

**Wachlijsten in het speciaal  
basisonderwijs:  
een systeemdynamische analyse**

**Wachlijsten in het speciaal onderwijs: een systeemdynamische analyse  
verslag van een verkennend onderzoek**

Tilburg/Nijmegen, 6 februari 2001

Dr. M.J. Vermeulen (IVA)

Drs. R. Willemse (ITS)

m.m.v. Drs.T. van Mullekom(KUN)

Prof.dr. J. Vennix (KUN)

Drs. M. Wiekeraad (IVA)

IVA Tilburg\ITS Nijmegen



Uitgever: IVA Tilburg  
Prof. Cobbenhagenlaan 225, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg  
Telefoonnummer: 013 - 4668480, telefax: 013 - 4668477

Vormgeving: Monique Seebregs-Dielen  
Bea van Wijk

Drukwerk: Van Spaendonck Drukkerij B.V., Tilburg

© 2001 IVA Tilburg

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA, instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies, Tilburg.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



# Inhoudsopgave

**pag.**

Samenvatting: wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs: een systeemdynamische analyse .....	1
1 Inleiding .....	5
2 Eerste probleemverkenning .....	7
2.1 Inleiding .....	7
2.2 Opvang van kinderen met problemen .....	7
2.3 Bekostiging .....	9
2.4 Definities en stand van zaken wachtlijsten .....	11
2.5 Verklaring plaatsingslijstenproblematiek' .....	12
2.6 Beleidsambities .....	17
3 Wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs: een systeemdynamischew analyse .....	19
3.1 Inleiding: korte toelichting op systeemdynamica .....	19
3.2 Systeemdynamische analyse .....	21
3.3 Feedbackloops .....	23
3.4 Regelmogelijkheden .....	24
3.5 Conclusies .....	28
4 Een mogelijk vervolg .....	31

4.1	Inleiding .....	31
4.2	Een macro-beschrijvingsmodel .....	31
4.3	De ontwikkeling van een basismodel en een game .....	35
	Bijlagen .....	37

# Samenvatting: wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs: een systeemdynamische analyse

Het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek IVA uit Tilburg en het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) hebben in opdracht van het ministerie van OenW een systeemdynamische analyse uitgevoerd van de oorzaken van de plaatsingslijsten in het speciaal basisonderwijs en van mogelijke versterkende en verzwakkende patronen in het systeem van verwijzing en plaatsing. De systeemdynamica onderzoekt het gedrag van systemen en subsystemen en probeert aaneenschakelingen van oorzaak-gevolg relaties te ontdekken (zogenaamde feedbackloops). Na overleg met de opdrachtgever is er voor gekozen eerst een uitgebreide beschrijving van de WSNS-systematiek en de problematiek van de plaatsingslijsten te maken en te *verkennen* welke oorzaak-gevolg-relaties er bestaan. Dit rapport doet verslag van deze verkenning.

## **Systeemdynamische beschrijving**

Het onderzoek schematiseert de (lange) weg van een leerling in het basisonderwijs (BAO) naar het speciaal basisonderwijs (SBAO) en expliciteert hierbij alle keuzemomenten. De analyse is gebaseerd op bestaande onderzoeksrapporten en interviews en workshops met velddeskundigen. Er is geen eigen empirisch materiaal verzameld ten behoeve van de verkenning.

In het onderzoek maken we een onderscheid tussen de verwijzingsproblematiek en de plaatsingsproblematiek. Binnen deze twee problematieken werd gezocht naar feedbackloops. Het bestaan van wachtlijsten is op zich zelf een belangrijk regulerend mechanisme: als ze klein zijn, verloopt het proces naar wens, als ze (te) groot worden dan wordt de druk om in te grijpen ook groter en treden er interventies op.

Bij het proces van verwijzing zijn drie feedbackloop die naar evenwicht neigen. Ten eerste leidt een toenemende aantal verwijzingen tot een langere plaatsingslijst, maar dat leidt tot minder verwijzingen, omdat de kans op plaatsing toch beperkt is. Veel verwijzingen leiden ten tweede tot hoge deelnamepercentages in een samenwerkingsverband. Dit wil men echter voorkomen, waardoor getracht zal worden om het aantal verwijzingen te beperken. Ten

derde zal een groot aantal verwijzingen leiden tot langere plaatsingslijsten waardoor kinderen langer in het basisonderwijs opgevangen moeten worden. Hierdoor komt er meer aandacht voor het zorgaanbod binnen de basisscholen in een samenwerkingsverband waardoor het aantal verwijzingen kleiner wordt omdat men er beter in slaagt leerlingen binnen de basisscholen op te vangen.

Bij het proces van plaatsing is er een feedbackloop die naar evenwicht neigt: door de plaatsingslijsten ontstaat er een druk op de plaatsingscapaciteit. Als deze uitgebreid wordt, zal de plaatsingslijst korter worden.

In het gehele traject zit er mogelijk ook een positieve feedbackloop: als er capaciteitsuitbreiding plaatsvindt als reactie op de plaatsingslijsten, leidt dit mogelijk tot meer verwijzingen (er zijn immers meer plaatsingsmogelijkheden). Meer verwijzingen leiden tot langere plaatsingslijsten, hetgeen weer leidt tot capaciteitsuitbreiding. Op deze manier kan het systeem voortdurend uitbreiden totdat er een van buitenaf vastgesteld plafond bereikt wordt.

In dit onderzoek beperkten we ons tot het schetsen van de feedbackloops en hoe ze kunnen werken. Hoe ze in de praktijk elkaar versterken of compenseren is zonder nader empirisch onderzoek niet te zeggen.

In de gesprekken met de velddeskundigen is ook gezocht naar mogelijkheden om regulerend op te treden. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar systeemkenmerken (de min of meer formele organisatie) en naar gedragskenmerken (de wijze waarop partijen omgaan met het systeem). Bij de verwijzingsproblematiek liggen de belangrijkste regelmogelijkheden op de tekortschietende interne opvangcapaciteit van basisscholen (systeemkenmerk) en op het fuikdenken (als een kind één keer getypeerd is als probleemleerling, vindt vrijwel altijd verwijzing plaats). Bij de plaatsing liggen de systeemregelmogelijkheden vooral bij de beschikbare capaciteit van het SBAO en de gedragsmogelijkheden bij de autonomie van SBAO's en ouders om uiteindelijk niet tot plaatsing te besluiten.

### **Knelpunten in het systeem**

Wanneer we de resultaten van deze eerste systeemverkenning overzien dan constateren we dat er in de *structuur* van het systeem van samenwerkingsverbanden geen overwegende knelpunten zitten. Onze vaststelling is dat er in de *cultuur* daarentegen wel een aantal aangrijpingspunten voor verbetering liggen.

Samenwerkingsverbanden zijn nu veelal meer administratieve entiteiten dan inhoudelijke. Er zou meer gewerkt moeten worden aan een gemeenschappelijke kennisontwikkeling gericht op het oplossen van elkaars problemen. Samenwerkingsverbanden zijn in inhoudelijke zin weinig ontwikkeld, er wordt maar beperkt geleerd van elkaars aanpak en de sturing die gegeven wordt is administratief/procedureel.

Al vroegtijdig in het proces (in de basisschool) vindt een inhoudelijke afweging plaats over wat er met kinderen aan de hand is. Feitelijk ligt hier de basis voor het gehele vervolgtraject en zijn er volgens de in het onderzoek geraadpleegde velddeskundigen in het vervolg maar weinig momenten van inhoudelijke heroverweging mogelijk. Er is veelal sprake van een



soort fuikdenken: kinderen die één maal in een plaatsingsproces terecht komen, worden vrijwel altijd doorgesluisd. Door de geraadpleegde kenners van het veld werd aangegeven dat het wenselijk is om de inhoudelijke beoordeling (second opinion) later in het plaatsingstraject te versterken en daar dan ook bevoegdheden aan te verbinden. Het kan dan gaan om andere basisscholen ervan te overtuigen om een kind (tijdelijk) over te plaatsen of om een daadwerkelijke plaatsing in het SBAO te bewerkstelligen. Een voor de handliggende plaats om een dergelijke zware inhoudelijke (her-) beoordeling plaats te laten vinden, lijkt de PCL. Dit vergt dan wel een versterking van de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de PCL.

Naar onze mening is een nadere analyse noodzakelijk van de rol van SBAO-directies: zij zitten in een sleutelpositie als het gaat om de plaatsingslijsten. Deze directies zijn tot op zekere hoogte vrij in het voeren van een eigen plaatsingsbeleid. Het risico bestaat dat in de besluitvorming ook schoolinterne beweegredenen een rol gaan spelen (wel of niet extra belasten van de eigen mensen en middelen, behoud werkgelegenheid e.d.). Om die reden is het zinvol na te gaan welke rol de directies van SBAO spelen in een samenwerkingsverband, wat hun probleemperceptie is, welke doelen ze nastreven en welke middelen ze daarvoor gebruiken en hoe ze aangestuurd worden binnen het samenwerkingsverband.

Naar ons oordeel is de vraag of er sprake is van plaatsingslijsten nog onvoldoende helder omdat er sprake is van een gecompliceerd meetprobleem. Allereerst blijken de metingen van de Onderwijsinspectie en van het PMPO tot verschillende aantallen te leiden. Ten tweede zijn er sterke aanwijzingen dat er fluctuaties optreden in het optreden van wachtlijsten. Bij de helft van de samenwerkingsverbanden die in 1999 een plaatsingslijst hadden, was deze een jaar later weer verdwenen. Toevalsfluctuaties spelen daarbij mogelijk een belangrijke rol, hetgeen de meetproblematiek versterkt. Ten derde is er –vanuit het oogpunt van metensprake van het zoeken naar een speld in een hooiberg: de getalsmatige verhoudingen zijn van dien aard dat een kleine onnauwkeurigheid in de meting van de basispopulatie (het aantal kinderen in het basisonderwijs bedraagt ca. 1,5 miljoen) leidt tot grote gevolgen ten opzichte van het aantal kinderen op een plaatsingslijst (ca. 500). Tot slot constateerden we uit gesprekken dat er in de praktijk nogal wat interpretatieverschillen bestaan van het fenomeen wachtlijst, dit ondanks het feit dat er wel een eenduidige definitie is.

### **Aanbevelingen**

In het systeem van samenwerkingsverbanden, verwijzing en plaatsing hebben we geen mechanismen aangetroffen die leiden tot een 'explosie' van wachtlijsten. Het feit dat het bestaan leidt tot grote politieke aandacht, zorgt ervoor dat er gedragsreacties (o.a. politieke aandacht) ontstaat die leiden tot reductie. Er is dus geen sprake van een verschijnsel dat ongemerkt in omvang toeneemt. Daarmee is er sprake van een krachtig stuurmiddel, dat zorgt voor een stabilisatie in het systeem. Dit middel werkt uiteraard alleen maar effectief als er op een goede manier gemeten wordt hoe groot de plaatsingslijsten zijn en waar ze voorkomen (zie voorgaande punt). Daarnaast kan het bestaan van plaatsingslijsten regulerend

werken uitsluitend indien er een politieke discussie plaatsvindt over de maximaal toelaatbare omvang. Pas wanneer helder is op welke moment die overschreden wordt, is ook duidelijk wanneer het sturingsmechanisme in werking treedt.

Naar ons oordeel werkt dit sturingsmechanisme van de plaatsingslijsten alleen maar als er geen uitbreiding plaatsvindt van de SBAO capaciteit als reactie op de plaatsingslijsten. Mocht er wel een dergelijk capaciteitsuitbreiding plaatsvinden, dan ontstaat het risico van een zichzelf versterkend proces waarbij de capaciteit van het SBAO toeneemt door kinderen op plaatsingslijsten te zetten

Een belangrijke vraag die in dit verband ook speelt is welke alternatieven er bestaan of ontstaan als reactie op plaatsingslijsten: waar worden kinderen tussentijds opgevangen en hoe schadelijk is dit? Dit raakt overigens aan het feit dat er vermoedelijk in het systeem 'verborgen' voorraden zitten van kinderen die moeten wachten op indicering. Hierover is nagenoeg niets bekend.

Het lijkt ons belangrijk dat het inhoudelijk profiel van de samenwerkingsverbanden versterkt gaat worden en dat ze zich langzaam ontwikkelen in de richting van een soort lerende netwerken die in toenemende mate *gedeelde* expertise ontwikkelen op het gebied van het omgaan met leer- en gedragsproblematiek. Het intensiveren van de kennisuitwisseling tussen basisscholen onderling en tussen de scholen en de school voor speciaal basisonderwijs zal ook tot meer inzicht leiden in welke ruimte andere scholen hebben om kinderen op te vangen, waar men zelf niet verder mee komt.

Het is voor de afzonderlijke basisscholen vermoedelijk teveel gevraagd om alle beschikbare kennis zelf in huis te hebben. Het gaat immers niet alleen om leer- en gedragsmoeilijkheden, maar ook om dyslexie, ADHD, autisme en hoogbegaafdheid. Het is dus van doorslaggevend belang dat er samengewerkt wordt met deskundigen rondom de basisscholen uit het SBAO, de jeugdhulpverlening, orthopedagogische instituten etc. Op deze manier kan er ook verder invulling gegeven worden aan de gewenste zorgverbreding in het basisonderwijs en het leren om gaan met verschillen tussen leerlingen, niet alleen tussen basisscholen maar vermoedelijk ook binnen scholen. Een bijkomend voordeel is dat in dergelijke netwerken er ook meer een gevoel gemeenschappelijkheid ontstaat gericht op het gezamenlijk opvangen van kinderen die extra zorg behoeven.

Er moet met ander woorden een kennisnetwerk ontstaan waarbinnen informatie uitgewisseld wordt, geleerd wordt en het probleemoplossend vermogen langzaam op een steeds hoger niveau komt te liggen. Voor de verdere ontwikkeling van dit perspectief kan aangesloten worden bij onderzoek naar netwerk-leren en lerende organisaties.

Wat betreft een mogelijk vervolg van de SD-analyse lijkt ons dat vooral te liggen in het gebruik maken van het ontwikkelde model als een hulpmiddel bij het totstandbrengen van de eerder vermelde cultuurverandering. Het biedt mogelijkheden om binnen samenwerkingsverbanden het gesprek aan te gaan over de interne werkwijze, taakverdeling e.d. Het kan gebruikt worden om de positie van de SBAO-directies nader te onderzoeken. Op macro-niveau stellen we voor om het gebruik slechts te beperken tot een kwalitatief

ordeningsmechanisme van informatie en als middel voor probleemstructurering. We achten een cijfermatige invulling en het op basis hiervan ontwikkelen van een voorspellingsmodel op dit moment niet haalbaar.



# 1 Inleiding

Het ministerie van OCenW heeft de Katholieke Universiteit Nijmegen en het IVA gezamenlijk uitgenodigd een voorstel in te dienen voor het uitvoeren van een systeemdynamische analyse van de wachtlijstproblematiek in het speciale basisonderwijs (brief 17 juli 2000, kenmerk PO/KB/00/29604). Een dergelijke analyse beoogt een meer systematisch inzicht te bieden in de knelpunten die optreden in het systeem van verwijzen en indiceren van kinderen met leer- en/of ontwikkelingsstoornissen die gebruik moeten maken van speciale scholen voor basisonderwijs.

Vanaf de jaren negentig is er voor het regulier basisonderwijs een beleid gevoerd dat bekend is geworden onder de naam Weer Samen Naar School. Het WSNS-beleid heeft tot doel dat leerlingen met problemen zoveel mogelijk worden opvangen in het reguliere basisonderwijs. Om dit doel te verwezenlijken zijn vanaf 1992/1993 scholen voor regulier en speciaal onderwijs verenigd in samenwerkingsverbanden WSNS. Binnen zo'n verband werkt een aantal basisscholen samen met een speciale basisschool aan de opvang van leerlingen met leer en/of opvoedingsproblemen. Zoveel mogelijk worden de problemen op de basisschool zelf aangepakt, eventueel met behulp van (ambulante) experts van de speciale basisscholen. In de reguliere school moet men dus een bredere spectrum van zorg en ondersteuning gaan aanbieden aan kinderen. Wanneer dit uiteindelijk niet baat, kan besloten worden om kinderen alsnog op een speciale basisschool te plaatsen.

Door het ministerie wordt de operatie succesvol genoemd, zij het dat er een aantal knelpunten spelen. Succesvol omdat de instroom in het speciaal basisonderwijs aanzienlijk verminderd is en omdat er een infrastructuur ontstaan is waarbinnen scholen voor speciaal basisonderwijs samenwerken met basisscholen in hun regio. De knelpunten hebben betrekking op drie zaken, namelijk

- Gewone basisscholen lijken er beter in te slagen hun onderwijsaanbod af te stemmen op een breed spectrum aan leerlingen met verschillende behoeften. De gewenste zorgverbreding komt echter maar langzaam op gang. Scholen hebben moeite om voor hun leerlingen maatwerk aan te bieden.
- Er stromen maar heel weinig leerlingen terug vanuit het speciaal basisonderwijs naar het reguliere onderwijs. Er is daardoor sprake van een fuikwerking: als kinderen

eenmaal geïdentificeerd zijn als probleemleerling lijken ze amper meer in het reguliere onderwijs terecht te kunnen.

- Er is sprake van plaatsingslijsten: leerlingen die wèl in aanmerking komen voor plaatsing in het speciale basisonderwijs, zitten toch niet op deze scholen en krijgen dus geen passend onderwijs. In een aantal gevallen zitten deze leerlingen zelfs thuis.

Dit laatste aspect vormt de concrete aanleiding voor het onderhavige onderzoek. In dit rapport zullen we nader verkenning wat de achtergronden zijn van het ontstaan van plaatsingslijsten (hfst. 2) en zullen we dit weergeven in de vorm een systeemdynamisch model (hfst.3). Dit model kan enerzijds gebruikt worden om individuele beslissingsprocessen te reconstrueren en te ondersteunen en anderzijds om op macro-niveau te beschrijven hoe de problematiek zich in kwantitatieve zin ontwikkelt. In de hoofdstuk 4 doen we suggesties voor de verdere ontwikkeling van het systeemdynamische model. In het laatste hoofdstuk geven we tenslotte een korte nabeschuiving van het onderzoek en van de meerwaarde van een systeemdynamische aanpak.

Tijdens het onderzoek is een groot aantal deskundigen gesproken in de vorm van workshops en interviews. Zij waren allen zeer bereid om openhartig hun inzichten met de onderzoekers te delen en hebben ons volop van informatie voorzien. Daarvoor zijn we hen dank verschuldigd.

## 2 Eerste probleemverkenning

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte samenvatting van de belangrijkste inzichten over de ontwikkelingen in het speciaal basisonderwijs en het ontstaan van de plaatsingslijsten. Het is gebaseerd op een verkenning van de beschikbare literatuur, aangevuld met indrukken uit de eerste bijeenkomst met experts. We schetsen om te beginnen de achtergrond van de WSNS-operatie en de wijze waarop verwijzing naar het speciaal basisonderwijs plaatsvindt. Vervolgens beschrijven we kort de bekostigingssystematiek en de wijzigingen die daarin opgetreden zijn. Daarna gaan we in op het ontstaan van plaatsingslijsten (par.2.4) en de oorzaken die daarvoor tot nu toe benoemd zijn (2.5). Tot slot gaan we kort in op de beleidsmaatregelen die de staatssecretaris genomen heeft om de problematiek van de plaatsingslijsten aan te pakken. Onderdeel van dit pakket vormt het onderhavige onderzoek en de de systeemdynamische analyse die in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde komt.

### 2.2 Opvang van kinderen met problemen

**.1 Opvang van kinderen met problemen**Uitgangspunt van de WSNS-operatie is dat kinderen die problemen hebben op school, zo veel mogelijk in het reguliere basisonderwijs opgevangen worden. Het gaat dan om leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en om moeilijk lerende kinderen Het overig speciaal onderwijs<sup>1</sup> en het voortgezet speciaal onderwijs vallen buiten het WSNS-beleid. Voor het overig speciaal onderwijs komen leerlingen in aanmerking met ernstiger leer- en opvoedingsproblemen of leerlingen met een lichamelijke handicap (vergl. Agerbeek, 2000).

Om het doel van WSNS te verwezenlijken zijn vanaf 1992/1993 scholen voor regulier en speciaal basisonderwijs verenigd in samenwerkingsverbanden WSNS. Deze samen-

---

<sup>1</sup> Voorbeelden van overige scholen voor speciaal onderwijs zijn scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK), scholen voor dove en blinde kinderen, kinderen met mentale beperkingen en pedologische instituten. Voorheen waren dit de categorieën 2 en 3 van het speciaal onderwijs.

werkingsverbanden coördineren de verwijzing van leerlingen en stellen een gezamenlijk plan op om de zorg voor probleemleerlingen op de basisschool te verbeteren (Meijer & Peschar, 1997).

Hoe werkt de verwijzing van een leerling van het reguliere basisonderwijs naar het speciale basisonderwijs (SBAO)? Voordat er sprake is van plaatsing bij een speciale school voor basisonderwijs (SBAO-school) is er een zorgtraject die veelal uit een aantal fasen bestaat (vergl. Ministerie van OC&W, 2000). Allereerst dient er een probleem bij een leerling te worden gesignaleerd door bijvoorbeeld de ouder of de leerkracht. Vervolgens is er sprake van een fase binnen de basisschool. Hierbij vinden er interventies plaats, zoals remedial teaching. Daarna volgt veelal een fase met ambulante begeleiding. Andere tussenvormen van zorg zijn een hulpklas of een tijdelijke SBAO-plaatsing (Van der Pluijm, 2000a). De laatste fase bestaat uit een verzoek van ouders aan de permanente commissie leerlingzorg (PCL) om hun kind te plaatsen bij een SBAO-school. In elk samenwerkingsverband is er een PCL werkzaam. Deze commissie bepaalt onder meer of het noodzakelijk is een leerling over te plaatsen van een reguliere basisschool naar een SBAO-school. In de WPO (Wet op het primair onderwijs) is geregeld dat zo'n PCL-verklaring een voorwaarde is voor de toelating tot een SBAO-school. Tegelijkertijd is in deze wet geregeld dat een leerling met een PCL-verklaring de toegang tot een SBAO-school niet mag worden geweigerd (vergl. Inspectie van Onderwijs, 2000 pg.7). De ouders melden hun kind na de PCL-beschikking aan bij een SBAO-school (Ministerie van OC&W, 2000 pg.11). Na de aanmelding bij de SBAO-school wordt het kind geplaatst op deze school.<sup>2</sup>

De verwijzing naar het overig speciaal onderwijs (zie noot 1) verloopt anders (Agerbeek, 2000). Hier beslissen de scholen namelijk zelf over de toelating. De toelatingscriteria kunnen dus per school verschillen. Per 1 augustus 2001 gaan de regionale expertisecentra (REC) de toelating voor het overig speciaal onderwijs beoordelen.

---

<sup>2</sup> De PCL-verklaring geeft het kind recht op een plaats in *het* SBAO. Een concrete school voor speciaal basisonderwijs kan plaatsing echter afwijzen op grond van plaatsgebrek.



## 2.3 Bekostiging<sup>3</sup>

### .3 Bekostiging<sup>11</sup> Vergelijk

[http://www.minocw.nl/begroting/begr20001/1\\_11\\_3.htm](http://www.minocw.nl/begroting/begr20001/1_11_3.htm). Tot het beleidsterrein primair onderwijs behoren scholen voor basisonderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs, de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de schoolbegeleiding. De Wet op het primair onderwijs (WPO) vormt de grondslag voor de bekostiging van de (speciale) scholen voor basisonderwijs. In de Wet op de expertisecentra (WEC) zijn de schoolsoorten opgenomen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De WPO is in 1998 van kracht geworden. Daarmee is een nieuwe financieringssysteem ingevoerd (Meijer & Peschar, 1997, pg.11), te weten:

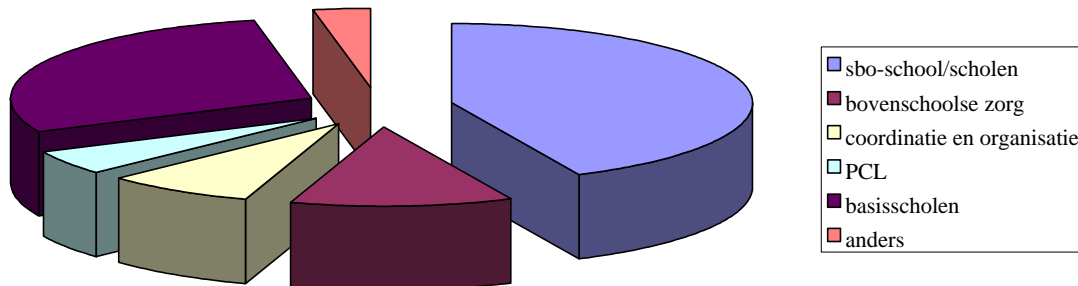
- het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband, in regulier en speciaal basisonderwijs gezamenlijk, is de basis voor financiering. Voor 1998 was de basis het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Daardoor was er voor de opvang van een leerling met problemen in het speciaal onderwijs meer geld beschikbaar dan voor de opvang van dezelfde leerling in het regulier onderwijs.
- Van het totale bedrag gaat ongeveer de helft rechtstreeks naar het speciaal basisonderwijs. De inzet van het overige deel wordt bepaald binnen het bestuur van het samenwerkingsverband.

Doordat een SBAO-school niet meer volledig direct wordt bekostigd, maar een deel van de bekostiging van de SBAO-school via de basisscholen uit het samenwerkingsverband verloopt, stellen de gezamenlijke besturen vast hoe zorgmiddelen worden ingezet (vergelijk Van der Pluijm, 2000b). Als meer dan twee procent van de leerlingen in het samenwerkingsverband op SBAO-scholen ingeschreven staat, dat moeten de basisscholen binnen het samenwerkingsverband een deel van hun zorgmiddelen overdragen aan de SBAO-scholen (Ministerie van OC&W, 2000).

---

<sup>3</sup> Vergelijk [http://www.minocw.nl/begroting/begr20001/1\\_11\\_3.htm](http://www.minocw.nl/begroting/begr20001/1_11_3.htm).

figuur 1 Besteding totale zorgbudget



Samenwerkingsverbanden hebben in principe enige ruimte om te schuiven met zorgmiddelen. Dit moet uiteraard gebeuren op grond van zorgvuldige besluitvorming. De basis hiervoor ligt in het opstellen van de zogenaamde *zorgplannen*. Daarin legt een samenwerkingsverband vast hoe het in een bepaald schooljaar de zorg wil organiseren. De besluitvorming voor deze zorgplannen kost de nodige tijd. Het zorgplan voor het schooljaar 2001/2002 moet in mei 2001 bij CFI beschikbaar zijn zodat op basis daarvan de zorgmiddelen aan scholen toegekend kunnen worden. Om in mei dit plan beschikbaar te kunnen hebben wordt er binnen het samenwerkingsverband al in oktober van het jaar daarvoor begonnen met planvoorbereiding. In het samenwerkingsverband moeten alle besturen en de medezeggenschapsraden het plan goedkeuren en dat kost tijd. Gevolg is dat er tussen planvorming (start oktober 2000) en daadwerkelijk implementatie (per augustus 2001) 10 maanden zitten. Dit leidt er toe dat samenwerkingsverbanden vaak voorzichtig zijn en aan de behoudende kant blijven zitten. Ontwikkelingen die zich in de loop van die tien maanden jaar voordoen kunnen eigenlijk amper meer meegenomen worden in de planvorming.

Een door velddeskundigen in dit onderzoek veelgenoemd knelpunt bij de financiering, hangt samen met het voorgaande en betreft de problematiek van de teldatum. Vroeger was er sprake van een tweede teldatum van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs op 1 januari. Wanneer dit hoger lag dan het aantal leerlingen op 1 oktober, werd het januari-beeld gebruikt als basis voor bekostiging. Na de invoering van de WPO zijn samenwerkingsverbanden vrij in het kiezen van een tweede teldatum. Vaak wordt dit 2 oktober: het aantal leerlingen is dan identiek aan dat van 1 oktober, zodat men op basis van dit aantal alvast kan beginnen met planvorming en begroting. Wanneer er zich in de loop van het schooljaar groei voor doet in het aantal SBAO-leerlingen wordt dit niet vertaald in capaciteitsuitbreiding en ontstaan er mogelijk plaatsingslijsten.

Uit de verdeling van de zorgbudgetten (figuur 1, gebaseerd op Van der Pluijm, 2000a) in het schooljaar 1999/2000 blijkt dat de SBAO scholen het grootste deel van de budgetten (43%) krijgen. 13% wordt besteed aan het instandhouden van de bovenschoolse structuren (coördinator en PCL). Een iets kleiner deel (12%) wordt besteed aan de bovenschoolse zorg. De basisscholen besteden 29% van het totale zorgbudget.

## 2.4 Definitie en stand van zaken wachtlijsten

**.2 Definitie en stand van zaken wachtlijsten** In het algemeen wordt niet gesproken over wachtlijsten in het kader van WSNS, maar van plaatsingslijsten. Het Ministerie van OC&W (2000, pg.3) hanteert de volgende definitie van een plaatsingslijst:

Er is sprake van een plaatsingslijst wanneer:

- er een PCL-beschikking is voor toelating tot het speciaal basisonderwijs (SBAO);
- ouders een verzoek doen tot toelating tot een SBAO-school;
- de betrokken SBAO-school dit verzoek niet (op korte termijn) inwilligt.

De plaatsingstijd is het verschil tussen de aanmelding bij een SBAO-school en de daadwerkelijke plaatsing. In die zin kan er dus sprake zijn van plaatsingslijsten.

Op 1 oktober 2000 heeft de inspectie van onderwijs (2001) vastgesteld dat er 500 leerlingen op plaatsingslijsten van SBAO-scholen bevonden. In eerder jaren lag dit aantal ongeveer even hoog (497 in 1998 en 501 in 1999). Tevens waren er bij de directeuren van SBAO-scholen enkele tientallen thuiszitters bekend. Thuiszitters zijn leerplichtigen met een SBAO-indicatie. Om deze aantallen in perspectief te kunnen plaatsen staan in tabel 1 het aantal leerlingen in het primair onderwijs. Totaal zitten er meer dan 1,6 miljoen leerlingen in het primair onderwijs, waarvan ongeveer 6% in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Tabel 2.1 *Aantal leerlingen in het primair onderwijs op 01-10-2000*

Soort primair onderwijs	aantal leerlingen
Basisonderwijs	1.546.364
Speciaal basisonderwijs	51.558
Overig speciaal onderwijs	30.325
<b>Totaal</b>	<b>1.628.247</b>
Overgang BAO > SBAO	10.215
Overgang SBAO > BAO	397

Bron: ministerie van OCenW

De inspectie inventariseert of samenwerkingsverbanden een plaatsingslijst hebben en wat daarvan mogelijk de oorzaken zijn. Daartoe worden de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden bevestigd. Uit dit onderzoek van de inspectie blijkt dat ruim eenderde van alle samenwerkingsverbanden (90 van de 248) een plaatsingslijst heeft. Dit aantal ligt iets hoger dan een jaar eerder, toen 82 van de samenwerkingsverbanden een plaatsingslijst had. Een nadere vergelijking van de situatie in 1999 en 2000 laat zien dat in de ongeveer de helft van de gevallen samenwerkingsverbanden in het ene jaar wèl en in het andere jaar géén plaatsingslijst (meer) hadden (mondelinge mededeling OCenW).

Uit de meest recente monitor van het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) blijkt dat ruim de helft (57%) van de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden WSNS zegt geen wachtlijst te hebben (van der Pluijm, 2000a). Tabel 3 geeft de omvang van de wachtlijsten weer. Samengevat lijkt de omvang van de wachtlijsten betrekkelijk te zijn. In totaal wordt er geschat dat er 763 leerlingen per 1 mei 2000 op een wachtlijst staan, waarvan er volgens de coördinatoren er 55 aan het begin van het nieuwe schooljaar niet geplaatst kunnen worden.

Er zit dus een opvallend verschil tussen deze vaststelling en die van de Inspectie. Een nadere verklaring hiervoor ontbreekt op dit moment. Mogelijk spelen de verschillende manieren van gegevensverzameling een rol.

Tabel 2.2 *Overzicht van het aantal samenwerkingsverbanden met een wachtlijst voor het SBAO op 1 mei 2000*

<b>Wachtlijst</b>	<b>aantal samenwerkingsverbanden</b>	<b>%</b>
Geen leerlingen	69	57
1-5 leerlingen	15	12
6-10 leerlingen	7	6
11-15 leerlingen	5	4
16-20 leerlingen	6	5
21 leerlingen of meer	20	16
<b>Totaal</b>	<b>122</b>	<b>100</b>

Bron: Van der Pluijm, 2000 pg.13

## **2.5 Verklaringen plaatsingslijstenproblematiek**

Er is nog geen heel helder beeld dat ook een sterke empirische onderbouwing kent over de oorzaken van het ontstaan van wachtlijsten. Om een eerste indruk hierover te krijgen kunnen we ons op drie bronnen baseren. Allereerst heeft de onderwijsinspectie bij haar onderzoek aan coördinatoren gevraagd waar mogelijke oorzaken liggen. Ten tweede heeft de groep experts die op verzoek van de staatssecretaris de samenwerkingsverbanden met

plaatsingslijsten gaat bezoeken (zie par.2.6) een eerste inventarisatie gemaakt. Tot slot heeft de startbijeenkomst met velddeskundigen voor de onderhavige systeemdynamische analyse een aantal mogelijke oorzaken opgeleverd. We presenteren de beelden die uit deze drie bronnen naar voren komen.

### *Inspectieonderzoek*

**.4 Verklaringen plaatsingslijstenproblematiek** Uit het onderzoek van de Onderwijsinspectie (2001) komen een aantal tendensen naar voren die een verklaring zijn voor de plaatsingslijsten en thuiszitters. In het kort gaat het hierbij om het hanteren van een maximale groepsgrootte en de instroom van uit andere voorzieningen dan de basisscholen in het eigen samenwerkingsverband

Knelpunten die bovendien een rol spelen volgens de coördinatoren zijn:

- De ruimteproblemen van veel SBAO-scholen. De inspectie kon moeilijk een beeld krijgen van de mogelijkheden om dit op te lossen, omdat de verantwoordelijkheid voor huisvesting is gedecentraliseerd naar de gemeenten.
- Knelpunten in wet- en regelgeving, waaronder het wegvallen van de verschillen in regelgeving voor moeilijk lerende kinderen en voor kinderen met gedragsproblemen, de opvang van jonge kinderen die voorheen plaatsvond in het IOBK en de bekostigingssystematiek die teveel uitgaat van een ideale situatie waarin maar 2% van de kinderen verwezen wordt.
- De voorrang van het inkomend grensverkeer. Hiermee wordt de plaatsing van SBAO-leerlingen uit andere samenwerkingsverbanden bedoeld. De reden voor het verlenen van voorrang aan deze leerlingen is de traditie van voormalige LOM- en MLK-scholen om 'verhuiskinderen' niet op plaatsing te laten wachten.
- Het lerarentekort, met name bij SBAO-scholen in de Randstad.
- Sommige ouders hebben ingestemd met de beoordeling door de PCL, maar gaan (vooralsnog) nog niet akkoord met de plaatsing op een SBAO-school.

Volgens de inspectie is bij al deze oorzaken het belangrijkste onderliggende probleem 'de (nog) onvoldoende communicatie tussen sleutelfiguren in de samenwerkingsverbanden'.

### *Expert-groep*

De staatssecretaris heeft een plan van aanpak gemaakt voor de plaatsingsproblematiek van leerlingen binnen WSNS (Ministerie van OC&W, 2000). In dat plan van aanpak wordt, aan de hand van het uitvoeringsoverleg WPO, een onderzoek van de Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg (LVSO) en de analyse van de inspectie, een aantal mogelijke oorzaken van de plaatsingsproblematiek gegeven. Deze oorzaken zijn verdeeld in vier soorten:

- algemeen;
- intern-bestuurlijk en intern inhoudelijk;
- extern;
- administratief.

Om in de samenwerkingsverbanden waar zich problemen voordoen gerichte ondersteuning te bieden, is een groep van experts door het ministerie aangezocht. Deze expertgroep heeft bij de aanvang van haar werkzaamheden een eerste eigen analyse gemaakt van mogelijke oorzaken

van wachtlijsten, waarbij ze de hiervoor beschreven verdeling in soorten verder hebben uitgewerkt en waar nodig aangepast. Zij hebben deze oorzaken verdeeld in de volgende vijf categorieën:

- *onderwijskundige oorzaken*, met daarbinnen het onderscheid tussen onderwijskundige oorzaken binnen de basisschool en onderwijskundige zaken binnen de bovenschoolse zorgstructuur;
- *organisatorische oorzaken*, met daarbinnen het onderscheid tussen enerzijds procedures en planningsproblematieken binnen de bovenschoolse zorgstructuur en anderzijds procedures en planningsproblematieken nadat de beschikking is afgegeven, dus tussen PCL en SBAO.
- *bestuurlijk/beleidsmatige aspecten*, waarin de vierdeling wordt gemaakt tussen beleidsuitspraak besturen, relatie besturend orgaan samenwerkingsverband - bestuur speciale basisschool, wet- en regelgeving en als laatste onvoldoende effecten van het terugplaatsingsbeleid en het bao-bao-beleid;
- *oorzaken op grond van randvoorwaarden* (financieel, personeel en beleidsmatig), waarbinnen onderscheid wordt gemaakt tussen 'het samenwerkingsverband reserveert zorgmiddelen, wil geen structurele maatregelen financieren omdat dit verplichtingen met zich meebrengt', gebrek aan zorgmiddelen door hoge deelnamecijfers, personele problemen en tenslotte beheer/materiële oorzaken;
- *oorzaken bij ouders*, waarbij de expertgroep onderscheid maakt tussen ouders die leerlingen hebben aangemeld op meerdere plaatsen waardoor dubbeltellingen ontstaan en ouders die weigeren leerlingen met een beschikking aan te melden om bepaalde redenen.

### *Workshop*

In de eerste workshop van dit onderzoek is door een groep van veertien velddeskundigen van het speciaal basisonderwijs (zie bijlage) gediscussieerd over achtergronden van het ontstaan van plaatsingslijsten en mogelijke oplossingen. De hiervoor genoemde thema's kwamen allemaal terug in de discussie, maar er werden wel een aantal accenten gelegd. Om te beginnen werd gewezen op het proces binnen basisscholen. Er is daar sprake van een zekere 'handelingsverlegenheid', waarmee bedoeld wordt dat men niet in staat is zorg op maat te bieden. Het is in samenwerkingsverbanden vaak ook onduidelijk wat nu precies de interne opvangcapaciteit is van basisscholen, die bovendien sterk kan verschillen tussen scholen: voor een school die al zwaar belast is, vormt een kleine groep gedragsgestoorde kinderen een onoverkomelijk probleem, terwijl dit op een andere school bij wijze van spreken 'er nog wel bij kan'. Scholen houden zich naar het oordeel van de deskundigen te veel bezig met symptoombestrijding en slagen er te weinig in preventief te handelen. Dit spoort overigens

met de bevindingen van het PMPO (Van der Pluijm 2000a) waar men eveneens laat zien dat de meeste scholen zich bezighouden met alarmering en hulpverlening (beide curatief) en amper met afstemming (preventief). Scholen zijn volgens de deskundigen vaak overbelast en slagen er daardoor ook niet in meer fundamentele (lees preventieve) structuurveranderingen door te voeren die tot een vergroting van de interne opvangcapaciteit leiden.

Op het niveau van de samenwerkingsverbanden wordt gewezen op het ontbreken van een 'wij-gevoel': scholen hechten allen zeer aan hun autonomie. Dit blijkt ook wel uit het feit dat er bij de inrichting van samenwerkingsverbanden overwogen voor lichte bestuurlijke constructies gekozen wordt. Eén uitvloeisel van deze onvolledige integratie is dat er weinig inzicht bestaat in de opvangmogelijkheden van basisscholen onderling: men weet van elkaar niet wat men aankan en klopt dus ook niet bij elkaar aan om kinderen op een andere school te plaatsen. Een ander verschijnsel van de onvolledige integratie is dat de coördinatoren van samenwerkingsverbanden vaak de bevoegdheid missen om handelend in te grijpen, bijvoorbeeld in het geval basisscholen niet uit een onderlinge herplaatsing komen of indien SBAO-scholen op een verkeerde manier met wachtlijsten omgaan. De samenwerkingsverbanden krijgen zo een sterk beheersmatig accent en ontwikkelen zich niet of te weinig tot expert-gemeenschappen die *samen* bezig zijn de opvangkwaliteit op een hoger niveau te brengen.

Een derde punt van discussie betrof de vraag hoe scherp gedefinieerd is wat nu eigenlijk een plaatsingslijst is. Er is een formele definitie (die er op neer komt dat een kind wel een PCL-verklaring heeft maar nog niet op de SBAO-school zit), maar dit laat ruimte voor allerlei interpretatieverschillen. Er zou sprake kunnen zijn van een overschatting van het probleem van de plaatsingslijsten omdat:

- Kinderen dubbel ingeschreven staan bij twee SBAO's (bijv. in verband met op handen zijnde verhuizing of omdat ouders zich nog oriënteren);
- Kinderen (met meervoudige stoornis) in afwachting van een plaatsing in een REC, weliswaar over een PCL-verklaring beschikken, maar uiteindelijk niet op een SBAO terecht zullen komen;
- Kinderen omdat ze op de wachtlijst staan, een tijdelijke opvang krijgen die adequaat blijkt;
- SBAO-scholen uit opvoedkundige overwegingen de plaatsing uitstellen (om bijvoorbeeld groepsprocessen niet te verstoren, of een 'natuurlijk' moment kiezen, bijv. niet vlak voor een vakantie).

Tegenover de mogelijke overschatting van de omvang van de plaatsingslijsten staat echter dat er in een aantal situaties ook een onderschatting denkbaar is:

- Kinderen met *leer*problemen zijn veel minder 'storend' in de reguliere basisschool: van hen zal langer een niet plaatsing geaccepteerd worden dan van kinderen met duidelijke *gedrags*problemen;
- Er is sprake van onderzoekslijsten, d.w.z. een zekere wachttijd voordat de PCL tot een beoordeling komt: er kunnen met andere woorden al eerder in de besluitvormingsketen

ook ongewenste vertragingen optreden waardoor kinderen te lang moeten wachten op adequate opvang;

- Als een bijzonder geval van het vorige punt werd genoemd indien scholen er niet aan toekomen om een PCL-procedure te starten, bijvoorbeeld omdat een IB-er moet vervangen en geen tijd heeft om een goed onderwijskundig rapport op te stellen.

In de gesprekken met de velddeskundigen werd ten slotte ook nog gewezen op twee andere belangrijke oorzaken die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van plaatsingslijsten. Ten eerste gaat het om schaarste aan personeel en aan voorzieningen (met name huisvesting) waardoor SBAO-scholen soms vol zitten, ondanks het feit dat er sprake is van betrekkelijke lage verwijzingspercentages.

Daarnaast wordt de problematiek van allerlei vormen van grensverkeer genoemd: het kan dan gaan om inkomende leerlingen na een verhuizing. Dit zou vooral kunnen spelen in regio's die veel nieuwbouw kennen (bijvoorbeeld VINEX-gebieden). Daar moet bij aangetekend worden dat op andere plekken er dan ruimte moet ontstaan. Een andere vorm van grensverkeer betreft kinderen die uit de Medisch Kinderdagverblijven (MKD) instromen of die uit REC's (SO2-3) terugstromen. Dit betreft vaak kinderen die urgent geplaatst moeten worden en die daardoor voor een extra druk op de SBAO-capaciteit leggen.

#### *Toekomstige oorzaken en mogelijkheden om bij te sturen*

In dezelfde workshop is met deskundigen ook verkend hoe de problematiek van de plaatsingslijsten zich mogelijk kan ontwikkelen in de komende jaren. Een verdere toename wordt verwacht in een aantal van de genoemde oorzaken in versterkte mate een rol gaan spelen. Daarbij moet met name gedacht worden aan:

- Een verdere accentuering van autonomie van afzonderlijke scholen binnen een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld vanuit concurrentie-overwegingen of bestuurlijke profileringsdrang;
- Het toenemen van het lerarentekort of een groeiend tekort aan huisvesting;
- Het toenemen van grensverkeer uit REC's indien daar door regelgeving een bovengrens aan instroom gesteld wordt;
- Een toenemende nadruk op het afrekenen van scholen op goede CITO-resultaten, waardoor ze een sterker belang krijgen om zwakke leerlingen uit te laten stromen;
- Een afnemende bereidheid van ouders om adviezen van de PCL of de (speciale) basisschool te volgen;
- Een te geringe sturing op zorg en een te sterke sturing op middelen en beheer.

Het voorgaande negatieve scenario kan volgens de velddeskundigen mogelijk afgewend worden indien er gezorgd wordt voor:

- het versterken van *zorg-inhoudelijke* samenwerking, die ook breder gaat dan alleen de scholen in het samenwerkingsverband. Denk hierbij aan het inschakelen van jeugdhulpverlening, vroegtijdig overleg met REC's, MKD's enz. Dit zou ook meer



moeten leiden tot een cultuur van samenwerking, solidariteit en gemeenschappelijke expertise-ontwikkeling.

- een verdere versterking van de regie in de samenwerkingsverbanden wordt cruciaal geacht: het gaat dan onder andere over de verbetering van de coördinatie tussen de directies van de SBAO-scholen de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden en de onderlinge uitwisseling tussen basisscholen;
- het veel centraler stellen van de leerling in het bepalen van trajecten, hetgeen bijvoorbeeld een goed kindvolgsysteem vergt, financiering op basis van persoonsgebonden budgetten (vouchers);
- het versterken van de beleidscoördinatie bijvoorbeeld tussen WSNS en de REC-ontwikkeling en tussen zorg en onderwijs.

## 2.6 Beleidsambities

De staatssecretaris heeft, in overleg met de onderwijsorganisaties, een plan van aanpak uitgewerkt voor de plaatsingsproblematiek van leerlingen binnen WSNS. Het doel van dit plan is samenwerkingsverbanden beter in staat te stellen de plaatsingslijsten voor SBAO-scholen weg te werken. In de Tweede Kamer is in dit kader een termijn van 3 maanden genoemd tussen het moment van afgeven van de PCL-verklaring en de feitelijke plaatsing op het SBAO. De ambitie is dat vanaf 1 augustus 2002 in heel Nederland binnen deze termijn plaatsing van kinderen gerealiseerd moet worden.

In het plan van aanpak (waarvoor in het schooljaar 2000/2001 éénmalig 18 miljoen gulden beschikbaar is) staat het versterken van de plannings- en zorgcapaciteit van de samenwerkingsverbanden centraal, waardoor er minder tijd komt te liggen tussen de beoordeling door de PCL en het plaatsen op de SBAO-school. Alle samenwerkingsverbanden krijgen éénmalig 20.000 gulden, aangevuld met een vast bedrag per leerling van acht gulden. Aan de verdeling van de middelen zijn een aantal randvoorwaarden verbonden om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsverbanden de extra middelen ook echt gebruiken om de zorgstructuur te versterken.

Voor alle samenwerkingsverbanden neemt het Ministerie een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen. Zo is er een plan voor een coördinatorenvereniging, de coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden kunnen via Kennisnet ervaringen uitwisselen en alle samenwerkingsverbanden krijgen de beschikking over een managementinformatiesysteem om leerlingen binnen het verband te kunnen volgen, omdat er over de wachtlijsten nog weinig informatie beschikbaar is. Voor samenwerkingsverbanden met grote plaatsingsproblemen zijn er in het schooljaar 2000/2001 speciaal aangewezen experts. Deze expertgroep voert de volgende taken uit (expertgroep, 2000):

- analyse van de mogelijke oorzaken van het ontstaan van wachtlijsten aan de hand van een analysekader;
- maken van een eindrapport;

- aanleveren van suggesties, maatregelen en interventies, zowel algemeen als gericht op specifieke situaties;
- terugrapportage aan de samenwerkingsverbanden;
- verspreiding van de resultaten via gangbare kanalen.

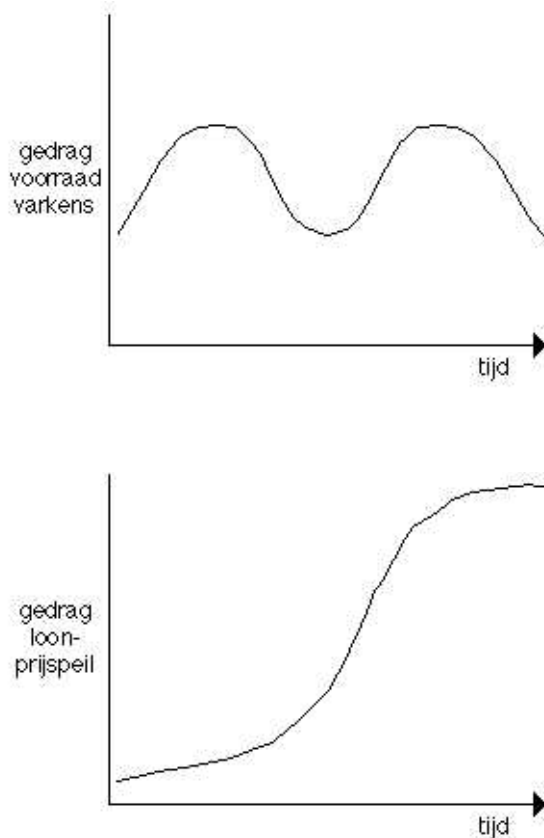
Aan de hand van de resultaten van het werk van de inhoudelijke experts zal voor het schooljaar 2001-2002 na worden gegaan hoe de dan beschikbare middelen (circa 25 miljoen gulden) over de samenwerkingsverbanden verdeeld worden (Ministerie van OC&W, 2000). Tot slot heeft het ministerie van OCenW IVA en ITS opdracht gegeven om een verkennende systeemdynamische analyse van het plaatsings- en verwijzingsstelsel te maken. In het volgende hoofdstuk beschrijven we het model dat deze verkenning opgeleverd heeft.

# **3 Wachtlijsten in het speciaal basis- onderwijs: een systeemdynamische analyse**

In dit hoofdstuk beschrijven we de systeemdynamische analyse die is uitgevoerd naar de oorzaken van wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. Alvorens dit te doen zetten we eerst kort uiteen wat de essentie is van de systeemdynamica.

## **3.1 Inleiding: korte toelichting op systeemdynamica**

Systeemdynamicici kijken naar de wereld als bestond hij louter uit systemen en subsystemen. Om invloed uit te oefenen op systemen moeten we het gedrag van die systemen in kaart brengen om vervolgens te proberen dat gedrag te beïnvloeden. Het gedrag van systemen valt volgens systeemdynamica te verklaren vanuit feedbackloops: aaneenschakelingen van oorzaak-gevolg relaties. Voorbeeld hiervan is de welbekende varkenscyclus, waar vraag en aanbod gereguleerd worden door de prijs: hoe groter de vraag naar varkens is, hoe hoger de prijs is die ervoor betaald moet worden. Door de grote vraag stijgt ook de voorraad varkens. Als de voorraad varkens boven de vraag uitstijgt, stagneert de afzet van varkens en zakt de prijs in. Met het inzakken van de prijs daalt ook de voorraad varkens, want waarom zou je een hoge voorraad varkens willen hebben als je ze niet kunt afzetten. Als de voorraad varkens onder de vraag duikt worden varkens schaarser en wordt daarmee de prijs opgedreven.



Het verhaal begint dan weer van voor af aan. Dit is een voorbeeld van een feedbackloop die tendeert naar een *evenwicht*: vraag naar en aanbod van varkens houden de voorraad varkens in evenwicht. Deze soort feedbackloop wordt in de systeemdynamica aangeduid als *negatieve* feedbackloop. Het gedrag ervan staat in figuur 1 afgebeeld. Een tweede categorie is de zogenaamde *positieve* feedbackloop: het gedrag hiervan *versterkt zichzelf alsmaar*, tot er een plafond bereikt is. Voorbeeld hiervan is de loonprijspiraal: als er hoogconjunctuur is wil iedereen delen in de welvaart en dus stijgen de lonen. Hogere loonkosten leiden op hun beurt weer tot hogere prijzen. Hogere prijzen leiden tot hogere kosten van levensonderhoud, en dat is weer aanleiding tot hogere looneisen. Het gevolg is een uit de hand lopende inflatie die zowel het loon- als het prijspeil steeds verder

opstuwten. Het gedrag van deze positieve feedbackloop staat in figuur 2 afgebeeld.

Veel gebezigde terminologie binnen SD, naast de reeds genoemde feedbackloops, zijn de voorraden, stromen en zogenaamde constanten waarmee systemen in kaart worden gebracht. Om bij de varkens te blijven: het aantal varkens bij de boer kan als een voorraad beschouwd worden. Deze voorraad neemt toe door het aantal nieuwgeboren varkens en neemt af door het aantal varkens dat verdwijnt naar slachterijen (stromen). Het aantal varkens dat verdwijnt naar slachterijen is ondermeer afhankelijk van de prijs die betaald wordt voor slachtvarkens en de verwerkingscapaciteit van slachterijen (constanten). Op deze wijze brengen systeemdynamicici systemen in kaart om vervolgens het gedrag te leren kennen zodat het gedrag ervan kan worden beïnvloed.

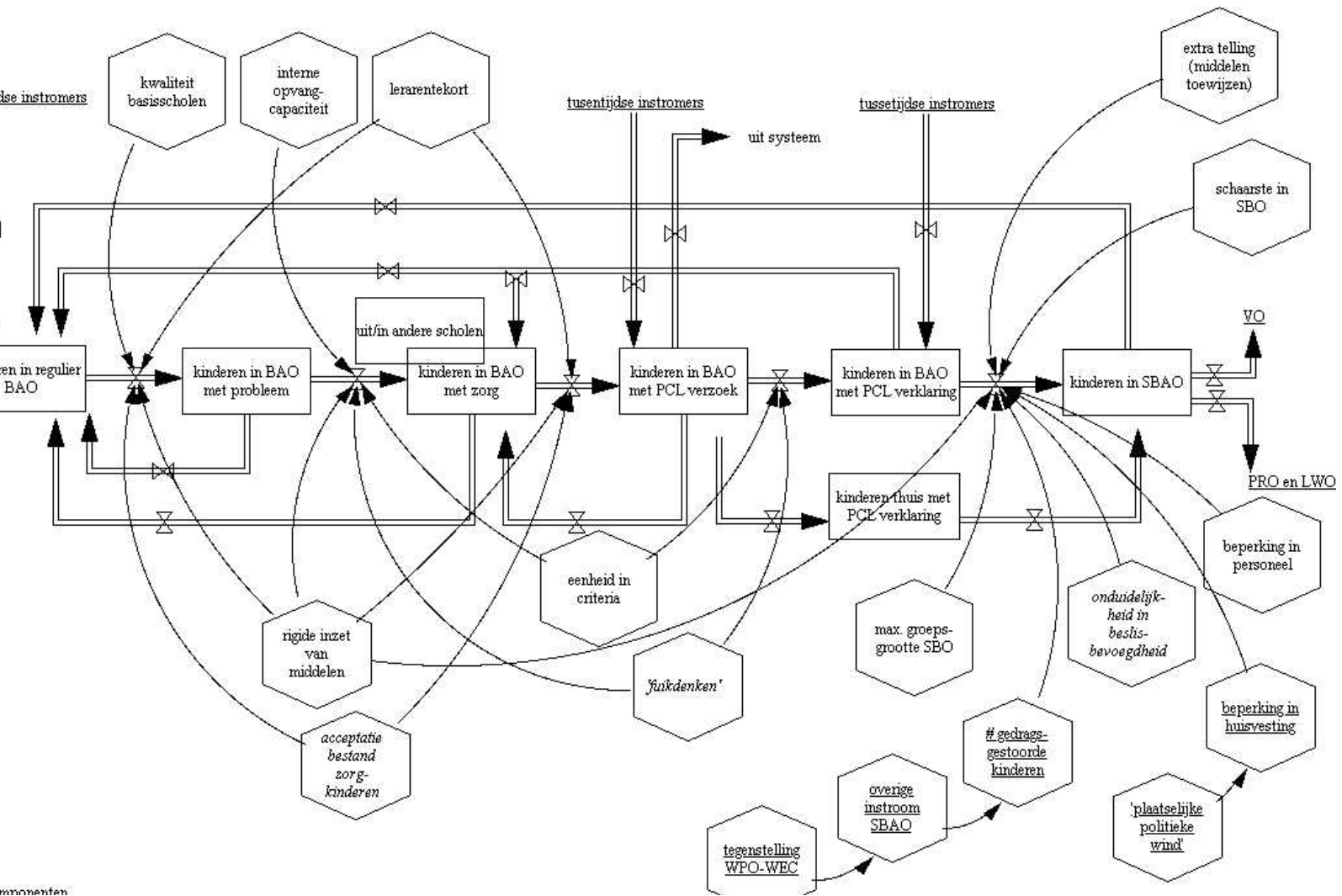
Als we deze zienswijze toepassen op de problematiek van wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs, dan moeten we dus allereerst het systeem rondom wachtlijsten in kaart brengen. Vervolgens gaan we op zoek naar de feedbackloops die het gedrag van dat systeem verklaren om ons tenslotte af te vragen hoe we deze feedbackloops kunnen beïnvloeden. In het onderzoek hebben we dit systeemontwerp gemaakt in een workshop met een aantal veldkenners. In de volgende paragraaf beschrijven we het resultaat van deze sessie.

## 3.2 Systeemdynamische analyse

Samen met deze experts is getracht een model te bouwen van het systeem van wachtlijsten. Als aggregatieniveau werd het samenwerkingsverband gekozen, vanuit dat perspectief is het model in kaart gebracht. In figuur 3 staan de voorraden (rechthoeken), stromen (pijlen met een soort zandloperje in het midden) en de constanten (zeshoeken) weergegeven, die samen met de experts in kaart zijn gebracht.

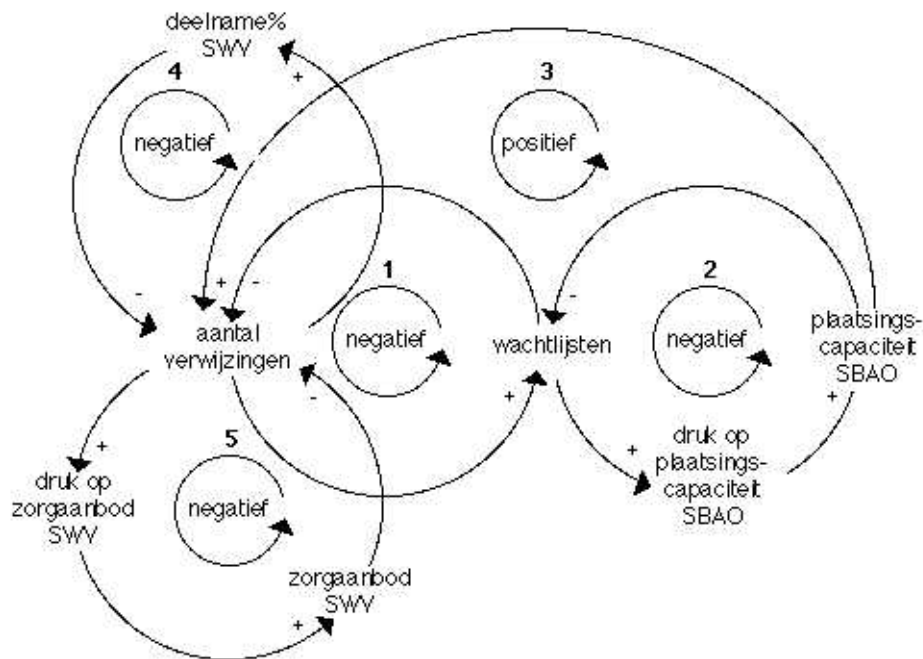
Helemaal links in het model is de ‘voorraad’ kinderen in het reguliere Basisonderwijs te vinden, en helemaal rechts de kinderen in het speciaal basisonderwijs. Daartussenin zijn vier voorraden te vinden waarlangs het kind uiteindelijk in het speciaal basisonderwijs zou kunnen belanden. Natuurlijk kan het kind vanuit één van de voorraden ook weer “terugstromen” naar één van de voorgaande voorraden, zoals uit de pijlen valt te herleiden. De “zeshoeken” geven aan welke factoren een rol spelen bij de problematiek van wachtlijsten en op welke “stroom” zij van invloed zijn. Er stromen ook kinderen binnen van buiten het systeem (in het model aangeduid als tussentijdse instromers). Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kinderen die verhuizen of kinderen die van een ander samenwerkingsverband komen omdat daar de juiste zorg ontbreekt.

Met de experts is vooral gekeken naar de structuur van het model (welke voorraden en stromen onderscheiden we) en naar factoren die, binnen die structuur, een rol spelen bij de problematiek van wachtlijsten. Als onderzoekers zijn we op basis van de gegevens van de experts op zoek gegaan naar feedbackloops en manieren om die feedbackloops (en dus het gedrag van het systeem van wachtlijsten) te beïnvloeden.



### 3.3 Feedbackloops

Er zijn naar onze mening tenminste vijf feedbackloops te ontwaren die hierna zijn opgesomd. We raden u aan bij het lezen figuur 4 er op na te slaan. In deze figuur staan alle feedbackloops afgebeeld. Het lezen en begrijpen van aaneenschakelingen van oorzaak-gevolg relaties is zonder plaatje niet erg eenvoudig.



1. De hoogte van wachtlijsten wordt allereerst veroorzaakt door het aantal verwijzingen. Is het *aantal verwijzingen* hoog dan is de kans groot dat de *wachtlijsten* eveneens hoog zijn. Van de andere kant mag je verwachten dat het *aantal verwijzingen* afneemt naarmate de *wachtlijsten* hoger worden: men is minder snel geneigd te verwijzen bij hoge wachtlijsten dan bij lage wachtlijsten. Deze feedbackloop is negatief en tendert dus naar een evenwicht: het aantal verwijzingen en wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs houden elkaar in evenwicht.
2. Aan de andere kant leiden hoge *wachtlijsten* tot *druk op de plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs*. Immers door de *plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs* te vergroten kun je de *wachtlijsten* doen afnemen. Deze feedbackloop is eveneens negatief: *wachtlijsten* en *plaatsingscapaciteit* houden elkaar in evenwicht.
3. Verder is al een enige tijd bekend dat er een sterke causale samenhang is tussen aanbod van speciaal basisonderwijs en de mate waarin verwezen wordt: Is het aanbod van speciaal basisonderwijs groot dan wordt er meer verwezen. Aanbod van speciaal basisonderwijs staat gelijk aan *plaatsingscapaciteit* in het speciaal basisonderwijs en veel *plaatsingscapaciteit* leidt tot meer *verwijzingen*. Meer *verwijzingen* leiden weer tot hogere *wachtlijsten* en hogere *wachtlijsten* leiden tot *druk op de plaatsingscapaciteit* van het speciaal basisonderwijs. Hoe groter de druk, hoe groter de kans dat de *plaatsingscapaciteit* ook daadwerkelijk wordt vergroot. Deze

feedbackloop is positief en heeft dus de neiging zichzelf te versterken, tot een plafond is bereikt: plaatsingscapaciteit en verwijzing jagen elkaar op.

4. Weer een andere negatieve feedbackloop, is de feedbackloop omtrent het deelnamepercentage binnen een samenwerkingsverband: hoe hoger het *deelnamepercentage* is, des te minder *verwijzingen* (de experts gaven aan dat binnen sommige samenwerkingsverbanden het deelnamepercentage een reden was om niet te verwijzen). Minder *verwijzingen* leiden op den duur weer tot een lager *deelnamepercentage*. Deelnamepercentage en verwijzingen houden elkaar dus in evenwicht.
5. Tenslotte de feedbackloop omtrent het zorgaanbod van samenwerkingsverbanden. Veel *verwijzingen* leggen druk op *het zorgaanbod van samenwerkingsverbanden*. Immers niet alle leerlingen kunnen worden geplaatst en zullen dus zorg binnen het samenwerkingsverband moeten kunnen krijgen. Is het *zorgaanbod binnen een samenwerkingsverband* groot dan leidt dit weer tot minder *verwijzingen*: leerlingen kunnen immers geholpen worden met het eigen zorgaanbod dat zich hierdoor verder ontwikkelt. Deze laatste feedbackloop is negatief en tendeert dus naar een evenwicht: zorgaanbod en verwijzingen houden elkaar in evenwicht.

Het is niet met zekerheid te zeggen (zeker niet zonder harde empirische gegevens) welke feedbackloop de overhand heeft en dus de grootste invloed heeft op wachtlijsten. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat alle feedbackloops een evenredig aandeel hebben. Wat wel duidelijk is, is dat het *aantal verwijzingen* en de *plaatsingscapaciteit in het speciaal basisonderwijs* de belangrijkste stuurvariabelen zijn als het de wachtlijsten betreft. Het gedrag van de wachtlijsten kan beïnvloed worden door het aantal verwijzingen en de plaatsingscapaciteit te beïnvloeden. Daar liggen dus belangrijke regelmogelijkheden.

### **3.4 Regelmogelijkheden**

De experts hebben in hun analyse van de wachtlijstproblematiek veel factoren van betekenis naar voren gebracht. Deze factoren zijn aan te merken als regelmogelijkheden: het beïnvloeden ervan leidt uiteindelijk tot een beïnvloeding van de wachtlijst. Bij elke regelmogelijkheid is aangegeven of het een systeemcomponent betreft (een regelmogelijkheid die eigen is aan het systeem), een gedragscomponent (een regelmogelijkheid die toe te schrijven is aan het gedrag van actoren in het systeem) of een regelmogelijkheid die buiten de grens van het systeem van wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs valt. Deze onderverdeling is handzaam bij het nadenken over beïnvloeding ervan: gaat het om structuurwijzigingen (systeemcomponenten), gedragsveranderingen (gedragscomponenten) of moeten we de beïnvloeding buiten dit systeem zoeken (buiten systeemgrens). De regelmogelijkheden zijn onder te verdelen in regelmogelijkheden die aangrijpen op het aantal verwijzingen en regelmogelijkheden die aangrijpen op de plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs.



We geven nu eerst een opsomming van de regelmogelijkheden die door de experts genoemd zijn, waarna we afsluiten met enkele concluderende opmerkingen.

### *Regelmogelijkheden voor het aantal verwijzingen*

- *Kwaliteit basisscholen* (systeemcomponent)  
Meer kwaliteit op de basisscholen betekent meer opvangcapaciteit van de basisscholen voor leerlingen die wat extra's nodig hebben. Het aantal verwijzingen zou hierdoor dus af kunnen nemen.
- *Interne opvangcapaciteit* (systeemcomponent)  
Als de opvangcapaciteit in de eigen basisschool of het eigen samenwerkingsverband vergroot of beter benut zou worden, zou het aantal verwijzingen af kunnen nemen.
- *Functie permanente commissie leerlingzorg* (systeemcomponent)  
De permanente commissie leerlingzorg is mogelijk teveel een papieren tijger: ze ziet alleen maar rapporten (papier) en heeft daar weinig aan toe te voegen/ af te doen. Vaak ontbreekt het ook gewoonweg aan alternatieven voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs.  
Tenslotte voelen leden die vanuit het speciaal basisonderwijs zitting hebben in de commissie vaak een dubbele solidariteit: enerzijds naar het kind en anderzijds naar de school voor speciaal basisonderwijs die ze heeft uitgeleend.
- *Eenheid in criteria* (systeemcomponent)  
Wat voor de ene basisschool of het ene samenwerkingsverband vanzelfsprekend is, is dat niet voor andere basisscholen of samenwerkingsverbanden. Het middelen van criteria zou wellicht kunnen leiden tot een afname van het aantal verwijzingen.
- *Bekostiging* (systeemcomponent)  
Scholen zouden de volgende redenering kunnen hanteren: "Een zorgleerling gaat naar het speciaal basisonderwijs, want dan ben ik als basisschool van het probleem af en het kost me niks, want mijn zorgmiddelen gaan toch in de grote pot van het samenwerkingsverband".
- *Lerarentekort* (systeemcomponent)  
Ook hier heeft het lerarentekort zijn impact: zouden er meer leraren voorhanden zijn dan zou de kwaliteit en opvangcapaciteit van scholen kunnen worden vergroot.
- *Fuikdenken* (gedragscomponent)  
Het lijkt erop dat wanneer een leerling eenmaal wordt "voorgedragen" voor plaatsing, er geen weg terug is. Het zou een vraagstuk voor de gehele school moeten zijn, maar het is nog veelal de eerste dominosteen (de leraar) die omvalt en bepaalt of een kind aangemeld wordt bij de permanente commissie leerlingzorg.
- *Acceptatie bestand zorgkinderen* (gedragscomponent)  
Het simpelweg accepteren dat er altijd een bepaald aantal zorgkinderen op een school aanwezig zal zijn, zou het aantal verwijzingen kunnen doen afnemen. Nu wordt die grens wellicht soms erg laag aangehouden.
- *Deficietdenken* (gedragscomponent)  
Het is bij veel leraren de gewoonte te denken in termen van: "dit kind heeft een

probleem”. Essentieel is het denken in termen van: welk onderwijszorgarrangement is nodig om dit kind goed te begeleiden en kan ik als leraar, cq kunnen wij als school dit arrangement bieden.

- *Gedeelde verantwoordelijkheid* (gedragscomponent)  
Een kind van bijvoorbeeld een medisch kinderdagverblijf woont ergens en zal bij een basisschool in de buurt bekend moeten zijn als mogelijk toekomstige leerling. Dit betekent dat zowel een medisch kinderdagverblijf als een basisschool de verantwoordelijkheid moet voelen voor een kind. Is dit niet het geval dan zal een kind sneller naar het speciaal basisonderwijs worden doorverwezen.
- *Competenties leerkrachten en scholen* (gedragscomponent)  
Een leerkracht wil een kind met gedragsproblemen eerder kwijt. Met een leerprobleem wil de leerkracht eerder wat doen. Gedragsproblemen worden eerder ervaren als een ondergraving van de competentie van leraren (en ook van directies).
- *Cumulatief effect* (gedragscomponent)  
Een overweging van een leraar kan voortkomen uit het cumulatieve effect van de zorg die geboden dient te worden aan een kind, binnen een totale groep die of door groepsgrootte of anderszins al veel aandacht nodig heeft.
- *Rigide inzet van middelen* (gedragscomponent)  
De middelen die een samenwerkingsverband ter beschikking staan worden soms dermate rigide aangewend dat de indruk ontstaat dat er niet alles aan is gedaan om het kind binnen het basisonderwijs te houden. Een minder rigide inzet van die middelen zou wellicht het aantal verwijzingen kunnen doen afnemen.
- *Ontbreken terugplaatsingsdenken* (gedragscomponent)  
In de zorgstructuur van de samenwerkingsverbanden heeft terugplaatsing vanuit het speciaal basisonderwijs naar het reguliere basisonderwijs nooit een plaats gehad. Men heeft er geen ervaring mee en het is geen element in het denken van de mensen binnen een samenwerkingsverband.

#### *Regelmogelijkheden voor de plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs*

- *Extra telling* (systeemcomponent)  
Via een extra telling zou er preciezer en sneller kunnen worden bepaald om hoeveel plaatsingen het gaat.
- *Schaarste in het speciaal basisonderwijs* (systeemcomponent)  
Het aantal scholen voor speciaal basisonderwijs (vooral het gebrek daaraan) heeft een negatieve invloed op de wachtlijsten.
- *Beperking in personeel* (systeemcomponent)  
Krapte aan personeel in het speciaal basisonderwijs heeft een negatieve invloed op de wachtlijsten.
- *Ontbreken terugplaatsingsincentive* (systeemcomponent)  
Een kind levert binnen het speciaal basisonderwijs formatie op voor de school, dus terugplaatsing is niet in het belang van de SBAO.
- *Maximale groepsgrootte speciaal basisonderwijs* (systeemcomponent)

De grens aan de groeps grootte op het speciaal basisonderwijs zorgt ervoor dat er geen rek zit in de huidige plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs.

- *Organisatie* (systeemcomponent)  
Plaatsing binnen drie maanden is niet altijd in het belang van de school voor speciaal basisonderwijs en de betreffende leerkracht. Groepsprocessen kunnen in het gedrang komen als nieuwe leerlingen worden geplaatst, zeker wat later in het schooljaar. Daarnaast werkt het speciaal basisonderwijs, net als het reguliere basisonderwijs met een leerstofjaarklassensysteem. Als een groep (klas) vol is, houdt het op. Men is niet in staat flexibel onderwijs te bieden dat rekening houdt met verschillen tussen zorgkinderen. Op zich zou de wachtlijst er al heel anders uit zien, als er gewerkt zou worden met meer plaatsingsmomenten dan nu het geval is (met weinig plaatsingsmomenten hoopt de vraag zich immers op).
- *Onduidelijkheid in beslisbevoegdheid* (gedragscomponent)  
Onduidelijkheid over wie nu eigenlijk wat mag en kan beslissen als het gaat om plaatsing kan leiden tot patstellingen. Patstellingen zijn niet bevorderlijk voor wachtlijsten.
- *Autonomie SBAO school* (gedragscomponent)  
Er wordt niet geplaatst a.g.v. het eigen plaatsingsbeleid van de directie van de school voor speciaal basisonderwijs. Speciaal basisonderwijs-scholen hebben mogelijkheid om eigen plaatsingsbeleid te voeren. Dit hangt samen met wet- en regelgeving die ertoe leidt dat de school voor speciaal basisonderwijs z'n autonomie behoudt.
- *Autonomie ouders* (gedragscomponent)  
Ouders hebben soms een sterke eigen voorkeur voor plaatsing op een bepaalde school voor speciaal basisonderwijs en wijzen om die reden mogelijk plaatsing op een school waar wel nog mogelijkheden zijn af.
- *Beperking in huisvesting* (buiten systeemgrens)  
Het gebrek aan (goede) huisvesting is eveneens van negatieve invloed op de wachtlijsten.
- *Aantal gedragsgestoorde leerlingen* (buiten systeemgrens)  
De huidige WPO/WEC discussie zou er wel eens toe kunnen leiden dat de druk op WSNS wordt vergroot. Er zouden dan wel eens veel meer gedragsgestoorde leerlingen een beroep kunnen gaan doen op het speciaal basisonderwijs dan nu het geval is. Met de huidige behoefte iets aan de wachtlijsten te doen is dat geen gewenste ontwikkeling.

De opsomming geeft 14 regelmogelijkheden voor beïnvloeding van het aantal verwijzingen tegenover 11 regelmogelijkheden voor beïnvloeding van de plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs. Van de 14 regelmogelijkheden voor beïnvloeding van het aantal verwijzingen zijn er 6 systeemcomponent en 8 gedragscomponent.

De systeemcomponenten geven vooral redenen voor het ontbreken van voldoende zorgaanbod binnen samenwerkingsverbanden (*kwaliteit basisscholen, interne opvang-capaciteit, lerarentekort*) en daarmee dus voor gebrek aan alternatieven voor verwijzing. De gedragscomponenten duiden vooral op de *fuikwerking*: als een kind eenmaal wordt voorgedragen, wat meestal bepaald wordt door de eerste dominosteen die valt (leraar), dan zijn er onvoldoende “checks and balances” om het kind uit de fuik te krijgen (*deficiet-*

*denken, competenties van leerkrachten en directies, cumulatief effect, rigide inzet van middelen, acceptatie zorgbestand).*

Van de 11 regelmogelijkheden voor beïnvloeding van de plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs zijn er 6 systeemcomponent, 3 gedragscomponent en vallen er 2 buiten de systeemgrens. De systeemcomponenten duiden vooral op de schaarste aan plaatsingscapaciteit (*schaarste in het speciaal basisonderwijs, beperking personeel, maximale groepsgrootte*). Verder zou een *extra telling* en *meer plaatsingsmomenten* diezelfde schaarste enigszins terug kunnen dringen. De Gedragscomponenten tenslotte duiden met name op de *autonomie* bij zowel de *school voor speciaal basisonderwijs* als de *ouders* als het gaat om plaatsing: Zowel de school voor speciaal basisonderwijs als de ouders kunnen het laatste woord hebben.

### 3.5 Conclusie

De feedbackloops laten zien dat er met name evenwichtzoekende feedbackloops werkzaam zijn. Er is slechts één feedbackloop die een aanjagende werking heeft: meer plaatsingscapaciteit in het speciaal basisonderwijs jaagt verwijzing op en vice versa. Het is echter denkbaar dat dit effect weer getemperd wordt door de overige evenwichtzoekende feedbackloops.

Wachtlijsten zijn in principe een prima regulerend mechanisme. Zijn ze laag dan heerst er pais en vree, zijn ze hoog dan wordt de druk groot er iets aan te doen. De vraag is alleen wat is hoog precies? Wanneer kun je spreken van (te) hoge wachtlijsten. Op zich is dit een zaak van de politiek, zij kunnen aangeven wat toelaatbaar is vanuit politieke overwegingen. Maar met het aangeven van een bovengrens ben je er nog niet. We weten nu nog niet exact hoe groot de wachtlijst precies is. Het is ook onduidelijk hoe de prestatie van het systeem geschaald moeten worden: Is ca. 500 leerlingen (zo hoog schat inspectie de wachtlijst op dit moment) een hele slechte of juist een hele goede prestatie? We kunnen het wel een hele slechte prestatie vinden, maar als het vervolgens vele miljoenen kost om de wachtlijst met enkele tientallen terug te dringen, maakt dat de beoordeling mogelijk anders (doelmatigheidsoverweging).

Om precies te weten hoe hoog de wachtlijst is en wat het kost om die wachtlijst eventueel terug te dringen met een bepaald percentage zijn harde empirische gegevens nodig, en die ontbreken vooralsnog.

Wat uit de systeemdynamische analyse in ieder geval duidelijk is geworden, is dat het *aantal verwijzingen* en de *plaatsingscapaciteit van het speciaal basisonderwijs* de belangrijkste stuurvariabelen zijn als het de wachtlijsten betreft. Daar liggen de regelmogelijkheden.

De plaatsingscapaciteit zou vergroot kunnen worden door de schaarste aan scholen en personeel in het speciaal basisonderwijs aan te pakken. Verder zou een extra telling (om te bepalen om hoeveel plaatsingen het gaat) en meer plaatsingsmomenten binnen het speciaal basisonderwijs diezelfde schaarste enigszins terug kunnen dringen. Het uitbreiden van plaatsingscapaciteit zou echter wel een aanjagende werking kunnen hebben op het aantal

verwijzingen, zoals de enige positieve feedbackloop in het systeem laat zien. In dat geval is het veiliger te koersen op een terugdringing van het aantal verwijzingen.

Kijkend naar de regelmogelijkheden voor wat betreft het aantal verwijzingen is de conclusie dat het zorgaanbod binnen samenwerkingsverbanden verder verbeterd zou moeten worden zodat er meer alternatieven komen voor verwijzing. Verder zou de fuikwerking kunnen worden tegengegaan door voldoende “checks and balances “ in het systeem in te bouwen. Deze “checks and balances” zouden met name in de cultuur gezocht moeten worden: de verschillende partijen in het systeem zouden meer inzicht moeten hebben in elkaars functioneren en het functioneren van het systeem als geheel, om elkaar vervolgens van daaruit te bevragen over acties en besluiten (het zogenaamde “netwerkleren”).

Hierop komen we in het hoofdstuk over mogelijke vervolgstappen nog terug.

# 4 Een mogelijk vervolg

## 4.1 Inleiding

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre een systeemdynamische benadering zinvol is bij het bestrijden van de problematiek van de plaatsingslijsten in het speciale basisonderwijs. In het voorgaande hoofdstuk hebben we geschetst hoe een systeemdynamisch model van deze problematiek eruit kan zien en welke feedbackloops een rol spelen. Ook is verkend welke mogelijkheden er zijn om het systeem te beïnvloeden.

Dit onderzoek is verkennend van aard: het is bedoeld om te komen tot een probleemstructurering en na te gaan of een verder uitwerking langs systeemdynamische lijn zinvol is. Daar gaan we in dit hoofdstuk nader op in langs de volgende twee lijnen, namelijk

1. Uitwerken van een *beschrijvend* model (par.4.2): Het model zou gebruikt kunnen worden om op macro-niveau het proces van verwijzing te beschrijven en daarvoor bijvoorbeeld scenario's door te rekenen op grond van wijzigende externe omstandigheden.
2. Uitwerken van een beslismodel (par.4.3): Een andere toepassing van het ontwikkelde model zou kunnen liggen in het analyseren en ondersteunen van individuele beslissingen aangaande plaatsing: het model kan ook gezien worden als een *aaneenschakeling* van beslismomenten die tot overgangen naar een volgende fase leiden. Met behulp van het model kunnen de cruciale momenten in dat beslismodel aangegeven worden en per moment kan nagegaan worden welke overwegingen daar een rol spelen.

## 4.2 Een macro-beschrijvingsmodel

**.1 Inleiding** Het doel van een macro-beschrijvingsmodel is om op nationaal niveau systematisch in kaart te brengen hoe de leerlingenstromen verlopen in het eerder geschetste model. De opbrengst hiervan kan drieledig zijn:

1. Het geeft een feitelijke beschrijving van de situatie die -indien jaarlijks op dezelfde manier opgesteld- ook de ontwikkeling in de tijd weergeeft.
2. Het biedt een frame (conceptueel model) voor een causale analyse: welke variabelen zorgen er nu met name voor dat er wachtlijsten ontstaan. We krijgen inzichten in oorzakelijke relaties in het systeem.

### 3. Het biedt een raamwerk voor voorspellingen en scenario's.

De voorgaande drie producten zijn cumulatief: voorafgaand aan een causale analyse moet er een adequate beschrijving van de belangrijkste stromen mogelijk zijn en een goede causale analyse voorwaarde om een voorspelling- of simulatiemodel te maken. Om de haalbaarheid van de ontwikkeling goed in te kunnen schatten, staan we wat langer stil bij de noodzakelijke en beschikbare informatie.

#### **Informatiebehoefte**

**.2 Informatiebehoefte** Bij het bepalen van de noodzakelijke informatie moeten twee belangrijke kanttekeningen geplaatst worden, namelijk ten aanzien van de numerieke stabiliteit en ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijskundig rapport.

Het eerste probleem dat zich voordoet is dat het aantal kinderen op wachtlijsten -in numerieke zin- zeer beperkt is. Het gaat om ongeveer 500 leerlingen op een totale populatie van ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs en ca. 55.000 kinderen in het SBAO. Door de enorme verschillen in orde van grootte van de relevante getallen (1,5 miljoen versus 500) ontstaan een aantal meet-problemen die nader verkend dienen te worden.

Bij hele grote aantallen is er sprake van een grotere betrouwbaarheid omdat ze stabiel zijn: de kans op grote toevalsfluctuaties is klein. Voor kleine getallen geldt het omgekeerde: het is zeker niet ondenkbaar dat er fluctuaties van pakweg plus of min 25 kinderen rondom de 500 optreden puur op basis van toevalsfluctuaties: dat zorgt voor een marge van 10% onbetrouwbaarheid. Hier staat tegenover dat de nauwkeurigheid van de meting bij grote aantallen vaak ook wel te wensen overlaat: het gaat om administraties die vervuilingen kennen ten gevolge van onzorgvuldig invullen, dubbeltellingen en voortdurende mutaties. Een technisch probleem dat ook nog een rol kan spelen, is dat er een fors aantal samenwerkingsverbanden geen plaatsingslijsten kent. Statistisch leidt dit in ieder geval tot de vaststelling dat er geen sprake is van een normale verdeling waardoor een aantal statistische maten en techniek niet zonder meer gebruikt mogen worden<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Er moet bijvoorbeeld vermoedelijk gekozen worden voor een beschrijving/analyse in twee stappen, namelijk ten eerste of er überhaupt sprake is van een plaatsingslijst en ten tweede -alsdit zo is- wat de lengte ervan is.

In de gesprekken met de experts en bij de bezoeken aan de samenwerkingsverbanden werd ons duidelijk dat het fenomeen ‘plaatsingslijst’ niet overal op dezelfde wijze gepercipieerd wordt: soms gaat het om een administratief fenomeen (hebben altijd al bestaan, alleen krijgen ze nu ineens de aandacht), soms om een pedagogisch fenomeen (we werken met vaste instroommomenten in groepen om verstoring van groepsprocessen te voorkomen) en soms om een systeemprobleem (er zijn te weinig plaatsen). Hoe dit ook zij, het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken hoe stabiel de meting van het relatief zeldzame fenomeen ‘plaatsing op een plaatsingslijst’ is. Als hier geen heel stabiele meting van mogelijk is, heeft het vermoedelijk niet veel zin om een uitgebreid beschrijvingsmodel op te tuigen, omdat de afhankelijke variabele (plaatsingslijst) niet nauwkeurig gemeten is.

Een tweede belangrijke kanttekening betreft de kwaliteit onderwijskundig rapport. In het traject van verwijzing neemt de eerste rapportage over leerlingen een belangrijke plaats in. Het opstellen van een goed onderwijskundig rapport is cruciaal omdat op basis hiervan veel van de vervolgvragen plaatsvinden. Het onderwijskundig rapport bevat hiervoor sleutel-informatie. Herhaaldelijk hebben de kenners van het veld ons verteld dat er op de kwaliteit van het onderwijskundig rapport mogelijk wel wat valt af te dingen. Voor zover we dat nu kunnen overzien is er geen onderzoek beschikbaar dat inzicht geeft over de kwaliteit van het onderwijskundig rapport of over de inhoud daarvan (met als uitzondering de studie van Baarveld en Oudenhove, 2000). Daardoor zal een verdere systeemdynamische analyse hiervan ook geen gebruik kunnen maken en noodgedwongen aan de oppervlakte blijven. Er zou in een vervolg wel gericht gezocht kunnen worden of verschillen in verwijzingspercentages of plaatsingslijsten samenhangen met de kwaliteit van het onderwijskundig rapport.

### **Thans beschikbare informatie**

**.3 Beschikbare informatie** In het onderzoek hebben we kort nagelopen welke informatie beschikbaar is om een beschrijvingsmodel te vullen met data. We volgden daarbij de indeling in het model, waarbij we drie delen onderscheiden, namelijk het deel tot aan de PCL, het deel vanaf de PCL en de externe omgeving. In de bijlage is hiervan een schematisch overzicht opgenomen. Op basis van onze analyse constateren we om te beginnen dat op een aantal variabelen informatie beschikbaar is uit de vragenlijst van PMPO, de inspectie-onderzoeken en leerlingtellingen. Om een volledig model te vullen zal er uit deze bronnen gecombineerd moeten worden. Daarbij zijn de vragenlijst van het PMPO en de IST-RST-onderzoeken niet landdekkend: samenwerkingsverbanden die in *beide* voorkomen bepalen uiteindelijk voor welke populatie een model volledig gevuld kan worden met informatie. De informatie uit de bronnen kan ook voor de gehele populatie gebruikt worden, maar dan moet de representativiteit van zowel de PMPO-vragenlijst als van de IST-RST gegevens goed bekend zijn.

Verder valt op dat er eigenlijk weinig informatie beschikbaar is over de beslissingen die nog in het basisschooltraject genomen worden: dat is een black-box waarvan wel ervaringskennis beschikbaar is, maar geen meer generaliseerbare en cijfermatige gegevens bekend zijn. Een belangrijke lacune in de informatie betreft de (verschillen) in interne opvangcapaciteit van



scholen en de mogelijke BAO-BAO herplaatsing.

Voor de interne processen in samenwerkingsverbanden geeft de vragenlijst van het PMPO de nodige informatie. Daarbij wordt er zowel ingegaan op de structuur van samenwerkingsverbanden, de wijze waarop zorgfuncties in de afzonderlijke basisscholen belegd zijn en enkele aspecten betreffende de cultuur binnen het samenwerkingsverband (samenwerking, knelpunten en prioriteiten). Op basis hiervan zou de samenhang onderzocht kunnen worden met het ontstaan van plaatsingslijsten.

Twee belangrijke randvoorwaarden werden genoemd die medebepalend zijn voor het ontstaan van wachtlijsten, namelijk de beschikbaarheid van voldoende personeel en de beschikbaarheid van voldoende lokalen. Wat betreft de beschikbaarheid van personeel is er op regionaal niveau (18 RBA-regio's en de vier grote steden) informatie beschikbaar over de krapte op de arbeidsmarkt uit de arbeidsmarktramingen die het IVA maakt in opdracht van OCenW. Aan deze ramingen kunnen een aantal indicatoren ontleend worden over de mate waarin scholen in een bepaalde regio problemen hebben met het vinden van personeel. Deze variabele is op regio-niveau betrouwbaar te operationaliseren en er kan dus onderzocht worden of er in de regio's met veel knelpunten op de arbeidsmarkt meer plaatsingslijsten voorkomen dan in regio's met een meer ontspannen arbeidsmarkt.

Voor analyses op het niveau van samenwerkingsverbanden beschikken we beperkt over informatie over spanningen op de arbeidsmarkt (dat wil zeggen problemen in de confrontatie tussen vraag en aanbod). In de vragenlijst van het PMPO is één vraag opgenomen over personele knelpunten (23cc). We kunnen daarnaast op basis van personeelsinformatie per school een aantal kenmerken van het personeelsbestand schetsen (per afzonderlijke) school die samenhangen met het optreden van knelpunten op de arbeidsmarkt. Het meest voor de handliggend zijn in dit verband de groei van de werkgelegenheid, de uitstroom, het aantal deeltijders en het ziekteverzuim (informatie Vervangingsfonds).

Wat betreft de beschikbaarheid van leslokalen is de gegevenssituatie ongunstiger. Na de decentraliseren van de huisvesting is de informatie over kwantiteit en kwaliteit van huisvesting alleen nog maar bij afzonderlijke gemeenten beschikbaar. Voor zover we dat op dit moment kunnen nagaan wordt er niet op een plaats centraal bijgehouden hoe de huisvestingssituatie in het BAO en SBAO zich ontwikkelt.

### **Hoe verder met het beschrijvingsmodel?**

Naar onze mening is het niet mogelijk een integraal beschrijvingsmodel op te stellen, dat een landsdekkend beeld geeft: daarvoor ontbreekt teveel informatie; Daarmee is het voorlopig ook niet mogelijk voorspellingen te maken over de cijfermatige ontwikkeling van plaatsingslijsten. Het systeemdynamische model leent zich wel om de bestaande informatie te ordenen en per variabele afzonderlijk te beschrijven (dus nog zonder onderlinge causale relaties).

Het lijkt ons een goede eerste vervolgstap die gezet moet worden is het nader onderzoeken van de stabiliteit van de aantallen leerlingen op de wachtlijsten. Dat kan tamelijk eenvoudig

door bijvoorbeeld na te gaan wat de stabiliteit in de tijd is: volgens de inspectie is deze groot! Een echte causale analyse is alleen mogelijk voor die samenwerkingsverbanden die zowel in de PMPO-vragenlijst zitten als in het RST-IST traject: dat zijn er vermoedelijk maar weinig. Er kan wel een experimenteel model opgesteld worden –gevuld met informatie uit diverse bronnen, waarmee beleidssimulaties uitgevoerd kunnen worden: Harde causale relaties kunnen dan ingeschat worden (guestimation) op basis van beschikbare gegevensbronnen en expert-oordelen. In een dergelijk experimenteel model kunnen de geconstateerde feedbackloops ingebouwd worden.

Het lijkt ons overigens wenselijk om aparte simulaties te maken voor trajecten voor gedragsgestoorde leerlingen en leerlingen met leerproblemen, omdat hiertussen wezenlijke verschillen kunnen bestaan. die onvoldoende uit bestaande informatie spreekt (daar is immers sprake van een soort gemiddelde tussen beide groepen). Via gerichte bevragen van enkele samenwerkingsverbanden zou nagegaan moeten worden hoe deze verschillen liggen, om op basis hiervan van verschillende simulaties op te kunnen stellen.

### **4.3 De ontwikkeling van een beslismodel en een game**

Het beslismodel zou gebruikt kunnen worden bij de ondersteuning van zowel de individuele besluitvormer als groepen van besluitvormers. Bij ondersteuning van de individuele besluitvormer zou het beslismodel als “flight simulator” kunnen worden gebruikt. Een flight simulator is een computersimulatie van in dit geval het systeem rondom wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. De individuele besluitvormer voert besluiten in de computer en krijgt feedback op zijn besluiten door de computer simulaties te laten uitvoeren op basis van zijn beslissingen. Aan de hand van zo’n model krijgt de individuele besluitvormer feedback op zijn of haar besluiten en acties, en leert zo het systeem kennen. Betere kennis van het systeem zou dan moeten leiden tot betere beslissingen.

Het is natuurlijk nog leerzamer om het gehele systeem te simuleren en hele groepen besluitvormers tegelijk deze (leer-)ervaring te laten ondergaan. In dit geval is het beslismodel onderdeel van een groter instrument: een beleidssimulatie. Via zo’n beleidssimulatie zou je op grote schaal besluitvormingstrajecten kunnen simuleren en op die manier kennisuitwisseling mogelijk maken tussen onderwijsgeevenden, begeleiders, leden van permanente commissies leerlingzorg en andere stakeholders. Het beslismodel zou in dit verband gezien kunnen worden als de eerste stap in de bouw van een beleidssimulatie: het maken van een systeemanalyse.

Beleidsimulaties hebben doorgaans een leerdoelstelling en zijn een vrij krachtig instrument omdat het gaat over netwerk- en ervaringsleren: leren van elkaar en leren door te doen. Een zelf gevoelde leerervaring beklijft nu eenmaal beter dan een vertelde of gelezen leerervaring. Het gemeenschappelijk werken aan een dergelijke leerervaring maakt vermoedelijk ook de onderlinge samenwerking beter en geeft meer inzicht in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden.

Belangrijkste overweging bij een vervolg is goed af te bakenen wat precies bereikt moet

worden. Pas als de doelstelling helder is kan de rol van een beslismodel goed worden ingevuld.

# Bijlagen

## **Bijlage 1 Verantwoording: de meerwaarde van een systeem-dynamische aanpak**

Tijdens een van de werkbijeenkomsten in het project hoorden we iemand verzuchten “wat dit nu toevoegt aan alles wat er al ligt over dit onderwerp”. We voelen ons natuurlijk wel uitgedaagd door zo’n opmerking. Systeemdynamica is vooral een andere manier van kijken en voegt in die zin iets toe. De meerwaarde zou zowel op strategisch niveau kunnen liggen als in het veld, op het meer operationele niveau. Vandaar ook het onderscheid tussen een beschrijvend model, dat strategisch iets toe zou kunnen voegen en een beslismodel dat in het veld meerwaarde op zou kunnen leveren. Aan de hand van het beschrijvings- en beslismodel zullen we proberen de meerwaarde te benoemen.

### **Meerwaarde beschrijvingsmodel**

Een goede strateeg wil graag weten hoe het systeem waar hij of zij sturing aan probeert te geven, werkt. Als er genoeg inzicht is in het gedrag ervan kan je vooruit lopen op zowel ontwikkelingen binnen het systeem als in de omgeving ervan. Precies daar probeert systeemdynamica een bijdrage te leveren: een (computer)model van het systeem dat een strateeg helpt bij het nadenken over het gedrag van het systeem en de reactie van het systeem op allerlei ontwikkelingen. Nu zijn er tenminste twee voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil de functie van zo’n systeemdynamisch model uit de verf komen.

1. *Validiteit/betrouwbaarheid:* Het model moet natuurlijk wel redelijk valide en betrouwbaar zijn. Nu zijn er heel veel manieren om dat te bereiken. Een onderzoeker zou er op zich zijn hele leven aan kunnen wijden door elke causale relatie wetenschappelijk te onderbouwen. Een andere, snellere methode is er een expertmodel van te maken en de validiteit en betrouwbaarheid te laten schatten door experts. In dit onderzoek is voor deze laatste benadering gekozen. Er is tot dusverre echter vooral geïnvesteerd in de modelstructuur. De modelstructuur laat al wel wat witte vlekken zien. Het precieze effect van het leraren- en ruimtegebrek is daar een voorbeeld van. Verder zijn er nogal wat gedragsvariabelen, zoals bijvoorbeeld het fuikdenken. Gedragsvariabelen zijn vaak lastig

te kwantificeren evenals de relatie die ze hebben met andere variabelen. Voor een eventueel vervolg verwachten we dat het inderdaad moeilijk - maar niet onmogelijk- is een aantal gedragsvariabelen als schatting op te nemen in het model, zonder dat dit onoverkomelijke bezwaren oplevert voor de validiteit/betrouwbaarheid.

2. *Juist gebruik van het model* Het gaat erom dat de strateeg ondersteunt wordt bij het nadenken over sturing. Hij of zij blijft heel duidelijk degene die het stuur in handen heeft en nadenkt over de te volgen weg. Niet zelden wordt een eenmaal gebouwd model gebruikt als orakel dat zogenaamd juiste voorspellingen doet voor de toekomst. “We doen A of B omdat het model dat zegt” is dus een heel slecht argument vinden we. Tegelijkertijd is het vaak wel de verwachting die leeft bij strategen of bestuurders. Vaak wordt teveel verwacht van de betrouwbaarheid van toekomst-voorspellingen die modellen doen. Juist gebruik is het model in te schakelen bij verwachtingen die je als strateeg hebt over bepaalde interventies. Aan de hand van de uitkomsten die het model genereert, leer je veel van vooral de analyse van die uitkomsten. Op basis daarvan neem je een beter doordacht besluit.

Als de huidige strategen/bestuurders het idee hebben voldoende zicht te hebben in het gedrag van het systeem, en vertrouwen hebben in hun kennis van de verwachte effecten van alternatieven en scenario's, dan heeft een exercitie als deze geen zin. Hebben zij dat niet dan kan een model dat snel alternatieven en scenario's kan doorrekenen een zinvolle bijdrage leveren aan de huidige en natuurlijk ook toekomstige strategische discussies over de plaatsingsproblematiek.

### **Meerwaarde beslismodel**

Een andere meerwaarde die het model kan hebben is in de huidige besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Zoals eerder is aangegeven kan dit zowel de individuele besluitvormer zijn (dan gaat het vooral om inzicht in consequenties en inzicht in alternatieven) als wel (een deel van) de gehele besluitvormingslijn binnen een samenwerkingsverband. Een systeemdynamische benadering is per definitie een systeembenadering: Je brengt de werking van het gehele systeem in kaart. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook duidelijk wat de invloed is van onderdelen van het systeem op het gedrag van het systeem als totaal. Weten wat de werking van het gehele systeem is en wat jouw aandeel daarin is, kan de prestatie van een enkel onderdeel positief beïnvloeden omdat zaken tot op dat moment onbekend waren of omdat het draagvlak voor bepaalde zaken ontbrak. Bij ondersteuning van de individuele besluitvormer zou het SD model als “flight simulator” gebruikt kunnen worden. Aan de hand van het model krijgt een enkele besluitvormer dan feedback op zijn handelingen, en leert zo het systeem kennen. Betere kennis van het systeem zou dan kunnen leiden tot betere prestaties.

Het is natuurlijk nog leerzamer om het gehele systeem te simuleren en hele groepen besluitvormers tegelijk deze (leer-)ervaring te laten ondergaan. In dit geval is het SD model dan onderdeel van een groter instrument: een spelsimulatie. Op deze wijze kunnen zowel

leerdoelstellingen als veranderdoelstellingen nagestreefd worden: Aan de ene kant kan geleerd worden wat het is om te acteren in zo'n systeem (consequenties van besluiten, relaties t.o.v. anderen, etc.) maar aan de andere kant kan er ook naar hartelust mee geëxperimenteerd worden omdat het een oefen-situatie betreft.

### **De gevolgde werkwijze**

Na korte een verkenning van de recente onderzoeksliteratuur en beleidsdocumenten die over het onderwerp plaatsingslijsten in speciaal basisonderwijs handelen, hebben we twee workshops georganiseerd met experts uit het veld.

In de eerste workshop stond ten eerste een nadere verkenning van het probleem centraal op basis van een werkdocument (dat vrijwel integraal in hoofdstuk 2 staat). Vervolgens is met de experts samen een systeemdynamisch model ontworpen.

In de tweede workshop is er -met behulp van een elektronisch vergader systeem- nagegaan hoe dit model zou kunnen werken en met name waar regelmogelijkheden denkbaar zijn.

Tot slot zijn er aan de hand van het model nog gesprekken gevoerd met informanten uit vier samenwerkingsverbanden waar met name de dagelijkse praktijk centraal in stond.

In het onderzoek is er niet gestreefd om een generaliseerbaar, kwantitatief beeld te schetsen van de problematiek. Het ging er om om te verkennen of het mogelijk was een systeemdynamisch model te ontwerpen en daarbinnen de feedback-loops en regelmogelijkheden te identificeren. In hoofdstuk 4 van het rapport wordt aangegeven wat op basis van deze verkenning voor de hand liggende vervolgstappen kunnen zijn.

## Verantwoording Bijlage 2 Beschikbare informatiebestanden ten behoeve van cijfermatige vulling van het model

---

### *Tot aan de PCL:*

*Kinderen in BAO per samenwerkingsverband: CFI-tellingen*

*Kwaliteit basisonderwijs (o.a. zorgbreedte): Inspectie RST/IST*

*Kinderen in BAO met zorg: ontbreekt*

*Interne opvangcapaciteit BAO s ontbreekt*

*Rigiditeit inzet middelen: ontbreekt grotendeels. Wel deels in vragenlijst PMPO*

*Acceptatie bestand zorgleerlingen: Ontbreekt*

*BAO-BAO verplaatsing van zorgleerling: ontbreekt*

*Kinderen in BAO met zorg: ontbreekt*

*Kinderen in BAO met PCL-verzoek: Vragenlijst PMPO*

### *PCL tot en met plaatsing:*

2.1 *Resultaten PCL: Vragenlijst PMPO*

2.2 *Kinderen in BAO met PCL-verklaring: Inspectie*

2.3 *Kinderen thuis met PCL-verklaring: Inspectie*

2.4 *Grensverkeer: Vragenlijst PMPO*

2.5 *Max. Groepsgrootte SBAO: ontbreekt*

2.6 *Telmomenten: ontbreekt*

2.7 *WEC-WPO: Onduidelijk wat er precies is: zou mogelijk uit tellingen kunnen blijken; uit PMPO-vragenlijst is er wel antwoord op de vraag of het een probleem is*

2.8 *Percentage gedragsgestoorde kinderen: ontbreekt*

2.9 *Helderheid in besluitvorming: ontbreekt*

2.10 *Kinderen in SBAO: Telling CFI*

*Eenheid in criteria: ontbreekt*

*Fuikdenken: ontbreekt*

*Plaatselijke politieke wind ontbreekt*

*Personeelstekorten: IVA-Vervangingsfonds, vragenlijst PMPO*

*Tekorten in huisvesting: **ontbreekt***

---



### **Bijlage 3 Bronnen**

#### **Bijlage 1: Bronnen**

##### *Geraadpleegde literatuur*

Agerbeek, M. (2000). De verwijzing blijft. In: *Trouw*, 22 september 2000, pg.15.

Baardveld, F. en D. Oudenhoven (2000). *Onderzoek naar het onderwijskundig rapport*. Nijmegen: ITS

Bestelink, M. (2000). Plan van aanpak verbetert procedures WSNS. In: *Uitleg*, nummer 23, 27, 4 oktober 2000.

Expertgroep (2000). *Inrichting expertgroep. Samenstelling analysekader*. Utrecht: APS.

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.

Inspectie van Onderwijs (2000). *Samenwerkingsverbanden en plaatsingsonderzoek. Rapportage inzake knelpunten regionale zorgstructuur primair onderwijs*. Inspectie van Onderwijs, inspectierapport, nr. 2000-2.

Inspectie van Onderwijs (2001). *Wachlijsten speciaal basisonderwijs, situatie per 1 oktober 2000* Inspectie van Onderwijs, inspectierapport, z.j. (in druk)

Meijer, C.J.W. & Peschar, J.L. (1997). *Weer samen naar school onderweg: de evaluatie van het "Weer Samen Naar School"-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Ministerie van OC&W (2000). *Plan van Aanpak Plaatsingsproblematiek Weer Samen Naar School*. [PO/KB/00/37018].

Pluijm, J. van der (1999). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1998/99*. Den Haag: PMPO.

Pluijm, J. van der (2000a). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 1999/2000*. Den Haag: PMPO.

Pluijm, J. van der (2000b). Concept-tekst "Ontwikkelingen in de WSNS-samenwerkingsverbanden"

Internet:

[http://www.minocw.nl/begroting/begr2001/1\\_11\\_3.htm](http://www.minocw.nl/begroting/begr2001/1_11_3.htm)

### *Deelnemers aan de workshops*

APS	de heer J. Schildmeijer
KPC groep	de heer J. Scheffers
RPCZ	de heer J. van Iwaarden
SWV Maasland	de heer A. Toonen
Inspectie van het Onderwijs	de heer G. Renkema
VOS/ABB	de heer J. Vlaanderen
Federatieve Stichting Primair	
Onderwijs Assen e.o.	mevrouw M. Greving
PC-SWV WSNS Ede-Wageningen e.o.	de heer drs. C.F. Dekker
SWV Amsterdam-Noord	de heer G.H.J. van Vilsteren
SWV WSNS regio Leiden	mevrouw R. van den Berg
SWV RK Zoetermeer e.o.	de heer L.J. Pagels
SWV Berkeldal	de heer H. Aarnink
PMPO	de heer P. Bemelen
PMPO	de heer drs. J. van der Pluijm
Ministerie van OCenW Directie PO/KB	de heer R. Meijer

### *Bezochte samenwerkingsverbanden voor casestudies*

- Leiden
- Oss
- Assen
- Amsterdam-Noord