

Beleidssamenvatting SCO-Kohnstamm rapport 'Omgaan met criteria in 2000'

1 Inleiding

Deze notitie betreft de samenvatting van de rapportage van het SCO-Kohnstamm Instituut "Omgaan met criteria 2000". In de samenvatting worden drie aandachtsgebieden onderscheiden te weten:

- de procedure: het logistieke proces rond de aanmelding door een school van een leerling bij een RVC (paragraaf 2);
- de indicatiecriteria (paragraaf 3);
- de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen (paragraaf 4)

In de paragrafen 2, 3 en 4 is waar nodig, in aanvulling op de samenvatting van de monitorrapportage relevante informatie toegevoegd.

2 De procedure

De monitorrapportage geeft aan dat het proces van indicering over het algemeen verbeteringen laat zien, maar dat er nog verdergaande verbeteringen mogelijk zijn.

Hieronder treft u een overzicht aan van de belangrijkste aspecten, waarop volgens de rapportage verbetering mogelijk dan wel wenselijk is.

Gegevensaanlevering

De gegevensaanlevering door scholen laat kwalitatief nog te wensen over, ook al is inmiddels verbetering zichtbaar. De consequentie van een niet adequate aanlevering van gegevens is dat de RVC's niet in staat zijn om in alle gevallen conform algemeen geldende criteria te werken. Voor RVC's is het lastig onvolledige dossiers niet in behandeling te nemen. Dit klemt nog meer in die situaties dat RVC's geconfronteerd worden met een piekbelasting die dicht tegen de sluitingsdatum van 1 oktober (ILT-telling) aan ligt.

Tijdige aanlevering en afhandeling dossiers

Veel scholen wachten tot het begin van de zomervakantie met aanmeldingen. Dit leidt bij de RVC's tot een forse piek van in behandeling te nemen dossiers in september.

Hier doet zich een spanning voor met de gehanteerde uniforme teldatum van 1 oktober, die overigens weer gerelateerd is aan de normale begrotingsprocessen van het ministerie van OCenW. Toch is ook op dit punt verbetering zichtbaar. In regio's waarin RVC's en scholen in onderling overleg en samenwerking gezamenlijk geïnvesteerd hebben in het reguleren en plannen van het aanmeldingsproces is ook in kwantitatief opzicht minder vaak sprake van een piekbelasting in de maand september. Het Kohnstamm-instituut constateert dat in vergelijking met het schooljaar 1999 - 2000 meer samenwerkingsverbanden tot een verbeterde uitvoering is gekomen ten opzichte van het schooljaar 1999 - 2000. De Kohnstammrapportage wijst overigens in dit verband op de technische mogelijkheden (automatisering e.d.) bij de RVC's die tot een verdere stroomlijning kunnen leiden.

De in sommige situaties voorkomende vertragende werking die het gevolg is van tussenkomst van de Permanente Commissie Leerlingenzorg verdient aandacht. De positie van de PCL kan zowel versnellend als vertragend werken. Daar waar de PCL een positie inneemt als centraal uitvoeringspunt en loket naar de RVC is vaak sprake van een efficiënter proces. Er zijn echter ook situaties waarin de RVC het werk van de afzonderlijke scholen over doet en daardoor een extra lus veroorzaakt in het proces van opstellen, beoordelen en toezenden van dossiers aan de RVC's.

Onbekendheid scholen (vooral basisonderwijs) met criteria en brochure

Basisscholen blijken onvoldoende op de hoogte te zijn van de procedures. Deze uitkomst van het Kohnstamm-onderzoek correspondeert met de bevindingen van de projectorganisatie vmbo in het kader van de monitorrapportage van mei van dit jaar.

In de rapportage wordt daarom als maatregel voorgesteld eerdere verzending van brochures aan het veld alsook verbetering van de voorlichting. Op dit punt is overigens de afgelopen maanden reeds

aanvullend actie ondernomen. In samenwerking tussen PMPO en de projectorganisatie vmbo is een landelijk format voor een onderwijskundig rapport ontwikkeld. Op dit moment worden plannen voorbereid om dit onderwijskundig rapport via de schoolbegeleidingsdiensten ingang te doen laten vinden bij de scholen voor primair onderwijs.

3 De indicatiecriteria

In de monitorrapportage wordt een aantal knelpunten genoemd rond de indicatiecriteria. De meeste knelpunten betreffen het criterium leerachterstand.

Met betrekking tot de criteria in het algemeen wordt 'het toetsinstrumentarium' als belangrijk knelpunt genoemd. De Projectorganisatie VMBO heeft een lijst opgesteld met deugdelijke toetsen (uitgaande van zaken als betrouwbaarheid) voor het meten van leerachterstand, IQ en sociaal-emotionele problematiek. De RVC's ervaren dit als een succesvol initiatief van de Projectorganisatie VMBO. De lijst is echter niet bindend. Er worden door de scholen ook toetsen gebruikt die geen positieve beoordeling hebben gekregen en daarom niet in de eerdergenoemde lijst zijn opgenomen.

Met betrekking tot het criterium leerachterstand blijkt uit de Kohnstamm-rapportage dat niet alle RVC's dezelfde berekeningswijze toepassen. Deze handelwijze wordt mede ingegeven door vragen rond de ijking van de verschillende instrumenten die leerachterstanden meten. Mede naar aanleiding van de signalering in het Kohnstamm-rapport is reeds gesproken met toetsontwikkelaars. De eerste resultaten van deze gesprekken bevestigen het vermoeden dat de instrumenten een verschillend vertrekpunt hanteren in termen van het genormeerde niveau basisonderwijs op basis waarvan leerachterstanden gemeten worden. In technische zin betekent dit dat de berekening van leerachterstanden als uitkomst van de verschillende instrumenten, genormeerd zal dienen te worden.

Tot slot vraagt een aantal RVC's zich af of twee uit vier domeinen niet te ruim is voor de vaststelling van leerachterstand. Meer in het algemeen wordt daarbij de vraag gesteld wat een leerling nodig heeft om de basisberoepsgerichte leerweg te kunnen volgen.

Rond het criterium sociaal-emotionele problematiek wordt het probleem genoemd dat de scholen vaak niet goed onderbouwen waarom een leerling (mede) op basis van sociaal-emotionele problematiek in aanmerking zou moeten komen voor onderwijs binnen de zorgstructuur.

4 De volume-ontwikkeling in de zorg

In de monitorrapportage wordt verslag gedaan over

- het aantal leerlingen dat in 2000 door de scholen bij de RVC's is aangemeld voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs;
- het aantal door de RVC's afgegeven positieve en negatieve adviezen;

In paragraaf 4.1 worden de feiten zoals weergegeven in de monitorrapportage samengevat.

De resultaten, die zijn gemeld in de monitorrapportage worden gezien tegen de achtergrond van

- vergelijkbare gegevens over 2000 die beschikbaar komen door de leerlingentelling die jaarlijks per 1 oktober plaats vindt ten behoeve van de bekostiging. In dit geval betreft dat dus de leerlingentelling per 1 oktober 2000 (zie paragraaf 4.2).
- de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen in de periode 1990-1999 (zie paragraaf 4.3). Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens van een aantal leden van de Tweede Kamer, die in het kader van het begrotingsonderzoek ter voorbereiding van de behandeling van de begroting 2001 van OCenW hebben gevraagd naar de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen in de afgelopen jaren en de daarmee gemoeide uitgaven (zie ook de brief van de minister van OCenW van 9 november 2000 aan de Tweede Kamer, kenmerk FEZ/BZ/2000/45416);
- de te verwachten ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen na 2000 mede aan de hand van de onderzoeken die zijn verricht in opdracht van de samenwerkingsverbanden Voorne Putten Rozenburg en Rotterdam (zie paragraaf 4.4).

4.1 Samenvatting van de monitorrapportage

Uit de monitorrapportage komt naar voren dat er rond 1 oktober 2000 bij de RVC's 36.678 leerlingen waren aangemeld voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Daarvan zaten er op het moment van opmaken van de monitorrapportage 23.607 (ca 65% van 36.678) in de registratiesystemen van de RVC's. Dit laatste aantal dossiers is door het SCO-Kohnstamm Instituut gebruikt voor de kwantitatieve analyse. Van de 23.607 dossiers heeft 85% (ca 20.000 dossiers) betrekking op aanmeldingen voor leerwegondersteunend onderwijs en 15% (ca 3.600 dossiers) op aanmeldingen voor praktijkonderwijs.

Van de 23.607 dossiers zijn op het moment van opmaken van de monitorrapportage nog ruim 3.500 dossiers in behandeling bij de RVC's. Met andere woorden: ten aanzien van ca 20.000 dossiers is door de RVC een advies afgegeven.

Deze 20.000 dossiers zijn op te splitsen in ca 16.800 (85% van 20.000) aanmeldingen voor leerwegondersteunend onderwijs en 3.200 (15% van 20.000) aanvragen voor pro.

Ten aanzien van de aanmeldingen voor leerwegondersteunend onderwijs is in 82% van de gevallen een positief advies door de RVC's afgegeven. Ten aanzien van de praktijkonderwijsaanvragen is er in 90% van de gevallen sprake van een positief advies.

Als de verdeling naar

- aanmeldingen leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (85:15) en
- positief en negatief advies

binnen de onderzochte groep van 20.000 dossiers representatief is voor het totaal aantal aanmeldingen rond 1 oktober (de eerder genoemde 36.678 leerlingen), dan resulteert dat in de in tabel 1 weergegeven positieve en negatieve adviezen voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs

Tabel 1 Aantal aanmeldingen voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs in 2000 onderverdeeld naar positief en negatief RVC-advies

	Positief advies	Negatief advies	Totaal
Leerwegondersteunend onderwijs*	25.564 (82 %)	5.612 (18 %)	31.176 (100 %)
Praktijkonderwijs*	4.952 (90 %)	550 (10 %)	5.502 (100 %)
Totaal	30.516	6.162	36.678

* Geabstraheerd is van de aanmeldingen voor leerwegondersteunend onderwijs die uiteindelijk hebben geleid tot een advies van de RVC voor praktijkonderwijs en omgekeerd.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat tenminste rekening moet worden gehouden met een nieuwe instroom in het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs in het schooljaar 2000/2001 van circa 30.500 leerlingen, waarvoor door de RVC's een positief advies is afgegeven. Verder moet nog rekening worden gehouden met de ruimte die scholen op grond van de huidige regelgeving hebben om van een negatief RVC-advies af te wijken.

4.2 Leerlingentelling per 1 oktober 2000

De monitorrapportage over 2000 geeft inzicht in het aantal dossiers dat door de scholen bij de RVC's is aangemeld en het aantal positieve en negatieve adviezen van de RVC's. Definitieve informatie omtrent het aantal leerlingen dat daadwerkelijk door scholen voor het eerst in het schooljaar 2000/2001 in het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs is ingeschreven kan alleen worden verkregen op grond van de leerlingentelling per 1 oktober 2000. Op dit moment kan nog niet over de uiteindelijke uitkomsten van de leerlingentelling van 1 oktober 2000 worden beschikt. Om toch een indruk te krijgen omtrent de volumeontwikkeling in 2000 is op basis van een steekproef onder vo-scholen berekend met welke instroom rekening moet worden gehouden.

Deze berekening komt uit op een groei die qua omvang vergelijkbaar is met de groei in de jaren 1998 en 1999 nl. 4.400 respectievelijk 6.100 leerlingen.

4.3 Volume-ontwikkeling van de zorg in de periode 1990-1999

Mede ter beantwoording van de vraag van de zijde van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen en de daarmee gemoeide budgetten is tabel 2 opgenomen. Het aantal zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs neemt, zo blijkt uit tabel 2, jaarlijks toe. Uit de tabel blijkt ook dat er in de jaren 1998 en 1999 ten opzichte van de voorgaande jaren sprake van een versnelling van de groei.

Tabel 2: Jaarlijkse ontwikkeling aantal zorgleerlingen, aantal vmbo-leerlingen in de leerjaren 3 en 4 en

het totaal aantal leerlingen in het vo										
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Aantal Leerlingen										
Totaal zorg*	70,7	72,3	73,4	75,7	77,3	79,4	80,0	82,1	86,5	92,6
Vmbo $\frac{3}{4}$	231,5	222,9	216,0	212,9	211,9	210,4	201,4	189,4	182,0	179,4
Totaal vo**	918,5	898,9	890,2	887,5	880,6	871,3	861,2	855,1	858,3	863,6
Index										
Totaal zorg*	100	102	104	107	109	112	113	116	122	131
Vmbo $\frac{3}{4}$	100	96	93	92	92	91	87	82	79	77
Totaal vo**	100	98	97	97	96	95	94	93	93	94

* De som van het leerwagondersteunend onderwijs (tot 1.8.1998 vnl. ivbo), praktijkonderwijs en svo/lom en svo/mlk dat nog niet is omgezet in leerwagondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs

** Inclusief zorgleerlingen

De ontwikkeling van de uitgaven voor zorg volgt de ontwikkeling van het aantal zorgleerlingen vanwege het open einde karakter van de bekostiging. In de huidige situatie is de bekostiging van een zorgleerling gemiddeld genomen f 5.500,-- hoger dan de bekostiging van een reguliere leerling.

4.4 Onderzoek in Voorne Putten Rozenburg en Rotterdam

Het samenwerkingsverband Voorne-Putten-Rozenburg heeft begin 2000 door Cordys Onderwijstrajecten een onderzoek laten verrichten naar de vraag welke leerlingen op grond van de criteria in aanmerking komen voor extra zorg. Deze vraag is onderzocht door elke school in het verband te vragen een representatieve klas te testen op leerachterstand, sociaal emotionele problematiek en IQ. Deze werkwijze heeft een steekproef van circa 1600 leerlingen opgeleverd. De getalsmatige uitkomst van deze toetsing is samengevat in tabel 3.

Tabel 3: Procentueel aandeel zorgleerlingen in steekproef V-P-R

	% aandeel zorgleerlingen	Aantal leerlingen steekproef
VMBO	22%	1176
VMBO-LWOO	73%	294
SVO-MLK	91%	66
SVO-LOM	78%	92

Totaal	37%	1628
--------	-----	------

Conclusie van de onderzoekers is dat zo'n 37% van de huidige leerlingen in het samenwerkingsverband - wanneer op vergelijkbare wijze getoetst - nu en in de nabije toekomst in aanmerking komt voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs.

Eenzelfde onderzoeksmethodiek en klassikale wijze van toetsing is door Cordys Onderwijstrajecten gevolgd in opdracht van het samenwerkingsverband Rotterdam en omgeving. Het betreft hier een iets kleinere steekproef, namelijk zo'n 1150 leerlingen. In tabel 4 is het resultaat van dit onderzoek samengevat:

Tabel 4: Procentueel aandeel zorgleerlingen in steekproef Rotterdam e.o.

	% aandeel zorgleerlingen	Aantal leerlingen steekproef
VMBO	47%	814
VMBO-LWOO	77%	197
SVO-MLK	99%	88
SVO-LOM	52%	65
Totaal	56%	1164

De conclusie van dit onderzoek luidt dat zo'n 56% van het aantal vmbo- en svo-leerlingen in Rotterdam en omgeving in aanmerking zouden kunnen komen voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs.

Bij de onderzoeken kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

- In het onderzoek wordt scholen gevraagd een gehele klas te toetsen. In de praktijk komt een dergelijke werkwijze niet of nauwelijks voor, en gaat aan het uiteindelijke test- & toetsmoment van de *individuele* leerling een traject van begeleiding en onderzoek in de school vooraf.
- De instrumenten waarmee deze klassikale toetsing plaatsvindt, worden niet door een ieder als voldoende valide beschouwd. In het SCO-rapport wordt in hoofdstuk 2 vermeld dat de RVC's zelf dergelijke opmerkingen plaatsen bij deze toetsen en testen.
- De onderzoeksresultaten zijn voor een deel te verklaren door te wijzen op in paragraaf 3 van deze samenvatting genoemde

knelpunten rondom het criterium leerachterstand
(berekenningswijze, ijking aan normniveau basisonderwijs).
Gelet op de onderzoeksresultaten is evaluatie van de criteria, met
het oog op het realiseren van zoveel mogelijk transparantie,
noodzakelijk.