

Derde Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School

Recent publiceerde het Procesmanagement Primair Onderwijs de monitor "De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2000/2001". De monitor wordt tegelijkertijd met deze voortgangsrapportage aangeboden. In paragraaf 1 wordt een reactie gegeven. Paragraaf 2 bevat de uitwerking van de hoofdlijnen van het plaatsingsbeleid, zoals geschetst in de beleidsreactie op het rapport van de expertgroep Plaatsingsbeleid van 8 oktober 2001 (kamerstuk 21860, nr.: 63). In paragraaf 3 is een beschrijving van het beleid met betrekking tot hoogbegaafden opgenomen, als vervolg op de toezeggingen in het Algemeen Overleg d.d. 21 maart 2001. Paragraaf 4 gaat in op de vernieuwing van onderwijsmethoden voor het speciaal basisonderwijs.

1. De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2000/2001

Het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) heeft samen met het IVA Tilburg de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden onderzocht. Elk jaar bevraagt het PMPO de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. Hierdoor wordt het mogelijk om de gegevens over meer jaren met elkaar te vergelijken. De respons van de coördinatoren op het onderzoek is dit jaar gestegen van 53 procent naar 66 procent. De resultaten van het onderzoek worden ook per samenwerkingsverband teruggerapporteerd, zodat de samenwerkingsverbanden de eigen gegevens met de landelijke gegevens kunnen vergelijken. De uitkomst van die vergelijking kunnen ze gebruiken voor het vormgeven van eigen beleid.

Uit de resultaten blijkt dat er geen grote veranderingen zichtbaar zijn in de samenwerkingsverbanden ten opzichte van vorige jaren. Uit de monitor blijkt dat de samenwerkingsverbanden bestuurlijk en organisatorisch de zaken goed op orde hebben. Tegelijkertijd lijkt Weer Samen Naar School meer onder druk te komen. Het PMPO constateert namelijk een stijging van het aantal aanmeldingen bij de Permanente Commissies Leerlingenzorg (PCL). De coördinatoren hebben het aantal leerlingen op een wachtlijst op de peildatum 1 mei 2001 in hun samenwerkingsverband opgegeven, inclusief leerlingen die minder dan 3 maanden op een wachtlijst staan. In het totaal stonden op dat moment 1837 leerlingen op een wachtlijst.

De samenwerking en afstemming met de directe partners in het samenwerkingsverband verlopen goed. Implementatie van adaptief onderwijs op de basisscholen is de eerste beleidsprioriteit van de samenwerkingsverbanden. De verdichting van de problematiek in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs blijft het eerste knelpunt. Verder valt op dat onderwerpen die met leerlingenaantallen te maken hebben (grensverkeer, wachtlijsten, weglek van leerlingen) niet als grote knelpunten worden ervaren. De coördinatie van het samenwerkingsverband, de werkwijze van de PCL en de samenwerking tussen besturen komen als sterke punten uit de monitor. De coördinatoren geven aan dat zij vooral nascholing behoeven op het gebied van de inhoudelijke aansturing van basisscholen. De grootste ondersteuningsvraag ligt op het thema kwaliteitszorg. De rapportage

eindigt met de conclusie dat het gewenst is extra te investeren in het vermogen van basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en samenwerkingsverbanden om beter om te kunnen gaan met verschillen tussen leerlingen.

Reactie

De conclusies van het PMPO komen overeen met die van de expertgroep Plaatsingsbeleid, die in opdracht van het ministerie van OCenW de problemen heeft onderzocht van de samenwerkingsverbanden met wachtlijsten. Ook de expertgroep Plaatsingsbeleid heeft in haar rapport "Plaatsingsproblematiek als signaal uit de WSNS-praktijk" (8 oktober 2001) de wens geuit om extra te investeren in het vermogen van basisscholen om met verschillen tussen leerlingen om te gaan. Daartoe moet de professionaliteit van leraren verder versterkt. Hierbij moet het adequaat begeleiden en stimuleren van de ontwikkeling van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte centraal staan.

Basisscholen moeten beter in staat worden gesteld om kinderen met speciale behoeften onderwijs te bieden dat bij hen past. Samenwerkingsverbanden krijgen hiervoor financieel en beleidsmatig de ruimte. In de beleidsreactie op het eindrapport van de expertgroep is een impuls voor alle samenwerkingsverbanden van fl. 36 miljoen (€ 16,3 miljoen) beschikbaar gesteld. Deze algemene impuls wordt ondersteund door landelijke projecten, die zich richten op knelpunten, zoals die door de expertgroep zijn gesignaleerd. Omgaan met verschillen tussen leerlingen zal in één van de landelijke projecten worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld om leraren na te kunnen scholen, om te leren omgaan met het Protocol Dyslexie, om te participeren in het landelijk netwerk autisme.

De door het PMPO gerapporteerde stijging van het aantal PCL-aanmeldingen zou een paradoxaal effect van het ingezette beleid kunnen zijn. Er kan sprake zijn van strategisch gedrag, omdat betrokkenen de indruk hebben dat voor de aanpak van wachtlijsten middelen beschikbaar zijn. Strategisch gedrag van samenwerkingsverbanden moet worden vermeden. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

De gegevens met betrekking tot de wachtlijstomvang zijn aan het eind van het vorige schooljaar in kaart gebracht. Daardoor zijn deze gegevens niet te vergelijken met de resultaten van het onderzoek van de inspectie, die haar gegevens per teldatum van 1 oktober verzamelt.

De monitor bevat geen gegevens over wachttijden van leerlingen. Om samenwerkingsverbanden te ondersteunen in de planning van het plaatsen van leerlingen is in 2000 een registratiesysteem aan de samenwerkingsverbanden aangeboden. Dit systeem stelt de verbanden in staat om de wachttijd te registreren en de voortgang van plaatsing van leerlingen te volgen.

Sinds november 2000 registreren samenwerkingsverbanden de wachttijden van leerlingen. Op basis van deze registratie kan de inspectie een indicatie geven van de wachttijden. De inspectie betreft deze gegevens in haar onderzoek per peildatum van 1 oktober 2001. De inspectie rapporteert hierover in het voorjaar van 2002.

2. Uitwerking hoofdlijnen plaatsingsbeleid

In de beleidsreactie van 8 oktober 2001 zijn de hoofdlijnen van het plaatsingsbeleid voor de komende jaren geschetst. Er is een financiële impuls voor alle samenwerkingsverbanden. Met deze impuls kunnen samenwerkingsverbanden leemtes in zorgcapaciteit en andere knelpunten oplossen. De impuls wordt ondersteund door landelijke projecten die oplossingen aanreiken voor de door de expertgroep gesignaleerde knelpunten. Ook komt er een specifieke impuls voor een beperkt aantal samenwerkingsverbanden die kampen met problemen die op korte termijn niet met reguliere middelen zijn op te lossen.

2.1 Financiële impuls voor alle samenwerkingsverbanden

In de beleidsreactie is het belang van een algemene financiële impuls voor alle samenwerkingsverbanden aangegeven. In de regeling "Verlengde subsidieregeling aanpak plaatsingsproblematiek WSNS" (Uitleg OCenW-Regelingen, 14 november 2001) is hieraan uitvoering gegeven.

Doel van de regeling is het verminderen of voorkomen van de plaatsingstijd en het verstrekken van een kwalitatieve impuls gericht op de verbreding van de zorgcapaciteit van de basisscholen in een samenwerkingsverband WSNS. De regeling voorziet in een bedrag per leerling in het samenwerkingsverband van fl. 22,53 (€ 10,22). Deze regeling is een intensivering van de Subsidieregeling aanpak Plaatsingsproblematiek WSNS gepubliceerd in Uitleg OCenW-Regelingen van 15 november 2000.

2.2 Landelijke projecten

Lopende projecten

In 2000 is een reeks maatregelen gestart om de kwaliteit van Weer Samen Naar School te versterken en wachtlijsten te voorkomen of te verminderen. Er zijn handreikingen en cursussen ontwikkeld over onder meer:

- verbetering van de zorgstructuur op basisscholen die veel leerlingen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs;
- de wijze waarop de speciale school voor basisonderwijs in het onderwijs rekening kan houden met instroom van nieuwe leerlingen gedurende het schooljaar;
- de wijze waarop medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband georganiseerd kan worden;
- versterking van de bovenschoolse zorgstructuur;
- versterking van de positie van interne en ambulante begeleiders;
- de aansluiting tussen Weer Samen Naar School en de leerlinggebonden financiering;
- het verbeteren van de beoordelingsmogelijkheden van zorgplannen door medezeggenschapsraden.

Ook zijn folders ontwikkeld om ouders beter voor te lichten.

Het coördinatorenchannel op kennisnet heeft zijn bestaansrecht bewezen. Dit channel biedt coördinatoren een platform voor

uitwisseling van informatie. Het wordt door de coördinatoren intensief gebruikt.

Een goede afstemming tussen WSNS en leerlinggebonden financiering (LGF) is van belang opdat voor iedere leerling een passende onderwijsvoorziening gerealiseerd kan worden. Voorkomen moet worden dat onnodig met leerlingen geschoven wordt. Daarom wordt extra aandacht besteed aan de afstemming in de regio tussen de REC's, de samenwerkingsverbanden WSNS, de samenwerkingsverbanden VO-SVO en de jeugdzorg. Er zijn extra middelen beschikbaar gesteld (fl. 9 miljoen gulden, € 4,08 miljoen) voor voorlichting aan het reguliere onderwijs en de zorginstellingen over de veranderingen na invoering van LGF. Ook worden afspraken gemaakt tussen alle betrokkenen over de (preventieve) ambulante begeleiding en de onderlinge samenwerking.

Nu de Bureaus Jeugdzorg vorm gaan krijgen, is het van belang het onderwijs en de jeugdzorg goed op elkaar af te stemmen. Het Landelijk Centrum Onderwijs - Jeugdzorg organiseert de komende maanden 15 regionale conferenties. Die zijn gericht op:

- het informeren van coördinatoren WSNS, REC's (met name cluster 4) en Bureaus Jeugdzorg (BJZ) over relevante ontwikkelingen op de beleidsterreinen onderwijs, jeugdzorg en gezondheidszorg;
- het presenteren van modellen van samenwerken WSNS-BJZ en REC-BJZ (good practices, gebruikswaarde, organisatorische voorwaarden, stappenplannen e.d.);
- het bevorderen van de samenwerking BJZ met (samenwerkende) WSNS-verbanden en REC's, en het aanzetten tot vervolgcacties;
- bijdragen aan het verbeteren van de regionale infrastructuur voor diagnostiek en begeleiding van kinderen met psychosociale problemen.

OCenW heeft een overleg geïnitieerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (LVLA), de Onderwijsinspectie en het Landelijk Centrum Onderwijs - Jeugdzorg om leerlingen die geen onderwijs volgen ('thuiszitters') zo snel mogelijk passend onderwijs te bieden. Onderzocht wordt hoe de leerplichtambtenaar in een vroegtijdig stadium op de hoogte kan worden gesteld van het voornemen om een leerling te verwijderen.

Nieuwe projecten

Naar aanleiding van het rapport van de expertgroep Plaatsingsbeleid zullen aanvullende activiteiten ondernomen worden. Doel van die activiteiten is het aanreiken van oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten. Door de expertgroep Plaatsingsbeleid is geconstateerd dat een extra impuls nodig is op de volgende thema's:

- het verbeteren van de kwaliteit van de zorg op de basisscholen;
- het verbeteren van de zorgstructuur op basisscholen die veel verwijzen naar het speciaal basisonderwijs;
- het verzamelen en gebruiken van gegevens over leerlingstromen in het samenwerkingsverband;
- het verbeteren van de zorgstructuur van het samenwerkingsverband (bovenschoolse zorg);

- het verbeteren van de aansluiting tussen Weer Samen Naar School en andere beleidstrajecten als LGF, gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en kwaliteitszorg;
- het verbeteren van de kwaliteit van de zorg op speciale scholen voor basisonderwijs en mogelijkheden van de speciale school voor basisonderwijs om flexibel om te gaan met tussentijdse instroom van leerlingen;
- mogelijkheden om het personeelstekort te verminderen;
- mogelijkheden om de bestuurskracht van samenwerkingsverbanden te versterken.

Met de akkoordpartners WSNS en de schoolleiderorganisaties zullen gesprekken worden gevoerd. Hierin worden de mogelijkheden verkend om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van activiteiten op deze thema's bij de onderwijsorganisaties te leggen. Tot die tijd neemt het Procesmanagement Primair Onderwijs de coördinatie van de implementatie ter hand. Voor de nieuwe projecten wordt tot en met 2003 in totaal 15 miljoen gulden (€ 6,8 miljoen) beschikbaar gesteld.

2.3 Specifieke aanpak

De expertgroep Plaatsingsbeleid had volgens het Plan van Aanpak Plaatsingsproblematiek (september 2000) de opdracht samenwerkingsverbanden te benaderen met specifieke problemen die voortkomen uit een wachtlijst en/of een hoog deelnamepercentage. De groep heeft op basis van deze criteria 103 samenwerkingsverbanden onderzocht. Zij beveelt aan een beperkt aantal samenwerkingsverbanden de komende twee jaar extra te ondersteunen. Het gaat om samenwerkingsverbanden die op korte termijn met reguliere bekostiging de huidige knelpunten niet kunnen oplossen.

Wat voorkomen moet worden is dat strategisch gedrag van samenwerkingsverbanden beloond wordt. Grote problemen zijn op zich geen voldoende reden voor extra subsidie; dat zou een verkeerd signaal zijn naar de overige verbanden. Ervaringen met een soortgelijke problematiek bij gemeenten zijn op hun merites beoordeeld (artikel 12 Gemeentewet).

Sommige samenwerkingsverbanden kampen met problemen die alleen oplosbaar zijn met extra geld. Voor die verbanden is een arrangement samengesteld dat samenwerkingsverbanden maximaal prikkelt om echte knelpunten op te lossen. Kern van het arrangement is dat het positief gedrag belooft.

Belangrijkste criterium om in aanmerking te komen voor extra middelen is dat er een wachtlijst van (enige) omvang moet zijn. Maar een wachtlijst leidt niet automatisch tot extra ondersteuning. Er moet aantoonbaar sprake zijn van een situatie waarin men er op eigen kracht en met de reguliere middelen niet meer uitkomt. Om dit te kunnen beoordelen wordt onder meer gebruik gemaakt van de resultaten van het schooltoezicht van de inspectie, in het bijzonder ten aanzien van de zorgstructuur binnen (de scholen van) het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden met dergelijke problemen kunnen in aanmerking komen voor extra ondersteuning. Het verband geeft daarbij aan wat de oorzaken van de problemen zijn, welke eigen maatregelen er zijn genomen en waarom deze maatregelen niet voldoende zijn gebleken. Samenwerkingsverbanden laten hierbij zien dat ze alle beschikbare reguliere middelen inzetten om tot verbetering te komen. Resultaten die moeten worden bereikt, worden uitgedrukt in meetbare prestaties. Het verbeterplan dient vervolgens als basis voor resultaatgerichte afspraken met OCenW.

Aan de inhoud van de verbeterplannen worden voorwaarden gesteld. Zo moet de wachtlijst worden aangepakt. Ook moeten er activiteiten worden geïnitieerd teneinde wachtlijsten duurzaam te voorkomen. Het verbeterplan zal in ieder geval moeten ingaan op de zorgkwaliteit van basisscholen en maatregelen voor veelverwijzende basisscholen. In het plan komt ook de afstemming met gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid aan de orde.

De hoogte van de extra middelen is afhankelijk van de aard van de problemen en de wijze waarop het samenwerkingsverband zelf inspanningen levert. Het samenwerkingsverband is verplicht om de middelen van de algemene impuls binnen het verbeterplan in te zetten.

Er kunnen bijzondere voorschriften worden gesteld die bijdragen aan het doel van de subsidie. Daarbij kunnen (mogelijke) reserves of de samenstelling van het samenwerkingsverband worden betrokken.

Op basis van de criteria doet een samenwerkingsverband een beroep op landelijke ondersteuning. De landelijke ondersteuning bestaat, naast de landelijke projecten zoals beschreven in voorgaande paragraaf, uit ondersteuning van de expertgroep Plaatsingsbeleid en financiële middelen. De samenwerkingsverbanden kunnen in de planvorming en de uitvoering van de verbeterplannen worden ondersteund door de expertgroep Plaatsingsbeleid.

Er is de komende twee jaar een bedrag van jaarlijks 7,5 miljoen gulden (€ 3,4 miljoen) beschikbaar voor de uitvoering van de plannen.

De uitvoering van de plannen wordt nauwgezet gevolgd. De samenwerkingsverbanden dienen volgens een vaste procedure voortgangsrapportages in. Op basis van de eerste voortgangsrapportage wordt medio 2003 per samenwerkingsverband besloten over voortzetting van de ondersteuning.

Op deze wijze worden knelpunten gericht aangepakt en worden waarborgen ingebouwd. Deze elementen worden de komende maanden uitgewerkt in een regeling.

3. Hoogbegaafden

Hoogbegaafde leerlingen behoren tot de categorie leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben. Zij hebben behoefte aan aanpassingen in het onderwijsaanbod, zoals het verrijken van de reguliere leerstof. In sommige gevallen kunnen leerlingen een groep overslaan ('versnellen'). Leraren moeten hierover verantwoorde keuzes kunnen maken. Het Centrum voor Begaaafdheidsonderzoek, verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, onderzoekt op dit moment de 'versnelling in de schoolloopbaan'. In mei 2002 zullen de onderzoeksresultaten worden verspreid. Er zal informatie beschikbaar komen over de begeleiding van hoogbegaafden in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs. Ook wordt een checklist samengesteld waarmee leraren voor een leerling kunnen nagaan of het wenselijk is een groep over te slaan.

De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) past voor het basisonderwijs leerstof aan ten behoeve van het reken- en wiskundeonderwijs. Ook wordt voor het taalonderwijs uitdagende leerstof ontwikkeld. Het Christelijk Pedagogisch Centrum (CPS) ontwikkelt ondersteuningsmateriaal voor docenten in het voortgezet onderwijs in de vorm van een ideeënmap. De Stichting Plato ontwikkelt materiaal voor ouders en welzijnsinstellingen.

Voor de komende drie jaren zijn middelen gereserveerd voor de intensivering van het beleid voor hoogbegaafde leerlingen, mede op basis van het amendement van kamerlid Ross-Van Dorp van 6 juli 2001. Met de landelijke informatiepunten hoogbegaafdheid (de SLO en het CPS) en de stichting Plato is overleg gevoerd over onderlinge samenwerking. Dit overleg heeft geresulteerd in een gemeenschappelijk document waarin de taakverdeling tussen deze organisaties beschreven wordt.

Samen richten de partners zich op de driehoek: onderwijs - thuis - welzijn (in relatie met het onderwijs). Het CPS en de SLO zullen zich voornamelijk richten op het onderwijs en Plato op ouders, stichtingen en belangenverenigingen. De informatiepunten en Plato zullen elkaar informeren en naar elkaar verwijzen.

Het is belangrijk dat de deskundigheid die aanwezig is over hoogbegaafdheid gemakkelijk toegankelijk is. De drie partners voorzien het veld van informatie via meerdere kanalen, namelijk via een helpdesk, een website, een documentatiecentrum, informatiebrochures, een databank van voorbeeldscholen, studiedagen en conferenties. Er worden scholingsbijeenkomsten georganiseerd voor PABO-docenten, schoolbegeleiders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden WSNS en interne begeleiders. De nadruk zal vooral liggen op het herkennen en erkennen van (hoog)begaafdheid bij kinderen, de aanpak in de klas, het omgaan met materiaal en het ontwikkelen van schoolbeleid. Tevens zal een keurmerk worden opgesteld voor particuliere bureaus die (hoog)begaafde leerlingen testen en begeleiden.

4. Rekenen en taal voor leerlingen met een extra zorgbehoefte

Om de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen te waarborgen, is het belangrijk dat het lesmateriaal is afgestemd op de

problematiek van deze leerlingen. Omdat het in deze sector gaat om relatief weinig leerlingen, blijkt het commercieel uitgeven van onderwijsmethoden minder interessant. De kwaliteit van de onderwijsmiddelen in het speciaal (basis-)onderwijs is dan ook gebaat bij selectieve overheidsimpulsen.

Er wordt extra geïnvesteerd in het taalonderwijs. Door het Centrum voor Educatieve Dienstverlening in Rotterdam wordt een Taalmethode Zorgleerlingen ontwikkeld, die geschikt is voor zowel zorgleerlingen in het regulier basisonderwijs als leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs. Voor de zwakste leerlingen wordt een extra differentiatietraject ontwikkeld. Voor leerkrachten komt er een implementatieprogramma.

Ook in het rekenonderwijs wordt extra geïnvesteerd. Het Freudenthal-instituut ontplooit daartoe activiteiten in samenwerking met de KPC-Groep en het CED/PI. Er wordt een leerlijnoverzicht gemaakt, en het materiaal wordt zo gelabeld dat een leerkracht voor een specifieke leerling snel het goede materiaal kan vinden. Zo ontwikkelt men leertrajecten, (instroom-)toetsen en nieuw materiaal. De leeromgeving krijgt aandacht en informatie- en communicatietechnologie (ict) komt nadrukkelijk aan bod. Voor docenten komt er speciale ruimte op het rekenweb.

5. Conclusies

Er is landelijk meer kennis beschikbaar over Weer Samen Naar School in de samenwerkingsverbanden. De resultaten van de PMPO-monitor en de resultaten van het onderzoek van de expertgroep Plaatsingsbeleid zorgen er voor dat doelgerichte actie mogelijk wordt gemaakt. Door deze informatie kunnen knelpunten met maatwerk worden opgelost. Maatwerk betekent ook dat er verschillen bestaan in de aanpak van knelpunten. Algemene oplossingen of systeemveranderingen zullen hun doel voorbij schieten. De uitdaging ligt voor de komende tijd in het leveren van maatwerk, ook vanuit de landelijke overheid.

De 4^e voortgangsrapportage zal een nadere uitwerking bevatten van de hier beschreven maatregelen. Ook zal verslag worden gedaan van onderzoek van de inspectie naar de wachtlijsten. Verder zal worden ingegaan op de nieuwe telgegevens per 1 oktober 2001. Tot slot zal worden ingegaan op de resultaten van onderzoek naar adaptief onderwijs in basisscholen. De 4^e voortgangsrapportage zal in februari 2002 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.