals beoogd, bieden de samenwerkingsverbanden een meerwaarde aan de scholen, zodat deze hun leerkrachten beter kunnen ondersteunen bij het bieden van adaptief onderwijs en hun zorgleerlingen meer zorg kunnen bieden. Bij het vergroten van de deskundigheid in de basisscholen wordt bovendien de inzet van expertise uit het speciaal basisonderwijs verwacht.

Samenwerkingsverbanden hebben een relatief grote vrijheid in het inrichten van de organisatiestructuur en het vormgeven van de bovenschoolse zorgstructuur. De uitwerking van beleid in termen van doelen en middelen wordt grotendeels aan de besturen overgelaten (Karsten, Van Eck, & Robijns 2001). In de 'minimale variant' richt men zich op behoud van zoveel mogelijk autonomie van de deelnemende scholen. In de 'maximale variant' wordt juist gestreefd naar verregaande samenwerking tussen scholen en integratie van zorgvoorzieningen. In de praktijk zal worden gezocht naar een door de deelnemers geaccepteerde balans tussen autonomie en integratie.

De school: integrale leerlingenzorg

Het in het regulier basisonderwijs handhaven van leerlingen die meer zorg dan gebruikelijk nodig hebben, vraagt om extra inspanningen, zowel in de klas als op school. Op school dienen voorwaarden te worden gecreëerd voor het opvangen van deze leerlingen en voor het ondersteunen van leerkrachten

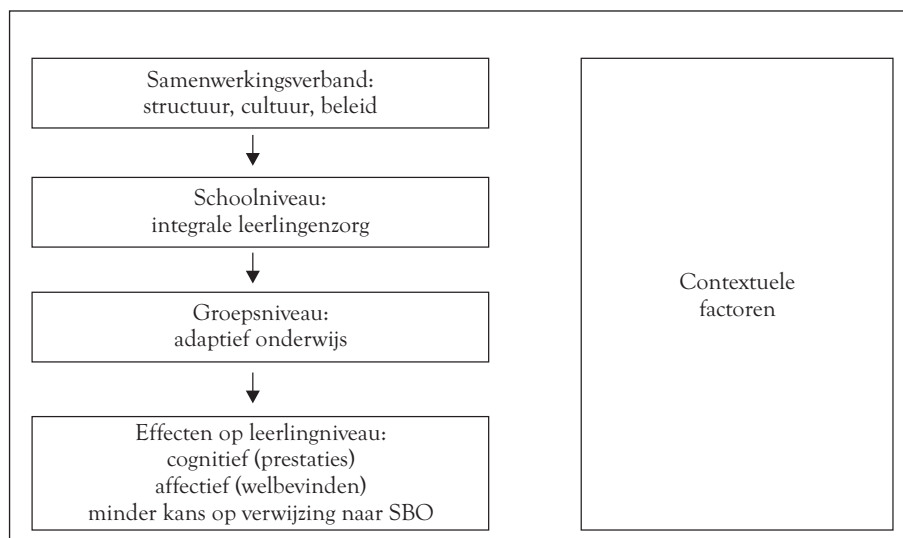
die in hun klas met zorgleerlingen worden geconfronteerd. Een belangrijke activiteit in de ketenstructuur is daarom het implementeren van een systeem van integrale leerlingenzorg op basisscholen. Houtveen, Pijl, Pijl, Reezigt, en Vermeulen (1998) rekenen tot integrale leerlingenzorg het planmatig werken op schoolniveau, coördinatie van de individuele leerlingenzorg, het treffen van maatregelen ten aanzien van zwakke leerlingen en het hanteren van vaste procedures voor leerlingen met problemen. Reezigt, Houtveen, en Van de Grift (2002) verstaan onder integrale leerlingenzorg 'alle maatregelen op schoolniveau die nodig zijn om adaptief onderwijs in de klas mogelijk te maken' (p. 16). Het gaat daarbij om een systeem van extra zorg (planmatig werken in het team, maatregelen voor zwakke leerlingen, voor (hoog)begaafde leerlingen en voor jonge kinderen en het doorbreken van de klassenstructuur), organisatie van de leerlingenzorg (coördinatie en procedures) en facilitering van leerlingenzorg (professionaliseringsbeleid, bestuurlijke stimulans en samenwerking in het WSNS-samenwerkingsverband).

De groep: adaptief onderwijs

Het doel van WSNS voor de onderwijspraktijk is het realiseren van adaptief onderwijs in de groep. Blok en Breetvelt (2002) concluderen in hun reviewstudie naar de vormgeving en effecten van adaptief onderwijs in het basisonderwijs, dat er in de praktijk op tal van punten belangrijke verschillen van mening bestaan over adaptief onderwijs. Deze betreffen de visie op verschillen tussen leerlingen (positief gewaardeerd of beschouwd als uiting van achterstand), de doelgroep (alle leerlingen of alleen zorgleerlingen) het doel (algehele prestatieverbetering of reductie van uitval) en de uitvoering (vooral gericht op de onderwijsleersituatie of ook op de schoolorganisatie). Er is dus onduidelijkheid over de definitie van adaptief onderwijs. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op de vormgeving van adaptief onderwijs in de praktijk. Bovendien blijkt de operationalisatie van adaptief onderwijs in de in het kader van de review bestudeerde onderzoeken sterk uiteen te lopen, hetgeen het vaststellen van de effecten bemoeilijkt.

Het toetsen van de ketenstructuur

Om het functioneren van de ketenstructuur te toetsen, dienen de relevante niveaus, actoren en factoren te worden onderscheiden en de verschillende activiteiten en effecten te worden gemeten. Daarbij zijn vier niveaus van belang: het samenwerkingsverband, de school; de groep/leerkracht en de leerling. Daarnaast spelen contextvariabelen een rol. Figuur 9.2 geeft een beeld van de niveaus en de beoogde effecten.



FIGUUR 9.2 *Niveaus en beoogde effecten in WSNS (Smeets, 2003; ontleend aan Hofman & Bosker, 1999)*

9.3 Beschrijving van het onderzoek

Tal van onderzoeken dragen bouwstenen aan die kunnen worden gebruikt bij het toetsen van de ketenstructuur van WSNS. Het merendeel daarvan is uitgevoerd in opdracht van NWO/BOPO. Daarnaast levert onderzoek in opdracht van de projectorganisatie WSNS Plus (voorheen WSNS) belangrijke informatie. Tabel 9.1 geeft een overzicht.

Blok en Breetvelt (2002) voerden een reviewstudie uit naar de vormgeving en effecten van adaptief onderwijs in het basisonderwijs. Hun studie omvat een begripsanalyse en een overzicht van onderzoek in Nederland naar effecten van adaptief onderwijs sinds 1985. Op basis daarvan hebben zij een inschatting gemaakt van de effecten van adaptief onderwijs.

Hofman en Bosker (1999) doen verslag van drie deelstudies die het toetsen van de ketenstructuur van WSNS beogen. Deze omvatten secundaire analyses op de WSNS-monitor, een aanvullend survey-onderzoek bij coördinatoren van samenwerkingsverbanden en secundaire analyses op data van het PRIMA2-cohortonderzoek. De studies zijn grotendeels beschreven in de publicatie *WSNS op Weg* (Peschar & Meijer, 1997).

Hofman, Steenbergen, en Hovius (2002) deden onderzoek naar integraal schoolbeleid. Het betreft de varianten van schoolbeleid die in de praktijk worden aangetroffen, de relevante actoren en contextfactoren en de effecten. Zij voerden drie deelstudies uit: secundaire analyses op het PRIMA3-cohort,

TABEL 9.1 *Overzicht van onderzoeken die relevant zijn voor de toetsing van de ketenstructuur*

Onderzoek / auteurs	Vraagstelling	Type onderzoek	dataverzameling / omvang
Blok & Breetvelt (2002)	Wat is de stand van zaken rond adaptief onderwijs en wat zijn de effecten?	literatuurstudie	beschouwing van 16 onderzoeken naar adaptief onderwijs in het BaO sinds 1985
Hofman & Bosker (1999)	Welke verschillen zijn er tussen samenwerkingsverbanden, qua functioneren? Op welke manier kan het basisonderwijs risicoleerlingen opvangen?	1) secundaire analyse 2) survey-onderzoek 3) secundaire analyse	1) WSNS-monitor en leerlingentellingen (1992 t/m 1994) 2) vragenlijst voor coördinatoren 3) koppeling van 1) en 2) aan gegevens van PRIMA2-cohort (400 scholen)
Hofman, Steenbergen, & Hovius (2002)	Hoe komt schoolbeleid tot stand? Wie zijn de actoren en wat zijn de effecten? Welke contextfactoren zijn relevant?	1) secundaire analyse; 2) survey-onderzoek; 3) casestudies	1) PRIMA3-cohort (512 scholen) 2) additionele vragenlijst 49 scholen 3) schoolportretten ('best practice') van 7 scholen
Jepma (2003)	Hoe verloopt de schoolloopbaan van verwezen en niet-verwezen risicoleerlingen? Welke factoren dragen bij aan verwijzing?	1) secundaire analyse; 2) vraagesprekken	1) PRIMA3-cohort (groep 2 en 4); 424 leerlingen ('matchparen'); 2) gestructureerd vraagesprek met 48 leerkrachten van 25 matchparen van leerlingen
De Jong (2001); Van Batenburg & Van der Woude-Doedens (2003)	Wat zijn de effecten van verevenen en overhevelen?	1) survey-onderzoek 2) vraagesprekken	1) 491 coördinatoren, schoolleiders (BaO en SBO) en intern begeleiders (ib'ers) 2) 16 samenwerkingsverbanden
Reezigt, Houtveen, & Van de Grift (2002)	Wat zijn de effecten van adaptief onderwijs en integrale leerlingen-zorg op school?	1) survey; lesobservaties 2) herhaalde observaties 3) vraagesprekken 4) secundaire analyse	1) survey: 58 schoolleiders, 230 leerkrachten; lesobservaties: 262 leerkrachten, ruim 3000 leerlingen; 2) 69 herhaalde observaties; 3) 75 interviews; 4) 15 scholen uit PRIMA3-cohort

Smeets (2003)	Wat is de invloed van samenwerkingsverbanden op verwijzing, cognitieve resultaten en welbevinden van leerlingen?	1) secundaire analyses 2) casestudies	1) leerlingentellingen 1995 t/m 2000; vragenlijsten en toetsen PRIMA3-cohort (directie, leerkrachten, leerlingen van 602 basisscholen en 75 SBO-scholen); 2) vraagesprekken met coördinatoren, schoolleiders en ib'ers (6 SWV's/10 basisscholen)
Smeets (2004)	Welke ontwikkelingen zijn er in de omvang van het SBO en in leerlingstromen	secundaire analyse van databestanden	leerlingentellingen; in- en uitstroomgegevens en data van de WSNS-monitor 2001/2002
Onderzoek / auteurs	Vraagstelling	Type onderzoek	dataverzameling / omvang
Smeets, Van der Hoeven-van Doornum, & Smit (2003)	Wat zijn oorzaken van en oplossingen voor plaatsingsproblematiek SBO? Welk zorgaanbod krijgen leerlingen op de wachtlijst?	1) survey-onderzoek 2) casestudies	1) survey bij coördinatoren (respons: 123) en verwijzende basisscholen (respons: 250) 2) vraagesprekken met coördinatoren van 21 SWV's
Smeets & Poulisse (2003)	Wat is de stand van zaken m.b.t. leerlingenzorg en het werken met samen- en stuurgetallen in de samenwerkingsverbanden en scholen?	casestudies	vraagesprekken met 58 personen (coördinatoren, staf SWV, schoolleiders, ib'ers, ab'ers, leerkrachten) in 4 SWV's en 15 scholen; documentenanalyse
Sontag & Mensink (2003)	Wat is de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden WSNS?	1) survey-onderzoek 2) analyse leerlingentellingen	1) survey bij coördinatoren van SWV's (respons: 165); 2) telgegevens oktober 2002

additionele dataverzameling bij scholen met behulp van een vragenlijst en het schetsen van 'best practice' in schoolportretten.

Jepma (2003) deed onderzoek naar de schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs. Via de techniek van matching heeft hij voor een aantal naar het speciaal basisonderwijs verwezen leerlingen een niet-verwezen 'dubbelganger' gezocht die qua sekse, leeftijd, taalprestatie, rekenprestatie en gedrag vergelijkbaar was. Op basis van een vergelijking van deze 'matchparen' van verwezen en niet-verwezen risicoleerlingen ging hij onder meer na welke factoren, waaronder het geven van adaptief onderwijs, de kans op verwijzing vergroten of verkleinen. Hij maakte daarbij gebruik van gegevensbestanden van het PRIMA1-cohortonderzoek (zie ook Jepma & Meijnen, 2001). Bovendien voerde hij vraaggesprekken met leerkrachten waarin zij in retrospectief werden bevraagd over het onderwijsaanbod aan de leerlingen in kwestie.

De Jong (2001) en Van Batenburg en Van der Woude-Doedens (2003) bestudeerden de effecten van verevenen en het overhevelen van zorgbudgetten. Zij namen een enquête af bij coördinatoren, schoolleiders van basisscholen en SBO-scholen en intern begeleiders. Daarnaast hielden zij vraaggesprekken met betrokkenen in 16 samenwerkingsverbanden die aanzienlijk van elkaar verschillen qua omvang en deelnamepercentage.

Reezigt et al. (2002) onderzochten de ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau. Het onderzoek was gericht op het vak lezen in de onderbouw. Het betreft een replicatie van een survey-onderzoek dat in 1995 is uitgevoerd. Dit is aangevuld met een effectmeting bij leerlingen en drie kleinschalige deelstudies (herhaalde observaties bij leerkrachten, vraaggesprekken met personen binnen en buiten scholen en secundaire analyse van gegevens van scholen uit het PRIMA3-cohort).

Smeets (2003) onderzocht de invloed van kenmerken van samenwerkingsverbanden WSNS en van kenmerken op schoolniveau op de omvang van de verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs. Bovendien onderzocht hij de invloed van factoren op het niveau van het samenwerkingsverband, de school, de groep en de leerling op de cognitieve resultaten en het welbevinden van leerlingen. Hierbij maakte hij gebruik van telgegevens van het ministerie van OCenW over de jaren 1995 tot en met 2000, de WSNS-monitor en directie-, leerkracht- en leerlingenvragenlijsten en toetsresultaten uit het PRIMA3-cohortonderzoek. Bovendien heeft hij gevalstudies uitgevoerd in zes verbanden met een laag deelnamepercentage.

Smeets (2004) analyseerde leerlingentellingen en leerlingenstromen en onderzocht de invloed van verschillende factoren op de omvang van de verwijzing van leerlingen door basisscholen.

Smeets, Van der Hoeven-van Doornum en Smit (2003) deden onderzoek

naar de wachtlijstproblematiek in de samenwerkingsverbanden WSNS en naar de (aanvullende) zorg die wordt geboden aan leerlingen die wachten op een plaats in het speciaal basisonderwijs. Het onderzoek omvatte een enquête bij coördinatoren van samenwerkingsverbanden en bij verwijzende basisscholen, evenals secundaire analyses op gegevensbestanden van de Inspectie van het Onderwijs en de WSNS-monitor. Daarnaast zijn gevalstudies uitgevoerd in 21 samenwerkingsverbanden.

In opdracht van WSNS Plus, voorheen WSNS, wordt jaarlijks de WSNS-monitor uitgevoerd. Dit is een enquête onder de coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden, in combinatie met een analyse van telgegevens van het ministerie van OCenW. In het schooljaar 2002/2003 is deze uitgevoerd door Sontag en Mensink (2003). Daarnaast zijn in het kader van de monitor in 2003 voor het eerst ook dieptestudies uitgevoerd. Deze hadden betrekking op de leerlingenzorg en op het werken met ken- en stuurgetallen in samenwerkingsverbanden en scholen (Smeets & Poulisse, 2003). In verband daarmee zijn gevalstudies uitgevoerd in 4 samenwerkingsverbanden en 15 scholen.

Naast de hier aangehaalde onderzoeken wordt in enkele gevallen nog verwezen naar andere onderzoeken die relevant zijn voor delen van de vraagstelling.

9.4 De stand van zaken

Om de beoogde effecten bij leerlingen te bereiken, worden op drie niveaus doelen gesteld en activiteiten ontplooid: in het samenwerkingsverband, op school en bij de leerkracht in de groep. In de volgende paragrafen beschrijven we de stand van zaken op deze niveaus, evenals relevante contextfactoren.

9.4.1 *Het samenwerkingsverband*

Het functioneren van de samenwerkingsverbanden is besproken in hoofdstuk 8. Daarom kan hier worden volstaan met een samenvatting van de kernpunten waarop samenwerkingsverbanden een bijdrage kunnen leveren aan de ketenstructuur van WSNS. De bovenschoolse zorgstructuur vervult daarin een belangrijke functie. Het gaat dan met name om de mogelijkheid voor basisscholen om gebruik te maken van (preventieve) ambulante begeleiding, waardoor intern begeleiders en leerkrachten kunnen beschikken over expertise uit het speciaal basisonderwijs. Daarnaast heeft het netwerk van intern begeleiders doorgaans een belangrijke functie in de samenwerkingsverbanden. Dit is een platform voor overleg en afstemming op het terrein van de leerlingenzorg. De intern begeleiders vormen de schakels tussen de basisscholen en het samenwerkingsverband (Hofman et al., 2002; Smeets & Poulisse, 2003). Met het oog op het verbeteren van de ondersteuning van scholen en het optimaliseren van de zorg aan leerlingen, ontplooiën samen-

werkingsverbanden bovendien tal van activiteiten die zijn gericht op overleg en samenwerking met externe partijen, zoals de afstemming tussen WSNS en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de samenwerking met de jeugdzorg (Smeets et al., 2003; Smeets & Poulisse, 2003).

9.4.2 De school

Leerlingenzorg

In het algemeen onderschrijft men in de scholen de uitgangspunten van WSNS. Het wordt als een van de pluspunten van WSNS gezien dat door het gebruik van leerlingvolgsystemen problemen eerder worden gesignaleerd. Vaak ontbreekt echter een omschrijving van wat men precies onder een zorgleerling verstaat. Bovendien hangt de mate van inspanning die een school zich getroost om leerlingen extra zorg te geven, mede af van de houding van de schoolleider en de inzet en deskundigheid van de intern begeleider (Smeets & Poulisse, 2003).

De middelen die scholen in het kader van WSNS verkrijgen, worden vooral besteed aan interne begeleiding en remedial teaching (Hofman et al., 2002; Sontag & Mensink, 2003). Na het signaleren van problemen, wordt op basis van een handelingsplan gewerkt aan remediëring, via extra hulp door de leerkracht en remedial teaching in of buiten de groep. Na de evaluatie daarvan wordt bezien of extra hulp en/of extern onderzoek wenselijk is. De intern begeleiders vormen de spil van de leerlingenzorg op school. Zij zijn verantwoordelijk voor het zorgtraject in de school, begeleiden en adviseren leerkrachten en voeren overleg met ouders en externe instanties. In de school leveren zij een bijdrage aan het signaleren en diagnosticeren, stellen handelingsplannen op of helpen leerkrachten daarbij, organiseren leerlingbesprekingen en zijn verantwoordelijk voor de orthotheek. Sommige intern begeleiders bezoeken lessen en geven de leerkrachten op basis daarvan advies (Smeets & Poulisse, 2003).

In het *Onderwijsverslag over het Jaar 2001* signaleert de Inspectie van het Onderwijs een achteruitgang in de kwaliteit van de leerlingenzorg in het basisonderwijs, na een sterke toename van die kwaliteit in de jaren vóór 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Scholen schieten veelal tekort bij de vaststelling en analyse van vorderingen en het opstellen en uitvoeren van functionele handelingsplannen, zo staat in het *Onderwijsverslag*. Ook in het *Onderwijsverslag over het Jaar 2002* noemt de Inspectie van het Onderwijs (2003) de leerlingenzorg een knelpunt. Op basis van schoolbezoeken in het kader van het Regulier en Integraal Schooltoezicht (RST en IST) constateert de inspectie dat de leerlingenzorg in 45% van de basisscholen niet voldoet aan de gestelde eisen. De teruggang in kwaliteit wordt toegeschreven aan het groeiende tekort aan leraren. Daardoor worden coördinatoren leerlingenzorg en remedial teachers steeds vaker ingezet ter vervanging van zieke groepsleerkrachten. Onderzoek van Smeets

et al. (2003) en Smeets en Poulisse (2003) bevestigt dat vooral de inzet van remedial teaching te lijden heeft van het lerarentekort.

Toerusting

De deskundigheid van het lerarenteam vormt een belangrijke factor bij het realiseren van de doelen van WSNS. In de loop van de jaren is in veel basisscholen een ruime deskundigheid opgebouwd op dit terrein. Er wordt echter gesignaleerd dat jonge leerkrachten op het gebied van leerlingenzorg en adaptief onderwijs onvoldoende geschoold zijn (Smeets & Poulisse, 2003). Daarnaast merken Hofman et al. (2002) op dat er in de scholen met veel achterstandsleerlingen die zij onder de loep namen, weinig nascholing wordt gevolgd die is gericht op leer- en gedragsproblemen. In zogeheten 'best practice' scholen is openheid in het team een centraal aspect. Er is veel informeel overleg en leerkrachten steunen elkaar. Het belang van gezamenlijke, teamgerichte nascholing staat voorop.

Contextfactoren

Uit de scholen komen signalen dat de meeste lesmethoden onvoldoende mogelijkheden tot differentiatie bieden en daarmee adaptief onderwijs onvoldoende ondersteunen. Bovendien ontbreekt het aan materiaal voor het stimuleren van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Ook meldt men een gebrek aan instrumenten waarmee de school problemen van leerlingen kan diagnosticeren (Smeets & Poulisse, 2003). In de scholen wordt bovendien geklaagd over de hoge kosten van externe onderzoeken en over het gebrek aan informatie-uitwisseling met externe instanties die leerlingen zorg verlenen. Wat de leerlingenpopulatie betreft, hebben veel onderwijsgeverden het gevoel dat de problematiek toeneemt. Al jarenlang wordt verdichting van problematiek – zowel in het basisonderwijs als in het speciaal basisonderwijs – een belangrijk knelpunt genoemd in de WSNS-Monitor (Sontag & Mensink, 2003). Een ander knelpunt vormt de aansluiting met het voortgezet onderwijs. Vaak worden scholen die zich jarenlang veel inspanning hebben getroost om zorgleerlingen te handhaven, ermee geconfronteerd dat de leerlingen bij de overgang naar het voortgezet onderwijs alleen in het praktijkonderwijs terecht kunnen. Een ander knelpunt is dat door WSNS bij veel ouders het idee post heeft gevat dat alle leerlingen in het basisonderwijs kunnen blijven. Dat kan tot problemen leiden als een school een leerling wil verwijzen.

9.4.3 De leerkracht in de groep

De leerkracht is een cruciale schakel in het proces van zorgverbreding. De leerkracht moet adaptief onderwijs in de praktijk brengen, problematiek van leerlingen tijdig signaleren en het onderwijs daarop afstemmen. Derricks, Ledoux, Overmaat, en Van Eck (2002) wijzen erop dat adaptief onderwijs niet

alleen een andere manier van lesgeven vergt, maar ook andere attitudes en meer vaardigheden bij de leerkracht. Derriks, Jungbluth, De Kat, en Van Langen (1997) constateren dat de identificatie van probleemleerlingen niet overal goed verloopt. Of een leerling als risicoleerling wordt bestempeld, hangt mede af van het prestatieniveau van de medeleerlingen. Vervolgens past de ene leerkracht wel speciale pedagogisch-didactische maatregelen toe bij een bepaalde leerling, terwijl dat bij een qua problematiek vergelijkbare leerling bij een andere leerkracht niet het geval is. Bovendien blijken de door leerkrachten toegepaste remedies niet altijd te passen bij de gestelde diagnose. Ook Houtveen (1998) stelt dat bij veel leerkrachten onvoldoende inzicht bestaat in de maatregelen die zij moeten treffen om adequaat op bepaalde problemen in te spelen. Edelenbos en Meijer (2002) concluderen eveneens dat leerkrachten er vaak niet goed in slagen de diagnose van problemen bij een leerling te laten volgen door het pedagogisch-didactisch handelen dat nodig is om die problemen te verminderen of op te lossen.

Smeets en Poulisse (2003) concluderen dat de mate waarin het onderwijs adaptief kan worden genoemd, doorgaans beperkt is. Leerkrachten grijpen momenten waarop de klas zelfstandig aan het werk is, aan om zwakkere leerlingen extra instructie te geven. Ook krijgen zwakkere leerlingen extra oefeningen en eventueel extra hulp buiten de klas. In sommige scholen kiest men voor individuele leerroutes voor leerlingen die het tempo van de klas niet kunnen volgen. De mate waarin men leerlingen extra hulp kan bieden in de klas, hangt mede af van de vaardigheid van de klas om zelfstandig te werken en van het aantal zorgleerlingen in de klas. Reezigt et al. (2002) constateren 'dat de kwaliteit van het adaptief onderwijsgedrag, voor zover aanwezig, te wensen overlaat' (p. 157) en dat het gegeven onderwijs niet wordt gekoppeld aan de doelen die de leerkracht en de school voor hun leerlingen stellen.

9.5 Effecten en samenhangen

Zoals eerder is aangegeven, beoogt het WSNS-beleid op het niveau van de leerling drie doelen te realiseren. In de eerste plaats wordt via adaptief onderwijs beoogd tot betere cognitieve resultaten te komen. In de tweede plaats wordt daarmee een versterking van het welbevinden van de leerling nagestreefd. In de derde plaats moet dit uitmonden in een afname van de kans op verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. In de volgende paragrafen gaan we in op de mate waarin deze doelen worden gerealiseerd en op de factoren die daarop van invloed zijn, waarbij tevens wordt nagegaan in hoeverre de ketenstructuur daarbij functioneel is.

9.5.1 De ketenstructuur

De keten bestaat uit de schakels tussen het samenwerkingsverband, de school en de klas. In verschillende onderzoeken zijn onderdelen van de keten onder de loep genomen.

Het samenwerkingsverband in de ketenstructuur

De empirische evidentie voor de rol van het samenwerkingsverband in de keten is beperkt. Houtveen et al. (1998) concludeerden dat de mate van samenwerking en het professionaliseringsbeleid in het samenwerkingsverband sterk samenhangen met de mate waarin op school integrale leerlingenzorg wordt gerealiseerd. Hofman en Bosker (1999) konden echter geen significant verband vinden tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en de invoering van integrale leerlingenzorg op school.

Het schoolniveau in de ketenstructuur

De mate waarin in de basisscholen integrale leerlingenzorg wordt gerealiseerd, verschilt volgens Hofman en Bosker (1999) weinig tussen samenwerkingsverbanden. Deze auteurs concluderen bovendien dat er geen empirische evidentie is voor de rol van integrale leerlingenzorg in de ketenstructuur van WSNS. Houtveen et al. (1998) vonden daarentegen wel een significante samenhang tussen de mate waarin op schoolniveau maatregelen worden getroffen die zijn gericht op integrale leerlingenzorg en de mate waarin leerkrachten in de klas adaptief onderwijs realiseren. Deze constatering wordt bevestigd in recent onderzoek van Reezigt et al. (2002). Daarin wordt geconcludeerd 'dat adaptief onderwijs alleen van de grond komt in scholen waar het een structurele inbedding krijgt in de organisatie en waar de schoolleider zorgt voor omstandigheden die leerkrachten ondersteunen bij de veranderingen in hun klassen.' (p. 158). Dezelfde auteurs wijzen er echter op dat integrale leerlingenzorg op schoolniveau niet consequent in verband wordt gebracht met adaptief onderwijs in de groep. Integrale leerlingenzorg op schoolniveau is 'een eigen leven gaan leiden'.

Smeets (2003) kon geen verband aantonen tussen de mate waarin op schoolniveau middelen worden ingezet voor leerlingenzorg en de mate waarin op schoolniveau planmatig wordt gewerkt enerzijds en de cognitieve resultaten van de leerlingen anderzijds. Hofman et al. (2002) vonden geen significant verband tussen drie onderscheiden typen van schoolbeleid en de resultaten van leerlingen bij taal- en rekentoetsen.

De leerkracht in de groep

Uit analyses van Smeets (2003) blijkt dat de mate van planmatig werken in de groep geen significante bijdrage levert aan het verklaren van de toetsresultaten van leerlingen. Eerder vonden Hofman en Bosker (1999) geen empiri-

sche ondersteuning voor de vooronderstelling dat leerlingen beter functioneren – dat wil zeggen betere toetscores behalen <196> als leerkrachten beter slagen in het bieden van onderwijs op maat.

9.5.2 De verwijzing naar het speciaal basisonderwijs

Omvang en ontwikkeling

Er zijn, ondanks de afname van de uitschieters qua verwijzing, samenwerkingsverbanden waarin structureel meer wordt verwezen dan in andere verbanden (Smeets, 2003). Bij de scholen is sprake van aanzienlijke schommelingen in verwijzing van jaar tot jaar. Ook tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband treden forse verschillen in verwijzing op. Deze variatie tussen scholen is volgens coördinatoren van samenwerkingsverbanden niet altijd te verklaren. Vaak gaat het bij de veelverwijzende scholen om scholen in achterstandswijken die kampen met een grote instroom van zorgleerlingen. Coördinatoren signaleren echter ook dat er veelverwijzende scholen zijn waar de omvang van de verwijzing niet vanuit het aantal achterstandsl leerlingen te verklaren is. Hier wordt de hoge verwijzing eerder ingegeven door het beleid van de directie of door de grenzen van het team, zo wordt opgemerkt. Anderzijds wordt ook gesignaleerd dat er scholen zijn die nauwelijks verwijzen, terwijl hun zorgstructuur niet goed is ingericht (Smeets, 2003; Smeets et al., 2003).

Smeets et al. (2003) vroegen de verwijzende scholen naar de problematiek van de leerlingen die aanleiding was tot verwijzing. Rond 6 van de 10 leerlingen worden – volgens de opgave door de betrokken leerkracht van de verwijzende school – alleen vanwege leerproblemen naar het speciaal basisonderwijs verwezen; bij ruim eenderde gaat het om een combinatie van leer- en gedragsproblemen. Een zeer kleine groep gaat volgens de leerkrachten uitsluitend vanwege gedragsproblemen naar het speciaal basisonderwijs.

In het onderzoek van Jepma (Jepma, 2003; Jepma & Meijnen, 2001) is via de techniek van matching voor een aantal naar het speciaal basisonderwijs verwezen leerlingen een niet-verwezen ‘dubbelganger’ gezocht die qua sekse, leeftijd, taalprestatie, rekenprestatie en gedrag vergelijkbaar was. Bij 38% van de verwezen leerlingen lukte dit. Dit leidt tot de conclusie dat er een aanzienlijke kans is dat een leerling die in de ene school, of klas, wel wordt verwezen, in een andere school, dan wel klas, niet zou zijn verwezen. Leerkracht- en klasmerken blijken een belangrijke rol te spelen bij de verwijzing. Zo is de kans op verwijzing naar het speciaal basisonderwijs groter in klassen waar het prestatieniveau gemiddeld hoger ligt. Ook is de kans op verwijzing groter als het leerkrachtenteam minder ervaren is (Jepma, 2003; Jepma & Meijnen, 2001). Jepma (2003) concludeert dat er in groep 2 van de basisschool sprake is van significant minder verwijzing indien het onderwijs adaptief is. In groep 4 was de genoemde samenhang echter niet significant.

Bijdrage van het samenwerkingsverband en de school aan de verwijzing

Om na te gaan hoe groot de invloed van samenwerkingsverbanden WSNS op de omvang van de verwijzing is en in hoeverre er binnen scholen sprake is van variatie in de verwijzingspercentages van jaar tot jaar, zijn in twee verschillende studies multiniveau analyses uitgevoerd met drie niveaus: samenwerkingsverband, school en peildatum (Hofman & Bosker, 1999; Smeets, 2003). Tabel 9.2 geeft een overzicht van de resultaten van het nulmodel.

TABEL 9.2 *Bijdrage van verschillende niveaus aan het verklaren van de omvang van de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs door basisscholen (nulmodel)*

	Peildata 1993 t/m 1995	Peildata 1996 t/m 2000
Samenwerkingsverband	5.6%	4.4%
School	18.6%	16.9%
Peildatum	75.9%	78.6%

Toelichting: De analyse over de peildata 1993 t/m 1995 wordt gerapporteerd door Hofman en Bosker (1999); de analyse over de peildata 1996 t/m 2000 door Smeets (2003).

Op basis van deze analyses moet worden geconcludeerd dat de invloed van het samenwerkingsverband op de omvang van de verwijzing relatief gering is en dat er van jaar tot jaar grote schommelingen optreden in de verwijzingspercentages van de afzonderlijke basisscholen. Het percentage variantie dat in het nulmodel wordt toegeschreven aan het samenwerkingsverband, wordt bij het toevoegen van onafhankelijke variabelen op schoolniveau voor een deel 'wegverklaard'. De feitelijke invloed van het verband is dus kleiner. Ruim driekwart van de variantie in de verwijzingspercentages op schoolniveau kan aan de factor 'tijd' worden toegeschreven. De oorzaak daarvan moet worden gezocht in de kleine aantallen verwezen leerlingen per school. Een school met een gemiddeld aantal leerlingen en een gemiddeld verwijzingspercentage, respectievelijk 230 leerlingen en 0.7% verwijzing, verwijst jaarlijks gemiddeld 1.5 leerling naar het speciaal basisonderwijs. Indien deze school in het ene jaar één leerling verwijst en in het daaropvolgende jaar twee, verdubbelt het percentage verwijzingen ten opzichte van het voorgaande jaar, terwijl er in absolute aantallen slechts een marginaal verschil is (zie ook Pijl, 1997).

Smeets (2003) ging met behulp van multiniveau analyses na welke factoren op het niveau van samenwerkingsverbanden en scholen bijdragen aan het verklaren van de omvang van de verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs. Daaruit blijkt dat basisscholen verhoudingsgewijs meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs verwijzen, naarmate een groter deel van hun leerlingenpopulatie uit achterstandsléerlingen bestaat. Bovendien verwijzen scholen in meer stedelijk gebied gemiddeld meer dan scholen in

weinig stedelijk gebied, ook na correctie voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie. De verklaring hiervoor moet vooral worden gezocht in het grotere aanbod aan en de kortere afstand tot het speciaal basisonderwijs in stedelijk gebied. Deze conclusie is eerder al in tal van onderzoeken getrokken (Brandsma, Krikken, & Leemkuil, 1995; Petersen & Oudenhoven, 1994). Daarnaast blijkt dat scholen met veel achterstandsleerlingen in een samenwerkingsverband met veel achterstandsleerlingen de neiging hebben minder te verwijzen dan vergelijkbare scholen in een verband met weinig achterstandsleerlingen. Dit verklaart waarschijnlijk het gegeven dat scholen met veel achterstandsleerlingen in zeer sterk stedelijk gebied gemiddeld iets minder verwijzen dan vergelijkbare scholen in plaatsen met een matig of sterk stedelijk karakter. Uit de kwantitatieve analyses zijn geen specifieke organisatorische kenmerken van samenwerkingsverbanden naar voren gekomen die aanwijsbaar bijdragen aan lagere verwijzing. De belangrijkste oorzaken van hoge verwijzingspercentages lijken buiten de directe invloedssfeer van de verbanden te liggen. De analyses leveren wel aanwijzingen dat de samenwerking in verbanden met een hoog verwijzingsniveau door de coördinator eerder als knelpunt wordt gezien dan in weinig verwijzende verbanden.

Smeets (2004) heeft eenzelfde analyse uitgevoerd op recentere telgegevens. Om het probleem van de wisselingen van jaar tot jaar in de verwijzing zoveel mogelijk te ondervangen, is per basisschool het gemiddelde percentage verwijzing berekend over een periode van 4 jaar (van oktober 1998 tot oktober 2002). Dit is de te verklaren variabele. Op schoolniveau zijn de volgende onafhankelijke variabelen in de analyse ingevoerd: de gemiddelde leerlinggewichtsscore, de mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats, de denominatie, de schoolgrootte en de dichtheid aan voorzieningen van speciaal basisonderwijs en regionale expertisecentra in de regio. Op het niveau van het samenwerkingsverband zijn de volgende variabelen ingevoerd: de gemiddelde leerlinggewichtsscore, de omvang van het samenwerkingsverband, het al dan niet bestaan van wachtlijstproblematiek en het aantal SBO-scholen in het verband. Voor de gemiddelde leerlinggewichtsscore is tevens nagegaan of er een interactie optreedt tussen het schoolniveau en het niveau van het samenwerkingsverband. Bovendien zijn tal van achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden toegevoegd die in kaart zijn gebracht in de WSNS-monitor 2001/2002 (Sontag & Hoogenberg, 2002). Het betreft de aanwezigheid van een PCL met brede taakstelling, de mogelijkheid van plaatsing van leerlingen in een hulpklas, de mogelijkheid van tijdelijke plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en de beschikbaarheid van preventieve ambulante begeleiding. Ook zijn drie schaalscores opgenomen. Deze hebben betrekking op de beoordeling door de coördinator van de samenwerking in de regio, de mate waarin leerlingenzorg en samenwerking in het samenwerkingsverband als knelpunt worden gezien en de mate waarin de organisatie van het samenwerkingsverband als knelpunt wordt gezien. De gegevens betreffen 4088 basisscholen in 155 samenwerkingsverbanden.

Tabel 9.3 laat de resultaten zien van respectievelijk het nulmodel en het volledige model.

TABEL 9.3 *Invloed van kenmerken van samenwerkingsverbanden en scholen op het percentage verwijzingen door basisscholen naar het speciaal basisonderwijs in de periode oktober 1998 tot oktober 2002; 4088 basisscholen in 155 samenwerkingsverbanden*

	Nulmodel		Volledig model	
	coëfficiënt	stand. error	coëfficiënt	stand. error
Fixed:				
– intercept	0.666	0.015	-2.699	1.092
schoolniveau:				
– gemiddelde leerlinggewichtsscore			3.288	0.984
– mate van stedelijkheid			0.057	0.009
– schoolgrootte			-0.014	0.007
SWV-niveau:				
– gemiddelde leerlinggewichtsscore*			1.542	0.938
– knelpunt leerlingenzorg en samenwerking			0.058	0.029
Cross-levelinteractie:				
– leerlinggewichtsscore			-1.753	0.841
	parameter	stand. error	parameter	stand. error
Random:				
– SWV-niveau:	0.025	0.004		
– intercept leerlinggewichtsscore			0.549	0.149
– covar. Intercept – slope ll.gew.			-0.540	0.134
– variantie slope ll.gewichtsscore			0.504	0.122
– schoolniveau	0.255	0.006	0.214	0.005
Deviantie	6198.4	5564.8		

Toelichting: in het volledige model zijn uitsluitend significante samenhangen opgenomen (coëfficiënt gedeeld door standaard-error is groter dan 1.96); een uitzondering is de gemiddelde leerlinggewichtsscore op SWV-niveau; deze is opgenomen in verband met de cross-level interactie.

De resultaten bevestigen de uitkomsten van het eerdere onderzoek van Smeets (2003). Het volledige model (zie Tabel 9.3) laat de volgende onafhankelijke variabelen zien die significant samenhangen met de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs: de gemiddelde leerlinggewichtsscore op school (scholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen verwijzen gemiddeld meer), de mate van stedelijkheid (scholen in stedelijk gebied verwijzen gemiddeld meer dan scholen in weinig of niet-stedelijk gebied) en de schoolgrootte (grotere scholen verwijzen gemiddeld minder dan kleinere scholen). Bij de gevonden effecten moet worden opgemerkt dat daarbij is gecorrigeerd voor andere invloeden, waardoor vertekening van de resultaten

wordt voorkomen doordat er in de steden gemiddeld meer leerlingen uit achterstandsgroepen zijn en de scholen in de steden gemiddeld groter zijn. Op het niveau van het samenwerkingsverband vormt de schaal die betrekking heeft op het oordeel van de coördinator over de leerlingenzorg en de samenwerking in het verband, een significante voorspeller van de omvang van de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Genoemde schaal omvat het oordeel over de leerlingenzorg in de basisscholen en de SBO-scholen, de samenwerking tussen basisscholen onderling, de samenwerking tussen basisscholen en SBO-scholen, de relatie met de onderwijsbegeleidingsdienst, de professionaliteit van het personeel en de interne begeleiding in de basisscholen. In verbanden waar de leerlingenzorg en de samenwerking door de coördinator als knelpunt worden gezien, verwijzen basisscholen gemiddeld meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs. Bovendien is er een significante cross-level interactie van de leerlinggewichtsscore. Deze kan zo worden geïnterpreteerd dat scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen in een verband met veel leerlingen uit achterstandsgroepen naar verhouding minder verwijzen dan vergelijkbare scholen in verbanden met weinig leerlingen uit achterstandsgroepen.

9.5.3 *De cognitieve resultaten van de leerlingen*

De cognitieve prestaties van de leerlingen worden vooral door leerlingvariabelen beïnvloed, zoals intelligentie, sociaal-economische status en geslacht (Hofman et al., 2002; Smeets, 2003). Hofman en Bosker (1999) constateren dat er – nadat effecten van jaargroep, sekse en sociale herkomst zijn verdisconteerd – geen sprake is van significante verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de resultaten van de leerlingen op taal- en rekentoetsen. Multiniveau analyses die Smeets (2003) uitvoerde, bevestigen dit beeld. Leerlingen uit achterstandsgroepen behalen gemiddeld slechtere resultaten bij de taaltoets, terwijl meisjes gemiddeld beter presteren dan jongens. Het samenwerkingsverband, de school en de groep dragen in het nulmodel respectievelijk bijna 7, bijna 10 en ruim 5% bij. Na het invoeren van de leerlinggewichtsscore, daalt de bijdrage van het samenwerkingsverband aan de verklaring van de prestaties op de taaltoets naar minder dan 2%. Zowel bij de taaltoets als bij de rekentoets verklaren verschillen in samenstelling van de leerlingenpopulatie dus een belangrijk deel van de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in gemiddelde toetsresultaten. Op schoolniveau scoren veelverwijzende scholen gemiddeld slechter en scholen die betrokken zijn bij het samenwerkingsverband en waar eensgezindheid bestaat over doelen, gemiddeld beter. Binnen de scholen scoren leerlingen in groepen met veel achterstandsl leerlingen significant slechter dan leerlingen in groepen met weinig achterstandsl leerlingen. Ook bij de rekentoets presteren leerlingen afkomstig uit achterstandsgroepen gemiddeld slechter. Uit het nulmodel blijkt hier dat het samenwerkingsverband, de school en de groep respectievelijk 5, ruim 7 en bijna 7% van de variantie in de toetscores verklaren. Evenals bij de taal-

toets daalt ook hier de bijdrage van het samenwerkingsverband aan de verklaring van de prestaties na het invoeren van de leerlinggewichtsscore tot minder dan 2%. Bij de rekentoets scoren jongens gemiddeld beter dan meisjes. Evenals bij de taaltoets scoren groepen met veel achterstandsleerlingen gemiddeld lager. Daarnaast is er een omgekeerde samenhang tussen de mate waarin de leerkracht op individueel niveau differentieert en de resultaten bij de rekentoets. Meer differentiatie gaat samen met slechtere prestaties bij de rekentoets. Overigens mag dit resultaat niet worden uitgelegd als een negatief effect van differentiatie op prestaties. Eerder moet worden gesteld dat leerkrachten in relatief zwakke groepen meer aandacht besteden aan de individuele leerling. Desondanks blijven de leerlingen in kwestie qua prestaties achter bij de 'gemiddelde' leerling.

9.5.4 *Het welbevinden van de leerlingen*

In het PRIMA-cohortonderzoek wordt het schoolwelbevinden gemeten via drie schalen: zelfvertrouwen, welbevinden en sociale integratie. Smeets (2003) ging met behulp van multiniveau analyses na welke factoren daarop van invloed zijn.

Op al deze drie schalen is de invloed van het samenwerkingsverband te verwaarlozen. Het *zelfvertrouwen* van leerlingen wordt bijna geheel verklaard door leerlingkenmerken. Leerlingen hebben doorgaans meer zelfvertrouwen, naarmate zij beter presteren bij de rekentoets. Leerlingen in groep 8 hebben gemiddeld minder zelfvertrouwen dan leerlingen in groep 6. Het *welbevinden* van leerlingen wordt mede beïnvloed door variabelen op groeps- en schoolniveau (respectievelijk ruim 7 en ruim 5% verklaarde variantie). Het welbevinden is gemiddeld groter als de leerkracht een vrouw is en als de leerkracht meer onderwijsservaring heeft. In scholen met relatief veel achterstandsleerlingen en in grotere scholen is het welbevinden van leerlingen verhoudingsgewijs groter; in scholen van protestants-christelijke signatuur is dat verhoudingsgewijs geringer. Leerlingvariabelen die van belang zijn, zijn het geslacht en de cognitieve resultaten. Meisjes zijn gemiddeld positiever over hun welbevinden dan jongens en leerlingen die goede toetsresultaten behalen zijn in het algemeen positiever over hun welbevinden dan leerlingen die minder goede resultaten behalen. Ook het gevoel van *sociale integratie* wordt vooral beïnvloed door leerlingkenmerken. Leerlingen voelen zich meer sociaal geïntegreerd naarmate zij betere cognitieve resultaten behalen. Leerlingen in groep 8 voelen zich sociaal beter geïntegreerd dan leerlingen in groep 6. Daarnaast spelen variabelen op groepsniveau een rol van betekenis, al konden deze op basis van de beschikbare gegevens niet nader worden gepreciseerd.

9.6 Conclusies en discussie

Tot slot bespreken we aan de hand van de belangrijkste resultaten het functioneren van de ketenstructuur die aan WSNS ten grondslag ligt.

De wijziging in de *bekostiging* heeft gedeeltelijk effect gehad. Het aantal samenwerkingsverbanden met een extreem hoog deelnamepercentage is afgenomen. De financiële prikkels werken echter in de meeste gevallen niet door naar individuele scholen. De samenwerkingsverbanden functioneren doorgaans op basis van het solidariteitsprincipe. Dat houdt in dat scholen die in verhouding tot hun leerlingenpopulatie meer dan gemiddeld verwijzen, daar in de meeste gevallen niet in de bekostiging op worden afgerekend. Daardoor is er in financieel opzicht geen duidelijke prikkel voor individuele scholen om de omvang van de verwijzing te beperken. De lasten van het speciaal basisonderwijs worden collectief gedragen. Weliswaar worden de uitgangspunten van WSNS in het onderwijsveld breed onderschreven, maar basisscholen hebben een zekere autonomie in de mate waarin zij deze doelen daadwerkelijk nastreven. Scholen waar men minder sterk is gericht op het maximaliseren van de zorgbreedte, krijgen daarvoor ruimte om meer leerlingen te verwijzen dan nodig is. Een ander bezwaar van de bekostigingssystematiek is dat basisscholen in samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage weinig of geen middelen krijgen voor leerlingenzorg, terwijl juist in die verbanden extra inspanningen nodig zijn.

Door WSNS is de beoogde *samenwerking tussen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs* tot stand gekomen. Dit komt vooral tot uiting in preventieve ambulante begeleiding door personeel van het speciaal basisonderwijs. Dit kan de leerlingenzorg op de basisschool versterken, maar in een aantal basisscholen is men inmiddels zo deskundig geworden op dit gebied, dat men het gevoel heeft dat de preventieve ambulante begeleiding weinig meer toevoegt. Bovendien komt de beoogde vraagbaakfunctie van het speciaal basisonderwijs door verschillende oorzaken niet overal goed uit de verf.

De *leerlingenzorg op schoolniveau* schiet volgens de Inspectie van het Onderwijs bij bijna de helft van de basisscholen tekort. In scholen waar de leerlingenzorg goed functioneert, leveren vooral deskundige intern begeleiders en remedial teachers hieraan belangrijke bijdragen. Het signaleren van problemen bij leerlingen, gevolgd door het diagnosticeren en remediëren, laat echter vaak te wensen over. Dit is te sterk afhankelijk van de deskundigheid van de leerkracht en de intern begeleider en van het prestatieniveau van de klas. Er lijkt bovendien geen duidelijke samenhang te bestaan tussen leerlingenzorg op schoolniveau en adaptief onderwijs in de klas. Deze schakel in de keten ontbreekt bij veel scholen.

De mate waarin *adaptief onderwijs* wordt gerealiseerd, is beperkt. Dat wordt toegeschreven aan tal van factoren. In de eerste plaats is het begrip 'adaptief onderwijs' niet eenduidig omschreven, waardoor iedereen er een andere invulling aan kan geven. In de tweede plaats sluit het onderwijs vaak onvoldoende

aan bij de behoeften en vaardigheden van individuele leerlingen, door onvoldoende kennis en vaardigheden van de leerkracht. Het lijkt erop dat dit vooral bij beginnende leerkrachten een probleem is. In de derde plaats spelen contextfactoren hier een belangrijke rol, zoals de samenstelling van de groep en onvoldoende beschikbaarheid van lesmateriaal dat geschikt is voor adaptief onderwijs.

Het beoogde effect van *minder leer- en gedragsproblemen* kon evenmin worden geconstateerd. Enerzijds heeft onderzoek geen duidelijk effect aangetoond van leerlingenzorg op schoolniveau en adaptief onderwijs in de groep op de omvang van leer- en gedragsproblemen. Anderzijds spreekt men in de scholen en de samenwerkingsverbanden al jaren over verdichting van de problematiek. Bovendien heeft de extra aandacht voor leerlingenzorg en de brede invoering van leerlingvolgsystemen geleid tot betere en snellere signalering van problemen.

Het effect van *minder verwijzing en kostenbesparing* geldt voor het speciaal basisonderwijs, maar niet voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs. De beoogde kostenbesparing is dan ook niet gerealiseerd. Veeleer zijn de kosten gestegen, door de toename van het aantal leerlingen in de regionale expertisecentra. Uit de beschikbare onderzoeken is niet op te maken of het hier gaat om een zogeheten 'weglekeffect' (doordat minder verwijzing naar het speciaal basisonderwijs wordt gecompenseerd door meer verwijzing naar de regionale expertisecentra) of het resultaat van een toename van de leerlingenproblematiek, zoals in de scholen wordt gesignaleerd. Een ander bezwaar is dat de kans dat een leerling wordt verwezen, te sterk afhankelijk is van factoren buiten de leerling, zoals de deskundigheid van de leerkracht, de samenstelling van de klas en de cultuur binnen de school.

Samenvattend moet worden gesteld dat de schakels in de WSNS-keten zwakker zijn dan was beoogd. De verschillende niveaus – bovenschools, op school en in de klas – functioneren nog te veel los van elkaar. Vooral op het gebied van adaptief onderwijs en de professionalisering van leerkrachten zijn extra inspanningen nodig. Uit tal van onderzoeken blijkt dat de invoering van onderwijsvernieuwingen sterker afhankelijk is van docentcondities dan van condities op schoolniveau (Geijsel, 2001). In dit opzicht zijn gevoelens van onzekerheid bij docenten van belang, evenals professionele ontwikkeling. Meijer (2003) concludeert op basis van onderzoek naar inclusief onderwijs dat de houding van de leerkrachten ten opzichte van leerlingen met beperkingen, hun standpunt over verschillen tussen leerlingen en hun bereidheid om daar effectief mee om te gaan, van groot belang zijn. Daarnaast wijst Meijer op het belang van de beschikbaarheid van adequate methoden en materialen, aan kennis en vaardigheden bij leerkrachten, aan tijd en aan ondersteuning.

De vraag dringt zich op wat de meerwaarde van de samenwerkingsverbanden is voor de basisscholen. Deze moet vooral worden gezocht in de netwerk-

functie van de verbanden. In de eerste plaats vormen de verbanden de schakel tussen basisscholen, met name via het netwerk van intern begeleiders. In de tweede plaats kunnen samenwerkingsverbanden bijdragen aan het beter toerusten van de scholen voor hun taken op het gebied van leerlingenzorg, door de kwaliteitszorg en de professionalisering te bevorderen. In de derde plaats kunnen de verbanden meerwaarde bieden door aan de afstemming tussen externe voorzieningen en de behoefte in de school en de klas te werken.

Literatuur

- Batenburg, Th.A. van, & Woude-Doedens, J.J. van der (2003). *Verevenen en overhevelen van zorgbudgetten in het basisonderwijs*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Brandsma, H.P., Krikken, C.M.W., & Leemkuil, H.H. (1995). *Regionale verschillen in deelname aan en verwijzing naar het speciaal onderwijs*. Enschede: OCTO, Universiteit Twente.
- Derriks, M., Jungbluth, P., Kat, E. de, & Langen, A. van (1997). *Risicoleerlingen in het basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Derriks, M., Ledoux, G., Overmaat, M., & Eck, E. van (2002). *Omgaan met verschillen: competenties van leerkrachten en schoolleiders*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Edelenbos, P., & Meijer, W. (2002). *De pedagogisch-didactische consequenties van diagnosticeren*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Geijssel, F.P. (2001). *Schools and innovations. Conditions fostering the implementation of educational innovations*. Academic dissertation. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Hofman, R.H., & Bosker, R.J. (1999). *De schakels in Weer Samen Naar School. Een onderzoek naar de veronderstelde ketenstructuur van het WSNS-beleid*. Groningen/Enschede: GION/OCTO.
- Hofman, R.H., Steenbergen, H., & Hovius, I.D. (2002). *Integraal schoolbeleid. Varianten van inzet op beleid*. Groningen: GION/RUG.
- Houtveen, A.A.M. (1998). *Hoe verder met adaptief onderwijs? Een knelpuntenonderzoek*. Enschede/Utrecht: SLO/ISOR.
- Houtveen, A.A.M., Pijl, S.J., Pijl, Y.J., Reezigt, G.J., & Vermeulen, C.J. (1998). *Adaptief onderwijs*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Inspectie van het Onderwijs. (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Thela Thesis.
- Jepma, IJ., & Meijnen, W. (2001). *Risicoleerlingen in het regulier*

- basisonderwijs: Handhaving of verwijzing? *Pedagogische Studiën*, 78(1), 313-329.
- Jong, R. de (2001). Beslissen over de uitwerking van verevening en overheveling. In H. Dekkers, J. Kok, & C. Meijer (Red.), *Primair onderwijs: het beleid onderzocht. Conferentieverslag BOPO* (pp. 125-131). Den Haag: Programmacommissie BOPO, NWO.
- Karsten, S., Eck, E. van, & Robijns, M. (2001). *Decentralisatie van onderwijsbeleid: Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijer, C. (2003). *Inclusief onderwijs en de praktijk in de klas*. Middelfart, Denemarken: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C., Meijnen, W., & Scheerens, J. (1993). *Over wegen en schatten en sturen. Analytische beleidsevaluatie Weer Samen naar School*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2000). Subsidierегeling aanpak plaatsingsproblematiek WSNS. *Uitleg*, nr. 26, 7-11.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001). Verlengde subsidierегeling aanpak plaatsingsproblematiek Weer Samen Naar School (WSNS). *Uitleg*, nr. 26, 29-32.
- Peschar, J.L., & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Petersen, B., & Oudenhoven, D. (1994). *Verwijzing naar het speciaal onderwijs: Een analyse van regionale verschillen*. Nijmegen: ITS.
- Pijl, Y.J. (1997). *Twintig jaar groei van het speciaal onderwijs*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Reezigt, G.J., Houtveen, A.A.M., & Grift, W. van de (2002). *Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L. (2004). *Communicerende vaten. Leerlingenstromen tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L., Hoeven-van Doornum, A.A. van der, & Smit, F.C.G. (2003). *Wachlijsten in de Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Poullisse, N. (2003). *Leerlingenzorg en het werken met ken- en stuurgetallen. Dieptestudies bij de WSNS-Monitor 2003*. Nijmegen: ITS.
- Sontag, L., & Hoogenberg, I. (2002). *De stand van zaken in de WSNS-Samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2001/2002*. Tilburg: IVA.
- Sontag, L., & Mensink, J. (2003). *De stand van zaken in de WSNS-Samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2002/2003*. Tilburg: IVA.

10. VISIE OP VERSCHILLEN

Thoni A.M. Houtveen

10.1 Inleiding

Bijna alle kinderen kunnen leren lezen, mits ze daar voldoende tijd voor krijgen en het leerproces ondersteund wordt door expliciete instructie die gebaseerd is op de met behulp van toetsen vastgestelde behoefte aan instructie. De instructie dient waar mogelijk gebaseerd te zijn op het voorkómen van problemen en het behalen van de minimumdoelen voor alle leerlingen. Waar dat niet lukt dient zo snel mogelijk ingegrepen te worden. Ondersteuning en facilitering vanuit het schoolniveau is daarbij voorwaarde (Farstrup & Samuels, 2002).

Bovenstaande bewering, die gebaseerd is op een gedegen analyse van met name Angelsaksisch onderzoek, geeft voeding aan nieuw optimisme over de haalbaarheid van het WSNS-beleid. Leren lezen vormt het fundament van het onderwijs. Leesuitval is een ernstige en hardnekkige problematiek. Ernstig omdat het niet goed kunnen lezen verregaande gevolgen heeft voor het verloop van de schoolloopbaan van kinderen en daarmee tevens voor het functioneren in de maatschappij. Naar schatting zijn zo'n 250.000 volwassen Nederlanders analfabeet (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Ernstig, omdat het percentage uitvallers in het basisonderwijs vrijwel blijft steken op ongeveer 15%, ondanks alle inspanningen die erop gericht zijn dit percentage terug te brengen (Struiksma, 2003). Wanneer deze problematiek aangepakt zou worden zou al veel van de doelstelling van het WSNS-beleid behaald zijn.

Het nieuwe optimisme wordt naar onze mening nog eens versterkt doordat de in het kader van dit beleid aangereikte maatregelen op groeps- en schoolniveau gebaseerd waren op de toen beschikbare kennis over 'wat werkt' (Procesmanagement WSNS, 1994). De nu beschikbare extra kennis maakt het mogelijk de toen voorgestelde extra maatregelen aan te scherpen en van een sterker onderbouwde empirische basis te voorzien. De in het kader van WSNS voorgestelde maatregelen en die welke uit de nieuwste onderzoeksbevindingen voortkomen, liggen dan ook in elkaars verlengde.

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken rond het omgaan met verschillen

binnen de scholen voor regulier basisonderwijs beschreven. Het hoofdstuk wordt geopend met een beschrijving van het model dat gebruikt wordt om de gegevens over omgaan met verschillen te ordenen (paragraaf 10.2) en met een beschrijving van de elementen uit dit model (paragraaf 10.3). Nagegaan wordt in hoeverre sprake is van ontwikkelingen in het implementatieproces in vergelijking tot de eerdere beschrijving uit 1997 (Houtveen, 1997) (paragraaf 10.4 en 10.5). Vervolgens wordt ingegaan op de effecten bij de leerlingen op de gemiddelde Nederlandse basisschool (paragraaf 10.6). Ten slotte worden de bevindingen samengevat (paragraaf 10.7).

10.2 Om welke maatregelen vraagt omgaan met verschillen?

In een recent door Houtveen en Reezigt uitgevoerde literatuurstudie, zijn een vijftal kernthema's geformuleerd waarop de internationale discussie over omgaan met verschillen en met name het onderwijs aan risicoleerlingen zich concentreert (Houtveen & Reezigt, 2000). Op basis hiervan kan worden nagegaan of de destijds door het Procesmanagement WSNS (1994) voorgestelde maatregelen, en de operationalisering hiervan, nog steeds gelden, dan wel aanscherping behoeven.

Op de eerste plaats wordt in de literatuur benadrukt dat het belangrijk is om kinderen van ongeveer dezelfde leeftijd bij elkaar in een groep te plaatsen. Vooral zwakke leerlingen zijn niet gebaat bij plaatsing in vaste homogene groepen. Verder is ook het werken met individuele leerlijnen voor vrijwel alle leerlingen negatief. Dit wordt met name veroorzaakt doordat hun leervorderingen in die situatie trager verlopen omdat een stimulerende leeromgeving ontbreekt (Allen, 1991; Gamoran, 1992; Hallam & Toutounji, 1996; Slavin, 1987; zie ook Houtveen, Booij, De Jong, & Van de Grift, 1999).

Heterogene groepen hebben over het algemeen minder nadelige effecten voor zwakke leerlingen dan homogene niveaugroepen. De relaties tussen zwakke en goede leerlingen in heterogene groepen zijn beter dan tussen zwakke en goede leerlingen in verschillende homogene groepen. In heterogene groepen gelden voor zowel zwakke als goede leerlingen gezamenlijke leerdoelen, gezamenlijke instructie en verwachtingen. Hierdoor wordt in heterogene groepen met name voor zwakke leerlingen een meer stimulerende leeromgeving geboden (Allington, 1995; Slavin, 1996; zie ook Houtveen et al., 1999).

De les die uit deze bevindingen getrokken kan worden voor het omgaan met verschillen in de Nederlandse basisschool is, dat een doorbreking van het werken in jaargroepen door het inrichten van vaste homogene groepen of individuele leerlijnen, niet de richting is waarin de oplossing gezocht moet worden. Tegelijkertijd is het een gegeven, dat er grote verschillen tussen leerlingen bestaan die om maatregelen vragen. Als oplossing wordt het gebruik van flexibele groeperingsvormen binnen de heterogene jaargroep voorgesteld.

Op de tweede plaats wordt in de literatuur aandacht gevraagd voor het *bewaken van de aansluiting* van de zwakkere leerlingen met de heterogene groep als geheel. Dit is een kernthema dat een verregaande verandering in het denken en handelen van alle betrokkenen binnen de school vraagt omdat het haaks staat op hetgeen men veelal in de initiële opleiding heeft geleerd.

De praktijk leert dat leerachterstanden, als die eenmaal in een behoorlijke omvang opgetreden zijn, zeer moeizaam door middel van remediëren weg te werken zijn. Met name is de ervaring, dat wanneer een kind rond zijn 9e jaar nog niet vlot technisch kan lezen, het vrijwel uitgesloten geacht moet worden dat dit nog lukt. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. De eerste is een psychologische oorzaak. Wanneer kinderen in de beginperiode van het onderwijs niet leren lezen komen ze in een negatieve spiraal terecht: de kinderen raken gedemotiveerd en ontwikkelen een negatief zelfbeeld. Dit leidt opnieuw tot slechte prestaties, die de demotivatie en het negatieve zelfbeeld opnieuw versterken, enzovoort (Ames & Ames, 1989). De tweede oorzaak is een fysiologische. Er komen steeds meer aanwijzingen, dat een mens voor het aanleren van bepaalde vaardigheden 'gevoelige' perioden heeft. Als deze periode voorbij is, is een vaardigheid nauwelijks nog aan te leren (Foorman, Francis, Shaywitz, Shaywitz, & Fletcher, 1997). Voor het leren lezen zou deze gevoelige periode tussen het 4e en 9e levensjaar liggen (Snow, Burns, & Griffin, 1998).

In de literatuur wordt daarom gepleit voor een verschuiving van de nadruk op remediëren naar de nadruk op preventie en vroegtijdig ingrijpen om de opgelopen achterstand zo snel mogelijk in te halen en alsnog ten minste minimumdoelen bij deze leerlingen te realiseren. Inhalen impliceert versnellen van het leerproces van de zwakke leerling. De verschuiving van remediëren naar preventie brengt derhalve een tweede verschuiving met zich mee, namelijk van een aanpak waarin de leerling er langer over mag doen om een vaardigheid te beheersen, naar een aanpak waarin deze kinderen *extra* instructie en leertijd krijgen binnen het tijdsbestek van de andere leerlingen (en dus niet 6 weken langer over de stof doen, maar per week meer tijd aan de stof besteden dan andere kinderen).

In het regulier basisonderwijs als geheel, maar met name in de kleuterbouw en het speciaal basisonderwijs vraagt dit een omslag in denken en handelen. Goed pedagogisch handelen betekent juist niet afwachten met onderwijskundig ingrijpen tot een kind 'eraan toe is'. Goed pedagogisch handelen vraagt om preventie, doelgericht werken en vroegtijdig ingrijpen.

Ten derde wordt in de literatuur de *instructie door de groepsleerkracht* als de spil gezien waarom het omgaan met verschillen draait. Ook dit thema vraagt een omslag in de praktijk van het Nederlandse onderwijs. Het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften wordt meestal gegeven door anderen dan de groepsleerkracht (remedial teachers, specialisten). De groepsleerkracht is

veelal niet degene die de extra instructie die deze kinderen nodig hebben, verzorgt. Een gevolg daarvan is, dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan de zwakke leerlingen eveneens verschoven is naar de remedial teacher.

De groepsleerkracht is echter de meest belangrijke factor als het gaat om slagen of falen van risicoleerlingen in de school (Teddlie & Reynolds, 2000). De groepsleerkracht is immers verantwoordelijk voor de dagelijkse instructie. Leerlingen brengen de meeste tijd bij deze leerkracht door en mede daardoor heeft deze het meeste zicht op de sterke en zwakke kanten van de leerlingen.

Op de vierde plaats wordt in de literatuur aandacht gevraagd voor *afstemming* in het handelen van alle bij het onderwijs aan de zwakkere leerling betrokkenen. Met uitzondering van onder meer dyslectische kinderen, geldt dat zwakke leerlingen niet zozeer op een andere wijze leren dan de gemiddelde of betere leerling, maar dat zij hiervoor meer tijd en structuur nodig hebben. Wanneer anderen dan de groepsleerkracht ingeschakeld worden bij het onderwijs aan bepaalde leerlingen (bijv. een remedial teacher), dient tijdens deze extra instructie geen andere inhoud en/of een andere aanpak aangeboden te worden dan tijdens de instructie binnen de groep. Uitgerekend van de zwakke leerling wordt anders hierdoor een extra inspanning verwacht (dubbel leren). Het werken met verschillende didactische aanpakken werkt bovendien verwarrend.

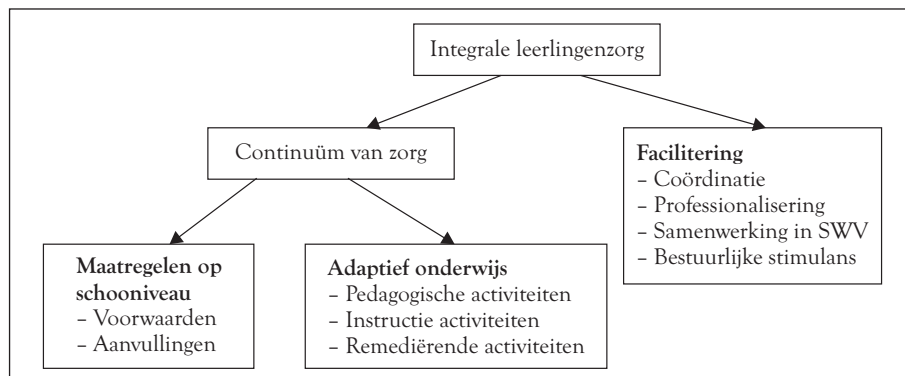
Ten slotte wordt in de literatuur aandacht gevraagd voor *samenhang in activiteiten op school- en groepsniveau*. Ook al vormt de groepsleerkracht de spil, de voorwaarden op schoolniveau zijn tevens belangrijk. Het onderwijs is pas effectief wanneer er sprake is van een samenhangend geheel van maatregelen op school- en klassenniveau. Preventie en vroegtijdig interveniëren vormen in de hierboven besproken thematiek rond omgaan met verschillen, de primaire context om uitval van leerlingen zo veel mogelijk te voorkomen. Ten behoeve hiervan geeft de leerkracht expliciete instructie, waarin hijzelf model staat voor een actief lerende en waarin veel interactie plaatsvindt. Toetsgegevens zijn niet langer vooral een beoordelingsinstrument. De toetsgegevens vormen de leidraad voor het handelen van de leerkracht en andere bij het onderwijs betrokkenen. Alle activiteiten die plaatsvinden naar aanleiding van de toetsgegevens zijn gericht op het herstellen van de aansluiting van de zwakke leerlingen bij de groep. Ook zwakke leerlingen kunnen hierdoor succeservaringen opdoen en daardoor het zelfvertrouwen opbouwen dat noodzakelijk is om te kunnen leren. Om aan de instructiebehoeften van alle leerlingen recht te doen, zijn meer flexibele groepeeringsvormen dan de gangbare klassikale instructie vereist. Dit biedt mogelijkheden voor het vergroten van zelfsturing van het leerproces voor de leerlingen die dat aankunnen. Tevens doet dit een groter beroep op de vaardigheden in klassenmanagement. *Al met al vormt de groepsleerkracht de spil bij het omgaan met verschillen en met name bij de aanpak van risicolezers door het geven van adaptief onderwijs.*

Preventie en vroegtijdig interveniëren moeten echter ook in de *school organisatorisch verankerd* zijn, aangezien een aantal te nemen maatregelen het groepsniveau

of de leerkracht overstijgt. Tevens zijn veranderingen veel kansrijker wanneer deze structureel in de schoolorganisatie zichtbaar zijn. Zo dienen op schoolniveau afspraken gemaakt te worden over de minimumdoelen die men bij de leerlingen wil bereiken, over de te gebruiken methoden en de doorlopende leerlijn en over de te gebruiken toetsen. Tevens zal op schoolniveau een jaarplanning gemaakt dienen te worden, waarin het leerstofaanbod is vastgelegd en waarin de toetsmomenten en groepsbesprekingen in de tijd onmiddellijk op de toetsafnamen volgen. Hierdoor kan de leerkracht optimaal rendement halen uit de gegevens die de toetsen opleveren. Verder is het van belang dat er een duidelijke procedure is waarin is vastgelegd welke stappen, door wie achtereenvolgens gezet dienen te worden, wanneer de toetsresultaten daar aanleiding toe geven. Ten slotte zullen op school activiteiten ondernomen moeten worden die de leerlingenzorg binnen de school faciliteren.

Samenvattend kunnen we uit de literatuur afleiden, dat het doel om (bijna) alle leerlingen te leren lezen vraagt om een aanpak waarin alle activiteiten gericht zijn op het behalen van dit doel. De middelen die hierbij ingezet kunnen worden zijn voorwaarden en ondersteuning op schoolniveau (duidelijke afspraken over doelen, goede methoden, afspraken over het volgen van de leerlingen, afspraken over uitbreiding van tijd voor lezen op het rooster, etc.). De kern van het onderwijs aan risicoleerlingen wordt gevormd door de groepsinstructie, omdat zwakke leerlingen gebaat zijn bij instructie in een heterogene groep. Ook tijdens de groepsinstructie zelf dient de leerkracht aandacht te besteden aan verschillen tussen de leerlingen. Daarnaast vraagt de zwakke leerling om uitbreiding van de leertijd. Binnen de groep kan dit gerealiseerd worden door bijvoorbeeld extra instructie in een kleine groep en/of individuele instructie. Op schoolniveau kan dit gerealiseerd worden door structurele uitbreiding van de tijd voor lezen. Hier kunnen ook klassenassistenten, ouders en oudere leerlingen bij ingezet worden. Het doel van al deze activiteiten dient gericht te zijn op versnelling van het leerproces, zodat de kinderen hun achterstand inhalen en aansluiting blijven houden bij de groepsinstructie.

Een succesvolle aanpak van met name de risicoleerlingen omhelst al met al een complex geheel van factoren, waarvan de onderdelen in elkaar grijpen en waarvan alleen in samenhang effect verwacht wordt. Dit inzicht was ook al aanwezig bij het totstandkomen van het WSNS-beleid, getuige het feit dat al in de eerste definiëring van doelstellingen werd gesproken over 'integrale leerlingenzorg'. Integrale leerlingenzorg vraagt om een continuüm van zorg binnen de school en facilitering daarvan zowel binnenschools als buitenschools. De nieuwste inzichten bieden de mogelijkheid tot nauwkeuriger benoeming van de factoren die ertoe doen. In Figuur 10.1 zijn deze factoren weergegeven.



FIGUUR 10.1 *Overzicht van factoren die tezamen 'Integrale Leerlingenzorg' uitmaken*

In de volgende paragraaf worden de aspecten van integrale leerlingenzorg nader uitgewerkt.

10.3 Integrale leerlingenzorg

Integrale leerlingenzorg omvat het continuüm van zorg zoals dat in de reguliere basisschool gegeven wordt evenals de facilitering daarvan binnen de school zelf en daarbuiten. In deze paragraaf wordt ingegaan op beide facetten (zie ook Houtveen, 1997).

10.3.1 *Continuüm van zorg.*

Het hart van de zorg voor de leerlingen bestaat uit het geven van adaptief onderwijs in de heterogene jaargroep. Groepsoverstijgend is een aantal organisatorische maatregelen nodig die het de leerkracht mogelijk maken adaptief onderwijs te realiseren. Aan het andere uiteinde van het continuüm is een aantal maatregelen nodig die getroffen kunnen worden wanneer met de eerdere maatregelen, inclusief adaptief onderwijs in de groep, de minimumdoelen bij leerlingen niet gehaald worden, of wanneer voor leerlingen specifieke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Voorwaardenscheppende maatregelen voor adaptief onderwijs

Een eerste voorwaardenscheppende maatregel voor het realiseren van adaptief onderwijs betreft *het stellen van operationele doelen*. Het is vooral in het belang van risicoleerlingen dat scholen toetsbare streefdoelen stellen die de kinderen per leerjaar en aan het eind van de basisschool moeten beheersen.

en tweede voorwaarde is het continu nagaan of de gestelde doelen ook gerealiseerd zijn (*monitoring*). Het leerproces van de leerlingen moet dan ook nauw-

gezet gevolgd worden. Ten behoeve hiervan dienen op schoolniveau afspraken gemaakt te worden over de te gebruiken toetsen en de momenten van afnamen (de toetskalender).

Het continue bewaken van het *aanpassen van aanbod en instructie op basis van de vastgestelde vorderingen van de leerlingen, met het oog op het realiseren van de leerdoelen*, is de derde voorwaarde die op schoolniveau gerealiseerd moet zijn. Toetsresultaten vormen de basis voor de groepsbesprekingen waarin afspraken worden gemaakt over het aanbod en de leer- en instructietijd die elk van de leerlingen nodig heeft. Om de samenhang tussen deze drie voorwaarden voor adaptief onderwijs: doelen stellen, monitoring van de vorderingen en aanpassen van aanbod en instructie, uit te drukken, duiden we dit geheel aan als *planmatig werken*.

De volgende voorwaarde voor adaptief onderwijs is, dat de instructie plaats dient te vinden op basis van een goed samengesteld *curriculum*. Met name doelen, tijdsbesteding en planning zijn daarbij belangrijke aspecten, evenals een doorgaande leerlijn. De gebruikte methoden en/of andere leermiddelen dienen geschikt te zijn om binnen de heterogene groep te werken met flexibele groepeeringsvormen en de aanpak waarmee in de methode gewerkt wordt dient gebaseerd te zijn op effectieve instructieprincipes. Uiteraard moet het met de gekozen methoden mogelijk zijn de kerndoelen te realiseren. Tevens dient het aanbod en de aanpak van de verschillende bij het (taal)onderwijs betrokken personen op elkaar te zijn afgestemd.

De vijfde voorwaarde is het inplannen van voldoende *tijd*, met name voor het leren lezen. Op scholen met veel risicoleerlingen is structurele uitbreiding van de leer- en instructietijd voor deze groep noodzakelijk.

Aanvullende maatregelen op schoolniveau

Adaptief onderwijs is heel sterk gericht op convergente differentiatie. Dat wil zeggen dat er voor de zwakke leerlingen op gekoerst wordt deze binnen de heterogene groep te handhaven en ook voor hen tenminste minimumdoelen na te streven. Dit zal niet in alle gevallen haalbaar zijn. Om de beslissing daarover niet bij de individuele leerkracht te leggen, is het wenselijk dat de school over een duidelijke *procedure* beschikt waarin is vastgelegd welke stappen achtereenvolgens doorlopen worden wanneer uit de toetsresultaten naar voren komt dat een leerling uitvalt. Tevens is het van belang hierin vast te leggen welke personen bij elk van de te zetten stappen betrokken zijn.

Adaptief onderwijs

Adaptief onderwijs is het doelgericht toewerken naar het behalen van nauwkeurig omschreven minimumdoelen bij alle leerlingen door het afstemmen van de inhoud, didactiek en instructie- en leertijd op de op basis van toetsresultaten vastgestelde behoefte hieraan (zie Carr & Harris, 2001; Houtveen, Mijns, Vernooy, Van de Grift, & Koekebacker, 2003; Slavin, Madden, Kar-

weit, Dolan, & Wasik, 1992; Terwel, 1994; Wang, 1992).

Adaptief onderwijs vereist van de leerkracht zowel *pedagogische activiteiten*, *instructieactiviteiten* en *remediërende activiteiten* (zie Tabel 10.1).

TABEL 10.1 *Overzicht van de constructen waaruit adaptief onderwijs bestaat*

A. Pedagogische activiteiten
– Het accepteren van verschillen tussen leerlingen.
– Stimuleren van zelfvertrouwen en gevoelens van competentie bij leerlingen.
– Bevorderen van een zelfstandige leerhouding.
– Creëren van een exploratieve leeromgeving.
B. Instructieactiviteiten
– Instructietijd en klassenmanagement
– Expliciete instructie
– Differentiatie in tijd en aanbod
C. Remediërende activiteiten
– Planmatig werken in de groep

Ad A. Pedagogische activiteiten

Aan het pedagogisch functioneren van de leerkracht worden vier aspecten onderscheiden.

Uit onderzoek is bekend, dat het pedagogisch en didactisch handelen van de leerkracht sterk gestuurd wordt door zijn motivatie en door de verwachtingen die de leerkracht van zijn leerlingen heeft. Leerkrachten zullen verschillen tussen leerlingen in de groep in de manier waarop en het tempo waarmee ze leren tot op zekere hoogte als een gegeven moeten *accepteren*, willen zij adaptief onderwijs kunnen realiseren. Tevens is het van groot belang dat zij ervan overtuigd zijn dat (bijna) alle kinderen de basisvaardigheden kunnen verwerven.

Een zeker gevoel van zelfvertrouwen is noodzakelijk om leren mogelijk te maken. Zelfvertrouwen is gebaseerd op succeservaringen. Effectieve leerlingen verwachten van zichzelf dat zij succesvol zijn, wanneer zij met een taak geconfronteerd worden. Bovendien schrijven deze leerlingen hun succes toe aan hun eigen inspanningen en capaciteiten. Zij zijn ervan overtuigd dat het mogelijk is zichzelf te verbeteren en zijn ook gemotiveerd om hieraan te werken. De mate waarin kinderen in het onderwijs *succeservaringen* opdoen wordt daarom als een belangrijk instructieprincipe gezien (Ellis & Worthington, 1994). Dit vormt het tweede aspect van het pedagogisch handelen van de leerkracht.

Een derde aspect van pedagogisch handelen betreft het activeren tot leren. Leren komt tot stand in een actief proces van kennisverwerving (zie bijv. Boekaerts, 1987). Het is derhalve belangrijk dat de leerkracht de leerlingen activeert en stimuleert tot leren. Daarbij is het van belang de controle over de

leerfuncties te delen en de leerlingen geleidelijk aan meer de verantwoordelijkheid te geven over en voor het eigen leerproces. Dit moet tot uitdrukking komen in zijn instructie, maar ook in zijn pedagogisch handelen. In dit laatste geval kan een leerkracht dit doen door maatregelen te nemen die een zelfstandige leerhouding bevorderen (Anderson, Stevens, Prawat, & Nickerson, 1988; Ellis & Worthington, 1994).

Leerlingen die in hoge mate zelfmanagementgedrag vertonen blijken beter in staat gebruik te maken van eerder geleerde concepten en principes bij het oplossen van problemen. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt doordat zelfmanagement de leerlingen het gevoel geeft controle te hebben over wat ze leren. Hun zelfvertrouwen wordt hierdoor vergroot. Het is dan ook belangrijk dat scholen aan de leerlingen de mogelijkheid bieden ervaring op te doen met het managen van het eigen leergedrag. Bovendien wordt het leerkrachten mogelijk gemaakt meer tijd te besteden aan instructie aan kinderen die dat nodig hebben, wanneer de leerlingen effectieve klassenmanagers zijn. Het vierde aspect van pedagogisch handelen betreft dan ook het creëren van een voor de leerlingen exploratieve leeromgeving (Kounin, 1970; Smith, 1976; vgl. Houtveen & Booi, 1994).

Wanneer de leerkracht in zijn houding met bovenstaande zaken rekening houdt, komt hij tegemoet aan de drie basisvoorwaarden voor het leren van leerlingen. Dit zijn: competentie (geloof en plezier in eigen kunnen), relatie (het gevoel dat anderen je waarderen en met je om willen gaan) en autonomie (het gevoel dat je iets kunt ondernemen zonder dat anderen je daarbij moeten helpen) (Stevens, 1998).

Ad B. Instructieactiviteiten

Bij de instructieactiviteiten kan onderscheid worden gemaakt tussen instructietijd, instructiekwaliteit en differentiatie in tijd en aanbod.

Door een goede *organisatie van de instructie* kan een leerkracht ervoor zorgen dat er zo weinig mogelijk tijd verloren gaat aan lesovergangen, klassenmanagement en ordehandhaving. De beschikbare leertijd zou verder zo optimaal mogelijk gebruikt kunnen worden door de moeilijkheidsgraad van de leerstof af te stemmen op het leertempo van de leerlingen (*spacing*), zodat leerlingen zich niet gaan vervelen of juist ongeconcentreerd raken omdat ze de les niet bij kunnen benen. Ook een juiste balans tussen de onderdelen van een les is in dit kader van belang (Rosenshine, 1980; Rosenshine & Berliner, 1978).

Naast optimalisering van de instructietijd voor de leerlinggroep als geheel, zouden vooral zwakke en jonge leerlingen gebaat zijn bij een uitbreiding van de instructietijd. Er zijn echter ook grenzen aan deze uitbreiding. Een effectieve les duurt maximaal 40 à 45 minuten, inclusief de verwerking. Efficiënte onderwijsgevendenden organiseren hun tijd zo, dat ze niet alleen voldoende tijd voor de totale groep hebben (ongeveer 20 minuten), maar ook voor het wer-

ken met kleine groepjes of individuele leerlingen die extra instructie nodig hebben (10 à 15 minuten) (Borg, 1980; Kindsvatter, Wilen & Ishler, 1988).

De effectiviteit van het onderwijs is vooral afhankelijk van de kwaliteit van de instructie (Creemers, 1991, 1994). Met name instructie waarbij rekening gehouden wordt met hoe individuen leren, kan een bijdrage leveren aan de prestaties.

Diverse auteurs hebben aanwijzingen geformuleerd voor het onderwijzen van vooral zwakke leerlingen (Anderson, 1989; Ausubel, 1963; Rosenshine & Stevens, 1986). Kort samengevat komen die erop neer, dat veel aandacht moet worden besteed aan de beginfase van de lessen en aan de wijze waarop informatie wordt overgedragen. Aan het begin van de les kan het begrip van de leerlingen worden bevorderd indien leerkrachten de noodzakelijke voorkennis activeren voordat de kinderen beginnen met lezen. Ook kan de leerkracht kernbegrippen noemen die dienen als kapstok voor de structurering van informatie die in de les wordt behandeld. Na de voorbereiding van de les wordt nieuwe informatie overgedragen, waarbij het van belang is, dat de doelen van de les duidelijk zijn, dat er een stapsgewijze opbouw in de les zit, dat er door de leerkracht verbanden gelegd worden (oorzaak, gevolg, middel, doel van een gebeurtenis of idee) en dat er concrete voorbeelden gegeven worden. Vooral tijdens lange presentaties is het belangrijk dat de leerkracht zo nu en dan aangeeft wat kernpunten zijn en wanneer er een overgang plaatsvindt, zodat de structurering van de leerstof voor de leerlingen vereenvoudigd wordt. Ten slotte is het heel belangrijk dat de leerkracht controleert of de nieuwe leerstof begrepen wordt. Dit leerkrachtgedrag kan het best gerealiseerd worden met het model voor directe of expliciete instructie (Kameenui & Carnine, 1998; Lohman, 1985; Pearson & Fielding, 1991; Pearson & Gallagher, 1983; Rosenshine & Meister, 1997; Veenman, 1992).

Hoe belangrijk de instructie aan de gehele groep ook is, de noodzaak om te differentiëren tussen leerlingen blijft overeind. In het kader van adaptief onderwijs is het realiseren van ten minste de minimumdoelen voor alle leerlingen (convergente differentiatie) het uitgangspunt bij het differentiëren in instructie, tijd en aanbod. Het differentiëren in hoeveelheid instructie en leertijd kan gerealiseerd worden door groepsinstructie, subgroepinstructie, individuele instructie en zelfstandig werken af te wisselen en toe te passen naar gelang de behoeften die de leerlingen hieraan hebben om de minimumdoelen te behalen.

Afstemming van het onderwijsaanbod kan gerealiseerd worden door te concentreren op de kernconcepten van een vakgebied en op effectieve oplossingsstrategieën. De zwakkere leerlingen kunnen hierdoor de essentie te pakken krijgen zonder dat de leerstof versimpeld wordt of gereduceerd wordt tot losse feiten. Voor de gemiddelde en betere leerlingen worden hiermee de mogelijkheden voor zelfstandig leren geoptimaliseerd (Allington, 1995).

Ad C. Remediërende activiteiten

Bij de *remediërende* activiteiten gaat het om het regelmatig toetsen van de voorde- ringen van de leerlingen en het treffen van maatregelen voor leerlingen die ach- terop dreigen te raken door het bieden van extra leer- en instructietijd. Om het bijstellen van aanbod en instructie naar aanleiding van de toetsresultaten syste- matisch uit te kunnen voeren, hebben Kool en Van der Leij (1985) het zoge- noemde 'Model voor Planmatig Werken' ontwikkeld. Door *planmatig te werken* kan de leerkracht uitval van leerlingen uit de groep voorkomen. Binnen dit mol- del worden vijf fasen onderscheiden. In de eerste fase gaat het om het signaleren van eventuele problemen bij de leerlingen (toetsen afnemen). In de tweede en derde fase gaat het om het analyseren van de eventuele problemen (risicoleer- lingen selecteren) en voorbereiden van de oplossingen ervan (risicoleerlingen en het eigen gegeven onderwijs nader diagnosticeren). In de vierde en vijfde fase worden de gekozen oplossingen toegepast (het opstellen en uitvoeren van groepsplannen en individuele handelingsplannen) en geëvalueerd.

De (extra) activiteiten worden vastgelegd in een planningsdocument, waarin wordt opgenomen welke activiteiten plaatsvinden, hoe ze georganiseerd wor- den en wanneer de activiteiten geëvalueerd worden. De activiteiten dienen een beperkte periode te omvatten, waarna naar aanleiding van nieuwe toets- afdname opnieuw activiteiten worden vastgelegd. Planmatig werken heeft, met andere woorden, een cyclisch karakter.

Het moge duidelijk zijn, dat adaptief onderwijs in het algemeen en planma- tig werken in het bijzonder een grondige vakinhoudelijke kennis van de leer- krachten noodzakelijk maakt (Houtveen 1994, 1997; Houtveen & Booij, 1994).

10.3.2 Facilitering

Integrale leerlingenzorg in school en klas zou bevorderd kunnen worden door een aantal zaken in (de omgeving van) de school. Op de eerste plaats dienen de activiteiten die plaatsvinden in het kader van de leerlingenzorg *ge- coördineerd* te worden. Tevens is het van belang dat de school beleid voert op de *professionalisering* van de leerkrachten. Ook zou *stimulans* vanuit het *bestuur* facili- terend kunnen zijn. Verder heeft het *samenwerkingsverband* tot taak een aantal voorzieningen te treffen waardoor leerlingen met leer- en gedragsproblemen beter in de reguliere basisschool worden opgevangen.

10.4 Stand van zaken met betrekking tot integrale leerlingenzorg

In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de hierboven genoemde activiteiten ten aanzien van het omgaan met verschillen gerealiseerd worden. Achtereenvolgens komt aan de orde in welke mate op schoolniveau maatre-

gelen getroffen worden die voorwaardelijk zijn voor het realiseren van adaptief onderwijs in de groep (10.4.1) en welke aanvullende maatregelen de scholen treffen (10.4.2). Vervolgens komt de stand van zaken met betrekking tot adaptief onderwijs aan bod (10.4.3) en ten slotte de stand van zaken rond de facilitering van het continuüm van zorg binnen de reguliere basisschool (10.4.4).

10.4.1 Voorwaardenscheppende maatregelen

Bij de voorwaardenscheppende maatregelen op schoolniveau gaat het om planmatig werken op schoolniveau, om het beschikken over een goed curriculum, het inroosteren van voldoende tijd, met name voor lezen, en het vormgeven van de gemaakte keuzes in een organisatiemodel.

Planmatig werken op schoolniveau

Planmatig werken op schoolniveau betreft het maken van afspraken op schoolniveau (bijv. over doelen stellen en het opstellen van handelingsplannen) en het initiëren, coördineren en bewaken van het afstemmen van aanbod en instructie op basis van de vastgestelde vorderingen.

Ten aanzien van technisch lezen is de stand van zaken op dit punt beschreven door Reezigt, Houtveen, en Van de Grift (2002). In het algemeen worden op schoolniveau afspraken gemaakt over het signaleren en de wijze van registreren van leerlinggegevens. Tevens wordt op schoolniveau het analyseren van problemen georganiseerd door het houden van leerlingbesprekingen en groepsbesprekingen. Ook treffen we op de scholen aanzetten tot het voorbereiden van oplossingen aan. Ten slotte geeft de gemiddelde school aan, dat er op schoolniveau een overzicht bestaat van de einddoelen per vakgebied en tevens dat er op schoolniveau tussendoelen zijn opgesteld. Opvallend is, dat de gemiddelde school in 2000 voor technisch lezen geen minimumdoelen heeft vastgesteld die iedere leerling in principe zou moeten halen, noch aanvullende doelen voor meer begaafde leerlingen. Tevens rekenen schoolleiding en/of intern coördinator het niet tot hun taak ervoor te zorgen dat leerkrachten handelingsplannen en groepsplannen opstellen, noch oefenen zij controle uit op de uitvoering van deze plannen door de leerkracht (Reezigt et al., 2002).

Wanneer de leerlingenzorg ten aanzien van technisch lezen, taal, begrijpend lezen en rekenen tezamen wordt bekeken, constateert de inspectie, dat op 55% van de basisscholen wordt gewerkt met de cyclus van planmatig werken: signaleren, diagnose, remedie en evaluatie. Op het merendeel van de scholen beperkt de leerlingenzorg zich tot leerlingen met een cognitieve achterstand. Veel minder scholen zijn in staat ook extra zorg te bieden aan meer begaafde leerlingen of aan leerlingen met sociaal-emotionele problemen (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Hoewel de middelen ervoor dus op de meeste scholen aanwezig zijn, wordt het planmatig werken op schoolniveau nog weinig actief gebruikt om systematisch toe te werken naar de doelen die de school zichzelf heeft gesteld. Er zijn nog vrij veel scholen die doelen niet of nauwelijks specificeren. Tevens worden de doelen niet of nauwelijks gerelateerd aan de toetsen die scholen afnemen. Anders gezegd: de leerlinggegevens worden op schoolniveau niet gebruikt voor analyse van het geboden onderwijs.

Dit onderscheid tussen het ter beschikking hebben van een leerlingvolgsysteem en het aan elkaar verbinden van het curriculum, de peilingen en het handelen op basis van de peilingen, wordt bevestigd in het PRIMA-cohortonderzoek (Van der Veen, Van der Meyden, & Ledoux, 2002) en de onderzoeken naar het gebruik van leerlingvolgsystemen (Blok & Otter, 2001; Blok, Otter, & Roeleveld, 2001, 2002; Roeleveld, Otter, & Blok, 2001). Praktisch alle basisscholen gebruiken een leerlingvolgsysteem. Een veelvoorkomend probleem dat ook deze onderzoekers signaleren, is, dat de evaluatieve cyclus (planmatig werken) niet in zijn geheel wordt uitgevoerd, maar dat alleen de eerste drie fasen worden doorlopen of zelfs alleen maar de eerste twee. De evaluatiecyclus is pas compleet als er ook beslissingen worden verbonden aan de geïnterpreteerde vorderinggegevens. Deze beslissingen kunnen op zowel het niveau van de leerling, de klas, de school als zelfs op bovenschools niveau betrekking hebben.

Ondersteuning van het leerproces is voor leerkrachten, naast rapportage aan ouders, de belangrijkste reden om vorderingen te registreren. Het gaat dan vooral om het signaleren van leerlingen met een achterblijvende ontwikkeling en om te bepalen of kinderen de overgang naar een volgende groep kunnen maken. Het gebruiken van de gegevens om na te gaan of het onderwijs in de komende periode bijstelling behoeft en vooral ook het gebruiken van de gegevens voor het evalueren van de resultaten van de groep in relatie tot afzonderlijk gestelde streefdoelen, komt nog weinig voor. Leerkrachten blijven hun eigen methode gebruiken als baken om te bepalen of leerdoelen gehaald zijn.

Het leerlingvolgsysteem zou een belangrijk instrument behoren te zijn om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te bevorderen (Van Dam & Van der Schoot, 1999). Kwaliteitszorg is op de scholen echter nog een betrekkelijk nieuw fenomeen. Functies van het leerlingvolgsysteem op het terrein van kwaliteitszorg worden dan ook over het algemeen maar matig belangrijk gevonden. Scholen gebruiken toetsresultaten nauwelijks om te zien of de leeropbrengsten op groepsniveau aan de verwachtingen voldoen. Vergelijking van de leeropbrengst van andere scholen vindt men even weinig belangrijk als vergelijkingen met de eigen leeropbrengsten in eerdere schooljaren. Ook groeps specifieke analyses, bijvoorbeeld gericht op de vorderingen van allochtone leerlingen, vindt men van weinig belang. Het feit dat dergelijke functies van een leerlingvolgsysteem nauwelijks van toepassing zijn, zien Blok et al.

(2002) dan ook eveneens als een aanwijzing dat op veel scholen de kwaliteitszorg nog in de kinderschoenen staat. Dit wordt bevestigd door de Inspectie van het Onderwijs. Slechts ongeveer 30% van de basisscholen heeft een systeem van kwaliteitszorg dat voldoet aan de minimale eisen die de inspectie stelt. Om dit oordeel te verkrijgen moeten scholen in ieder geval voldoen aan de eis dat de school streefdoelen heeft geformuleerd voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten en aan de eis dat de school systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs bepaalt. Het aantal scholen dat herkenbaar en op systematische wijze invulling geeft aan alle vijf indicatoren van kwaliteitszorg die de inspectie hanteert, ligt op ongeveer 5% (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Curriculum

Tachtig procent van de scholen beschikt over een leerstofaanbod dat voldoet aan de eisen die de inspectie daaraan stelt. Dit betekent onder meer, dat het aanbod specifieke afstemming op verschillen tussen leerlingen mogelijk maakt. Ongeveer 90% van de scholen verzorgt een leerstofaanbod dat de kerndoelen voor Nederlandse taal in voldoende mate dekt. Bij rekenen nadert dit zelfs de 100% (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Uit oogpunt van preventie van problemen bij aanvang van het formele onderwijs gaat steeds meer aandacht uit naar het onderwijs in de kleuterbouw. In de groepen 1 en 2 zouden de kinderen systematisch moeten worden voorbereid op het formele onderwijs, met name op het gebied van taal en rekenen. Het gaat dan om het besteden van aandacht aan de woordenschatontwikkeling, het fonemisch bewustzijn, auditieve en visuele vaardigheden en het getalbegrip. Gemiddeld wordt door 88% van de scholen aan deze activiteiten in de kleuterbouw aandacht besteed. De verschillen tussen de scholen zijn echter groot.

Wat de doorgaande lijn in het leerstofaanbod betreft, is dit op tweederde van de scholen niet sterk genoeg. Scholen blijken met name moeite te hebben met de overgang van de kleutergroepen naar groep 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Ongeveer 90% van de leerkrachten wisselt vrijwel nooit tussen onderbouw- en bovenbouwgroepen en de 'bouwen' weten vaak weinig van elkaar. Deze zaken dragen evenmin bij aan de versterking van de doorgaande lijn (Marreveld, 2002). Ook is er nog nauwelijks sprake van taalbeleid, waarin het onderwijs in het Nederlands als eerste taal, in het Nederlands als tweede taal en het onderwijs in eigen taal en cultuur qua didactiek en methodiek op elkaar zijn afgestemd. Dit gebeurt slechts op 8% van de scholen (Reezigt et al., 2002).

Tijd en organisatie

Volgens de inspectie lukt het bijna alle scholen hun leerlingen voldoende leertijd aan te bieden. Nadere analyse wijst uit, dat scholen met veel onvervulde vacatures en/of zieke leerkrachten waarvoor de scholen geen vervangers kunnen vinden, lager scoren dan scholen die minder gehinderd worden door deze problematiek (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

In de groepen 4, 6 en 8 besteden leerkrachten gemiddeld 60% van de beschikbare tijd aan taal, lezen en rekenen (Van der Veen, Van der Meyden en Ledoux, 2002). De meeste scholen weten onnodig tijdverlies tegen te gaan en de geplande tijd en de verdeling daarvan over de verschillende leer- en vormingsgebieden af te stemmen op de behoeften van hun leerlingen. Op driekwart van de scholen stemmen leerkrachten de leertijd ook af op individuele onderwijsbehoeften van de leerlingen.

In het inspectieonderzoek zijn de scholen beoordeeld op het hanteren van een differentiatie-model. Van scholen mag men volgens de inspectie verwachten, dat zij in hun beleid een differentiatie-model hanteren waarbij in elk geval voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde de groepeeringsvormen, de leerstof en de leer- en hulpmiddelen afhankelijk van leerprestaties en gedragskenmerken kunnen variëren en dat scholen hun differentiatie-model evalueren.

Het blijkt dat slechts ruim een kwart van de scholen een voldoende of goed differentiatie-model hanteert. Deze scholen hebben de mogelijkheid gecreëerd om binnen het totale leerstofaanbod voorrang te geven aan de (kern)doelen voor de leer- en vormingsgebieden rekenen/wiskunde en Nederlandse taal. Binnen of buiten de groep zijn er variabele groepeeringsvormen en zij scheppen voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften de mogelijkheid tot extra leertijd. Scholen realiseren dit vooral door alle leerlingen zelfstandig te laten werken, waardoor de leerkrachten extra aandacht kunnen besteden aan de leerlingen met extra onderwijsbehoeften, terwijl de relatief betere leerlingen zelfstandig verder gaan. Deze scholen scheppen verder voor en na de reguliere lessen, indien nodig, extra tijd voor instructie en oefening, bijvoorbeeld in de vorm van huiswerk. Verder bieden de leerkrachten op deze scholen remedial teaching binnen de eigen groep. De leer- en hulpmiddelen maken gedifferentieerd onderwijs mogelijk bij rekenen/wiskunde en technisch lezen (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Ook maken scholen helaas nog vaak gebruik van onwenselijke differentiatie-modellen. Bij lezen wordt door een kleine 60% van de scholen gewerkt met niveaugroepen en door 53% met individuele leertrajecten (Reezigt et al., 2002).

10.4.2 Aanvullende maatregelen binnen het regulier onderwijs

Procedure

Het is van belang, dat de school over een duidelijke procedure beschikt waarin is vastgelegd welke stappen achtereenvolgens doorlopen worden wanneer uit de toetsresultaten naar voren komt dat een leerling uitvalt.

In 2000 beschikte 91% van de scholen over een dergelijke procedure. Nadat een probleem bij een leerling gesignaleerd is, wordt de verantwoordelijkheid voor deze leerling vrij snel bij de groepsleerkracht weggehaald. De extra zorg en tijd vinden veelal buiten de groep plaats. Tevens worden extra zorg en tijd veelal pas in tweede instantie systematisch vertaald in handelingsplannen. Hiermee lijkt geen recht gedaan te worden aan de intentie van het WSNS-beleid om zwakke leerlingen zo mogelijk binnen de groep te houden. Evenmin spreekt hier realisatie van het kernthema 'centraal stellen van de groepsinstructie' uit (Reezigt et al., 2002).

10.4.3 Adaptief onderwijs

In deze paragraaf wordt de stand van zaken beschreven ten aanzien van het realiseren van adaptief onderwijs in de groep. De gegevens zijn geordend in de drie hoofdrubrieken, zoals in paragraaf 10.3 onderscheiden: pedagogische activiteiten, instructieactiviteiten en remediërende activiteiten.

Pedagogische activiteiten

De eerste dimensie van adaptief onderwijs betreft het pedagogisch handelen van de leerkracht. Hieronder valt de bereidheid van de leerkracht om verschillen tussen leerlingen te accepteren. Tevens gaat het om de pedagogische interactie tussen leerkracht en leerling. Dit laatste omvat zowel het stimuleren van het zelfvertrouwen en gevoelens van competentie van de leerling als het activeren tot leren, door het bevorderen van een zelfstandige leerhouding en zelfmanagement bij leerlingen.

Een eerste vereiste voor het realiseren van adaptief onderwijs is een leerkracht die verschillen tussen leerlingen als een gegeven accepteert. Aan deze voorwaarde lijkt te worden voldaan. Reezigt et al. (2002) vinden een gemiddelde score op de attitudeschaal 'de mate waarin de leerkracht verschillen tussen leerlingen accepteert' van .64 voor de leerkrachten van de groepen 1 tot en met 4. Gegeven de range van deze schaal, die loopt van -1 tot 1, is dit een hoge score. Het is wel zo, dat deze acceptatie geleidelijk iets afneemt naarmate de kinderen in een hogere groep zitten (Reezigt et al., 2002).

Het accepteren van verschillen is een onderdeel van het pedagogisch klimaat in de groep, evenals het creëren van een veilige en structurerende leeromgeving. Als het pedagogisch klimaat in de groep niet goed is, zal van leren weinig terecht komen. Op de Nederlandse basisscholen is deze conditie ruim-

schoots aanwezig. Veiligheid en ondersteuning ligt op een hoog niveau (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Dit blijkt ook uit de gemiddelde score op de leerkracht-leerlinginteractieschaal 'de mate waarin de leerkracht het zelfvertrouwen en gevoelens van competentie bij de leerlingen bevordert' (.68; range 0-1) (Reezigt et al., 2002).

Wat het activeren van leren door het bevorderen van een zelfstandige leerhouding betreft, is de gemiddelde score voor de leerkrachten van de groepen 1 tot en met 4 precies halverwege het schaalbereik (.50). Er zijn grote verschillen in de mate waarop de afzonderlijke maatregelen door leerkrachten worden uitgevoerd. Zo geven veel leerkrachten (84%) aan, dat leerlingen zelf regelmatig of vaak fouten in hun eigen werk kunnen opsporen en dat ze het werk met de leerling samen bespreken (80%). Nog geen 30% van de leerkrachten bespreekt met een leerling zijn eigen beoordeling. Het laten bijhouden door de leerlingen zelf van wat ze gedaan hebben, wordt door slechts 7% van de leerkrachten gedaan. De inspectie constateert dan ook, dat leerkrachten nog altijd moeite hebben hun leerlingen te stimuleren tot zelfstandigheid en tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor het leren (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Het activeren van zelfmanagement door het inrichten van een exploratieve leeromgeving waarin dit mogelijk is komt veel vaker voor (Reezigt et al., 2002). Toch stelt de inspectie, dat er nog steeds ruimte is voor verbetering van de leeromgeving in scholen en lokalen.

Instructieactiviteiten

Bij de instructieactiviteiten kan onderscheid worden gemaakt tussen instructietijd, instructiekwaliteit en in differentiatie in tijd en aanbod.

Instructietijd. De leerkracht kan ervoor zorgen dat de beschikbare leertijd zo optimaal mogelijk wordt benut door het leerproces zonder overbodig tijdverlies te organiseren (*klassenmanagement*) en het toebedelen van de juiste hoeveelheid instructietijd door de instructie af te stemmen op het leertempo van de leerlingen (*spacing*).

Op ongeveer 70% van de scholen zijn de leerkrachten in alle groepen van de onderbouw goede klassenmanagers. In de groepen 3 en 4 is gemiddeld in ongeveer 70% van de gevallen het tempo van de les aanvaardbaar, is de inhoud van de les goed afgestemd op het niveau van de leerlingen en weet de leerkracht de tijd die besteed wordt aan de verschillende onderdelen zodanig te verdelen, dat de leerlingen geconcentreerd bezig zijn/blijven (Reezigt et al., 2002). Op bijna alle scholen tonen leerlingen een grote mate van betrokkenheid en taakgerichtheid (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Instructiekwaliteit. In het onderzoek van Reezigt et al. (2002) is nagegaan in welke mate leerkrachten werken volgens het model voor directe of expliciete instructie. In de groepen 3 en 4 wordt bij technisch lezen door 49 respectievelijk

43% volgens dit model gewerkt. De leerkrachten scoren het beste in de fasen 'interactieve groepsinstructie', 'begeleide inoefening' en 'verwerking'. In deze fasen werkt de meerderheid van de leerkrachten aan de meeste zaken die in die fasen thuishoren. Duidelijk lager scoren de leerkrachten in de fasen 'voorbereidende activiteiten' en 'afsluitende activiteiten'.

Scholen maken nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden de motivatie van de leerlingen verder te vergroten. Leerlingen krijgen op ongeveer de helft van de scholen onvoldoende gelegenheid tot samenwerking en tot zelfstandig gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) (Inspectie van het Onderwijs, 2003). De inspectie stelt, dat het didactisch handelen van leerkrachten die lesgeven in de onderbouw van de basisschool vaker voldoet aan de eisen die de inspectie stelt, dan dat van hun collega's uit de groepen 5 tot en met 8. Dat geldt voor de structuur van de lessen, de gerichtheid op actieve betrokkenheid van de leerlingen en de aandacht voor leerstrategieën.

Differentiatie. In het onderwijsverslag over 2002 stelt de inspectie dat 35% van de onderwijsgeevenden het onderwijs goed afstemt op de verschillen tussen leerlingen. Op zo'n 60% van de scholen slagen de leerkrachten er nog niet in hun lessen af te stemmen op verschillen in tempo en niveau van hun leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Ook Reezigt et al. (2002) constateren dat leerkrachten zich wel degelijk bewust zijn van het feit dat ze onderwijs geven aan een heterogene groep leerlingen. In de selectie van werkwijzen in de klas en activiteiten voor de leerlingen maken de leerkrachten echter geen verschil tussen de verschillende leerlingen. Ongeveer driekwart van de geobserveerde lessen kon getypeerd worden als een klassikale les, waarin alle leerlingen precies dezelfde leerstof is aangeboden. Meer specifiek voor groep 4 vonden Hofman en Guldemond dat tweederde van de leerkrachten die achterstandsleerlingen in hun groep hebben, geen specifieke onderwijsaanpak voor hun leerlingen hanteren (Hofman & Guldemond, 1999).

Uit een secundaire analyse van de gegevens van de vierde meting uit het PRIMA-cohortonderzoek (Roeleveld et al., 2001) komt naar voren, dat meer leerkrachten erin slagen te differentiëren in de verwerkingsfase dan in de instructiefase. Tijdens de instructie worden twee vormen van differentiatie het meest toegepast: zwakke leerlingen verlengde instructie en extra begeleide inoefening geven. Het overslaan van de mondelinge instructie bij de heel goede leerlingen is nog heel weinig gangbaar. In de verwerkingsfase komen de differentiatievormen: 'zwakke leerlingen ondersteunen bij de opdrachten' en 'goede leerlingen extra opdrachten laten maken', het meest voor.

Wanneer we kijken naar de scores die leerkrachten zichzelf toekennen bij differentiatie, ontstaat er in eerste instantie een iets positiever beeld. De mate van differentiatie door leerkrachten in de groep is door Reezigt et al. (2002) in kaart gebracht met een Raschschaal, waarvan de 11 items een op-

klimmende moeilijkheidsgraad te zien geven. Er zijn drie differentiatiestadia onderscheiden waarin ten aanzien van steeds meer componenten van het onderwijsleerproces door de leerkracht gedifferentieerd wordt. In het eerste stadium is er in principe aan de voorwaarden voor variëren van het onderwijs voldaan, doordat er een gevarieerd aanbod voor zowel zwakke als (hoog)begeefde leerlingen beschikbaar is. In het tweede stadium zijn er maatregelen getroffen (onder andere in de werkvorm) om bij het doorlopen van de leerstof de niveau- en tempoverschillen van de leerlingen op te vangen. In het derde stadium worden extra acties ondernomen en wordt tegemoetgekomen aan specifieke behoeften van leerlingen, ook in de instructie.

Uit de resultaten blijkt dat de leerkrachten van alle groepen zich gemiddeld in het tweede differentiatiestadium bevinden: de voorwaarden voor differentiatie zijn aanwezig en er zijn maatregelen getroffen om de niveau- en tempoverschillen op te vangen. In de groepen 1, 2 en 4 is op gemiddeld 7 van de 11 items positief gescoord. In groep 3 is op gemiddeld 8 van de 11 items positief gescoord.

Ook is door Reezigt et al. (2002) een nieuwe vragenlijst ontwikkeld waarin nieuwe inzichten over omgaan met verschillen verwerkt zijn: het stellen van minimumdoelen voor alle leerlingen; werken met flexibele groepeeringsvormen binnen de heterogene groep; structureel geven van verlengde instructie aan de zwakke leerlingen; expliciet activeren van het leerproces, enzovoort. De leerkrachten van de groepen 1 tot en met 4 scoorden gemiddeld steeds .50 op deze schaal. De auteurs melden dat uit ervaring bekend is, dat gebruikmaken van zelfpercepties van leerkrachten een overschatting van het feitelijk gedrag van ongeveer 10% te zien geeft. Dit incalculerend concluderen Reezigt et al. (2002), dat convergent differentiëren in de onderbouw van het regulier basisonderwijs nog zwak is. Deze bevinding komt dicht in de buurt van het percentage van 35% waar de inspectie op uitkomt. Dit beeld vinden we tevens terug ten aanzien van het afstemmen van het onderwijsaanbod op verschillen tussen leerlingen. Dit wordt gemiddeld slechts door minder dan de helft van de leerkrachten gedaan (Reezigt et al., 2002).

Remediërende activiteiten

Door de kennis die er bestaat over veelvoorkomende problemen bij het leren lezen en rekenen, over effectief instructiegedrag en over verschillen in tijd die kinderen nodig hebben om te leren, kan en moet de nadruk bij adaptief onderwijs liggen op preventie. Wanneer blijkt dat sommige kinderen, ondanks de preventieve maatregelen, de gestelde minimumdoelen niet op tijd bereiken, zal alsnog remediëring moeten plaatsvinden. Hierbij is het van groot belang dit in een zo vroeg mogelijk stadium te doen, zodat de leerling de aansluiting bij de groep niet verliest. Alle interventies zijn volgens de meest recente inzichten over omgaan met risicoleerlingen dan ook gericht op het zo snel mogelijk herstellen van de aansluiting met de groep en daarmee op het

behalen van ten minste de minimumdoelen. Hierdoor kan de leerling blijven profiteren van alle voordelen die het werken in een heterogene groep biedt en krijgen kinderen een tweede kans om succeservaringen op te doen.

Vroegtijdig en gericht ingrijpen zodra een leerling achterop raakt, vraagt om regelmatige toetsing en een procedure over hoe te handelen wanneer sommige leerlingen de doelen voor een bepaalde periode niet gehaald hebben. Het eerder genoemde model voor planmatig werken onderscheidt in deze procedure vijf fasen: het signaleren van problemen (toetsen afnemen/observeren); het analyseren van problemen; het voorbereiden van oplossingen (diagnostiseren); het toepassen van oplossingen (uitvoeren groeps- en individuele handelingsplannen) en het evalueren (Kool & Van der Leij, 1985).

Om na te gaan in welke mate de leerkrachten in het basisonderwijs bij technisch lezen werken volgens het model voor planmatig werken, is door Houtveen (1994) een Raschschaal geconstrueerd (24 items).

Uit het onderzoek van Reezigt et al. (2002) blijken behoorlijke verschillen in de mate van planmatig werken tussen de leerkrachten van de groepen 1 en 2 enerzijds en van de groepen 3 en 4 anderzijds. De leerkrachten van groep 1 en 2 scoren gemiddeld op de eerste vijf items van de schaal positief. In groep 1 en 2 worden de signaleringsgegevens van de leerlingen zodanig geregistreerd, dat de leerkracht in één keer een overzicht heeft van de gehele groep. De leerkracht gaat naar aanleiding van de signaleringsgegevens na, welke stof in de groep aan bod is geweest. De leerkrachten registreren de signaleringsgegevens zodanig, dat eerdere gegevens met de huidige vergeleken kunnen worden. Dit impliceert dat de leerkrachten van groep 1 en 2 nog slechts een begin hebben gemaakt met het uitvoeren van activiteiten binnen de eerste drie fasen van het model voor planmatig werken.

Hoewel de leerkrachten van groep 2 gemiddeld twee items hoger scoren, is het beeld in deze groep in die zin hetzelfde, dat ook hier de activiteiten betrekking hebben op de eerste drie fasen van het model voor planmatig werken.

De leerkrachten uit groep 3 scoren gemiddeld 13 uitspraken positief, de leerkrachten uit groep 4 scoren 10 uitspraken positief. Bij deze leerkrachten zien we op de eerste plaats dat zij *binnen* de eerste drie fasen uit het model fijnmaziger en diepgaander activiteiten uitvoeren. Op de tweede plaats zien we dat in groep 3 en 4 de leerkrachten gemiddeld activiteiten uitvoeren die thuis horen in de vierde fase van het planmatig werken: het voorbereiden van oplossingen. Deze leerkrachten stellen individuele handelingsplannen op en stellen problemen van individuele leerlingen aan de orde tijdens de leerlingbesprekingen (alleen in groep 3).

Op basis hiervan ontstaat de indruk, dat het signaleren van problemen door middel van toetsen en het registreren van deze gegevens in de onderbouw van het basisonderwijs gemeengoed is geworden. In de kleutergroepen houdt

het daarmee vooralsnog op. In de groepen 3 en 4 is al wel de stap gezet naar het maken van handelingsplannen voor een individuele leerling. Gebruikmaken van deze gegevens om het onderwijs gericht af te stemmen op de behoeften die leerlingen gegeven de toetsresultaten hebben, met het oog op de te behalen doelen, komt in het algemeen nog niet voor. Samenvattend kunnen we dan ook vaststellen, dat de cyclus van planmatig werken gemiddeld (nog) niet wordt afgemaakt (Reezigt et al., 2002).

10.4.4 Facilitering van integrale leerlingenzorg

Ten aanzien van facilitering van integrale leerlingenzorg kan onderscheid worden gemaakt tussen de coördinatie van alle maatregelen die binnen de school ondernomen worden ten aanzien van het realiseren van het continuüm van zorg, de professionalisering van alle betrokkenen, de stimulans die van het schoolbestuur uit kan gaan om een continuüm van zorg te realiseren en de samenwerking binnen de samenwerkingsverbanden WSNS.

Coördinatie

Op 88% van de scholen vindt coördinatie van de leerlingenzorg plaats (Reezigt et al., 2002). De coördinatie bestaat vooral uit het ondersteunen van de leerkrachten bij het planmatig werken, het leiden van de groeps- en leerlingbesprekingen en het coördineren van aanmeldingen van leerlingen voor onder meer remedial teaching en nader onderzoek.

Professionalisering

Een tweede faciliterende maatregel betreft het voeren van beleid ten aanzien van de professionalisering van de leerkrachten. Op 73% van de scholen werd in 2000 beleid gemaakt op dit punt. Het gaat daarbij met name om het opstellen en uitvoeren van een nascholings-/professionaliseringsplan voor leerkrachten en het houden van functioneringsgesprekken. Wel zijn de verschillen tussen de scholen groot. Op ruim een kwart van de scholen is nog geen sprake van een professionaliseringsbeleid (Van Gennip, Van Kuijk, & Van der Krogt, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2003; Reezigt et al., 2002).

Wat de inhoud van de gevolgde professionalisering betreft, worden op veel scholen extra cursussen en nascholing gevolgd, hoewel vaker door specialisten dan door leerkrachten. Het meest genoemde scholingsonderwerp op dit moment is klassenmanagement. Omgaan met gedragsproblemen scoort ook hoog.

De leerkrachten zijn nog niet erg tevreden over de feitelijke begeleiding bij het eigen werk. Bij elkaar in de klas kijken en op die manier van elkaar leren blijkt nog geen algemeen gebruik. Wel lijkt er sprake te zijn van een substantiële inzet van schoolbegeleidingsdiensten bij deskundigheidsbevordering in het team (Derrick, Ledoux, Overmaat, & Van Eck, 2001).

Dit is conform wat leerkrachten in de initiële opleiding leren. In de initiële opleiding leer je vooral een aantal voor het beroep van leerkracht relevante houdingen (open staan voor feedback; jezelf willen blijven ontwikkelen; interesse in de leerlingen, etc.), basisvaardigheden als het kunnen omgaan met een groep en basiskennis op het gebied van vakdidactiek. Voor omgaan met verschillen biedt de initiële opleiding hooguit een kennisbasis; het verwerven van vaardigheden op dit gebied vindt pas plaats gedurende de beroepspraktijk (Derriks et al., 2001). Het is volgens Derriks et al. dan ook niet verwonderlijk, dat de schoolbegeleiding zo'n grote rol speelt bij de verdere professionalisering van leerkrachten op dit gebied.

Bestuurlijke stimulans

In het kader van decentralisatie zou tevens van de schoolbesturen een stimulans verwacht mogen worden ten aanzien van het realiseren van een continuüm van zorg op de scholen. Volgens de schoolleiding is dit nog slechts op 38% van de scholen het geval (Reezigt et al., 2002).

Samenwerkingsverbanden

Gezien de vormgeving en uitvoering van het WSNS-beleid zijn er hooggespannen verwachtingen van de samenwerking binnen het samenwerkingsverband.

Bijna tweederde van de scholen voor regulier onderwijs heeft met alle scholen in het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over deskundigheidsbevordering, ambulante begeleiding en verwijzing en toelating. De bijdrage van de speciale scholen voor basisonderwijs aan deze activiteiten is vrij groot. Meer dan de helft van deze scholen (63.3%) levert een bijdrage aan deskundigheidsbevordering van leerkrachten in het basisonderwijs. Een nog groter percentage scholen (79.8%) levert een bijdrage aan deskundigheidsbevordering op schoolniveau (Reezigt et al., 2002).

10.5 Ontwikkelingen in het realiseren van integrale leerlingenzorg

In de vorige paragraaf is vooral gerapporteerd over de actuele stand van zaken rondom de integrale leerlingenzorg. In deze paragraaf gaat het om de vraag of er sprake is van vooruitgang. Er wordt dus ingegaan op de ontwikkeling in de tijd in het realiseren van integrale leerlingenzorg. Achtereenvolgens komen de ontwikkelingen in de maatregelen op schoolniveau aan de orde, de ontwikkelingen ten aanzien van adaptief onderwijs (10.5.2) en de facilitering ten aanzien van het continuüm van zorg (10.5.3).

10.5.1 *Ontwikkeling in het nemen van maatregelen op schoolniveau*

Ontwikkelingen in planmatig werken

In de periode tussen schooljaar 1994/1995 en schooljaar 1999/2000 constateren Reezigt et al. (2002) een significante vooruitgang in de mate waarin op schoolniveau planmatig gewerkt wordt bij technisch lezen in de onderbouw. In beide schooljaren is gebruikgemaakt van hetzelfde instrument. De gemiddelde score op deze schaal steeg van .35 naar .61. Op het niveau van uitgevoerde activiteiten betekent dit, dat de gemiddelde schoolleider nu 11 van de 20 activiteiten uit de schaal positief beantwoordde, terwijl dat in 1995 voor 9 uitspraken gold. De nieuwe activiteiten betreffen het beschikken over een overzicht van einddoelen en het vaststellen van tussendoelen.

De inspectie daarentegen, constateert dat, wanneer de leerlingenzorg bij (voorbereidend) technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen tezamen wordt beoordeeld, er sinds 1998 sprake is van een neergaande lijn. Op bijna de helft van de scholen schiet de leerlingenzorg in 2002 tekort. Op deze scholen krijgen de zwakke leerlingen niet de extra hulp en ondersteuning die zij nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Deze bevinding lijkt in overeenstemming met de constatering die op basis van de gegevens uit het PRIMA-cohortonderzoek is gedaan, dat de midden- en bovenbouw van het basisonderwijs (groepen 5-8) achterblijven bij de kleuter- en onderbouw (groepen 1-4) (Blok et al., 2002; Van der Veen et al., 2002).

Op onderdelen van het model voor planmatig werken constateren Reezigt et al. (2002) ten aanzien van (voorbereidend) technisch lezen eveneens enige groei. Door alle scholen wordt op enigerlei wijze gebruikgemaakt van signaleringsinstrumenten. Dit was in 1995 ook (vrijwel) al het geval. Het percentage scholen dat hierbij gebruikmaakt van toetsen is bij de methodegebonden toetsen in deze periode toegenomen van 72 naar 83% en bij de methode-onafhankelijke toetsen van 70 naar 76%.

De kwaliteit van de registratie van de leerlingvorderingen is eveneens toegenomen. In 1995 bracht slechts 55% van de scholen de verzamelde gegevens over technisch lezen voor iedere leerling afzonderlijk onder in een overzicht (leerlingprofiel) (Houtveen, Pijl, Pijl, Reezigt, & Vermeulen, 1998). In 2000 maakte 93% van de scholen een leerlingprofiel ten aanzien van de prestaties bij technisch lezen (Reezigt et al., 2002).

In 1995 werden op tweederde van de scholen leerlingbesprekingen gehouden (Derricks, 1996), in 2000 vonden op alle scholen leerlingbesprekingen plaats (Reezigt et al., 2002). In 1995 was er slechts op 35% van de scholen sprake van planmatig opgezette leerlingbesprekingen, in die zin dat de besprekingen duidelijk zijn voorbereid en gepland. Bij deze besprekingen is tevoren bekend welke leerling aan de orde komt, wordt tevoren informatie verstrekt, worden tijdens de leerlingbesprekingen beslissingen genomen over de verde-

re aanpak (wie en wat) en worden afspraken gemaakt over het moment van evaluatie. Bovendien werden op deze scholen de resultaten van de leerlingbespreking vastgelegd (Pijl, de Jager, Pijl, Veeman, & de Vries, 1995). In 2000 werden op 96% van de scholen op een planmatige wijze leerlingbesprekingen gehouden. (Reezigt et al., 2002).

In 1997 constateerde de inspectie dat slechts eenderde van de basisscholen voldoende remedieerde. Deze scholen voerden de handelingsplannen ook daadwerkelijk uit en gebruikten daarbij ten minste remediërende materialen voor rekenen/wiskunde, technisch lezen en aanpakken voor sociaal-emotionele problemen. Tevens was binnen de schoolteams op deze scholen enige specifieke deskundigheid beschikbaar voor remedial teaching.

Op de scholen die matig of onvoldoende remediëren, ontbreekt het vooral aan het aanpakken van sociaal-emotionele problemen. Opvallend is ook, dat op bijna 20% van de basisscholen de leerkrachten niet werken overeenkomstig de schriftelijk vastgelegde handelingsplannen. Op deze scholen is er een discrepantie tussen de papieren plannen en de uitvoering daarvan. Controle op de uitvoering van plannen gebeurt ook nu nog op slechts 40% van de basisscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2003; Reezigt et al., 2002).

Ten slotte constateerde de inspectie in 1997 dat slechts 40% van de basisscholen naar het oordeel van de inspectie 'voldoende' of 'goed' evalueerden. Deze scholen stellen de resultaten van de handelingsplannen vast en evalueren jaarlijks het functioneren van de interne begeleiding en het systeem van zorgverbreding op hun school. Op matig of onvoldoende evaluerende scholen blijft de evaluatie vaak beperkt tot het nagaan van de resultaten van de handelingsplannen. Een derde van de basisscholen voldeed aan geen enkele kwaliteitsindicator voor dit deelproces van zorgverbreding (Inspectie van het Onderwijs, 1997). Deze situatie is anno 2002 nauwelijks veranderd (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Curriculum

De inspectie signaleert vanaf 1998 een positieve trend in de mate waarin scholen beschikken over een aanbod dat dekkend is voor de kerndoelen. Daarentegen is er de afgelopen 5 jaar geen winst geboekt in de mate waarin de scholen beschikken over een doorgaande lijn in het aanbod. Integendeel, er is sprake van een daling. Scholen blijken met name moeite te hebben met de overgang van de kleutergroepen naar groep 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

In de periode tussen 1995 en 2000 is geen groei zichtbaar in de mate waarin de scholen een taalbeleid hebben waarin het onderwijs in het Nederlands als eerste taal, in het Nederlands als tweede taal en het onderwijs in eigen taal en cultuur qua didactiek en methodiek op elkaar zijn afgestemd (Reezigt et al., 2002).

Procedure

Het is van belang, dat de school over een duidelijke procedure beschikt waarin is vastgelegd welke stappen achtereenvolgens doorlopen worden wanneer uit de toetsresultaten naar voren komt dat een leerling uitvalt.

In 2000 beschikte 91% van de scholen over een dergelijke procedure. Dit is een significante groei van 14% ten opzichte van 1995 (Reezigt et al., 2002) en van 38% ten opzichte van het schooljaar 1993/1994 (Derricks & De Kat, 1997; Houtveen et al., 1998).

Extra maatregelen

In vergelijking met 1995 is er sprake van een daling van het percentage scholen waar remedial teaching wordt gegeven met 8%. Het percentage scholen dat gebruikmaakt van ambulante begeleiding daarentegen is in de periode 1995-2000 gestegen met 10% (Reezigt et al., 2002). Verdere specifieke maatregelen voor zwakke leerlingen, zoals overgangsklassen voor leerlingen die in september nog niet aan groep 3 toe zijn, observatieklassen voor het observeren van leerlingen met problemen en speciale klassen voor probleemleerlingen (eventueel voor een dagdeel) komen praktisch nergens voor. Dit is niet veranderd ten opzichte van 1995 (Reezigt et al., 2002).

10.5.2 Ontwikkelingen in adaptief onderwijs

Ontwikkeling in pedagogische activiteiten

De mate waarin leerkrachten verschillen tussen leerlingen vanzelfsprekend vinden is gelijk aan de situatie in 1995 (vgl. Houtveen et al., 1998; Inspectie van het Onderwijs, 1997) en enigszins hoger dan in 1994 (vgl. Houtveen & Booij, 1994).

Op de overige aspecten van het pedagogisch handelen van de leerkrachten hebben zich in deze periode van 5 jaar betrekkelijk grote veranderingen voorgedaan: er is een significante vooruitgang opgetreden in de mate waarin de leerkracht een zelfstandige leerhouding bevordert én in de mate waarin de leerkracht het klaslokaal zo inricht dat leerlingen een deel van hun leeractiviteiten zelf kunnen managen. De mate waarin dit gebeurt, is, met name waar het gaat om het bevorderen van een zelfstandige leerhouding, nog verre van optimaal, maar er zit groei in. Tegelijkertijd is er een significante daling met 8% opgetreden in de periode 1995-1999 in de mate waarin leerkrachten het zelfvertrouwen en gevoelens van competentie bij leerlingen bevorderen (Reezigt et al., 2002).

Ontwikkelingen in instructieactiviteiten

Instructietijd. De leerkracht kan ervoor zorgen dat de beschikbare leertijd zo optimaal mogelijk wordt benut door het leerproces zonder overbodig tijdverlies te

organiseren (*klassenmanagement*) en het toebedelen van de juiste hoeveelheid instructietijd door de instructie af te stemmen op het leertempo van de leerlingen (*spacing*).

Op ongeveer 70% van de scholen blijken de leerkrachten in alle groepen van de onderbouw goede klassenmanagers te zijn. In de periode 1995-2000 is er echter sprake van een significante daling van 10% in de mate waarin leerkrachten de tijd optimaal weten te benutten. In vergelijking met de situatie in 1995 is er eveneens een daling van het percentage van de leerkrachten dat erin slaagt de instructie goed af te stemmen op wat leerlingen aankunnen.

De scores zijn in 2000 dus wel lager dan in 1995, maar ze liggen met 70% nog steeds ruim boven het gemiddelde van de schaal (Reezigt et al., 2002).

Instructiekwaliteit. De bevindingen in de mate van werken volgens het directe of expliciete instructiemodel, zijn in 1995 en 2000 vrijwel gelijk (Reezigt et al., 2002). Naar het oordeel van de inspectie is er sinds 1998 sprake van een min of meer trendmatige positieve ontwikkeling ten aanzien van de helderheid en structuur van de instructie en de klassenorganisatie. Dit geldt met name voor de onderbouw. De inspectie stelt, dat het didactisch handelen van leerkrachten die lesgeven in de onderbouw van de basisschool vaker voldoet aan de eisen die de inspectie stelt, dan dat van hun collega's uit de groepen 5 tot en met 8. Dat geldt voor de structuur van de lessen, de gerichtheid op actieve betrokkenheid van de leerlingen en de aandacht voor leerstrategieën (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Differentiatie. De inspectie constateert, dat de mate waarin leerkrachten in hun lessen rekening houden met verschillen tussen leerlingen, de afgelopen jaren vrijwel onveranderd is gebleven (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Ook Houtveen et al. (1998) constateerden dat leerkrachten zich wel degelijk bewust zijn van het feit dat ze onderwijs geven aan een heterogene groep leerlingen. In de selectie van werkwijzen in de klas en activiteiten voor de leerlingen maakten de leerkrachten in dit onderzoek echter geen verschil tussen de verschillende leerlingen. Ongeveer driekwart van de lessen kon getypeerd worden als een klassikale les, waarin alle leerlingen precies dezelfde leerstof werd aangeboden. Ook secundaire analyse van de PRIMA-cohortgegevens leverde deze bevinding op (Derriks, 1996). Deze constatering blijven anno nu overeind (Reezigt et al., 2002; Van der Veen et al., 2002).

Remediërende activiteiten

In de periode 1995 en 2000 is er sprake van een significante groei ten aanzien van planmatig werken in de groepen 1 en 3 (Reezigt et al., 2002). Hoewel dit positief te duiden is, wordt de gehele cyclus van planmatig werken echter (nog) niet afgemaakt. Hierin is in de periode tussen 1995 en 2002 geen verandering gekomen.

Ook over een wat langere periode gezien zijn de ontwikkelingen ten aanzien van planmatig werken (c.q. zorgverbreding) groot. Stokking constateerde in een review van onderzoek over de periode 1984-1990 onder meer dat nog slechts ongeveer 30% van de leerkrachten toetsen afnam bij zwakke leerlingen. De concreet uit te voeren activiteiten bij problemen werden nog nauwelijks vastgelegd of geëvalueerd (Stokking, 1992). In dit opzicht is er tijdens een periode van ongeveer 10 jaar veel veranderd.

10.5.3 Ontwikkelingen in facilitering van integrale leerlingenzorg

Coördinatie

Op het gebied van coördinatie van de leerlingenzorg hebben de scholen een snelle ontwikkeling doorgemaakt. In 1987 constateerde de inspectie nog dat op slechts 37% van de scholen iemand verantwoordelijk was voor de 'specifieke hulp aan leerlingen'. In de meeste gevallen was dit de remedial teacher (Inspectie van het Onderwijs, 1987). De functie van intern begeleider of coördinator leerlingenzorg bestond nog niet. In 1995 was er op 78% van de scholen sprake van coördinatie van de leerlingenzorg. In 2000 is dit percentage toegenomen met 10% tot 88%. Het verschil met de stand van zaken in het schooljaar 1994/1995 is significant (Reezigt et al. 2002).

Professionalisering

Het percentage scholen dat een professionaliseringsbeleid voert, is in de periode 1995-2000 eveneens significant gegroeid en bedraagt nu 73%. In 1995 was dit nog 61% (Reezigt et al., 2002).

Voor zover het professionaliseringsbeleid specifiek is toegespitst op omgaan met verschillen, is eveneens sprake van een lichte vooruitgang. Het percentage scholen met teamsamenwerking, een gemeenschappelijke visie, coaching en deskundigheidsbevordering is toegenomen tot 73%. Dit betekent dus ook, dat er op ruim een kwart van de scholen nog geen sprake is van een professionaliseringsbeleid met betrekking tot omgaan met verschillen (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Wat de inhoud van de gevolgde professionalisering betreft worden op veel scholen extra cursussen en nascholing gevolgd, hoewel vaker door gespecialiseerde leerkrachten dan door groepsleerkrachten. Het meest genoemde scholingsonderwerp op dit moment is klassenmanagement. Omgaan met gedragsproblemen scoort ook hoog.

De leerkrachten zijn nog niet erg tevreden over de feitelijke begeleiding bij het eigen werk. Bij elkaar in de klas kijken en op die manier van elkaar leren blijkt nog geen algemeen gebruik. Zoals hiervoor vermeld, lijkt er wel sprake te zijn van een substantiële inzet van schoolbegeleidingsdiensten bij deskundigheidsbevordering in het team (Derriks et al., 2001).

Bestuurlijke stimulans

In vergelijking tot 1995 is het percentage scholen dat vanuit zijn bestuur een inhoudelijke stimulans ervaart nauwelijks gegroeid. Dit percentage blijft hangen rond ongeveer eenderde van de scholen (Reezigt et al., 2002).

Samenwerkingsverbanden

De samenwerking tussen scholen in de samenwerkingsverbanden daarentegen is in dezelfde periode wel verder toegenomen. Afspraken over deskundigheidsbevordering, ambulante begeleiding, verwijzing en toelating gelden op bijna tweederde van de scholen voor regulier basisonderwijs voor alle scholen binnen het samenwerkingsverband. Dit is een toename met 9% ten opzichte van 1995 (Reezigt et al., 2002).

10.6 Effecten bij de leerlingen

In deze paragraaf brengen we in beeld welke effecten adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg hebben op de cognitieve en de niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Tevens is de samenhang nagegaan tussen integrale leerlingenzorg met zittenblijven en verwijzen in de onderbouw en met groeps grootte en het leerkrachtentekort.

10.6.1 Effecten op de cognitieve ontwikkeling

Reezigt et al. (2002) hebben onderzoek gedaan naar effecten van integrale leerlingenzorg op de cognitieve ontwikkeling bij voorbereidend lezen (groep 1 en 2) en technisch en begrijpend lezen (groep 3 en 4). In dit onderzoek is nagegaan welke aspecten van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg samenhangen met de leerwinst in een schooljaar. Bij voorbereidend lezen bleek 20% van de variantie in groep 1 en 26% in groep 2 verklaard te kunnen worden door kenmerken die op het niveau van school en klas een rol spelen. In groep 3 nam bij zowel technisch als bij begrijpend lezen de invloed van school- en klaskenmerken af tot ongeveer 12% en in groep 4 was deze invloed bij zowel technisch als begrijpend lezen nog maar 6%. Naarmate de leerlingen een klas hoger komen treedt dus een halvering op van de hoeveelheid variantie die nog door school- en klaskenmerken verklaard kan worden. De invloed van school en klas is in groep 1 en 2 het grootst.

Hoewel de effecten van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg in elke groep niet steeds volledig gelijk zijn, en ook niet steeds dezelfde richting uitwijzen, blijken de volgende maatregelen voor adaptief onderwijs regelmatig samen te gaan met leerwinst op het gebied van voorbereidend, technisch en begrijpend lezen: 'verschillen tussen leerlingen vanzelfsprekend vinden', 'de

organisatie van de instructie', 'het werken volgens het model van directe instructie'; 'planmatig werken in de groep' en 'differentiatie'.

Op het gebied van integrale leerlingenzorg op schoolniveau blijken vooral 'planmatig werken in het team', 'het volgen van vaste procedures voor leerlingen met problemen', 'het treffen van maatregelen voor jonge kinderen' en 'de mate van samenwerking in het samenwerkingsverband' gepaard te gaan met leerwinst op het gebied van voorbereidend, technisch en begripelijk lezen.

Jepma betoogt dat wanneer in het regulier onderwijs ook risicoleerlingen worden opgevangen, dit de onderwijskansen van risicoleerlingen bevordert. Uit zijn onderzoek blijkt, dat de cognitieve ontwikkeling van risicoleerlingen in het regulier basisonderwijs positiever verloopt dan in het speciaal basisonderwijs (Jepma, 2003).

10.6.2 Effecten op de niet-cognitieve ontwikkeling

Uit diverse onderzoeken is bekend, dat de prestaties van de leerlingen in belangrijke mate door kenmerken van de leerlingen zelf worden verklaard. De directe invloed van de kenmerken van school en klas blijft beperkt tot hooguit 26% van de verschillen tussen leerlingen. Uit deze verhouding tussen de invloed van school- en klaskenmerken enerzijds en leerlingkenmerken anderzijds trekt men doorgaans de conclusie dat de invloed van de school en klas maar beperkt is. Wij zijn het hier maar gedeeltelijk mee eens. Het is immers redelijk om te veronderstellen dat een aantal individuele leerlingkenmerken op zich ook weer vatbaar is voor het pedagogisch en didactisch handelen op school- en klasniveau. Dit geldt uiteraard niet voor kenmerken zoals leeftijd en geslacht, maar op kenmerken zoals concentratie, motivatie en interesse, prestatie- en resultaatgerichtheid, werkhouding en sociaal-emotionele ontwikkeling zouden onderwijsgevers en schoolleiders invloed moeten kunnen uitoefenen.

Door Reezigt et al. (2002) is in hun onderzoek nagegaan hoe groot de invloed van het pedagogisch en didactisch handelen op deze niet-cognitieve kenmerken kan zijn. Wanneer deze aspecten nu op zich weer samenhangen met de leesprestaties van de leerlingen, dan kan daarmee de invloedssfeer van de school en de klas vergroot worden. School- en klaskenmerken kunnen dan immers indirect, via niet-cognitieve leerlingkenmerken, invloed uitoefenen op de prestaties van de leerlingen. Uit het onderzoek blijkt, dat resultaatgerichtheid, werkhouding en sociaal-emotionele ontwikkeling geen significant verband vertonen met de leesprestaties. Anders ligt dit bij concentratie, motivatie en interesse en prestatiegerichtheid. In een aantal leerlinggroepen blijken deze aspecten van de niet-cognitieve ontwikkeling van kinderen een significante invloed te hebben op de leesprestaties van de leerlingen. Volgens de onderzoekers is er dan ook alle re-

den om na te gaan of deze variabelen vatbaar zijn voor de invloed van school en klas.

Met behulp van multiniveau regressie-analyse is nagegaan welk deel van de variantie in de verschillende niet-cognitieve leerlingkenmerken verklaard kan worden op klas- en schoolniveau. Het bleek dat over de groepen 1 tot en met 4 heen tussen de 9 en 33,3% van de variantie in niet-cognitieve leerlingkenmerken verklaard kan worden door kenmerken op het niveau van school en klas. Het overgrote deel hiervan wordt verklaard op het niveau van de klas.

Voor de leesprestaties is het vooral van belang om de percentages door klasfactoren te verklaren variantie bij concentratie, motivatie en interesse en prestatiegerichtheid te bezien.

Het blijkt dat school- en klassenfactoren tezamen ruim 9% van de verschillen in de concentratie, motivatie en interesse van leerlingen kunnen verklaren. Dit is geen erg grote invloed, maar het valt toch niet te verwaarlozen. Ruim tweederde van deze 9% kan op het niveau van de klas beïnvloed worden en ruim een kwart op het niveau van de school. Verder blijkt dat de kenmerken van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg zoals in dit hoofdstuk beschreven, slechts een fractie van de te verklaren variantie voor hun rekening nemen. Er zijn dus nog andere factoren in het spel als het gaat om het beïnvloeden van de concentratie, motivatie en interesse van leerlingen. Twee kenmerken van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg blijken significant verband te houden met verschillen in concentratie, motivatie en interesse: het werken met vaste homogene groepen (-.10) en het treffen van maatregelen voor hoogbegaafde leerlingen (.07).

School- en klassenfactoren kunnen tezamen 17% van de verschillen in de prestatiegerichtheid van leerlingen verklaren. Dit is een respectabele hoeveelheid te beïnvloeden variantie. Bijna de volledige hoeveelheid van deze variantie kan op het niveau van de klas beïnvloed worden. Slechts een fractie (.05%) resteert voor het schoolniveau. Ook nu blijkt weer dat de kenmerken van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg slechts een klein deel van de te verklaren variantie op groepsniveau voor hun rekening nemen. Alleen het werken in vaste homogene niveaugroepen levert een significante (-.09) bijdrage. Er zijn ook hier dus nog andere factoren in het spel als het gaat om het beïnvloeden van de prestatiegerichtheid op het niveau van de klas.

De te verklaren variantie op schoolniveau wordt volledig verklaard door planmatig werken in het team (.07) en door samenwerking met andere scholen in het WSNS-samenwerkingsverband (.07).

Hoewel de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen geen verband houdt met leesprestaties, is een goede sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in het kader van WSNS voor veel scholen een doel op zichzelf. Tegen deze achtergrond is het aardig nog te vermelden, dat in het onderzoek

van Reezigt et al. (2002) school- en klassenfactoren tezamen maar liefst eenderde van de variantie in de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in de onderbouw van het basisonderwijs blijken te verklaren. Dat is van groot belang omdat hieruit duidelijk wordt dat de school een belangrijke bijdrage kan leveren aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van haar leerlingen. De klassenfactoren zijn van groter belang (30.4%) dan de schoolfactoren (3.8%). De variabelen met betrekking tot adaptief onderwijs in de klas blijken echter maar een gering deel hiervan (4%) voor hun rekening te nemen. Met name de organisatie van de instructie en het werken met homogene niveaugroepen spelen hierin een respectievelijk positief (.14) en negatief (-.19) significante rol. Op schoolniveau valt bijna 4% van de variantie in sociaal-emotionele ontwikkeling te verklaren. Positief is dat al deze variantie verklaard wordt door de integrale leerlingenzorgvariabelen. Vooral het treffen van maatregelen voor (hoog)begaafde leerlingen en het hebben van vaste procedures voor leerlingen met problemen spelen een significante en respectievelijk positieve (.11) en negatieve (-.14) rol (Reezigt et al., 2002).

10.6.3 Samenhang met zittenblijven, verwijzen, groepsgrootte en leerkrachtentekort

Van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg worden samenhangen met de prestaties en de niet-cognitieve ontwikkeling van kinderen verwacht. Maar een school die goed slaagt in het realiseren van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg, zou ook resultaten moeten kunnen laten zien die zittenblijven en verwijzen naar het speciaal onderwijs betreffen. Zittenblijven en verwijzen zijn beide gebeurtenissen in de schoolloopbaan van kinderen die geheel (zittenblijven) of op zijn minst gedeeltelijk (verwijzen) samenhangen met het leerstofjaarklassensysteem. Een kind blijft zitten als het niet aan de eisen van het volgende leerjaar voldoet, maar als er een meer vloeiende overgang mogelijk is tussen leerjaren is zittenblijven niet nodig. Een kind wordt verwezen als de school niet tegemoet kan komen aan zijn of haar specifieke problemen; maar kan een school een groter scala aan problemen hanteren, dan wordt verwijzen minder nodig.

Reezigt et al. (2002) hebben via de schoolleider gegevens verzameld met betrekking tot de leerlingen uit groep 1 tot en met 4 in het schooljaar 1998/1999. Zittenblijven in de onderbouw komt op 88% van de onderzochte scholen voor. Er is verschil in de groepen onderling: zittenblijven wordt het meest toegepast in groep 2 en groep 3. Groep 2 is de groep waar relatief gezien de meeste scholen (88%) één of meer kinderen laten doubleren ('kleuterschoolverlenging' geven). Doubleren in groep 1 komt veel minder algemeen voor, namelijk op 37% van de scholen. In groep 3 komt zittenblijven voor op 69% van de scholen en in groep 4 op 53% van de scholen. Het percentage zittenblijvers van groep 1 tot en met 4 samen varieert van 1 tot 10% van alle leerlingen uit de onderbouw, met een gemiddelde van 3.8%. Als

we uitgaan van een onderbouw met vier groepen en in elke groep 25 leerlingen, betekent dit gemiddelde dat vier leerlingen in de onderbouw zullen blijven zitten.

Verwijzen naar het speciaal onderwijs vanuit de onderbouw komt voor op 71% van de scholen. Verwijzingen concentreren zich in groep 2 (38% van de scholen verwijst kinderen uit groep 2 naar het speciaal onderwijs) en groep 4 (39% van de scholen). Verwijzingen uit groep 1 en groep 3 vinden op bijna een kwart van deze scholen plaats. Het percentage verwezen kinderen van groep 1 tot en met 4 samen varieert van 0.5 tot 7.5% van alle leerlingen uit de onderbouw, met een gemiddelde van 1.6%. Uitgaande van een onderbouw met vier groepen en in elke groep 25 leerlingen, betekent dit gemiddelde dat bijna 2 leerlingen vanuit de onderbouw naar het speciaal onderwijs verwezen zullen worden (Reezigt et al., 2002).

Het percentage zittenblijvers hangt sterk negatief (-.32) samen met de kwaliteit van de instructie van leerkrachten. Tevens is er een sterke negatieve samenhang tussen de coördinatie van de leerlingenzorg en het percentage zittenblijvers (-.37). Dit lijkt te impliceren, dat de kwaliteit van de groepsinstructie bijdraagt aan het terugdringen van het aantal zittenblijvers. Dit geldt eveneens voor een goede coördinatie van de leerlingenzorg.

Het percentage verwijzingen hangt eveneens sterk negatief samen met indicatoren van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg. Naarmate leerkrachten planmatiger werken (-.31), zij zich door de schoolleiding gesteund weten bij hun werk (-.28) en naarmate de school een sterker beleid voert inzake professionalisering in het geven van adaptief onderwijs (-.30), is het percentage verwijzingen geringer (Reezigt et al., 2002). Jepma (2003) vindt eveneens een samenhang tussen adaptief onderwijs en verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Verwezen risicoleerlingen blijken minder adaptief onderwijs genoten te hebben dan vergelijkbare niet verwezen risicoleerlingen. Bovendien vindt hij, dat hoe jonger de kinderen zijn, hoe sterker het verband is.

Er zijn geen verbanden aangetroffen tussen verwijzen en/of zittenblijven enerzijds en de grootte van de school en het gewicht van de school anderzijds (Reezigt et al., 2002). Wel blijkt uit het onderzoek van Doolaard, Annevelink, Bosker, en Cremers-van Wees (2000) dat wanneer een onderwijsgevende minder leerlingen onder zijn hoede heeft, er meer interactie plaatsvindt tussen de leerkracht en de leerlingen en met name de zwakke leerlingen. Tevens krijgen zwakke leerlingen onder deze conditie vaker individuele instructie en vaker instructie in een klein groepje. De leerlingen zijn het meest taakgericht tijdens individuele instructie en klassikale instructie en verwerking. Dit zijn de werkvormen die de leerlingen de meeste structuur bieden. Dit geldt vooral voor de jongste en zwakste leerlingen.

Tweederde van de directies van basisscholen ervaren naar eigen zeggen met

name nadelige effecten van langdurig ziekteverzuim en het tekort aan leerkrachten op de kwaliteit van het onderwijs en de leerlingenzorg. Gemiddeld ontstond ruim 40% van de vacatures in het schooljaar 2001/2002 door vrijwillig vertrek van leerkrachten (wisseling van school of vertrek uit het onderwijs). Om lesuitval te voorkomen, worden op veel scholen juist de gespecialiseerde leerkrachten ingezet in de klassen. Daar is de zwakke leerling de dupe van. Het leerkrachtentekort lijkt in die zin negatieve gevolgen te hebben voor de leerlingenzorg, daar intern begeleiders nu vaker worden ingezet om een groepsleerkracht te vervangen, hetgeen ten koste gaat van hun werkzaamheden ten behoeve van de leerlingenzorg (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

De inspectie rapporteert voorts over zwakke, maar significante negatieve verbanden tussen het leerkrachtentekort en de kwaliteit van het onderwijs op scholen. Zo vond zij zwakke maar significant negatieve verbanden tussen enerzijds ziekteverzuim, verloop onder leerkrachten en het percentage onvervulde vacatures en anderzijds de kwaliteitsoordelen van de inspecteurs over een aantal aspecten van het didactisch handelen en de leerlingenzorg. Meer specifiek gaat het dan om het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van de leerlingen, het systematisch volgen van de ontwikkelingen van de leerlingen en de zorg voor specifieke begeleiding. Daarnaast worden scholen die te kampen hebben met een groter leerkrachtentekort minder goed beoordeeld op het onderhouden van functionele interne overlegstructuren.

Ziekteverzuim en verloop onder leerkrachten blijken bovendien een zwak, maar significant negatief verband te hebben met de hoeveelheid leertijd voor leerlingen, en met een veilig en structurerend pedagogisch klimaat (Inspectie van het Onderwijs, 2002, 2003).

Vermeij, Van der ploeg, Lubberman, Van den Berg, en Klein (2003), vonden eveneens zeer zwakke verbanden tussen diverse aspecten van het leerkrachtentekort en de kwaliteit van het basisonderwijs.

10.7 Samenvatting en conclusies

Stand van zaken op schoolniveau

Aan de voorwaarden voor het realiseren van adaptief onderwijs is nog lang niet op alle scholen, op alle gebieden voldaan. Hoewel het curriculum als voldoende voor het realiseren van de kerndoelen kan worden aangemerkt, is de doorgaande lijn op tweederde van de scholen nog niet ver genoeg ontwikkeld. Ook van afstemming van aanbod en instructie tussen de verschillende personen die zich op school bezighouden met lezen (taalbeleid) is op 90% van de scholen geen sprake.

Wel is het afnemen van gestandaardiseerde toetsen op het merendeel van de scholen gemeengoed geworden. Daarmee heeft het planmatig werken op schoolniveau echter nog geen gestalte gekregen. Op schoolniveau constateren we dat er nauwelijks gespecificeerde, operationele streefdoelen gesteld worden; voorts dat er nauwelijks minimumdoelen gesteld worden die alle leerlingen dienen te behalen; ook dat de evaluatieve cyclus niet wordt afge maakt; tevens dat de beschikbare leerlinggegevens niet worden gebruikt voor het evalueren van de resultaten van de groep in relatie tot de streefdoelen en dat de leerlinggegevens niet worden gebruikt voor het verbeteren van de kwaliteit van het leerkrachtgedrag en het aanbod.

Verder wordt slechts op een kwart van de scholen gewerkt met een differentiatie model waarbij in elk geval voor taal en rekenen, de groeiperingsvormen, de leerstof en de leer- en hulpmiddelen kunnen variëren afhankelijk van leerprestaties en gedragskenmerken én waarbij scholen hun model evalueren. Echter, op meer dan de helft van de scholen komen differentiatievormen voor, die onwenselijk zijn (vaste niveaugroepen en/of individuele leerlijnen).

Ruim 90% van de scholen beschikt over een procedure waarin is vastgelegd welke stappen doorlopen worden wanneer blijkt dat een leerling uitvalt. Helaas zijn de gekozen stappen niet erg in overeenstemming met de nieuwste inzichten over omgaan met verschillen. In een vroeg stadium in de procedure worden activiteiten voor de leerling buiten de groep georganiseerd. Bovendien is veelal geen sprake van concrete handelingsplannen gericht op het bewerkstelligen van aansluiting bij de groep.

De leerlingenzorg wordt op de meeste scholen goed gecoördineerd. Maar op ruim een kwart van de scholen wordt geen beleid gevoerd ten aanzien van professionalisering van de leerkrachten bij het omgaan met verschillen.

Een kleine 40% van de scholen ervaart stimulans vanuit het schoolbestuur bij het realiseren van een continuüm van zorg in de school. Ten slotte heeft bijna tweederde van de scholen voor regulier onderwijs met alle scholen in het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de deskundigheidsbevordering, ambulante begeleiding en verwijzing en toelating.

Stand van zaken ten aanzien van adaptief onderwijs

Op de Nederlandse basisscholen is in het algemeen sprake van een veilig klimaat en een structurerende leeromgeving. Leerkrachten hebben echter nog steeds moeite hun leerlingen te stimuleren tot zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor het leren. Ook zijn de klaslokalen daarvoor nog onvoldoende ingericht.

Leerkrachten zijn goede klassenmanagers, die de beschikbare tijd goed besteden. Maar minder dan de helft van de leerkrachten hanteert het directe of expliciete instructie model. Slechts 35% van de leerkrachten stemt het onderwijs goed af op verschillen tussen de leerlingen.

Het signaleren van problemen door middel van toetsen en het registreren van deze gegevens is in de onderbouw van het basisonderwijs wel gemeengoed geworden. Maar, gebruikmaken van deze gegevens om het onderwijs gericht af te stemmen op de behoeften die de leerlingen, gegeven de toetsresultaten, hebben aan extra aanbod en/of instructie, komt te weinig voor.

Ontwikkelingen

Aan de positieve kant kunnen we melden, dat het planmatig werken op schoolniveau in de onderbouw is toegenomen. Ook is er sprake van een positieve trend in de mate waarin scholen beschikken over een aanbod dat dekking is voor de kerndoelen. Het percentage scholen dat beschikt over een duidelijke procedure ten aanzien van omgaan met verschillen is toegenomen. Hetzelfde geldt voor het percentage scholen dat een eerstverantwoordelijke voor de coördinatie van de leerlingenzorg heeft aangesteld en voor het percentage scholen dat een professionaliseringsbeleid voert.

Op leerkrachtniveau is positief dat het bevorderen van de zelfstandigheid van leerlingen significant verbeterd is. Ook is het planmatig werken in de groep in de onderbouw enigszins toegenomen.

Aan de negatieve kant staat, dat de leerlingenzorg in de bovenbouw steeds verder achterblijft. Ook is zorgwekkend, dat het percentage scholen dat een doorgaande lijn in het aanbod heeft aangebracht, afneemt.

De mate van differentiatie binnen de jaargroepen is vrijwel gelijk gebleven. Waar groei gesignaleerd wordt, is er sprake van ontwikkeling in een ongewenste richting, namelijk in de richting van vaste homogene groepen of individuele leerlijnen. Ten slotte moet geconstateerd worden, dat er geen groei zit in de mate waarin de cyclus van planmatig werken wordt afgemaakt, noch op schoolniveau, noch op groepsniveau.

Conclusies

Hoe somber ook, de conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat scholen en leerkrachten bij het omgaan met verschillen tussen leerlingen stuurloos zijn. Er is wel duidelijk sprake van een sterke wil om hieraan te werken. Dit blijkt uit de bovengenoemde positieve ontwikkelingen. Tegelijkertijd moeten we constateren, dat de vooruitgang steeds de formele, meer instrumentele aspecten van omgaan met verschillen betreft, zoals het afnemen van toetsen en het beschikken over procedures. Hoe belangrijk deze ook zijn, zolang leerlinggegevens niet in verband gebracht worden met de doelen die de school wil bereiken, noch met de kwaliteit van het gegeven onderwijs en het aanbod, vinden deze activiteiten plaats in een vacuüm. Zolang een school op operationeel niveau geen minimumdoelen heeft gesteld en niet consequent alle activiteiten die er plaatsgrijpen richt op het behalen van die doelen bij alle leerlingen, biedt het bestaan van functies en procedures geen garantie voor het bereiken van die doelen.

Literatuur

- Allen, S. (1991). Ability grouping research reviews: What do they say about grouping and the gifted? *Educational Leadership*, 48, 60-65.
- Allington, R.L. (Ed). (1995). *Teaching struggling readers. Advice for helping children with reading/learning disabilities*. Albany: International Reading Association.
- Ames, C., & Ames, R. (Eds.). (1989). *Research on motivation in education. Volume 3 Goals and conditions*. London: Academic Press.
- Anderson, L.M. (1989). Classroom instruction. In M.C. Reynolds (Ed.), *Knowledge base for the beginning teacher* (pp. 101-115). New York: Pergamon Press.
- Anderson, L., Stevens, D., Prawat, R., & Nickerson, J. (1998). Classroom task environments and students' task-related beliefs. *Elementary School Journal*, 83, 281-285.
- Ausubel, D.P. (1963). *The psychology of meaningful verbal learning*. New York: Grune and Stratton.
- Blok, H., & Otter, M.E. (2001). *Schoolvorderingen: Hoe leggen scholen ze vast? Een zestal schoolportretten*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Blok, H., Otter, M.E., & Roeleveld, J. (2001). *Het gebruik van leerlingvolgsystemen anno 2000*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Blok, H., Otter, M.E., & Roeleveld, J. (2002). *Leerlingvolgsystemen: Praktische lessen uit onderzoek*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Boekaerts, M. (1987). *Psychologie van de leerling en het leerproces*. Nijmegen: Dekker en van de Vegt.
- Borg, W.R. (1980). Time and school learning. In C. Denham & A. Lieberman (Eds.), *Time to learn* (pp. 33-72). Washington, DC: National Institute of Education.
- Carr, J.F., & Harris, D.E. (2001). *Succeeding with standards. Linking curriculum, Assessment and Action Planning*. Alexandria, VI: ASCD.
- Creemers, B.P.M. (1991). Review of effective teaching. *School Effectiveness and School Improvement*, 2(3), 236-260.
- Creemers, B.P.M. (1994). *The effective classroom*. London: Cassell.
- Dam, P. van, & Schoot, F. van der (1999). Professionele instrumenten voor professionele organisaties. *School & Begeleiding*, 16(4), 29-36.
- Derriks, M. (1996). *Het onderwijsaanbod voor risicoleerlingen*. Gegevens uit het PRIMA-cohort. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Derriks, M., & Kat, E. de (1997). *Risicoleerlingen voor het speciaal onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Derriks, M., Ledoux, G., Overmaat, M., & Eck, E. van. (2001). *Omgaan met verschillen. Competenties van leerkrachten en schoolleiders*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Doolaard, S., Annevelink, E., Bosker, R.J., & Cremers-van Wees, L.M.C.M. (2000). *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Formatie-inzet en differentiatie op microniveau na de eerste stap op weg naar verkleining van de groepsgrootte*. Enschede: Universiteit Twente/OCTO.
- Ellis, E.S., & Worthington, L.A. (1994). *Research synthesis on effective teaching*

- principles and the design of quality tools for educators. Technical Report no 5.* Oregon: University of Oregon.
- Farstrup, A.E., & Samuels, S.J. (2002). *What research has to say about reading instruction* (3rd ed.). Newark/Delaware: International Reading Association.
- Foorman, B.R., Francis, D.J., Shaywitz, S.E., Shaywitz, B.A., & Fletcher, J.M. (1997). The case for early reading intervention and dyslexia. In B. Blachman (Ed.), *Foundations of Reading Acquisition: Implications for early intervention* (pp. 243-265). Hillsdale/London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Gamoran, A. (1992). Is ability grouping equitable: Synthesis of research. *Educational Leadership*, 50(1), 11-17.
- Gennip, H. van, Kuijk, J. van, & Krogt, F. van der (2002). *Professionaliseringsbeleid van basisscholen*. Nijmegen: ITS.
- Hallam, S., & Toutounji, I. (1996). *What do we know about the ability grouping of pupils by ability? A research review*. London: Institute of Education, University of London.
- Hofman, R.H., & Guldemon, H. (1999). *Adaptief onderwijs en de onderwijsmethode*. Groningen: GION.
- Houtveen, A.A.M. (1994). *Onderwijs-op-maat in het basisonderwijs*. Utrecht: ISOR.
- Houtveen, A.A.M. (1997). De werkvloer. In J.L. Peschar & C.J.W. Meijer (Red.), *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid* (pp. 69-112). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Houtveen, A.A.M., & Booij, N. (1994). *Het meten van integrale leerlingenzorg: Adaptief onderwijs en schoolontwikkeling*. Utrecht: ISOR.
- Houtveen, A.A.M., Booij, N., Jong, R. de, & Grift, W.C.J.M. van de (1999). Adaptive instruction and pupil achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, 10(2), 172-193.
- Houtveen, Th., Mijs, D., Vernooy, K., Grift, W. van de, & Koekebacker, E. (2003) *Risicoleerlingen bij technisch lezen. Beschrijving en evaluatie van het project 'Beginnend lezen en omgaan met verschillen'*. Utrecht: ICO/ISOR Onderwijsresearch.
- Houtveen, A.A.M, Pijl, S.J., Pijl, Y.J., Reezigt, G.J., & Vermeulen, C.J. (1998). *Adaptief onderwijs. Stand van zaken in het WSNS-proces*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Houtveen, A.A.M., & Reezigt, G.J. (2000). *Succesvol adaptief onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Inspectie van het Onderwijs. (1987). *Schrijven, zeggen, doen*. Een inspectieonderzoek naar de toestand van het voorbereidend en aanvankelijk lezen in scholen voor basisonderwijs. Stand van zaken 1986. 's-Gravenhage: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs. (1997). *Onderwijs-op-maat*. Inspectierapport 1997-3. 's-Gravenhage: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs. (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Den Haag: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Den Haag: Sdu.
- Jepma, Y.(2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Thela Thesis.

- Kameenui, E.J., & Carnine, D.W. (Eds.). (1998). *Effective teaching strategies that accommodate diverse learners*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kindsvatter, R., Wilen, W., & Ishler, M. (1988). *Dynamics of effective teaching*. New York: Longman.
- Kool, E., & Ley, A. van der (1985). Planmatig handelen. In A. van der Ley (Red.), *Zorgverbreding. Bijdragen uit speciaal onderwijs aan basisonderwijs* (pp. 87-113). Nijkerk: Intro.
- Kounin, J.S. (1970). *Discipline and group management in classrooms*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Lohman, D.F. (1985). *Teaching higher-order skills*. Elmhurst, NJ: North Central Laboratory for Educational Research and Development.
- Marreveld, M. (2002). Mobiel blijven in het primair onderwijs. Meer plezier in een goed draaiend bedrijf. *Didactief & School*, 32(9), 8-10.
- Pearson, P.D., & Gallagher, M.C. (1983). The instruction of reading comprehension. *Contemporary Educational Psychology*, 8, 317-344.
- Pearson, P.D., & Fielding, L. (1991). Comprehension instruction. In R. Barr, M.L. Kamil, P. Mosenthal, & P.D. Pearson (Eds.), *Handbook of reading research* (Vol. 2, pp. 815-860). New York: Longman.
- Pijl, S.J., Jager, B. de, Pijl, Y.L., Veeman, L., & Vries, A.M. de (1995). *Leerlingbesprekingen in het basisonderwijs*. Groningen: GION.
- Procesmanagement WSNS. (1994). *Basisdocument WSNS-Standaards: Theoretische achtergrond en referentiekader*. Den Bosch: Procesmanagement WSNS.
- Reezigt, G.J., Houtveen, A.A.M., & Grift, W. van de (2002). *Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau*. Groningen: GION.
- Roeleveld, J., Otter, M.E., & Blok, H. (2001). *Leerlingvolgsystemen in de jaren 90*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Rosenshine, B.V. (1980). How time is spent in elementary classrooms. In C. Denham & A. Lieberman (Eds.), *Time to learn* (pp. 107-126). Washington, DC: National Institute of Education.
- Rosenshine, B.V., & Berliner, D. (1978). Academic engaged time. *British Journal of Teacher Education*, 4, 3-16.
- Rosenshine, B.V., & Meister, C. (1997). Cognitive strategy instruction in reading. In S. Stahl & D.A. Hayes. (Eds.), *Instructional models in reading* (pp. 85-109). Mahwah, NJ: The Guilford Press.
- Rosenshine, B.V., & Stevens, R. (1986). Teaching functions. In M.C. Wittrock (Ed.), *Handbook of research on teaching* (3rd ed., pp. 376-392). New York: Macmillan.
- Slavin, R.E. (1987). Ability grouping and achievement in elementary schools. *Review of Educational Research*, 57, 293-336.
- Slavin, R.E. (1996) *Education for All: Contexts of learning*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Slavin, R., Madden, N.A., Karweit, N.L., Dolan, L., & Wasik, B.A. (1992). *Success for All: A relentless approach to prevention and early intervention in elementary schools*. Arlington, VA: Educational Research Service.
- Smith, E. (1976). Implementation of the self-schedule system: The teachers' perspective. In M.C. Wang (Ed.), *The self-schedule system for instructional-learning*

- management in adaptive school learning environments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, Learning Research and Development Center.
- Snow, C.E., Burns, S., & Griffin, P. (Eds.). (1998). *Preventing reading difficulties in young children*. Washington, DC: National Academy Press.
- Stevens, L.M. (1998). *Overdenken en doen*. Den Haag: PMPO.
- Stokking, K.M. (1992). *Wijkende condities. Differentiatie en zorgverbreding in het basisonderwijs: Onderzoek en beleid 1984-1990*. Utrecht: ISOR.
- Struiksma, A.J.C. (2003). *Lezen gaat voor*. Dissertatie. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Teddlie, C., & Reynolds, D. (2000). *The international handbook of school effectiveness research*. London/New York: Falmer Press.
- Terwel, J. (1994). *Samen onderwijs maken: Over het ontwerpen van adaptief onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Veen, I. van der, Meijden, A. van der, & Ledoux, G. (2002). *School- en klaskenmerken basisonderwijs. Basisrapportage PRIMA-cohort onderzoek. Vierde meting 2000-2001*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Veenman, S. (1992). Effectieve instructie volgens het directe instructie-model. *Pedagogische Studiën*, 69, 242-269.
- Vermeij, A., Ploeg, S. van der, Lubberman, H.J.M., Berg, M.N. van den, & Klein, A.S. (2003). *Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het basis- en voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Wang, M.C. (1992). *Adaptive education strategies. Building on diversity*. Baltimore: Brookes.

11. KIJKOPERATIE

Cor J.W. Meijer

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen die de verschillende auteurs in de voorgaande hoofdstukken hebben gerapporteerd samengevat. Deze zullen waar nodig en relevant van commentaar worden voorzien in het licht van de conclusies van de andere auteurs. Allereerst gaan we in op de buitenlandse lessen (11.2). Vervolgens komt het WSNS-beleid aan de orde. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de afstemming met ander onderwijsbeleid zoals het LGF- en het achterstandenbeleid (11.3). De cijfermatige ontwikkelingen worden samengevat in paragraaf 11.4. De situatie in de samenwerkingsverbanden wordt in paragraaf 11.5 belicht. In paragraaf 11.6 wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen in scholen en klassen. Daarna zal een ordening plaatsvinden die gericht is op een analyse van de meest in het oog lopende en nijpende knelpunten die om een oplossing vragen (11.7). In het volgende hoofdstuk (12) zullen we onze blik op de toekomst richten en een reeks aanbevelingen trachten te formuleren voor overheid en veld.

11.2 Blik over de grenzen

De ontwikkelingen zoals we die in Nederland kunnen waarnemen staan natuurlijk niet op zich. Overal ter wereld houden beleidsmakers, professionals en practici zich bezig met het vraagstuk hoe het onderwijs aan leerlingen met specifieke behoeften het beste kan worden vormgegeven. Nederland heeft in dat opzicht overigens altijd al naar ontwikkelingen in andere landen gekeken, teneinde lering te trekken uit de aldaar ingezette vernieuwingen en om mogelijk foute strategieën te vermijden. In de jaren zeventig en tachtig werd in verschillende beleidsdocumenten dan ook rijkelijk verwezen naar de ontwikkelingen in Zweden, Noorwegen, Denemarken en Engeland. Later werden ook de ontwikkelingen in de VS een steeds belangrijkere bron van ideeën.

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 hebben we ons vizier op die buitenlandse ontwikkelingen gericht en op verschillende niveaus van analyse de positie van

Nederland in internationaal perspectief geschetst. In het volgende maken we een onderscheid tussen factoren op beleids- en systeemniveau (11.2.1), factoren op het niveau van de regio en de samenwerkingsverbanden (11.2.2) en factoren op het niveau van de school en de klas (11.2.3).

11.2.1 Macroniveau: beleid en onderwijssysteem

Nederland behoort binnen Europa (en vermoedelijk ook wereldwijd) tot een select groepje landen waar het plaatsnemen van leerlingen met allerlei typen problemen in aparte settings heel gewoon is. Ondanks jarenlange inspanningen is hier niet echt wat in veranderd. Integendeel, het percentage leerlingen dat in speciale scholen wordt opgevangen, hetzij in REC's hetzij in het SBO, is ongeveer gelijk gebleven in de laatste 10 à 15 jaar. WSNS heeft daar geen kentering in kunnen brengen. Dit ondanks het feit dat men tracht om delen van het systeem van speciaal onderwijs in statistieken te rekenen tot de groep 'geïntegreerde leerlingen'. De praktijk wordt in overeenstemming gebracht met het beleid door de leerlingen in het SBO officieel te laten vallen onder 'het basisonderwijs' en niet onder 'het speciaal onderwijs'.

Er zijn binnen typen van scholen voor speciaal onderwijs wel veranderingen in de deelname waar te nemen, maar de totale groep leerlingen die gesegregeerd wordt is onverminderd hoog gebleven. Niettemin is op deelterreinen, in vergelijkend opzicht althans, wel degelijk succes geboekt. Het WSNS-beleid is derhalve niet te labelen als mislukt beleid. Integendeel, tal van aspecten van het WSNS-beleid en ook van de opbrengsten daarvan, spreken, ook in internationaal opzicht, tot de verbeelding. We wijzen op de volgende kenmerken.

1. Allereerst kan gewezen worden op het systeem van de samenwerkingsverbanden. In andere landen wordt daar met respect over gesproken en ons land kan daarin een voorbeeldfunctie hebben. Basisscholen zijn nu eenmaal te klein om alle problemen in hun eentje aan te pakken en de meeropbrengst van het samenwerken met andere scholen doet zich met name gelden op het terrein van de opvang van leerlingen met problemen in de gewone school.
2. In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat het probleem van de groei in de sector van onderwijs aan leerlingen met leerachterstanden en leren/of opvoedingsmoeilijkheden met succes is aangepakt. De groei lijkt daar definitief omgebogen. Daarmee willen we de ogen niet sluiten voor de groei in de overige sectoren van speciaal onderwijs en zelfs niet voor de hypothese dat WSNS daarin een rol heeft gespeeld, maar vastgesteld kan worden dat WSNS als beleid op een deelterrein succesvol is geweest, althans als we de cijfermatige ontwikkeling in ogenschouw nemen.
3. Verder kan men vaststellen dat enkele lessen die uit een vergelijking met het buitenland kunnen worden getrokken op het terrein van voorwaarden voor meer inclusief onderwijs, in Nederland ter harte zijn genomen, zoals:

- De invoering van een financieringssystematiek die past bij de vigerende beleidsdoelstellingen. De financiering van speciale zorg moet zo zijn ingericht dat inclusie wordt beloond en segregatie wordt ontmoedigd. De systematiek van het WSNS-beleid voldoet in principe aan deze eis.
- De inbedding van het WSNS-beleid in een kader van decentralisatie. Verantwoordelijkheden voor de opvang van leerlingen met specifieke behoeften moeten daar liggen waar kennis bestaat over de aanwezige voorzieningen, waar inzicht bestaat in de zwakke en sterke kanten in de regio als het gaat om de kwaliteit van het aanbod, waar lijnen naar de verantwoordelijke actoren kort zijn, waar ‘oplossingen op maat’ kunnen worden toegepast of geïnitieerd en waar ongewenst strategisch gedrag kan worden voorkomen of tegengegaan. Pijl betoogt in hoofdstuk 3 dat de zorg voor leerlingen met specifieke behoeften en het decentralisatie-beleid elkaar ontmoeten in samenwerkingsverbanden. Een te ver doorgevoerde decentralisatie heeft echter weer nadelen, zoals uit datzelfde hoofdstuk blijkt. Scholen komen in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar te staan en dan blijkt het moeilijk de krachten te bundelen als het gaat om de zorg voor kwetsbare kinderen. Uit internationale studies blijkt dat een te groot accent op autonomie de totstandkoming van inclusief onderwijs bedreigt. De opvang van leerlingen met problemen vereist juist samenwerking en coördinatie, zeker wanneer de scholen klein zijn. Bovendien vormt een te ver doorgevoerde marktwerking in het onderwijs een directe bedreiging voor de kwetsbare leerlingen in het onderwijssysteem.
- De ombouw van scholen voor speciaal onderwijs naar ‘resource centra’ met een veelheid aan taken die uitstijgen boven de gangbare taken van speciale scholen. Langzaam maar zeker zien we in Nederland een beweging die in die richting gaat. Speciale scholen worden meer en meer betrokken bij de opvang van leerlingen in reguliere settings en ontwikkelen gaandeweg meer taken zoals de begeleiding van leerkrachten in reguliere scholen.

Naast deze ‘opbrengsten’ van WSNS in internationaal perspectief zijn er ook enkele hardnekkige knelpunten waarmee niet alleen ons land maar ook vele andere landen worstelen, zoals de volgende:

- Waar op het terrein van het primair onderwijs nog wel successen worden geboekt, vormt het secundair onderwijs een hardnekkig probleem. Daar is de opvang van leerlingen met specifieke problemen in de reguliere school nog volstrekt geen gemeengoed, zelfs niet op het niveau van de uitgangspunten, de ideeën en de filosofie.
- Het spanningsveld tussen enerzijds het streven naar een hogere output van scholen en anderzijds de positie van kwetsbare kinderen is ook in veel andere landen een probleem. Vanuit Engeland wordt gerapporteerd dat de groei van het aantal plaatsingen in speciale scholen en de toename van het aantal kinderen met ‘statements’ voor een belangrijk deel te wijten is aan

de wens om niet al te laag te scoren op de publiekelijk kenbaar gemaakte 'league tables'; scholen die laag scoren op die ranglijsten zien hun leerlingen verdwijnen naar andere scholen en worden met sluiting bedreigd (overigens is deze dreiging ook al realiteit gebleken). In een dergelijke situatie zijn scholen niet erg happig op leerlingen die het gemiddelde drukken en voor wie zij feitelijk meer werk moeten leveren.

- In relatief dichtbevolkte landen en gebieden is de bestrijding van segregatie moeilijk. Daar wordt vaker gekozen voor plaatsing in speciale scholen dan in dunbevolkte regio's en landen. Afstand, geld en organisatorische complicaties maken verwijzingen naar een speciale school in dunbevolkte gebieden en landen gecompliceerd, terwijl de alom aanwezige voorzieningen in dichtbevolkte landen en gebieden een snelle verwijzing naar een speciale school aantrekkelijk maken; dit heeft dan minder nadelige consequenties voor leerlingen, zoals reistijd, kosten en verlies van sociale contacten.

Natuurlijk zijn er ook buitenlandse lessen die men in Nederland minder ter harte heeft genomen. We noemen de volgende:

- In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen met specifieke behoeften (WSNS en LGF) en leerlingen uit achterstandssituaties (achterstandenbeleid), elk bediend vanuit een verschillend beleidsscenario, met onderscheiden organisaties, verantwoordelijkheden en geldstromen. Voor scholen en zeker voor leerkrachten is dit onderscheid theoretisch en gekunsteld. Bovendien zorgt het voor grensgevallen en bijkomende kosten (er is dan onderzoek nodig: welke leerling hoort waar thuis?). Deze lappendeken is op zichzelf een bron van ongewenste neveneffecten, nog los van een inhoudelijke beoordeling van de merites van elk beleidsdomein.
- De koppeling van middelen aan leerlingen leidt tot ongewenst strategisch gedrag. Allereerst zorgt een model van financiering op basis van individuele behoeften tot een stijging van die behoeften en bijpassende middelen (een 'needs-based' of 'input-model' van financiering). Bovendien heeft het 'rugzak'-model a priori een aantal mogelijkheden voor strategisch gedrag in zich met ongewenste gevolgen. Ouders met een kind dat problemen heeft op school willen een 'rugzak' voor hun kind; verder willen ouders zoveel mogelijk middelen in die rugzak. Scholen willen graag kinderen met veel geld in hun rugzak, maar weer niet die leerlingen die veel extra werk opleveren. Verder willen scholen niet die kinderen die geen rugzak hebben en wel veel extra werk opleveren. Ouders hebben er belang bij (en scholen evenzeer) dat kinderen in de rugzak-constructie worden ondergebracht in plaats van in het WSNS-model. Mondige ouders uit hogere milieus slagen daar beter in dan niet-mondige ouders uit lagere sociaal-economische klassen. Het Engelse voorbeeld spreekt in dit verband boekdelen (zie hoofdstuk 3). Scholen hebben geen belang bij meer werk, geen of lagere inkomsten en lagere gemiddelde prestaties, en dus geen belang bij het integreren

van de doelgroep van WSNS, maar wel bij leerlingen vanuit het LGF-circuit, tenminste als ze niet een onevenredig zware belasting met zich meebrengen. Het lijkt simpel, maar het wordt te weinig onderkend, terwijl de eerste aanwijzingen hiervoor, ook in Nederland, onmiskenbaar aanwezig zijn. Een eerste blik op de cijfermatige ontwikkelingen in Nederland onderstreept dit: de verwijzingen vanuit SBO naar REC's groeit sterk, de uitstroom van REC's naar SBO daalt en de onderinstroom in REC's groeit. Bovendien blijft het totale deelnamecijfer constant, maar neemt het aandeel van SBO af en dat van REC's sterk toe. Overigens is die groei in de REC's vooral waar te nemen in de sectoren waar de minst harde criteria gelden; een onderstreping van onze hypothesen. We komen hier later nog op terug.

Een 'needs-based' model is dus af te raden vanwege de mogelijke ongewenste effecten van strategisch gedrag van organisaties en personen. Dit strategisch gedrag kan resulteren in minder integratie, meer 'labeling' en toenemende kosten. Een belangrijk deel van het beschikbare budget wordt besteed aan toelatingsdiagnostiek, beroepsprocedures en rechtszaken in plaats van aan onderwijs.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de voorkeur gegeven moet worden aan een 'throughput-model' voor financiering van speciale zorg. Dit zien we in landen met een sterk gedecentraliseerd systeem, waar de regio of de gemeente hoofdverantwoordelijk is voor de organisatie van het speciaal onderwijs en waar men positief oordeelt over de wijze van financiering. In deze landen worden vrijwel geen negatieve bijwerkingen gemeld van de wijze waarop budgetten worden toegekend. Vooral de systemen waarin gemeenten beslissingen nemen op grond van informatie van onderwijsadviesdiensten en waar de toekenning van extra middelen aan speciale scholen direct resulteert in afname van middelen voor reguliere scholen, lijken integratie te bevorderen. In dergelijke systemen worden budgetten voor speciale zorg gedelegeerd van het centrale niveau naar het regionale niveau (gemeenten, districten, schoolclusters). Op regionaal niveau worden dan beslissingen genomen over de inzet van middelen. Het lijkt daarbij raadzaam dat de instelling die beslist over de verdeling van de middelen, gebruik kan maken van onafhankelijke expertise op het terrein van het speciaal onderwijs en specialistische hulp kan leveren.

- Hoewel in het voorgaande tal van voorwaarden zijn beschreven die gesteld moeten worden aan de algemene financieringssystematiek, moeten aan de allocatie van middelen aan de school zo weinig mogelijk voorwaarden worden gesteld. Scholen moeten kunnen beschikken over voldoende vrijheid om de middelen naar eigen inzicht in te zetten. Immers, scholen hebben belang bij preventie en dat vraagt weer om een vroegtijdige en flexibele inzet van middelen en niet om uitgebreide diagnostische activiteiten en bijkomende labeling van kinderen.

Tot zover de belangrijkste buitenlandse bevindingen op het terrein van het

onderwijssysteem en het onderwijsbeleid. De belangrijkste lessen op het regionale niveau worden hieronder besproken.

11.2.2 Mesoniveau: de regio en de samenwerkingsverbanden

Op het regionale niveau, zeker waar het factoren op het gebied van samenwerkingsverbanden betreft, zijn niet veel buitenlandse voorbeelden voorhanden. Waar die er zijn, is bovendien veelal sprake van grote niet overdraagbare verschillen met de Nederlandse situatie. Toch zijn er, vooral op basis van de internationale bevindingen zoals beschreven in het hoofdstuk van Pijl, wel degelijk belangrijke lessen te leren. We noemen de volgende:

- Samenwerkingsverbanden ontstaan ‘top-down’ of ‘bottom-up’. De redenen voor het oprichten van samenwerkingsverbanden tussen scholen zijn divers, maar een kijkje in andere landen leert dat het kan gaan om het bestrijden van isolatie van kleine (plattelands-)scholen, om het dempen van de negatieve gevolgen van marktwerking en om het beter organiseren van de zorg voor leerlingen met problemen. Het dempen van de gevolgen van marktwerking is interessant: scholen besluiten tot een soort kartelvorming waarbij prijsafspraken worden gemaakt. Het gevaar van een al te grote autonomie van scholen in een markteconomie is vooral voelbaar voor de kwetsbare groep leerlingen; we betoogden dat al hiervoor.
- Belangrijke voorwaarden voor een goed samenwerkingsverband en voor de instandhouding daarvan zijn leiderschap, onderling vertrouwen en een gelijkwaardige positie van de deelnemers. Bovendien moet er sprake zijn van een gemeenschappelijk ervaren probleem waar het samenwerkingsverband een antwoord op kan geven.
- Samenwerkingsverbanden doorlopen een natuurlijke cyclus waarbij na verloop van tijd ook een crisis hoort. De overlevingskansen nemen toe naarmate er meer sprake is van duidelijke door alle partijen onderschreven doelstellingen en activiteiten.
- Samenwerkingsverbanden die externe middelen verkrijgen en ook werkelijk wat te verdelen hebben zullen eerder een goede organisatie opzetten en langer standhouden dan samenwerkingsverbanden die gekenmerkt worden door informele relaties en die slechts gericht zijn op het delen van ervaringen. Het is dan ook wonderlijk dat binnen veel samenwerkingsverbanden in Nederland een solidariteitsprincipe wordt gehanteerd. De aan de basisscholen toegekende middelen voor speciale zorg verhuizen automatisch mee naar de school voor SBO indien die te veel leerlingen herbergt. Als basisscholen de zorgmiddelen overhevelen naar het SBO verliezen ze op termijn hun belang bij samenwerking en zullen de samenwerkingsverbanden verdwijnen of alleen nog als papieren constructie voortbestaan. Juist als het zorgbudget wordt ingezet in het regulier onderwijs is samenwerking van belang voor de deelnemende scholen. Niet actief deelnemen levert dan direct nadelen op: minder profijt van de opgebouwde zorgstructuur. In hoofdstuk 3 betoogt Pijl dan ook dat het raadzaam zou

zijn om de inzet van de middelen te oormerken als zijnde een zorgbudget voor reguliere scholen en om scholen, na een eventuele overgangperiode, te verplichten deze ook als zodanig te gebruiken.

- Regionale samenwerking tussen onderwijsinstellingen en instanties op het terrein van jeugdzorg en gezondheidszorg is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een onderwijssysteem dat gericht is op de opvang van leerlingen met problemen in reguliere settings. Dit vraagt wederom om leiderschap en visie op het regionale niveau.

In het voorgaande is stilgestaan bij de buitenlandse lessen op macro- en mesoniveau. Maar hoe belangrijk die lessen ook zijn, uiteindelijk is de opvang van leerlingen met specifieke behoeften een zaak van de school en de leerkracht.

11.2.3 *Microniveau: de school en de klas*

Het voert te ver hier alle factoren te noemen die in buitenlandse studies als relevant worden genoemd in het kader van de opvang van leerlingen met specifieke behoeften in de reguliere klas. We noemen de belangrijkste:

- Scholen hebben vooral moeite met kinderen met gedragsproblemen. In bijna alle Europese landen wordt deze groep leerlingen beschreven als zijnde de grootste uitdaging voor het onderwijs. Bovendien is er grote overeenstemming over het feit dat het omgaan met verschillen in de reguliere klas een van de grootste knelpunten is waaraan gewerkt moet worden. Ook staat vast dat het omgaan met verschillen niet iets is dat is voorbehouden aan de individuele klassenleerkracht, maar dat het per definitie een teamactiviteit is, waarbij steun, samenwerking, coördinatie en leiderschap onontbeerlijk is.
- Voor het adequaat kunnen omgaan met verschillen in de klas is veel nodig, maar veel studies wijzen in de eerste plaats op de verantwoordelijkheid en houding van leerkrachten. Als leerkrachten het niet als hun taak zien om alle leerlingen te onderwijzen, zullen ze leerlingen die lastig zijn, veel aandacht vragen of extra werk met zich meebrengen, graag willen verwijzen naar een collega, een deskundige in de school of een deskundige daarbuiten. In ernstige gevallen kan een leerkracht besluiten een leerling vervolgens te verwijzen naar de speciale school. Waarschijnlijk ligt hier de kern van het Nederlandse probleem: leerkrachten zien de opvang van leerlingen met problemen niet als een integraal onderdeel van hun taak en handelen dan ook dienovereenkomstig: de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan iemand anders.
- Een positieve houding is niet voldoende: leerkrachten hebben ook geschikte materialen nodig, moeten de tijd hebben en moeten kunnen terugvallen op collega's en deskundigen die de leerkracht kunnen assisteren bij het zoeken naar oplossingen. Vooral tijd voor reflectie is voor leerkrachten essentieel: deze kan worden verkregen door de invoering van zelfstandige

werkvormen, door het gebruik van computers en door flexibele wijzen van indelingen in groepen.

- Een uiterst belangrijke bevinding uit internationale studies is: wat goed is voor kinderen met speciale behoeften is goed voor alle leerlingen! In vrijwel elke inclusieve school en klas wordt met verve beargumenteerd dat de opbrengsten van inclusief onderwijs veel verder gaan dan de doelgroep van leerlingen met specifieke behoeften. Alle leerlingen profiteren van de nieuwe benaderingen in de klas. Meer in het bijzonder gaat het dan om de volgende werkwijzen in de klas:
 1. *Heterogeen groeperen.* Leerlingen met problemen en achterstanden blijken slechter te presteren in zwakke homogene groepen en juist te profiteren van de niveaoverschillen in de klas. Bovendien lijden de betere leerlingen daar niet onder.
 2. *Samenwerkend leren.* Samenwerking tussen leerlingen is een goede werkvorm om de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen te stimuleren. Niet alleen leerlingen met problemen maar ook beter presterende leerlingen blijken baat te hebben bij een dergelijke samenwerking.
 3. *Systematische aanpak van gedragsproblemen.* Bij gedragsproblemen gaat het natuurlijk in de eerste plaats om preventie. Daar draagt een andere inrichting van het onderwijs zelf ook al aan bij: door meer te werken met heterogene groepen en de principes van het samenwerkend leren te introduceren bestrijdt men ook het ontstaan van gedragsproblemen en zorgt men ervoor dat kleine gedragsproblemen geen grote worden. Verder komt deze methode erop neer dat de leerlingen als groep verantwoordelijk worden voor hun groepsregels. Hiervan gaat een enorme preventieve werking uit.
 4. *Samenwerkend onderwijzen.* Onder deze noemer vallen tal van vormen van samenwerking tussen de gewone leerkracht en bijvoorbeeld een klassenasistent, een ambulante begeleider, een medeleerkracht, een ouder of een andere deskundige. Kenmerkend voor samenwerkend onderwijzen is dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften niet uit de klas hoeven om extra hulp te ontvangen, maar dat deze hulp in de reguliere klassensituatie geboden wordt. Het feit dat de hulp in de klas geboden wordt geeft de leerlingen het gevoel dat ze erbij horen en vergroot hun gevoel van eigenwaarde. Het tweede belangrijke voordeel is dat hiermee een situatie gecreëerd wordt waarin leerkrachten (al dan niet stiekem) van elkaar kunnen leren. De samenwerking blijkt dan ook niet alleen effectief te zijn voor de ontwikkeling van schoolse en sociale vaardigheden van leerlingen met problemen, maar blijkt ook goed aan te sluiten bij de behoeften van leerkrachten.
 5. *Doelgericht en planmatig onderwijs.* Goed onderwijs wordt onder meer gekenmerkt door het stellen van doelen, het registreren van vorderingen door evaluatie van voortgang en het hebben van hoge verwachtingen van leer-

lingen. Verschillende studies onderstrepen verder dat er sprake moet zijn van één omvattend curriculum dat voor alle leerlingen geldt. Wel wordt benadrukt dat het curriculum dan aangepast moet kunnen worden aan de individuele leerling. Dit is niet alleen van belang voor leerlingen met specifieke behoeften, maar voor alle leerlingen, waaronder hoogbegaafden. Met betrekking tot de leerlingen met specifieke behoeften krijgt die individuele aanpassing van het curriculum vorm via het ontwerpen en toepassen van een handelingsplan. Het is dus belangrijk dat het handelingsplan goed aansluit bij het normale curriculum.

In het voorgaande hebben we uitvoerig aandacht besteed aan de buitenlandse gegevens die van belang zijn voor het WSNS-beleid en de onderwijspraktijk. In de volgende paragrafen worden de ontwikkelingen in eigen land beschreven.

11.3 Het WSNS-beleid en de afstemming met ander onderwijsbeleid

Keesenberg schetst in hoofdstuk 5 de ontwikkelingen in het WSNS-beleid sinds het midden van de jaren negentig. Hij laat zien welke knelpunten de gemoederen in de Tweede Kamer bezig hebben gehouden en op welke wijze het beleid verder gestalte is gegeven. Bosker en Doolaard positioneren WSNS in hoofdstuk 7 in het geheel van bovenschools beleid. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen gebundeld.

Kenmerkend voor het WSNS-beleid in de afgelopen jaren is volgens Keesenberg vooral het accent op implementatie van het WSNS-beleid en de aandacht voor deelvraagstukken daarbinnen. Er hebben geen grote beleidswijzigingen plaatsgevonden. Dat is ook niet verwonderlijk en bovendien niet onverstandig. Het onderwijsveld klaagt immers al gauw bij een verandering van beleid en vanuit dat oogpunt is continuïteit een groot goed. De aandacht ging dus vooral uit naar details binnen het WSNS-beleid (4 jaren-maatregel), naar aanpalende problemen (zoals de wachtlijsten en het lerarentekort) en naar afstemming met ander beleid, zoals het Onderwijsachterstandenbeleid, de Leerlinggebonden Financiering en Groepsgrootte en Kwaliteit.

Van de discussies en maatregelen in relatie tot het WSNS-beleid noemen we de volgende:

- Tevredenheid heerste er alom wat betreft het behalen van de kwantitatieve doelstelling van WSNS. In 1991 was de deelname aan SBO-scholen (toen nog LOM, MLK en IOBK) 3,7% en inmiddels is deze gedaald tot circa 3,2%. Dit lijkt slechts een geringe afname, maar vergeleken met de periode ervoor is dit een behoorlijk grote daling in de deelname aan deze onderwijssector. Bovendien is een daling met 0,5% ten opzichte van de oorspronkelijke deelname van 3,7% in feite een afname met circa 14%!
- Met zorg werd echter gekeken naar de sterke groei in de REC's, zowel in

het primair als in het voortgezet onderwijs. Verder werd de aandacht gaandeweg verlegd naar meer inhoudelijke doelstellingen zoals de toerusting van het basisonderwijs, het streven naar kleinere klassen, verlaging van de werkdruk en het op gang brengen van de ontwikkeling van het primaire proces.

- Zorgen bestonden er verder over de vermeende wachtlijsten, over samenwerkingsverbanden die nog veel verwezen, over de vermeende ‘verdichting’ en ‘weglek’, de kwaliteit van het SBO, en de afstemming met LGF, jeugdzorg, het voortgezet onderwijs en het achterstandenbeleid. Op grond van deze zorgen is een groot aantal maatregelen genomen, zoals de instelling van expertgroepen, de door samenwerkingsverbanden ingediende ‘verbeterplannen’, de oprichting van informatiepunten en de verspreiding van materiaal voor bepaalde doelgroepleerlingen. Verder zijn er regionale conferenties gehouden, zijn extra middelen beschikbaar gesteld, aanvullende wettelijke maatregelen ingevoerd (bijvoorbeeld die om wachtlijsten te bestrijden door de invoering van drie toelatingsmomenten en de maatregelen op het terrein van grensverkeer) en ten slotte zijn zogenaamde koersplannen ontwikkeld.

Een belangrijke beleidsinterventie was verder de oprichting van WSNS Plus. Deze diende vooral aandacht te besteden aan de verbetering van het primaire proces: de versterking van het adaptief onderwijs in de scholen. WSNS Plus richt haar vizier onder andere op thema’s als de professionalisering van leerkrachten, de schoolontwikkeling, de versterking van het bestuurlijk vermogen en de afstemming in de regio. Daartoe wordt een groot arsenaal aan instrumenten ingezet en een breed publiek bereikt.

Mede op grond van deze interventies, maar ook door natuurlijke ontwikkelingen in het onderwijsveld, zwakt de aandacht voor bepaalde problemen gaandeweg af: zo is er inmiddels weinig aandacht meer voor het lerarentekort en de wachtlijsten.

Een recente rapportage van de Inspectie bevestigt het afnemen van het nijpende probleem van het lerarentekort (Inspectie van het Onderwijs, 2004). Ook het probleem van de wachtlijsten lijkt verleden tijd (Inspectie van het Onderwijs, 2004; Ministerie van OCenW, 2004). Het aantal leerlingen op een wachtlijst is fors gedaald en ook het aantal samenwerkingsverbanden met een wachtlijst blijft afnemen.

- Hoewel de correlatie tussen de ernst van een bepaald probleem en de aandacht die dat probleem in de Kamer krijgt niet altijd hoog is en soms zelfs negatief (bijvoorbeeld de aandacht voor wachtlijsten in het SBO), blijven een paar kwesties kamerbreed de terechte aandacht vragen. De belangrijkste hiervan zijn de afstemming met ander beleid en de daarmee samenhangende verkokering en de positie van samenwerkingsverbanden WSNS in het onderwijsbestel.

De verkokering van het beleid is een doorn in het oog van vele politieke partijen. De aandacht voor verkokering is niet nieuw, maar het bijzondere nu is

dat men oog heeft voor het ongewenst strategisch gedrag dat door verkokering kan worden opgeroepen, waardoor het beleid in feite zelf meewerkt aan het ontstaan van problemen in het onderwijs. Partijen hebben zich dan ook flink geroerd en sommige fracties stelden zich op het standpunt van een verregaande integratie van beleidslijnen zoals de integratie van WSNS, LGF en de VO-zorgstructuur. Anderen wezen op de afstemming met gezondheidszorg, jeugdzorg en andere, regionaal aanwezige niet-onderwijsinstellingen. Verschillende initiatieven zijn op dit terrein genomen, zoals de verkenningen van afstemming door het Transferpunt GOA en WSNS Plus, het verspreiden van voorbeelden van 'good practice' en de regionale conferenties georganiseerd door het Landelijke Centrum Onderwijs Jeugdzorg (LCOJ).

Ook de constructie samenwerkingsverbanden blijft onderwerp van discussie. Vaak is vastgesteld dat de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden gering is en dat men huivert om binnen een interzuilair verband (en dat geldt voor 80% van de samenwerkingsverbanden) de gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen voor het SBO. In ongeveer 10% van de samenwerkingsverbanden is sprake van een verregaande bestuurlijke constructie.

Scholen blijven autonoom en beroepen zich daar ook op. Ook vanuit het SBO blijken sterke krachten te spelen die een verder opgaan in het samenwerkingsverband tegengaan. In het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WSNS is daar ook al op gewezen (Peschar & Meijer, 1997). Dergelijke vormen van strategisch gedrag zijn altijd aanwezig en kunnen eigenlijk al a priori worden aangewezen. Het blijkt echter lastig dit gedrag zo om te buigen dat het spoort met de vigerende beleidsdoelstellingen¹.

Het is niet eenvoudig het beleidsproces van WSNS in de afgelopen periode in een paar zinnen te kenschetsen. Niettemin valt op dat er veel aandacht is voor, soms marginale, deelproblemen, maar ook voor kernvraagstukken. Het beleidsproces lijkt bovendien een hoog rationeel gehalte te vertonen; onderzoeksgegevens worden veelvuldig in de discussies betrokken. Opvallend is dat afstemmingsproblemen veelal worden benaderd *binnen* de verschillende beleidslijnen, terwijl de ernst van de verkokering om een aanpak vraagt die juist *boven* de verschillende beleidslijnen uitstijgt. Recent zijn daartoe echter een paar stappen in de goede richting gezet: de voorstellen uit het veld (zie hieronder) en het voornemen om in de Kamer uitgebreid over de onderlinge samenhang van de verschillende beleidslijnen van gedachten te wisselen.

Keesenberg stelt in zijn analyse van de verschillende beleidstrajecten verder vast dat ook in het veld stappen worden ondernomen om de krachten te bundelen. Vanuit infomeel overleg tussen werkgevers en werknemersorganisa-

1. Een aardige demonstratie van strategisch gedrag is de maatregel die het grensverkeer en de bijbehorende financiële compensatie regelt. Deze maatregel maakte het aantrekkelijk om leerlingen elders te plaatsen door een wachtlijst voor het eigen SBO te hanteren; daarmee werkte de regeling wachtlijsten in de hand. De regeling is nu ingetrokken.

ties is het idee van een onderwijs-zorg-autoriteit (OZA) aangedragen. Een dergelijke constructie zou zijn gebaseerd op het idee van één regionale instelling, geordend naar zogenaamde onderwijs-zorg-gebieden (OZG), die de beschikking krijgt over de verevende middelen voor SBO, LGF, samenwerkingsverbanden, REC's, 'rugzak'-middelen, het regionaal zorgbudget en een deel van het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs. Deze constructie zou een stichtingsvorm moeten krijgen, waarbij het bestuur gekozen wordt door de besturen en medezeggenschapsraden van het OZG. Scholen zouden in dit model leerlingen niet mogen weigeren, hoewel wel de grondslag van de school moet worden gerespecteerd. Dit model vindt zijn oorsprong in de bestrijding van de bestaande problematiek van verkokering en bureaucratie. De huidige samenwerkingsverbanden hebben verder een te geringe bestuurlijke kracht en scholen beroepen zich nogal eens op hun autonomie. Bovendien zouden zo overlap, grensconflicten en regionale en lokale verschillen in criteria kunnen worden bestreden, evenals ongewenst strategisch gedrag. De OZA bepaalt welk aanbod aan de specifieke behoefte moet worden gekoppeld. Voor minder frequente vormen van specifieke behoeften (zoals meervoudig gehandicapten) zouden OZA's onderling afspraken kunnen maken over boven-regionale voorzieningen.

Ook vanuit de Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg (LVSO; Jaegers, 2003) is een voorstel gedaan om de krachten, en dan met name die van LGF en WSNS, te bundelen. De LVSO pleit eveneens voor regionale afstemming waarbij de REC's, de samenwerkingsverbanden (inclusief SBO-school) en de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs gezamenlijk één zorgloket oprichten. Dit zou de verkokering en verwarring bij ouders en scholen moeten doen verminderen, de bureaucratie moeten bestrijden en de kosten moeten reduceren. Ook wil de LVSO komen tot regionale afstemming met gemeenten en provincie en met instellingen als schoolbegeleiding, jeugdzorg, maatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg. Zij stelt voor om de middelen te bundelen en deze neer te leggen bij een zorgplatform op het niveau van de samenwerkingsverbanden.

Ook Bosker en Doolaard (hoofdstuk 7) hebben zich de vraag gesteld hoe de beleidslijnen op elkaar zijn afgestemd en of deze elkaar nu versterken, afzwakken of dat ze elkaar niet beïnvloeden. Waar Keesenberg het perspectief van de beleidsmaker koos, hebben Bosker en Doolaard zich vooral laten leiden door het regionale perspectief en het perspectief van de school en het bestuur. Bosker en Doolaard leggen de volgende bevindingen voor:

- Er zijn grote verschillen tussen WSNS, LGF, het onderwijsachterstandenbeleid en het zogenaamde 'flankerend beleid'. De geldstromen zijn vrijwel geheel van elkaar gescheiden. Kenmerkend voor alle beleidslijnen is echter dat ze passen in het streven naar deregulering en decentralisatie.
- Afstemming van beleidslijnen op elkaar ligt zeker voor de hand, op grond van een aantal verschillende argumenten. Allereerst gebeurt de krachten-

bundeling al in een deel van het veld: eenderde van alle gemeenten benut bij het achterstandenbeleid de samenwerkingsverbanden van WSNS. Zo'n 25% van de gemeenten geeft aan de middelen zelfs te bundelen. Ook de vier grootste gemeenten betrekken bij hun plannen expliciet de verwijzingen naar het SBO. Ten slotte kan worden vastgesteld dat in het voor-schoolse en vroegschoolse traject WSNS en het Onderwijsachterstandenbeleid elkaar ook al gevonden hebben: door middel van projecten gericht op taalstimulering wordt het accent gelegd op preventie van leerachterstanden.

- Verder hebben allochtone achterstandsléerlingen een drie tot vijf maal hogere kans om tot de groep risicoleerlingen te behoren. Ook verwijzen achterstandsscholen meer naar het speciaal onderwijs, evenals scholen in verstedelijkte gebieden. Zorgleerlingen komen disproportioneel veel voor onder gezinnen met laagopgeleide ouders. Er is dus sprake van overlap tussen de doelgroepen.
- Scholen die er goed in slagen om integraal schoolbeleid te voeren én die hogere prestaties laten zien dan verwacht mag worden op grond van hun populatie, blijken gekenmerkt te worden door een actieve deelname aan regionale netwerken zoals de samenwerkingsverbanden WSNS.

De verschillende beleidslijnen overziend stellen Bosker en Doolaard dat de doelstellingen van de verschillende beleidslijnen zeker niet strijdig zijn en op veel punten synergie vertonen. De problemen ontstaan bij de uitvoering, de middenstroom en de verantwoordelijkheden. Er is sprake van geldstromen naar scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden. Bovendien verschuiven de verantwoordelijkheden in de tijd; zo ligt nu het plan voor om de middelen voor achterstandenbeleid vooral te concentreren op de school.

Bosker en Doolaard zijn echter sceptisch waar het gaat om een verregaande integratie van beleidslijnen op het niveau van de overheid. Zij stellen dat op het niveau van het schoolbestuur het onderwijsbeleid moet worden gemaakt en het is dan ook hun opvatting dat op dat niveau afstemming en coördinatie zou moeten plaatsvinden. Krachtenbundeling is dus vooral een taak van de school, waarbij deze tevens verantwoording moet afleggen over de besteding van de beschikbare middelen over de verschillende doelgroepen.

11.4 Cijfers

Smeets geeft in hoofdstuk 6 een overzicht van de cijfermatige ontwikkeling van WSNS in de laatste 10 jaar en de opvallende ontwikkelingen daarin. We noemen hier de belangrijkste:

- De deelname aan het SBO is sterk gedaald: van 3,73% naar 3,19% in de periode van 1992-2002. Daarmee is de doelstelling van WSNS niet alleen gehaald maar ook overtroffen. De deelname aan het overig speciaal onder-

wijs (nu REC's) is in diezelfde periode gestegen van 1,43% naar 2,02%; een sterke stijging. Het totale aandeel van SBO en REC's gezamenlijk is in het afgelopen decennium gelijk gebleven: circa 5,2%. Er zijn wel wat schommelingen geweest, maar eigenlijk is in de hele periode van de laatste 10 jaar het percentage leerlingen dat niet deelneemt aan het regulier onderwijs gelijk gebleven. Daarmee lijken het SBO en de REC's communicerende vaten.

- Opvallende stijgers binnen de REC's zijn de voorzieningen voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK), meervoudig gehandicapten (MG), langdurig zieke kinderen (LZ) en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden (ESM). De deelname in elk van die sectoren is daar met ongeveer 80% gestegen.
- Ook op het niveau van het voortgezet onderwijs is sprake van sterke groei van de REC's: scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK) en het ZMLK spannen hier de kroon met stijgingen van meer dan 100%! Ook hier is de deelname aan VSO-LOM en VSO-MLK (nu leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) gedaald.
- Voor een deel is de stijging in de REC's te wijten aan een langere verblijfsduur. Deze is met 10% toegenomen; voor een ander deel komt de stijging voort uit een stijging van de deelname van allochtonen; in het REC-SO wordt die invloed op ongeveer een kwart geschat. Overigens is de stijging van de deelname van allochtone leerlingen overal aanwezig, maar de stijging in het SBO is het grootst (van 12% in 1992 naar 17% in 2002).
- Hoewel de totale deelname aan de speciale voorzieningen groot is (zeker in internationaal perspectief) is het voor een basisschool een niet frequent voorkomend verschijnsel: jaarlijks wordt ongeveer 0,7% van de leerlingen naar het SBO verwezen en 0,22% naar de REC-SO. Landelijk gezien gaat het dan om ruim 10.000 leerlingen per jaar. De meeste leerlingen worden uit de groepen 2, 3 en 4 verwezen. Volgens het oordeel van leerkrachten hebben verwezen leerlingen vooral leerproblemen (60%), de combinatie leer- en gedragsproblemen komt in ongeveer eenderde van de gevallen voor en een kleine groep heeft alleen gedragsproblemen.
- Een analyse van factoren die samenhangen met het percentage verwijzingen laat zien dat scholen met veel achterstandsleerlingen meer verwijzen. Ook treffen we in stedelijke gebieden een hoger verwijzingscijfer aan. Verschillende onderzoekers hebben in dit verband het effect van de aanwezigheid van voorzieningen op verwijzingscijfers aangetoond.

Naar de mening van de redacteur van dit boek laat een nadere analyse van de deelname- en stroomcijfers zien dat het scheiden van WSNS- en LGF-beleid (wat betreft doelen, uitvoering en middelen) problematisch is gebleken. Naast allerlei inhoudelijke en bestuurlijke argumenten (daarvan zijn reeds enkele de revue gepasseerd) spreken de cijfers boekdelen; de daling in het SBO loopt gelijk op met een stijging in de REC's, bij een gelijke totale omvang. De term 'weglek' wordt hier nogal eens gebezigd, maar dat begrip heeft

de connotatie van 'een toevallig en onvoorzien neveneffect'. Wij geven er de voorkeur aan hier het begrip 'strategisch gedrag' te hanteren. Daarvoor leveren de volgende cijfers de ondersteuning:

1. Er worden steeds meer leerlingen verwezen uit het basisonderwijs naar de REC's, terwijl de deelname aan het SBO afneemt.
2. De deelname van allochtone kinderen stijgt het sterkst in het SBO.
3. Vanuit het SBO stijgt de uitstroom naar de REC's sterk; omgekeerd daalt de uitstroom uit de REC's naar het SBO sterk.
4. Ook de onderinstroom in de REC's stijgt (uit de voorschoolse periode)
5. De stijging in de REC's is het duidelijkst zichtbaar in de sectoren met relatief gezien de minst harde criteria.

Vanuit het speciaal onderwijs wordt hier vooral gewezen op 'verdichting'. Verdichting is tot op heden een hypothese, een plausibele wellicht, maar wij menen dat onze hypothese (strategisch gedrag), zeker gezien de buitenlandse ervaringen, vooralsnog de voorkeur verdient. Op grond van die buitenlandse gegevens kan worden voorspeld dat ouders in de toekomst wellicht een rugzak voor hun kind zouden kunnen prefereren in plaats van een plekje in het diffuse WSNS-model. Mondige en hoger opgeleide ouders zouden hierin wel eens beter kunnen slagen.

Overigens moet hier vermeld worden dat de cijfers die hier zijn gepresenteerd ten dele afwijken van de cijfers die het ministerie van OCenW zelf verstrekt in de zesde voortgangsrapportage (Ministerie van OCenW, 2004). De afwijkingen kunnen worden verklaard door het hanteren van verschillende vergelijkingsmomenten en door het gebruiken van verschillende telmethoden. In dit hoofdstuk, maar ook in de eerdere hoofdstukken die betrekking hebben op de cijfermatige ontwikkelingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (alsmede de stromen daartussen), zijn we uitgegaan van door onafhankelijk onderzoek vergaard cijfermateriaal.

11.5 De samenwerkingsverbanden: organisatie en effecten

Hofman (hoofdstuk 8) en Smeets (hoofdstuk 9) hebben zich vooral beziggehouden met de vraag hoe de samenwerkingsverbanden functioneren, welke ontwikkelingen zich daar hebben voorgedaan en welke opbrengsten er waar te nemen zijn.

11.5.1 Karakteristieken van samenwerkingsverbanden

Ten aanzien van de kenmerken van samenwerkingsverbanden wijst Hofman op de volgende bevindingen:

- Wat betreft organisatie, taken en functies hebben zich geen schokkende veranderingen voorgedaan. Er zijn nu bijna 250 samenwerkingsverbanden met een gemiddelde omvang van circa 6000 leerlingen en ruim 200 SBO-

leerlingen. Zo'n 10 jaar geleden waren er nog bijna 300 samenwerkingsverbanden. Er heeft zich dus een schaalvergroting voorgedaan. Niettemin zijn er nog steeds grote verschillen in de omvang van samenwerkingsverbanden: de kleinste omvat circa 2000 leerlingen en de grootste bijna 30.000. Wat betreft de bestuurlijke constructie is meestal gekozen voor de vorm van een federatie en bijna 10% van de samenwerkingsverbanden heeft één bestuur. De samenwerking in de verbanden is over het algemeen goed te noemen.

- Gebleken is dat het van belang is dat op het niveau van de gemeenten of de samenwerkingsverbanden een visie wordt ontwikkeld. In 'best practice' samenwerkingsverbanden is sprake van leiderschap op het bovenscholse niveau. Een regionale visie (hetzij op gemeentelijk niveau, hetzij op het niveau van het samenwerkingsverband) in de vorm van een speerpuntenbeleid is effectief gebleken. Ook blijken succesvolle samenwerkingsverbanden zich te onderscheiden door het feit dat de intern begeleider de spil vormt voor het organiseren van de zorg door middel van klassenobservaties, het coachen van collega's en observaties van lesgedrag en als intermediair functioneert tussen het netwerk en de school. Succesvolle samenwerkingsverbanden worden verder gekenmerkt door een goede coördinatie en samenwerking, door een overkoepelende zorgstructuur, door aandacht voor professionalisering, collegiale consultatie en team-teaching en door aandacht voor het primaire proces zoals de uniformering ten aanzien van leerlingvolgsystemen, zorgdossiers en leerlingbesprekingen. Ook worden deze verbanden gekenmerkt door aandacht voor sociaal-emotionele problematiek en voor het omgaan met verschillen.
- Wat betreft activiteiten is een verschuiving waar te nemen van een nadruk op het niveau van de organisatie van het samenwerkingsverband naar een nadruk op doelen op schoolniveau. Zo is de opzet van de interne begeleiding goed op gang gekomen. Verder is er ruim aandacht voor handelingsplanning, verwijzing en toelatingskwesties, ambulante begeleiding, leerlingvolgsystemen en collegiale consultatie. Vastgesteld kan worden dat, waar enige tijd geleden veel van deze functionarissen (de intern begeleider) door personeelstekort gewoon voor de klas stonden, dit in de laatste peilingen minder het geval is; het probleem van het personeelstekort is aan het afnemen. Dit wordt door recente gegevens van de Inspectie van het Onderwijs bevestigd (Inspectie van het Onderwijs, 2004).
- Bij de verdeling van zorgbudgetten zien we dat ongeveer de helft naar de SBO-school wordt doorgesluisd en dat een kwart van de middelen naar het basisonderwijs gaat. De resterende middelen worden benut voor de bovenscholse organisatie, coördinatie en zorg en de PCL. Bij samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamecijfer gaan vrijwel alle zorgmiddelen naar het SBO. Hier wordt het solidariteitsprincipe gehanteerd. Problemen bij de verdeling van de middelen doen zich vooral voor als het bestuur van het samenwerkingsverband de verdeling wil bepalen; dan beroepen scho-

len zich nog weleens op hun autonomie. Bovendien laten individuele scholen zich niet voorschrijven hoe de zorgstructuur er uit zou moeten zien en op welke wijze het verwijzingsgedrag zou moeten worden aangepast.

- Wat betreft de deelnamecijfers zien we dat de verbanden met veel leerlingen in het SBO aan het afnemen zijn (> 5%), maar dat de middencategorie (2%-4%) aan het stijgen is. Grensverkeer doet zich steeds minder voor; deze is ongeveer gehalveerd in de laatste 6 jaar. Ook wachtlijsten en wachttijd nemen iets af.

Op grond van deze bevindingen beveelt Hofman aan aandacht te besteden aan de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de afstemming te verbeteren met ander regionaal of gemeentelijk beleid zoals welzijn en jeugdzorg. In veelverwijzende samenwerkingsverbanden zouden bovendien activiteiten moeten worden ontplooid gericht op de versterking van het netwerk door samen te werken met GGD, politie, maatschappelijk werk, leerplichtfunctionarissen en het voortgezet onderwijs. De aandacht zou hierbij vooral uit moeten gaan naar het bespreken van de aanpak van leerlingen met sociaal-emotionele problemen, waarbij ook activiteiten gericht op de ondersteuning van de buurt en op de opvoedingsituatie een punt van aandacht zou moeten zijn.

11.5.2 De opbrengsten in de keten van WSNS

Smeets heeft zich vooral beziggehouden met de vraag naar de opbrengsten van samenwerkingsverbanden en de houdbaarheid van de ketenstructuur. Immers, samenwerkingsverbanden zouden via intensievere samenwerking ook invloed moeten hebben op de ontwikkelingen in scholen en klassen en uiteindelijk zouden er effecten op leerlingniveau te constateren moeten zijn.

Wat de invloed van de samenwerkingsverbanden op verwijzingen betreft stelt Smeets dat de WSNS-keten een zwakke structuur heeft. Samenwerkingsverbanden hebben maar weinig invloed op prestaties, welbevinden en verwijzingen. Deze bedraagt maximaal 5% van de te verklaren verschillen. Gebleken is dat in samenwerkingsverbanden waar de leerlingenzorg en de samenwerking niet van de grond komen meer wordt verwezen naar het speciaal onderwijs, maar verder zijn er geen kenmerken van samenwerkingsverbanden aan te wijzen die aantoonbaar bijdragen aan een lagere verwijzing. De kans op verwijzen verschilt van school tot school en van klas tot klas. Verwijzing is het resultaat van een proces waarbij relatieve beoordelingen een grote invloed hebben. Leerlingen die onderwijs volgen in klassen met een hoger prestatieniveau lopen een grotere kans op verwijzing dan leerlingen in klassen met een laag prestatieniveau. Jepma (2003) heeft dit gegeven onlangs bevestigd.

Scholen die veel verwijzen worden gekenmerkt door:

- veel onderwijsachterstandsleerlingen;

- het gebied waar deze scholen staan: scholen in stedelijke gebieden verwijzen meer;

Houtveen wijst in hoofdstuk 10 op een aantal andere factoren die de verwijzing beïnvloeden. Zo hangt het percentage verwijzingen negatief samen met indicatoren van adaptief onderwijs en integrale leerlingenzorg. Naarmate leerkrachten planmatiger werken en zich door de schoolleiding gesteund weten bij hun werk en naarmate de school een sterker beleid voert inzake professionalisering in het geven van adaptief onderwijs, is het percentage verwijzingen lager. Ook is onlangs aangetoond dat verwezen risicoleerlingen minder adaptief onderwijs genoten hebben dan vergelijkbare niet-verwezen risicoleerlingen (Jepma, 2003). Interessant is verder de bevinding dat niet-verwezen leerlingen betere prestaties laten zien dan vergelijkbare wel verwezen leerlingen (Jepma, 2003). Dit zou zijn oorzaak mede vinden in het feit dat het reguliere basisonderwijs een hogere mate van prestatiegerichtheid (zich onder meer uitend in het stellen van doelen, systematische monitoring en evaluatie, toetsen en registratie) laat zien dan scholen voor speciaal basisonderwijs (ibid.).

Samenwerkingsverbanden hebben dus een geringe invloed. De invloed van leerlingkenmerken op cognitieve prestaties en welbevinden zijn het sterkst, daarna de invloed van de school en de klas en daarna die van het samenwerkingsverband. Zo blijken leerlingkenmerken als intelligentie, sociaal-economische status en geslacht bij te dragen aan prestaties. Achterstandsleerlingen presteren relatief slechter en jongens scoren slechter op de taaltoets, maar meisjes weer op de rekentoets.

Naar onze mening is het vanzelfsprekend dat leerlingkenmerken de grootste invloed hebben op de prestaties en de kans op verwijzingen. Dat vervolgens school- en klaskenmerken er nog enigszins toe doen en samenwerkingsverbanden nog minder, valt goed te begrijpen vanuit het idee dat samenwerkingsverbanden het primaire proces nog te weinig beïnvloeden¹. Dit komt door een aantal omstandigheden: de financiële prikkels die zijn gelegd op het niveau van de samenwerkingsverbanden werken amper door naar schoolniveau. Scholen verwijzen immers betrekkelijk weinig leerlingen per jaar (vanuit de school geredeneerd; landelijk gezien gaat het om grote aantallen) en in veel samenwerkingsverbanden worden de in principe voor de basisscholen beschikbare middelen gewoon overgeheveld naar de SBO-school als daar veel leerlingen worden onderwezen. Tevens is de bestuurlijke constructie van samenwerkingsverbanden in de regel zwak, zoals we hiervoor al zagen. Daarnaast speelt de autonomie van de school een grote rol. Een inhoudelijk sterk beleid op het niveau van de samenwerkingsverbanden, met operationele doelen en bijbehorende ac-

1. Dit is overigens onderwerp van discussie. Zo zijn er onderzoekers die betogen dat ook een kleine hoeveelheid verklaarde variantie relatief grote individuele gevolgen kan hebben (zie Hofman & Bosker, 1999).

tiviteiten, stuit op bezwaren als dit grote veranderingen in de processen in de school en de klas impliceert. Met andere woorden: bovenschools beleid loopt het risico te stranden bij de voordeur van de school.

Toch kan worden gewezen op de meerwaarde van de samenwerkingsverbanden: via de intern begeleiders is een netwerkfunctie ontstaan die een bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling van de interne leerlingenzorg, de kwaliteitszorg en de professionalisering. Ook kan via het samenwerkingsverband de afstemming met externe voorzieningen op de behoefte van de school en klas plaatsvinden. Het zal echter nog wel enige tijd duren voordat dit zijn invloed heeft op het primaire proces.

11.6 De ontwikkeling in scholen en klassen

Houtveen beschrijft in hoofdstuk 10 de stand van zaken van het omgaan met verschillen in het Nederlandse onderwijs en de voorwaarden die daarbij aan de orde zijn. Tevens schetst zij de ontwikkelingen in de afgelopen periode vergeleken met de periode midden jaren negentig. Zij maakt daarbij zowel gebruik van tal van wetenschappelijke studies als rapportages van de inspectie. In het onderstaande beperken we ons tot de hoofdzaken.

– Houtveen stelt zich op het standpunt dat adaptief onderwijs neerkomt op 'het doelgericht toewerken naar het behalen van nauwkeurig omschreven minimumdoelen bij alle leerlingen door het afstemmen van de inhoud, didactiek en instructie en leertijd op de op basis van toetsresultaten vastgestelde behoefte hieraan.' Deze definitie impliceert dat het onderwijs rekening houdt met verschillen tussen leerlingen en daar op een effectieve wijze doelgerichte consequenties aan verbindt. Adaptief onderwijs kan niet plaatsvinden zonder aanvullende maatregelen op schoolniveau (procedures in het geval van uitval, taakverdeling en afstemming). Daarnaast is er sprake van een aantal duidelijke voorwaarden zoals de formulering van operationele en toetsbare streefdoelen, afspraken over hoe voortgang wordt gemeten en de bewaking van de aanpassing van aanbod en instructie op basis van de vorderingenregistratie. Deze trits van voorwaarden noemt zij 'planmatig werken op schoolniveau'. Naast deze voorwaarden is een kwalitatief goed curriculum geboden (met doelen, tijdsbesteding, planning en doorgaande leerlijn), gebaseerd op de principes van de effectieve instructie. Ten slotte is het van belang dat er voldoende leertijd wordt geboden, vooral op het terrein van lezen. Het bovenstaande geheel aan maatregelen en voorwaarden vat zij samen onder het begrip 'continuüm van zorg'. Door daarbij tevens de externe condities (rol samenwerkingsverband, bestuurskracht) te betrekken, komt zij aldus tot het begrip 'integrale leerlingenzorg'.

Hoewel er discussie mogelijk is over de aard en inhoud van de door Houtveen gehanteerde definitie en benadering (zie onder meer Blok & Breet-

veld, 2002) sluiten we om twee redenen aan bij de door haar gehanteerde definitie. Allereerst vormt deze definitie tevens het uitgangspunt van de beschrijving zoals die in 1997 werd gehanteerd voor de rapportage van de stand van zaken in het onderwijs met betrekking tot WSNS (Peschar & Meijer, 1997). Ten tweede sluit de definitie van Houtveen aan bij de bevindingen zoals die uit de internationale literatuur naar voren komen en het omvat vrijwel alle aspecten die van belang zijn bij het organiseren van effectief adaptief onderwijs.

- Houtveen start haar analyse met een overzicht vanuit de internationale literatuur van de aspecten van het primaire proces die het omgaan met verschillen positief kunnen beïnvloeden. Zij benadrukt de nieuwste gegevens van enkele buitenlandse studies op dit terrein. Daaruit blijkt allereerst dat zwakke leerlingen geen baat hebben bij plaatsing in homogene groepen, noch bij individuele leerlijnen, maar bij plaatsing in heterogene groepen. Van groot belang is hierbij de regelmatige bewaking van de aansluiting van die zwakke leerlingen bij de heterogene groep. Houtveen betoogt verder dat de nadruk op de preventie van problemen moet liggen; er moet vroegtijdig worden ingegrepen, omdat leerlingen anders terechtkomen in een negatieve spiraal van faalervaringen die leiden tot een negatief zelfbeeld, hetgeen weer leidt tot meer falen. Zwakke leerlingen zijn in de regel niet zozeer gebaat bij een specifieke aanpak of een andere methode, maar bij meer tijd en structuur. Tevens wijst Houtveen erop dat de groepsleerkracht de spil moet zijn bij dit alles en dat verantwoordelijkheden niet moeten worden doorgeschoven naar anderen. Immers, de groepsleerkracht is de meest belangrijke persoon als het gaat om het falen of slagen van risicoleerlingen. Vanzelfsprekend heeft dit implicaties op schoolniveau: er moet een goede samenhang zijn tussen de activiteiten op school- en groepsniveau (bijvoorbeeld de vorming van flexibele groepen, het toetsbeleid, afstemming van taken, bewaken van minimumdoelen en uitbreiding van leertijd op het rooster).

Kern blijft de groepsinstructie in heterogene groepen. Hierbij gaat het met name om lezen. Een leerling die daarbij achterstanden oploopt heeft vooral behoefte aan een intensivering van de leertijd, bijvoorbeeld door extra instructie in kleine groepen. Hierbij kunnen klassenassistenten, ouders en oudere leerlingen worden ingezet. Het doel blijft een versnelling van het leerproces te bewerkstelligen zodat kleine achterstanden geen grote worden, geen grote faalervaringen worden opgedaan en de aansluiting met de heterogene groep behouden blijft.

- Alle studies overziend geeft de stand van zaken in het Nederlandse onderwijs volgens Houtveen een gemengd beeld. Op *schoolniveau* zijn de voorwaarden voor adaptief onderwijs bij lange na niet vervuld: zo is de doorgaande leerlijn op een meerderheid van de scholen onvoldoende gerealiseerd. Ook van afstemming van aanbod en instructie tussen verschillende personen op het gebied van lezen (taalbeleid) is op 90% van de scholen geen sprake. Toet-

sen zijn wel ingeburgerd in het onderwijs maar de gegevens worden niet gebruikt voor evaluatie van de leerlingen in termen van aansluiting bij de streefdoelen. De gegevens worden ook niet gebruikt voor een betere afstemming van het aanbod noch voor het verbeteren van het handelen van de leerkracht. De interventies in het onderwijs zijn niet op preventie gericht maar als de leerling uitvalt wordt er iets buiten de groep ondernomen. Bovendien geschiedt dit zonder gebruik te maken van handelingsplannen. Ook het professionaliseringsbeleid laat te wensen over: op ruim 25% van de scholen is dit geheel afwezig. Het schoolbestuur draagt verder niet bij aan het stimuleren van een continuüm van zorg.

- Als het gaat om het realiseren van adaptief onderwijs in de *klas* is het beeld nog somberder. Minder dan 50% van de groepen 3 en 4 hanteert het model van expliciete of directe instructie (waarbij voorkennis wordt geactiveerd, kapstukken worden geboden voor het structureren van de informatie, duidelijke doelen worden geëxpliciteerd, een stapsgewijze opbouw wordt gehanteerd, verbanden worden gelegd, overgangen ingeleid, kernpunten aangegeven en begrip wordt gecontroleerd). Verder stemt slechts een derde van de leerkrachten het onderwijs goed af op de verschillen tussen leerlingen. Er wordt wel getoetst en gesignaleerd in de groepen, maar de gegevens worden niet gebruikt om het onderwijs anders in te richten of af te stemmen of om extra aanbod of instructie te geven.
- Er zijn ook enkele positieve ontwikkelingen waar te nemen als we de gegevens bekijken over een wat langere periode. Zo is het planmatig werken op schoolniveau met name in de onderbouw toegenomen. Verder is er een steeds betere aansluiting van het aanbod op de kerndoelen. Bovendien zijn de procedures met betrekking tot wat te doen bij uitval duidelijker geworden. Ook is het professionaliseringsbeleid verbeterd. De verantwoordelijkheden voor de coördinatie van de leerlingenzorg zijn verder verduidelijkt. Bovendien is in de groepen het zelfstandig werken toegenomen, evenals het planmatig werken op groepsniveau.

De Inspectie ziet in haar onderwijsverslag over 2002/2003 op een aantal terreinen een duidelijke verbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2004). Allereerst is er in 2003 een lichte kentering waar te nemen in het percentage scholen wat betreft het creëren van een doorgaande lijn in het leerstofaanbod. Niettemin voldoet ruim de helft van de scholen nog niet aan dat kwaliteitskenmerk. Ook is het percentage scholen toegenomen dat voldoet aan de eisen voor kwalitatief goede leerlingenzorg. Deze stijging is zelfs sterk te noemen (van ca 55% naar ca 75%). Maar ook de Inspectie constateert dat de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren bij deze ontwikkelingen achterblijft. De vooruitgang is vooral van schoolorganisatorische en onderwijssondersteunde aard.

Vermeldenswaard is vervolgens dat een aantal condities voor het welslagen van het WSNS-beleid aan het verbeteren is. Allereerst wijzen we daarbij op

de gestage verkleining van de gemiddelde groepsgrootte. De Inspectie wijst er op dat in de periode van 1995 tot 2003 de gemiddelde groepsgrootte is gedaald van 25,7 in 1995 naar 23,5 leerlingen in 2003. De verlaging heeft zich met name in de onderbouw voltrokken (Inspectie van het Onderwijs, 2004). Ook wijst de Inspectie op de afname van het lerarentekort. Scholen lijken nog wel problemen te ondervinden bij het benoemen van een nieuwe directeur (Inspectie van het Onderwijs, 2004).

Houtveen stelt vast dat scholen weliswaar gemotiveerd zijn, maar dat er sprake is van enige mate van stuurloosheid. Als er vooruitgang is geboekt betreft dat vooral de meer formele procedurele aspecten. Echter, zolang er geen sprake is van operationele minimumdoelen en de beschikbare gegevens niet in verband met die doelen worden gebracht, noch met de kwaliteit van het onderwijs, en niet alles wordt gezet op het bereiken van die doelen, dragen goede procedures en functies betrekkelijk weinig bij.

11.7 Een overzicht van knelpunten

In deze paragraaf proberen we de belangrijkste aangrijpingspunten voor beleid en onderwijsveld zoals die zijn geschetst in de vorige paragrafen te groeperen onder een tweetal hoofdthema's. Het eerste hoofdthema betreft de beleidsmatige aansturing van het WSNS-proces, het tweede de verdere ontwikkeling van het primaire proces. Deze selectie en de aansluitende beschrijving van de stand van zaken op de deelgebieden komen geheel voor rekening van de redacteur van dit boek.

De aansturing van WSNS

Als we de ontwikkelingen zoals hiervoor beschreven aan een nadere analyse onderwerpen, blijken er zich op de verschillende niveaus tal van problemen voor te doen. Deze problemen lijken in eerste instantie zeer verschillend en zelfs onafhankelijk van elkaar voor te komen. Naar ons oordeel is het echter aannemelijk te maken dat er een zeker verband is tussen de genoemde knelpunten. Immers, wie het volgende rijtje beziet komt tot de vaststelling dat oplossingen niet *binnen* het WSNS-beleid moeten worden gezocht, maar dat de benadering ervan vraagt om een aanpak die daar boven uitstijgt.

1. Het Nederlandse deelnamecijfer aan speciale scholen is onverminderd hoog; een daling in het relatief goedkope SBO gaat gepaard met een stijging in de duurder REC's. Dit geldt ook voor het voortgezet onderwijs. De WSNS-aanpak mag dan op deelterreinen succesvol zijn geweest, de totale aanpak van de groei van het speciaal onderwijs heeft niet geleid tot resultaten. De stijging binnen de REC's doet zich vooral voor op de typen waar minder harde criteria worden gehanteerd.
2. Een analyse van de leerlingenstromen in het onderwijs wijst erop dat ou-

ders, scholen en de instellingen die zich bezighouden met verwijzing en toelating, neigen naar het verkrijgen van plaatsing in een REC ten koste van plaatsing in het SBO. Dit kan op termijn een sociale tweedeling tot gevolg hebben. Leerlingen met problemen uit de lagere sociale milieus zullen eerder naar het SBO worden verwezen en leerlingen met problemen uit de middenklasse en uit de hogere milieus zullen een 'rugzak' weten te bemachtigen.

3. Buitenlandse studies wijzen eveneens op het gevaar van dergelijk strategisch gedrag. Verder zal de koppeling van middelen aan leerlingen zoals dat door het LGF-beleid is geïmplementeerd leiden tot een grotere vraag naar diagnostische procedures, maar ook tot meer procedurele kosten voor beroepsprocedures en rechtszaken.
4. Het beleid ten aanzien van WSNS, LGF en onderwijsachterstanden vertoont weliswaar raakvlakken, maar van onderlinge afstemming, zowel wat betreft middelen als organisatie, is geen sprake. Er is een duidelijke verkokering waar te nemen en bovendien blijkt het beleid er niet op gericht om deze op fundamentele wijze te bestrijden. Decentralisatie wordt op tal van terreinen doorgevoerd, maar in verschillende richtingen: scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden en andere regionale instellingen.
5. Zowel vanuit de samenwerkingsverbanden als vanuit andere gremia in het veld wordt de roep om regionale afstemming steeds sterker. Vanuit het veld liggen verschillende voorstellen voor. Bovendien worden binnen de verschillende verkokerde beleidslijnen initiatieven ontplooid om tot afstemming te komen.
6. De samenwerkingsverbanden hebben relatief weinig grip op de deelnemende scholen; de bestuurskracht is gering en het zorgbudget verhuist in veel gevallen dan ook gewoon mee naar de SBO-school. Verder is er veel overlap in samenwerkingsverbanden: in veel regio's liggen verschillende samenwerkingsverbanden over elkaar heen terwijl ze van dezelfde andere regionale instellingen gebruikmaken. Blijkbaar is het de scholen onvoldoende duidelijk dat de eigen signatuur niet in gevaar hoeft te komen bij regionale samenwerking.
7. Scholen beroepen zich op tal van gebieden op hun autonomie. De samenwerkingsverbanden zijn nog vooral te kenschetsen als tamelijk vrijblijvende netwerken waarin slecht presterende scholen amper kunnen worden bijgestuurd.
8. Het primaire proces vertoont nog geen opvallende verbetering. De keten die zou moeten lopen van samenwerkingsverbanden naar scholen is in feite nog zwak. WSNS bereikt de school wel in geringe mate, maar de klas nog niet.
9. Leiderschap op regionaal niveau kan veel invloed hebben op het bereiken van resultaten. In Nederland is die afwezig of verkeert op zijn best in de eerste fasen van ontwikkeling.

10. Vrijwel alle auteurs in dit boek pleiten, op grond van de door hen geanalyseerde gegevens, onafhankelijk van elkaar voor verdergaande regionale afstemming.

De opsomming van ontwikkelingen en knelpunten leidt tot de conclusie dat het tijd is voor een integrale aanpak. Een aanpak op deelvraagstukken of binnen de verschillende beleidslijnen zal de situatie niet verbeteren, zelfs eerder verder verslechteren, daar er een toename van financiële, organisatorische en beleidsmaatregelen uit zal voortvloeien. Voor het vormgeven van een integrale aanpak zal het volgende hoofdstuk enige aanzetten bieden.

Het primaire proces

Wat betreft de situatie in de Nederlandse basisscholen (die van het voortgezet onderwijs vormt geen onderwerp van studie in het voorliggende rapport) kunnen we eveneens kort zijn. WSNS is nog niet aangeland op de werkvloer. Er zijn tekenen zichtbaar dat WSNS op schoolniveau enige invloed heeft gehad (vooral via het werk van de intern begeleiders) en dat er enigszins een bewustwordingsproces op gang is gebracht door het WSNS-beleid, maar het primaire proces zelf is amper veranderd. De oorzaken daarvan zijn velerlei en liggen op verschillende niveaus. In dit boek zijn vele de revue gepasseerd. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de financiële injectie in het onderwijs in de laatste 10 jaar nog niet heeft geresulteerd in een aanmerkelijke verbetering van het onderwijsproces. Maar het moet gezegd: ondanks de formatie-uitbreiding die heeft plaatsgevonden steekt Nederland nog schraal af bij veel andere landen.

We kunnen echter ook vaststellen dat er voldoende redenen zijn om in de haalbaarheid van een verdere ontwikkeling van het onderwijsproces te blijven geloven. Er zijn in binnen- en buitenland tal van voorbeelden beschikbaar waaruit men kan leren dat met betrekkelijk weinig middelen het primaire proces zo kan worden ingericht dat scholen ook aan leerlingen met specifieke behoeften adequate zorg kunnen bieden, zonder dat dit ten koste gaat van andere leerlingen. Over de inrichting van het onderwijs zijn er een aantal veelbelovende recente ideeën voorhanden: zo zal het onderwijs onder meer moeten plaatsvinden in heterogene groepen. Voor de verdere invulling van het onderwijsproces zijn eveneens vele aanzetten evenals praktijkvoorbeelden beschikbaar. In het volgende hoofdstuk zal een aantal lijnen worden geschetst via welke de verdere stimulering van het primaire proces gestalte zou kunnen krijgen.

Literatuur

- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: Betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

- Hofman, R.H., & Bosker, R. (1999). *De schakels in Weer Samen Naar School. Een onderzoek naar de veronderstelde ketenstructuur van het WSNS-beleid*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Inspectie van het Onderwijs. (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jaegers, W. (2003). *Een toekomst voor het speciaal onderwijs*. Vledder: Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg.
- Jepma, Y. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2004). *Zesde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Zoetermeer: Sdu.
- Peschar, J.L., & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

12. PERSPECTIEF

Cor J.W. Meijer

12.1 Inleiding

In de volgende paragrafen zullen concrete aanbevelingen worden gedaan voor de in het vorige hoofdstuk gesignaleerde knelpunten. Hierbij steken we de grens over van het domein van wetenschap en feiten naar dat van politiek en opvattingen. De auteur heeft bij het ontwerpen van die aanbevelingen geen rekening gehouden met de politiek-bestuurlijke grenzen van interventiemogelijkheden.

In paragraaf 12.2 wordt ingegaan op de mogelijke stappen die gezet kunnen worden op het terrein van het WSNS-beleid. In paragraaf 12.3 wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheden die er zijn om het primaire proces verder te stimuleren.

12.2 De afstemming van WSNS met ander onderwijsbeleid

In het vorige hoofdstuk is betoogd dat de in dit boek voorliggende gegevens vragen om een herpositionering van het WSNS-beleid. De argumenten worden hier niet herhaald, maar vastgesteld kan worden dat er tal van bevindingen zijn die wijzen op het feit dat het vigerende beleid zoveel ‘weeffouten’ bevat dat een herbezinning nodig is. In het onderstaande passeren een aantal opties de revue die erop zijn gericht deze weeffouten zoveel mogelijk te herstellen. Deze opties zijn niets meer dan voorlopige verkenningen. De analyse beperkt zich tot het ontwikkelen van een visie vanuit het WSNS-perspectief. Een meer gedegen analyse zal moeten worden gebaseerd op een diepgaander onderzoek vanuit het perspectief van alle betrokken beleidslijnen. Overigens is een dergelijke analyse door de BOPO daadwerkelijk geprogrammeerd. De onderhavige exercitie kan daarbij een rol spelen.

Bij de ontwikkeling van de opties gaan we uit van een aantal assumpties. Op basis daarvan worden mogelijke modellen of alternatieven ontwikkeld. Daarna worden die alternatieven met behulp van een aantal criteria beoordeeld. Deze beoordeling is natuurlijk *ex ante*; de modellen komen immers in de praktijk niet voor. Bovendien kunnen verschillende actoren de criteria zeer

verschillend wegen. Daarom zal in dit bestek slechts een voorkeur worden uitgesproken op basis van een eigen beredeneerde weging van die criteria. Het doel is het aandragen van argumenten aan de hand waarvan de uiteindelijke keuze beter kan worden gemaakt. Het maken van die definitieve keuze is voorbehouden aan de politiek, waarbij de weging van de criteria een doorslaggevende rol zal moeten spelen.

Uit de analyses in dit boek komen vier assumpties naar voren die aan elk nieuw model ten grondslag moeten liggen:

1. Alle zorgmiddelen worden gebundeld. Het doel is bundeling van alle middelen die nu apart worden uitgekeerd voor de verschillende doelgroepen: WSNS (samenwerkingsverbanden), REC's, Rugzakken, OAB, bekostiging SBO (zorgbudget), (V)SO-scholen (meerkosten), het regionale zorgbudget en het budget voor geïndiceerde LWOO- en PRO-leerlingen.
2. De zorgmiddelen worden toegekend aan een decentrale eenheid. De landelijke overheid beperkt zich tot het stellen van doelen, het meten en evalueren van voortgang en het vragen om verantwoording over besteding van middelen. De feitelijke beslissing over de besteding van de middelen over doelen en doelgroepen ligt bij de decentrale eenheid.
3. Decentrale eenheden zijn landelijk dekkend en territoriaal sluitend. Er mag geen sprake zijn van overlap: territoriale afgrenzing is dus geboden. De belangrijkste reden hiervoor is afstemming met andere, veelal territoriaal bepaalde voorzieningen (jeugdzorg, gezondheidszorg en dergelijke). Bovendien bestrijdt een territoriale indeling mogelijke 'vluchtroutes'. Deze gebundelde middelen dienen zo mogelijk verevend aan de decentrale eenheid te worden uitgekeerd.
4. Verschillen in beleid tussen decentrale eenheden worden geaccepteerd. De verdeling van middelen over doelgroepen en doelstellingen en de invulling van de condities voor allocatie is voorbehouden aan de decentrale eenheid. Daarbij kunnen zich regionale verschillen voordoen. Bezwaren tegen het ontstaan van regionale verschillen kunnen eenvoudig worden bestreden door te wijzen op de huidige regionale verschillen als het gaat om aanbod en kwaliteit van onderwijsvoorzieningen.

Uit deze assumpties volgen een aantal eisen en criteria ten aanzien van het niveau van de bundeling en de wijze waarop die bundeling plaatsvindt. Zo moet de allocatie niet op een te laag schaalniveau geschieden om een verevening van middelen te kunnen verantwoorden. Ook zal de eenheid waar de zorgmiddelen uiteindelijk aan zullen worden uitgekeerd dienen te beschikken over een goed inzicht in de regionale situatie om voor een verantwoorde verdeling van middelen zorg te kunnen dragen. Bovendien zal bureaucratie zoveel mogelijk bestreden moeten worden.

In feite doen zich vier mogelijkheden voor:

1. bundeling op het niveau van een regionale onderwijs-zorg-autoriteit (OZA);

2. bundeling op het niveau van het SWV+;
3. bundeling op het niveau van de gemeente;
4. bundeling op het niveau van het schoolbestuur.

Ad 1: de onderwijs-zorg-autoriteit als decentrale eenheid (de OZA-variant)

In de OZA-variant wordt het totale zorgbudget als een bedrag per leerling (landelijk verevend) uitgekeerd aan een nieuw op te richten interzuilaire lokale/regionale autoriteit. De OZA is een stichting en bepaalt de zorgarrangementen, bijvoorbeeld speciale klassen, afdelingen onderwijszorg en/of scholen voor onderwijszorg. Met andere OZA's kunnen afspraken gemaakt worden over bovenregionale voorzieningen. Voor kleine zeer specifieke en eenduidig definieerbare doelgroepen wordt landelijk expertise gebundeld en direct bekostigd (denk bijvoorbeeld aan onderwijs aan dove leerlingen en bepaalde groepen meervoudig gehandicapten). De OAB-middelen worden gewogen toegekend op basis van bijvoorbeeld een proxi-indicator (bijvoorbeeld leerlinggewichten, gemiddeld opleidingsniveau, gemiddeld inkomen of aantal allochtone inwoners in het betreffende gebied). Het aantal benodigde OZA's is op voorhand niet precies te bepalen, maar een OZA zal gemiddeld 20.000 à 40.000 leerlingen (primair en secundair onderwijs) moeten omvatten. Daarmee zal het aantal OZA's op 50 à 100 komen. De indeling van OZA's houdt rekening met gemeentegrenzen.

Het gaat hierbij om een private en niet om een publieke rechtspersoon; de deelnemers zijn de schoolbesturen.

Ad 2: SWV+: de (nieuwe) samenwerkingsverbanden WSNS als decentrale eenheid

Voor SWV+ geldt hetzelfde als voor de OZA-variant (qua bestuur en organisatie), alleen vormt de huidige indeling van het samenwerkingsverband het uitgangspunt. Wel moet de bestuurlijke opzet aangepast worden. Verder dient er geen overlap te zijn en de nieuwe systematiek moet territoriaal en landelijk dekkend zijn. Ook dient de omvang voldoende te zijn. De SWV+'s zijn per definitie interzuilair. Alle middelen gaan verevend naar het SWV+, inclusief de middelen voor LGF, VO-zorg en OAB. OAB-middelen worden gewogen toegekend (proxi-indicator). Voor voorzieningen op het niveau boven het samenwerkingsverband werken samenwerkingsverbanden samen. Er blijft een klein aantal direct gefinancierde landelijke expertisecentra (zie hierboven). Het aantal SWV+'s zal worden teruggebracht tot circa 150. Het verschil met de OZA-variant betreft de aansluiting met de huidige samenwerkingsverbanden.

Vertrekpunt: huidige samenwerkingsverbanden.

Ad 3: de (samenwerkende) gemeente(n) als decentrale eenheid

Voor de variant die uitgaat van de gemeenten geldt dat alle middelen verevend naar de gemeente gaan (OAB-middelen wel gewogen op basis van ge-

wichten of andere indicator). De gemeente wordt verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. De verdeling van middelen over scholen en doelgroepen wordt gebaseerd op gemeentelijk beleid. Over dat beleid wordt met de besturen een op overeenstemming gericht overleg gevoerd. Ook hier kunnen (kleinere) gemeenten samenwerken. Ook dan zullen er waarschijnlijk zo'n 100 à 150 eenheden overblijven. Voor bovenregionale voorzieningen blijven er landelijke expertisecentra voor een aantal kleine specifieke en goed definieerbare doelgroepen.

Vertrekpunt: gemeenten.

Ad 4: de (samenwerkende) schoolbesturen als decentrale eenheid

Bij het model dat uitgaat van de schoolbesturen worden in principe de middelen aan de schoolbesturen toegekend. Wel zal er een bestuurlijke schaalvergroting en/of samenwerking moeten plaatsvinden om de zorgmiddelen verevend te kunnen toekennen. Bovendien zal er sprake moeten zijn van verregaande bestuurlijke samenwerking (zowel horizontaal als verticaal; met andere besturen binnen het primair onderwijs en met het voortgezet onderwijs) teneinde ook de zorgmiddelen voor het voortgezet onderwijs en de LGF-middelen bij de toekenning te betrekken. Ook in dit model zal het aantal decentrale eenheden in een vergelijkbare orde van grootte als het SWV+ moeten komen om een werkbaar schaal te kunnen bereiken. De OAB-middelen worden conform het huidige model toegekend aan de besturen.

Vertrekpunt: besturen.

Er wordt op gewezen dat het onderscheid tussen deze varianten in de praktijk aan discussie onderhevig kan zijn en in sommige gebieden kan samenvallen. Een belangrijk verschil is echter het vertrekpunt: bij welke huidige of nieuwe organisatievorm wordt er aangesloten?

De vraag is hoe de verschillende modellen moeten worden beoordeeld in vergelijking met elkaar en ten opzichte van de vigerende situatie. Voor een ex ante beoordeling van de geschetste modellen maken we gebruik van de volgende criteria:

1. effectiviteit (decentralisatie, doelen WSNS, LGF, OAB);
2. efficiency (Komen de middelen zoveel mogelijk bij de leerlingen?);
3. legitimiteit (politiek, veld);
4. transparantie (Hoe helder is het model?);
5. invoerbaarheid (snelheid/organisatorisch/verevening);
6. ongevoeligheid strategisch gedrag.

Deze criteria zijn ontleend aan vergelijkbare studies op dit terrein (Meijer, 1999; Meijer, Peschar, & Scheerens, 1995; Parrish, 1995).

In het kader van deze studie is een seminar gehouden met vertegenwoordigers uit opleiding, ondersteuning, samenwerkingsverbanden, besturenorganisaties en vakorganisaties. Daarbij zijn de verschillende modellen getoetst

aan de hand van de hier beschreven criteria. De deelnemers (ca 40 in totaal) hebben zich uitgesproken over de meest gewenste optie en tevens zijn de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de verschillende benaderingen met hen besproken. De selectie van deelnemers is gebaseerd op het adressenbestand van WSNS Plus en moet als zodanig niet als representatief worden beschouwd. Alle deelnemers zijn op verschillende wijze betrokken bij het WSNS-proces. De resultaten van de seminar worden hieronder kort weergegeven.

De bundeling van middelen kan rekenen op brede ondersteuning. Het model van aparte financiering van WSNS en LGF wordt alom bekritiseerd en het ligt in de rede om beide geldstromen te bundelen. Ook de bundeling van OAB-middelen en zorgmiddelen VO met de WSNS- en LGF-middelen is legitiem. In de dagelijkse schoolpraktijk is de herkomst van de middelen niet van belang; relevant is dat er voldoende voorzieningen kunnen worden geboden om tegemoet te kunnen komen aan een brede range aan hulpvragen.

Het mogelijk vergroten van het bestaan van regionale verschillen kan hierbij moeilijk als problematisch worden gezien; integendeel, het verschillend benaderen van de aanwezige problematiek dient juist zoveel mogelijk gestoeld te zijn op verschillen in regionale situaties en aanbod.

Het zal geen verbazing wekken dat vanuit de actoren die werkzaam zijn binnen het veld van WSNS (de deelnemers aan de seminar) de SWV+ variant de meeste ondersteuning kreeg. Voorwaarde daarbij is wel dat er een territoriale en interzuilare indeling bereikt wordt. De OZA kreeg daarna de meeste ondersteuning, gevolgd door het model dat uitgaat van middelen naar de besturen. Het model dat uitgaat van de gemeenten kreeg de minste ondersteuning.

Als belangrijkste kritiek op dit laatste model geldt de legitimiteit en invoerbaarheid ervan. Daartegen kan men inbrengen dat een democratisch gekozen gemeentelijke overheid duidelijke zeggenschap over de besteding van belastinggelden zou moeten kunnen hebben. Voorstanders van die gedachte zullen bepaald warm kunnen lopen voor het model waarbij het onderwijs op de politieke agenda van gemeentebesturen wordt geplaatst.

Het model waarin de besturen de middelen krijgen toegekend kan vooral de kritiek tegemoet zien dat daarmee de kans op ongewenst strategisch gedrag wordt bevorderd (zorgleerlingen die tussen wal en schip zouden geraken). De kritiek op de OZA-variant is dat deze minder snel invoerbaar zou zijn en teveel van bovenaf opgelegd is.

Een optie is tevens om de keuze voor de meest geschikte variant aan de regio en de besturen zelf over te laten. Dit zou stroken met het idee dat de keuzes uiteindelijk van onderop gemaakt zouden moeten worden. Dit zou verder recht doen aan het primaire accent op de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Hierbij doen zich echter twee problemen voor: de eerste betreft de

vraag wie de keuze in de regio uiteindelijk mag bepalen (wat te doen als geen overeenstemming kan worden bereikt?), de tweede betreft het mogelijke risico op ontwijkend gedrag. Vermoedelijk achten niet alle besturen zichzelf verantwoordelijk om het zorgaanbod voor vrijwel alle risicoleerlingen te regelen. En, zoals we kunnen concluderen op basis van de vele bevindingen zoals gepresenteerd in dit boek, valt of staat de opvang van leerlingen met specifieke behoeften met het nemen van verantwoordelijkheid en met het ontwikkelen van leiderschap op het decentrale niveau.

Zoals gezegd tracht de hier gepresenteerde analyse bij te dragen aan de discussie die over de hier aan de orde zijnde thematiek moet en zal worden gevoerd. De uiteindelijke keuze zal moeten worden gebaseerd op een bredere analyse (waarbij ook de studies op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid, het LGF-beleid en de meer integrerende bestuurlijke studie betrokken moeten worden) en op een meer diepgaande discussie. Deze keuze zal echter spoedig moeten worden gemaakt, omdat de ontwikkelingen in het veld daar uitdrukkelijk om vragen.

Indien men besluit verbeteringen te zoeken binnen de huidige kaders (in feite een vijfde scenario: dus met instandhouding van gescheiden trajecten voor onderwijsachterstandenbeleid, LGF-beleid en WSNS-beleid) dan leveren de voorgaande hoofdstukken voldoende materiaal om pessimistisch te zijn over de uitkomsten daarvan. Niettemin zijn het vaak de twijfels over de haalbaarheid van de uitvoering of argumenten vanuit verschillen in de achterliggende beleidsfilosofie die vernieuwingen in de weg staan (zie ook het advies van de Onderwijsraad over de bekostiging WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs, Onderwijsraad, 2001). Wij menen dat er voldoende argumenten zijn om tot een integrale herbezinning over te gaan. Mocht dat (politiek of anderszins) niet haalbaar blijken dan bevatten deze hoofdstukken enkele aangrijpingspunten om verbeteringen in de vigerende aanpak aan te brengen. Hierbij kan men denken aan de vereiste minimumomvang van verbanden, het verder stimuleren van interzuilare verbanden, het zoveel mogelijk vermijden van territoriale overlap, het toestaan van regionale verschillen in de aanpak en organisatie van speciale zorg, de versterking van het decentralisatiebeleid en het stimuleren van integratie van beschikbare middelen op decentraal niveau.

12.3 Het primaire proces

Er zijn veel gegevens de revue gepasseerd met betrekking tot de situatie in het onderwijs zelf. De stand van zaken is bepaald niet rooskleurig te noemen waar het gaat om de opvang van leerlingen met problemen in het primair onderwijs. Ook recente rapportages van de inspectie onderschrijven dit: wat betreft voorwaarden en veranderingen op schoolniveau zijn er weliswaar hoop-

gevende ontwikkelingen te bespeuren, wat betreft het omgaan met verschillen in de klas blijft de stand van zaken verre van optimaal. De vraag is nu wat er gedaan zou kunnen worden om de situatie te verbeteren. Wij wijzen hier op de volgende mogelijkheden.

Allereerst is het van belang dat innovatieve benaderingen een kans krijgen en dat gebleken succesvolle aanpakken actief worden verspreid. Hier ligt een duidelijke rol voor WSNS Plus. Directies en leerkrachten zouden de kans moeten krijgen kennis te nemen van 'good practices'. Het ligt hierbij in de rede om daarbij uit te gaan van daadwerkelijke uitwisselingen tussen schoolteams. Een kijkje in andermans keuken is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het omgaan met verschillen in het Nederlandse onderwijs. Het organiseren van een systematisch opgezet uitwisselingsprogramma waarbij schoolteams de gelegenheid krijgen om bij succesvolle scholen kennis te nemen van en ervaring op te doen met nieuwe benaderingen wordt aanbevolen. Ook zouden leerkrachten in de gelegenheid moeten worden gesteld een tijdelijke werkplek op zo'n voorbeeldschool in te nemen zodat nieuwe benaderingen verder kunnen worden verspreid. WSNS Plus zal een dergelijk programma goed kunnen realiseren.

Bovendien zouden scholen in de gelegenheid moeten worden gesteld (en navent moeten worden gefaciliteerd) om nieuwe benaderingen te ontwikkelen en te implementeren. Dit ontwikkelingstraject moet planmatig worden opgezet rondom een aantal inhoudelijke thema's. Ook hiervoor heeft WSNS Plus de kennis en ervaring in huis. Verder verdient het aanbeveling de ontwikkeling van nieuwe benaderingen door onderzoek te laten volgen.

Beide hierboven geschetste aanbevelingen komen tevens tegemoet aan de alom geuite wens in het Nederlandse onderwijs om meer tijd voor reflectie in het onderwijs in te bouwen. Een evaluatie van de gangbare aanpak in de school, het zich richten op en kennis nemen van mogelijke alternatieven, het maken van plannen om nieuwe aanpakken te implementeren en de invoering van een nieuwe benadering vragen nu eenmaal veel tijd; ook in de hoofden van leraren. Het bieden van tijd voor reflectie is een noodzakelijke voorwaarde voor toekomstige verbeteringen. Tot het bieden van mogelijkheden voor reflectie op vigerende en alternatieve doelen en werkwijzen behoort ook het scheppen van mogelijkheden voor het oprichten van inhoudelijke netwerken en seminars. Recente ervaringen leren dat daarvan een enorm stimulerende werking kan uitgaan (zie de WSNS Plus-conferenties). Regionale studiedagen gericht op het kennismaken en ervaren van nieuwe werkwijzen zijn aan te bevelen. Het doorbreken van de eilandenstructuur binnen en tussen scholen en het leren van elkaar zijn urgente aandachtspunten in het onderwijs die te zeer onderbelicht zijn gebleven. Het ligt in de rede daarvoor een groot budget beschikbaar te stellen teneinde het beter omgaan met verschillen in de klas en school daadwerkelijk te stimuleren.

Inhoudelijke aandachtspunten zijn in overvloed voorhanden. Het opzetten van heterogene groepen, het samenwerkend leren, de stimulering van onderlinge coaching, het samenwerkend onderwijzen (het opzetten van modellen van 'team-teaching'), het versterken van de ontwikkeling van een onderwijskundige visie binnen scholen, de ontwikkeling van daadwerkelijk schoolleiderschap op het terrein van omgaan met verschillen en de preventie van gedragsproblemen zijn slechts enkele voorbeelden.

Ook op het terrein van de opleiding en in-service training liggen er ongebruikte mogelijkheden. PABO's leiden nog te veel op tot klassieke leraar en vernieuwen zich maar moeizaam. Docenten in PABO's zouden de gelegenheid moeten krijgen zich meer en beter te oriënteren op vernieuwingen in het onderwijs. Verder zouden PABO's meer mogelijkheden moeten hebben om stagiairs in voorbeeldscholen te plaatsen. Leerkrachten in opleiding zouden zich vooral moeten kunnen richten op innovatieve ontwikkelingen en training moeten krijgen in voorlopende scholen. Dergelijke scholen zouden wellicht steviger verankerd moeten zijn in de organisatie van het opleidingstraject.

Van groot belang is ook dat de overheid duidelijker de boodschap uitdraagt dat scholen in principe verantwoordelijk zijn voor alle leerlingen. Er gaan zelfs stemmen op om alle leerlingen uit het voedingsgebied van scholen eerst te laten plaatsnemen op de school voor basisonderwijs en de leerlingen, in het geval van doorverwijzing en plaatsing op een speciale school, ook op de basisschool ingeschreven te laten blijven. Wellicht dat een dergelijk model kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de gedeelde verantwoordelijkheid voor alle leerlingen.

Literatuur

- Meijer, C.J.W. (1999). *Financing of Special Needs Education*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W., Peschar, J.L., & Scheerens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Parrish, T.B. (1995). *Criteria for effective special education funding formulas*. Palo Alto, CA: CSEF.
- Onderwijsraad (2001). *De Rugzak Gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

BLIK OP AUTEURS

Prof.dr. Roel J. Bosker is hoogleraar onderwijskunde en directeur van het GION, het Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling, dat deel uitmaakt van de Faculteit der Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij houdt zich onder andere bezig met groeps-grootte, ongelijke onderwijskansen, en beleidsevaluatie.

Dr. Simone Doolaard is universitair docent en onderzoeker bij het GION, Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling, onderdeel van de Faculteit der Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Ze doet beleidsondersteunend onderzoek naar effecten van formatie-inzet en groeps-grootte en is betrokken bij verschillende (onderzoeks)projecten rond kwaliteitszorg, onderwijseffectiviteit, externe en interne evaluatie en schoolverbetering.

Dr. Roelande H. Hofman is werkzaam bij het GION, Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij houdt zich als senior-onderzoeker en projectleider bezig met onderzoek op verschillende deel-terreinen: de effectiviteit van het onderwijs met name ook voor doelgroep-leerlingen, effectief bestuur en management van onderwijs met onder meer onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente en naar kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Haar aandacht gaat hierbij ook uit naar internationaal vergelijkend onderzoek en in de zomer van 2004 verschijnt een boek onder haar redactie, *Institutional Context of Education Systems in Europe*. Een laatste belangrijk onderzoeksterrein betreft Weer Samen Naar School en daarbij richt zij zich op varianten van adaptief onderwijs in reguliere en speciale basisscholen en op het functioneren van de samenwerkingsverbanden WSNS. Daarnaast houdt zij zich bezig met het onderwijs aan en de begeleiding van AIO's en studenten aan de RUG en binnen de International Master of Science in Education.

Drs. Henk Keesenberg heeft een lange ervaring met de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van onderwijsorganisaties. Hij heeft (na 10 jaar werkzaam te zijn geweest in het onderwijs en na een studie pedagogiek en onderwijskunde) jaren gewerkt bij de besturenorganisatie voor het algemeen bijzonder onderwijs, vervolgens bij het Landelijk Proces Management, het

procesmanagement WSNS en het PMPO. De laatste 5 jaar is hij senior beleidsmedewerker/consultant bij VOS/ABB, de organisatie voor bestuur en management voor algemeen toegankelijke en openbare scholen.

Bij VOS/ABB bestaan zijn werkzaamheden uit belangenbehartiging (inspectie en WOT, zorg in het VMBO en Leerlinggebonden Financiering), contributiedienstverlening en contractdienstverlening. Voor 1 dag per week is hij deelprojectleider WSNS Plus (personeel) en voor 1 dag deelprojectleider 'Kwaliteit van de zorg in het VMBO en Praktijkonderwijs' (doorlopende leerlijnen).

Dr. Cor J.W. Meijer is staf lid van de European Agency for Development in Special Needs Education, in Middelfart, Denemarken. Zijn belangrijkste taak daar is het verzamelen en analyseren van gegevens op het terrein van speciaal onderwijs, integratie en financiering van speciaal onderwijs in Europa.

De European Agency is een onafhankelijke organisatie bestaande uit 22 Europese landen. De Agency richt zich met name op het verzamelen en uitwisselen van informatie uit de verschillende landen op het terrein van speciaal onderwijs.

Cor Meijer was als extern deskundige betrokken bij de totstandkoming van het WSNS-beleid en was lid van de projectgroep die door de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, Jacques Wallage, in het begin van de jaren negentig werd opgericht. Daarna was hij tot 1997 coördinator van de evaluatie van het Weer Samen Naar School-beleid en (mede-)auteur van enkele studies in dat kader, waaronder de eindrapportages. Hij heeft zich als onderzoeker beziggehouden met verscheidene thema's in het regulier en speciaal onderwijs en is vooral gespecialiseerd in internationaal vergelijkende studies. Hij is als expert op het terrein van het speciaal onderwijs verbonden geweest aan de Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) te Parijs, en aan verscheidene andere nationale en internationale instellingen, zoals de UNESCO en de EU. Hij is (co-)editor van *New Perspectives on Special Education* (Routledge, 1994) en van *Inclusive Education: A Global Agenda* (Routledge, 1997).

Dr. Sip Jan Pijl is staf lid van de basiseenheid Orthopedagogiek van de Rijksuniversiteit Groningen en werkt parttime voor de European Agency for Development in Special Needs Education in Middelfart, Denemarken. Zijn recente onderzoek heeft betrekking op de indicatiestelling voor het leerlinggebonden budget, de integratie van leerlingen met beperkingen in het regulier onderwijs en internationale vergelijkende studies op het terrein van het onderwijs aan leerlingen met beperkingen.

Dr. Ed Smeets is senior-onderzoeker bij het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij studeerde in 1982 af aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Zijn afstudeerrich-

ting was de Vrije Studierichting Letteren, met als discipline Toegepaste Taalkunde. Hij is in 1996 gepromoveerd op een onderzoek naar de implementatie en effecten van multimedia bij het vak aardrijkskunde in het voortgezet onderwijs. Zijn belangrijkste aandachtsgebieden zijn ICT in het onderwijs, speciaal onderwijs en WSNS. In de afgelopen jaren voerde hij onder meer onderzoek uit naar de ontwikkeling en het functioneren van samenwerkingsverbanden WSNS en naar wachtlijstproblematiek in die verbanden. Onlangs maakte hij een analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar in de omvang van en leerlingenstromen tussen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en de expertisecentra. Daarnaast is hij betrokken bij de uitvoering van de jaarlijkse WSNS-monitor.