

Vergaderjaar 2004–2005

29 962

## Weer Samen Naar School Zorgleerlingen in het basisonderwijs

Nr. 2

### RAPPORT

#### Inhoud

|          |                                                 |           |                  |                                                                                                 |           |
|----------|-------------------------------------------------|-----------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|          | <b>Samenvatting</b>                             | <b>5</b>  | <b>4</b>         | <b>Veldonderzoek</b>                                                                            | <b>26</b> |
|          |                                                 |           | 4.1              | Uitvoering door samenwerkingsverbanden                                                          | 26        |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                | <b>10</b> | 4.1.1            | Zorgplannen                                                                                     | 26        |
| 1.1      | Kwetsbare leerlingen                            | 10        | 4.1.2            | Financiën                                                                                       | 27        |
| 1.2      | Afbakening en aanpak onderzoek                  | 11        | 4.1.3            | Zorgbeleid                                                                                      | 28        |
| 1.3      | Opzet van het rapport                           | 12        | 4.1.4            | Overige punten                                                                                  | 28        |
|          |                                                 |           | 4.2              | Uitvoering door scholen                                                                         | 29        |
| <b>2</b> | <b>Speciale zorg in de basisschool</b>          | <b>13</b> | 4.2.1            | Nadere omschrijving zorgleerlingen                                                              | 29        |
| 2.1      | Achtergronden Weer Samen Naar School-beleid     | 13        | 4.2.2            | Zorg door de scholen                                                                            | 30        |
| 2.2      | Uitwerking doelstellingen                       | 14        | 4.2.3            | Financiën                                                                                       | 34        |
| 2.2.1    | Zorg op maat                                    | 14        | 4.2.4            | Ondersteuning vanuit het ministerie                                                             | 36        |
| 2.2.2    | Effect van andere maatregelen                   | 15        | 4.2.5            | Oordeel scholen over WSNS                                                                       | 36        |
| 2.3      | Afbakening doelgroep                            | 15        |                  |                                                                                                 |           |
| 2.4      | Actoren en verantwoordelijkheden                | 16        | <b>5</b>         | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                                                              | <b>38</b> |
| 2.5      | Bekostiging                                     | 18        | 5.1              | Zorg in de praktijk                                                                             | 38        |
|          |                                                 |           | 5.2              | Toezicht                                                                                        | 39        |
| <b>3</b> | <b>Toezicht en informatievoorziening</b>        | <b>20</b> | 5.3              | Beleidsdoelstellingen                                                                           | 39        |
| 3.1      | Kwaliteit van de zorg                           | 20        | 5.4              | Aanbevelingen                                                                                   | 40        |
| 3.1.1    | WSNS op schoolniveau                            | 20        |                  |                                                                                                 |           |
| 3.1.2    | WSNS op het niveau van het samenwerkingsverband | 20        | <b>6</b>         | <b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>                                          | <b>41</b> |
| 3.2      | Toekenning en besteding van WSNS-gelden         | 21        | 6.1              | Reactie minister                                                                                | 41        |
| 3.3      | Informatievoorziening                           | 22        | 6.2              | Nawoord Algemene Rekenkamer                                                                     | 43        |
| 3.3.1    | Informatieverzameling op het ministerie         | 22        |                  |                                                                                                 |           |
| 3.3.2    | Verantwoordingsinformatie voor de Tweede Kamer  | 25        | <b>Bijlage 1</b> | <b>Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b> | <b>45</b> |
|          |                                                 |           | <b>Bijlage 2</b> | <b>Verklarende woordenlijst</b>                                                                 | <b>46</b> |



## **SAMENVATTING**

### **Achtergronden WSNS**

Het beleid voor Weer Samen Naar School (WSNS) is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs (1998) en beoogt integratie van leerlingen met behoefte aan extra zorg in het regulier basisonderwijs. Door «zorg op maat» te bieden moeten leerlingen in staat worden gesteld een ononderbroken leerlijn te volgen die afgestemd is op hun mogelijkheden. Naast pedagogisch-didactische overwegingen lagen financiële overwegingen ten grondslag aan de vorming van dit beleid. Voortdurende toename van het aantal leerlingen in het relatief dure speciaal onderwijs, dat op basis van leerlingenaantallen werd bekostigd, dwong tot kostenbeheersing. Met het WSNS-beleid kwam deze beheersing tot stand: de meeruitgaven voor het speciaal onderwijs werden bevroren en in 1999 omgezet in een vast «zorgbudget» bestemd voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, zowel op een speciale basisschool als op de reguliere basisschool. In het kader van het WSNS-beleid werden samenwerkingsverbanden opgericht tussen reguliere en speciale basisscholen. Momenteel zijn er 248 samenwerkingsverbanden die een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen dienen te realiseren.

### **Bekostiging WSNS**

Het vaste landelijke zorgbudget bedraagt in 2004 € 260 miljoen. Daarnaast is € 19 miljoen beschikbaar voor aanvullende maatregelen. Bij de vaststelling van het zorgbudget ging het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) uit van de volgende verdeling: 2 procent voor het speciaal basisonderwijs en 1,8 procent voor het reguliere basisonderwijs. Inmiddels is het zorgbudget verhoogd naar 5 procent en is de verdeling: 3,2 procent voor het speciaal basisonderwijs en 1,8 procent voor het regulier basisonderwijs.

Hoe meer leerlingen op de speciale basisschool, hoe minder middelen beschikbaar zijn voor de zorg op de reguliere basisscholen. Dit is de financiële prikkel die in het bekostigingssysteem is ingebouwd, teneinde de instroom in het speciaal basisonderwijs te beperken. De Algemene Rekenkamer constateert dat deze financiële prikkel in de realiteit niet werkt.

### **Doelgroep en doelstelling**

De doelgroep voor de «zorg op maat» is niet scherp afgebakend. Ook is niet duidelijk waar de grenzen liggen van de door de school te bieden zorg op maat. Voor het realiseren hiervan zijn de scholen en de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk, de minister is verantwoordelijk voor het systeem.

De doelstelling van «zorg op maat» kan via het WSNS-beleid alleen niet gerealiseerd worden. Daarvoor zijn andere beleidsoperaties en dus ook andere geldstromen evenzeer noodzakelijk. Het ministerie is zich bewust van de verwevenheid van WSNS met de beleidsmaatregelen in het kader van klassenverkleining (groeps grootte en kwaliteit), bestrijding van onderwijsachterstanden en terugdringing van het lerarentekort. In welke mate die geldstromen bijdragen aan de realisering van de WSNS-doelstelling is het ministerie niet bekend.

## **Prestatie-indicatoren**

Het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs is voor de minister een belangrijke indicator om het welslagen van het WSNS-beleid aan af te meten. Dit was lange tijd de enige indicator, maar sinds kort hanteert de minister ook als prestatie-indicatoren het (door de onderwijsinspectie vast te stellen) percentage scholen dat in staat is om te gaan met verschillen tussen leerlingen, het aantal leerlingen op wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs en de kwaliteit van de leerlingenzorg. Aan de hand van deze indicatoren kan volgens OCW gesproken worden van een gunstige ontwikkeling.

## **Toezicht**

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de uitvoering van het WSNS-beleid door de scholen. De inspectie beoordeelt niet op individueel niveau of leerlingen die zorg nodig hebben deze ook krijgen. Zij volgt een aanpak die gericht is op beoordeling van de opzet van het zorgsysteem. Bij de samenwerkingsverbanden, die zorgplannen moeten opstellen die leidend zijn voor het zorgbeleid van scholen en voor de verdeling van zorggelden, heeft de inspectie geen bevoegdheden. Bij de beoordeling van de zorgplannen vervult de inspectie slechts een marginale rol. Het financieel toezicht vanuit het ministerie op het zorgbudget houdt in dat gecontroleerd wordt of zorggelden besteed zijn aan onderwijspersoneel. De scholen hoeven niet aan te geven of het budget is besteed aan zorgactiviteiten. Alleen bij de gelden die in het kader van twee aanvullende WSNS-subsidieregelingen verstrekt worden, wordt gecontroleerd of zij voor het bestemde doel zijn besteed.

## **Informatievoorziening aan de Tweede Kamer**

Over de realisatie van het WSNS-beleid verzamelt de minister de nodige informatie en verschaft deze aan de Tweede Kamer. Op één belangrijk punt gebeurt dat niet: de vraag of alle leerlingen die zorg nodig hebben die ook krijgen, blijft buiten beschouwing. Weliswaar benadrukt het ministerie dat het deelnamecijfer aan het speciaal basisonderwijs gedaald is (en al jaren rond de 3,2 procent ligt) en dat de leerlingenzorg binnen het basisonderwijs verbeterd is, maar volgens recent onderzoek laat de situatie op het niveau van de klas of van de individuele zorgleerling nog veel te wensen over. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Maar van het ministerie mag verwacht worden dat het over de mate waarin de centrale doelstelling bereikt wordt, gegevens verzamelt en aan de Tweede Kamer verstrekt.

## **Bevindingen veldonderzoek**

De Algemene Rekenkamer deed een veldonderzoek bij 20 samenwerkingsverbanden en 60 scholen. Op de scholen werden 237 dossiers van zorgleerlingen bekeken.

Bij de samenwerkingsverbanden werd geconstateerd dat hun zorgplannen onderling sterk in kwaliteit verschillen en niet altijd voldoen aan de wettelijke eisen. De negatieve financiële prikkel die de scholen binnen een samenwerkingsverband ertoe zou moeten brengen minder te verwijzen blijkt niet goed te werken: veel verwijzende scholen worden niet gecorrigeerd en niet verwijzende scholen worden niet beloond. Belangenverstrengeling binnen samenwerkingsverbanden blijkt een reëel risico. Er blijken

situaties voor te komen waarin mensen hun eigen werk moesten beoordelen of commerciële belangen hadden.

Op het gebied van planmatig werken kan binnen de verbanden nog veel verbeterd worden, en dat geldt ook voor het verantwoorden over resultaten en de besteding van middelen. De samenwerkingsverbanden blijken betrekkelijk grote reserves gevormd te hebben.

Uit het Rekenkameronderzoek op de scholen blijkt dat de omvang van de populatie zorgleerlingen op basisscholen en speciale basisscholen ongeveer een kwart bedraagt van de totale leerlingenpopulatie, een fors verschil ten opzichte van de vijf procent van het aantal leerlingen waarvoor de scholen een zorgbudget ontvangen. De gesignaleerde verschuiving binnen het WSNS-denken van «omgaan met verschillen» naar «wegwerken van achterstanden» is ook op de scholen waar te nemen: de behoefte aan zorg bij kinderen wordt primair afgemeten aan de mate waarin zij afwijken van het gemiddelde prestatieniveau. De overlap tussen WSNS en het achterstandenbeleid is niet alleen zichtbaar op beleidsmatig niveau maar ook in de samenstelling van de onderzochte groep zorgleerlingen: voor 34 procent van hen ontvangen de scholen ook gewichtengelden (bij 24 procent ging het om factor 1,9 – dat wil zeggen kinderen met allochtone ouders). De ontvangen gewichtengelden worden door de scholen steevast ingezet om het zorgaanbod mee te financieren. De organisatie van de zorg op de scholen laat een positief beeld zien. Dat geldt niet voor het evalueren van het zorgbeleid op de scholen: hier valt veel te verbeteren. De scholen ervaren bijna allemaal een gebrek aan middelen en tijd om de gewenste zorg te verlenen. Zij besteden de beschikbare zorggelden vooral aan (onderzoek naar) de lastigste leerlingen.

De dossiers van de zorgleerlingen waren niet altijd even duidelijk over de aard van de geboden zorg, laat staan over de resultaten. Mondelinge toelichting van de interne begeleider was doorgaans vereist om een beeld te krijgen. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer bevestigen de resultaten van ander recent onderzoek: de meeste zorgleerlingen hebben te kampen met leerproblemen die leiden tot achterstanden. De meest geboden vorm van zorg is remedial teaching, die meestal buiten de klas wordt gegeven. Daarnaast bestaat de zorg veelal uit het afnemen van tests en het laten verrichten van onderzoek. De zorg lijkt meestal wel tot enige vorm van resultaat in de gewenste richting te leiden, maar de scholen vinden het lastig hierover uitspraken te doen. Voor zover de gewenste zorg voor de betrokken leerlingen niet verleend kon worden, lag dat meestal aan een gebrek aan tijd, geld en expertise. Ook het ontbreken van medewerking van ouders speelde soms een rol, het bestaan van wachtlijsten niet.

Over de aansluiting van de zorgstructuur van het basisonderwijs op die van het voortgezet onderwijs bestaan klachten. Deze vloeien voor een belangrijk deel voort uit verschillen in financieringssystematiek en indicering binnen beide onderwijstypen (in het rapport *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs* van de Algemene Rekenkamer wordt hierop uitvoeriger ingegaan).

## **Conclusies**

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het basisscholen (nog) niet is gelukt om alle leerlingen deze zorg op maat te geven. Basisscholen kunnen wel steeds beter zorgleerlingen signaleren en zijn

ook steeds beter ingesteld op het verlenen van zorg, maar vervolgens ontbreekt het veel scholen aan middelen en tijd om de zorg te verlenen.

Het toezicht op de uitvoering van WSNS is onvoldoende. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen formele bevoegdheden om het functioneren van de samenwerkingsverbanden te controleren. Zij stelt vast of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden aanwezig zijn maar beoordeelt deze niet op inhoud en uitvoering. Ook beoordeelt zij binnen de reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg krijgt.

Om toezicht te kunnen uitoefenen, en om goed te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn welke eisen gesteld worden aan zorg op scholen. Het Ministerie van OCW heeft volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende aangegeven wat van de basisscholen en samenwerkingsverbanden wordt verwacht op het gebied van de zorgverlening. Ook worden geen grenzen aan de zorgverlening gesteld.

De zorgstructuur binnen de reguliere basisscholen wordt bekostigd vanuit verschillende geldstromen, zonder dat deze worden gerelateerd aan de voorgeschreven activiteiten of doelgroepen. Doordat «zorg op maat» door het ministerie niet duidelijk gedefinieerd is en er voor het bereiken van deze doelstelling een te grote afhankelijkheid is van andere geldstromen die in de praktijk niet gescheiden blijven, is het WSNS-beleid niet *VBTB-proof*.

### **Aanbevelingen**

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen te integreren en te gaan van minder specifiek naar meer generiek beleid. Verder kan het Ministerie van OCW meer inhoud geven aan het toezicht en ook de verantwoording beter regelen.

### **Reactie minister**

In haar reactie geeft de minister aan dat zij de conclusies, die zij ten dele onderschrijft, zal meenemen in de brede evaluatie van WSNS, waarover begin 2005 een algemeen overleg met de Tweede Kamer is geagendeerd. Naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer en het veld zal worden bepaald op welke wijze de verschillende beleidslijnen in de toekomst zullen worden vormgegeven.

De aanbeveling dat het toezicht verscherpt moet worden past in haar besturingsfilosofie: vooraf meer ruimte, achteraf meer rekenschap. Zowel verticaal als horizontaal toezicht zullen worden verscherpt. Daarbij zal de verantwoording voor samenwerkingsverbanden eveneens worden aangepast.

De doelstelling van «zorg op maat» zal niet expliciet worden gemaakt. De minister vindt dit niet passen bij de bewuste keuze om samenwerkingsverbanden de ruimte te bieden om hun verantwoordelijkheden te nemen. De minister leest in de beschreven resultaten van het veldonderzoek dat er op scholen veel is bereikt om de integratie van leerlingen die speciale zorg nodig hebben te bevorderen.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

In haar nawoord wijst de Algemene Rekenkamer erop dat samenvoeging van regulier en speciaal basisonderwijs niet automatisch betekent dat alle leerlingen die zorg nodig hebben, deze ook krijgen. De minister heeft tot

nu toe niet onderzocht of veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag lagen juist waren. De Algemene Rekenkamer vindt de plannen voor het versterken van het toezicht nog te weinig concreet.

De Algemene Rekenkamer heeft de keuze die in het beleid vervat ligt als uitgangspunt genomen. De ruimte die aan samenwerkingsverbanden gegeven wordt, vindt zij te beperkt ingevuld en afgebakend. De beperkte invulling van de ruimte in termen van indicatoren en verwachtingen leidt ertoe dat het voor scholen en samenwerkingsverbanden onduidelijk is waarover zij verantwoording moeten (gaan) afleggen. Ook is het zonder indicatoren niet mogelijk om de relatie te leggen tussen inzet van middelen en de benodigde zorg. Ook neemt de minister geen stelling in een belangrijke consequentie van de geboden ruimte, namelijk dat leerlingen met een gelijksoortige problematiek soms wel en soms niet de gewenste zorg kunnen krijgen.

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat de minister bij de brede evaluatie meer duidelijkheid zal verschaffen op de punten waar haar reactie geen of onvoldoende informatie verschaft.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Kwetsbare leerlingen

Het primair onderwijs in Nederland telt circa 1,6 miljoen leerlingen. Er zijn ruim 7000 basisscholen, ruim 350 scholen voor speciaal basisonderwijs en 248 samenwerkingsverbanden die elk gemiddeld bestaan uit 29 reguliere en twee speciale basisscholen. Verreweg de meeste leerlingen bezoeken het reguliere basisonderwijs, een klein deel gaat naar de speciale basisschool. Op 1 oktober 2003 ging het om 3,22 procent van de leerlingen, ruim 50 000 kinderen.

De laatste jaren heeft de Algemene Rekenkamer verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het beleid voor specifieke categorieën kwetsbare leerlingen.<sup>1</sup> Een onderzoek naar de beleidsoperatie Weer Samen Naar School (WSNS) past in deze reeks.

Rode draden van de uitkomsten van de eerder uitgevoerde onderzoeken waren: weinig meetbare doelstellingen, gebrek aan relevante beleidsinformatie, gebrekkig toezicht op de doelmatige besteding van aan derden verstrekte gelden, spanning tussen de stelselverantwoordelijkheid van de minister en de autonomie van de onderwijsinstellingen en/of gemeenten en de moeizame verhouding tussen beleid en uitvoering. Het WSNS-beleid, waar jaarlijks circa € 280 miljoen mee gemoeid is, heeft betrekking op zogenoemde «zorgleerlingen» in het basisonderwijs: leerlingen die extra aandacht nodig hebben.

Naast het onderzoek naar WSNS heeft de Algemene Rekenkamer in het afgelopen jaar een onderzoek gedaan naar zorgleerlingen in het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (VMBO), waarover afzonderlijk wordt gerapporteerd.<sup>2</sup>

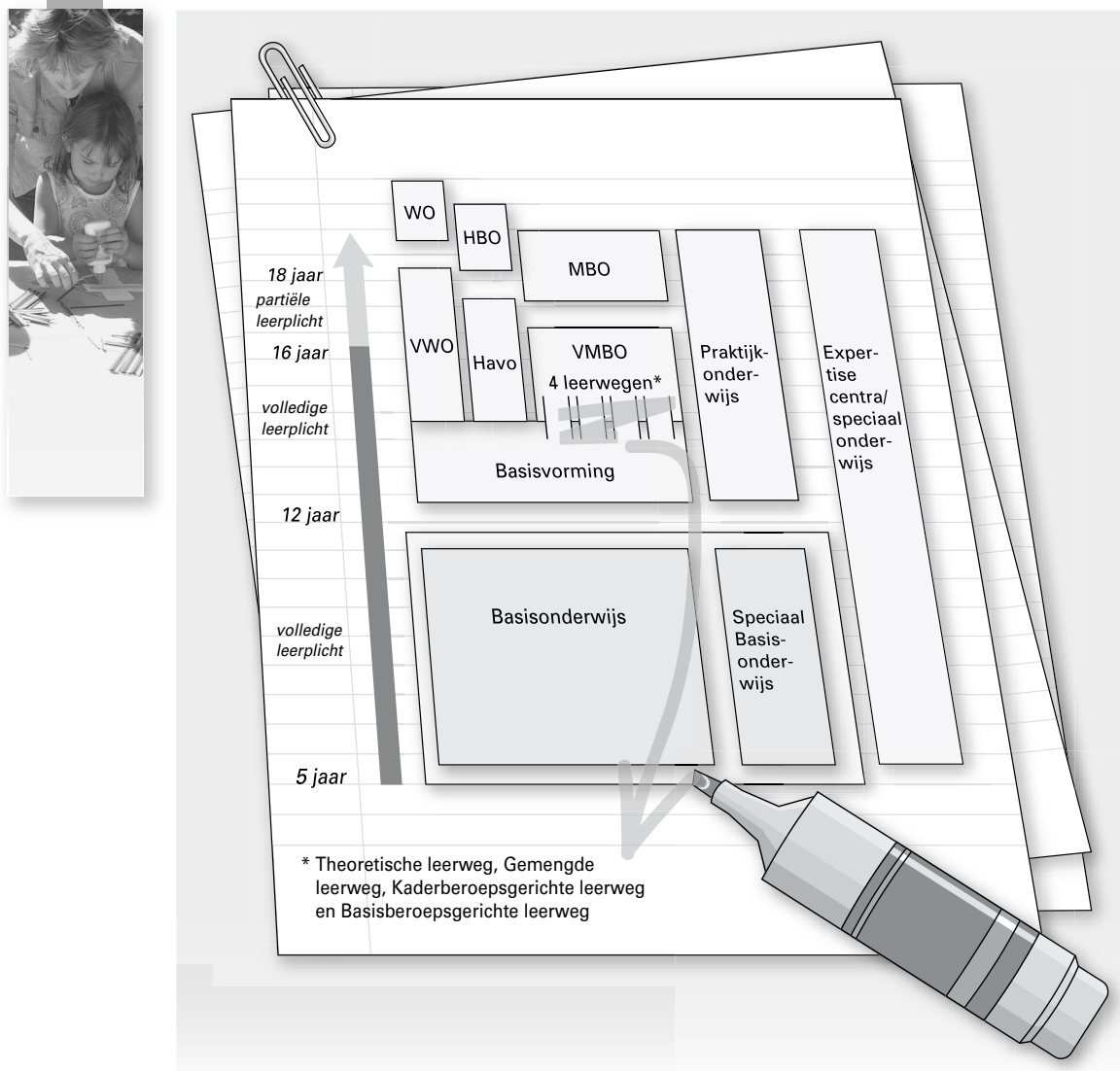
In figuur 1 is gearceerd aangegeven op welk deel van het Nederlands onderwijsstelsel het onderzoek naar WSNS betrekking heeft.

---

<sup>1</sup> Voortijdig schoolverlaten, Decemberverslag 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 555, nrs. 1–2), Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 040, nrs. 1–2), Integratiebeleid etnische minderheden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 426, nrs. 1–2), Inburgering en taalonderwijs allochtonen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 275, nrs. 1–2), Bestrijding van onderwijsachterstanden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nrs. 1–2), Opvang zwerfjongeren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 265, nrs. 1–2), Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters (18 december 2001, publicatie in eigen beheer).

<sup>2</sup> Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 961, nrs. 1–2.

Figuur 1



## 1.2 Afbakening en aanpak onderzoek

Het onderhavige onderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in de manier waarop het WSNS-beleid in de praktijk vorm krijgt. Hoe wordt ervoor gezorgd dat zorg op maat voor leerlingen in het basisonderwijs tot stand komt en welke rol heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hierbij gespeeld? Welke prestaties zijn tot nu toe in het kader van dit beleid geleverd?

Het onderzoek is gericht op de periode 1998–2004, de periode nadat WSNS een wettelijke basis heeft gekregen in de Wet op het Primair Onderwijs. Waar nodig voor een goed begrip van de beleidsontwikkelingen wordt ook op de daarvoor liggende periode ingegaan.

Voor het onderzoek naar de opzet en de uitvoering van het beleid zijn Kamerstukken, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten bestudeerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met functionarissen van het departement, de Inspectie van het Onderwijs en andere bij de beleidsuitvoering betrokken instanties.

Om zicht te krijgen op eventuele problemen bij de uitvoering van het WSNS-beleid op het niveau van scholen en samenwerkingsverbanden, is niet alleen de beleidsinformatie hierop onderzocht maar is na een oriëntatie in het onderwijsveld een veldonderzoek uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer bezocht op basis van een representatieve steekproef 20 samenwerkingsverbanden, waar informatie werd ingewonnen bij het bestuur en de zorgcoördinator. Binnen deze samenwerkingsverbanden werden – afhankelijk van de grootte van het verband – verschillende reguliere basisscholen bezocht, in totaal 60. Op basis van een vooraf door de scholen ingevuld vragenformulier werden gesprekken gevoerd met doorgaans het schoolhoofd en de interne begeleider en werd een steekproef getrokken uit de dossiers van de zorgleerlingen. Dit alles resulteerde in een grote verzameling gegevens waarmee de Algemene Rekenkamer vervolgens een beeld geschetst heeft van de stand van zaken rond WSNS in de dagelijkse praktijk van het onderwijs.

De Algemene Rekenkamer heeft bij dit veldonderzoek de focus geplaatst bij het regulier basisonderwijs, niet bij het speciaal basisonderwijs en ook niet bij het onderwijs aan kinderen die vallen onder de regeling Leerlinggebonden financiering (LGF). Deze keuze lag in het verlengde van de intenties van het WSNS-beleid, namelijk om zoveel mogelijk zorgleerlingen binnen het reguliere basisonderwijs een plaats te bieden en hen via zorg op maat een ononderbroken ontwikkeling te laten doormaken.

Het onderzoek is in verschillende fasen uitgevoerd. Een begin werd gemaakt in het voorjaar van 2002. Na een periode waarin het onderzoek om organisatorische redenen stil heeft gelegen, is van maart 2003 tot juni 2004 het grootste deel van de werkzaamheden verricht. De uitvoering van het veldonderzoek vond plaats van begin december 2003 tot eind april 2004.

### **1.3 Opzet van het rapport**

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de speciale zorg in de basisschool geregeld is: de achtergronden van het WSNS-beleid, de doelstellingen, doelgroep, actoren, verantwoordelijkheden en de bekostiging van het beleid voor zorgleerlingen. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe de minister van OCW het toezicht heeft geregeld en welke informatie er allemaal beschikbaar is over WSNS. Ook wordt ingegaan op het (niet) *VBTB-proof* zijn van de begrotingen en verantwoordingen rond WSNS.

Vervolgens beschrijft hoofdstuk 4 de resultaten van het veldonderzoek dat de Algemene Rekenkamer uitvoerde onder scholen en samenwerkingsverbanden. Hieruit vloeien de conclusies en aanbevelingen voort in hoofdstuk 5.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 6: de reactie van de minister van OCW en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

## 2 SPECIALE ZORG IN DE BASISCHOOL

### 2.1 Achtergronden Weer Samen Naar School-beleid

In de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) die op 1 augustus 1998 van kracht werd, is de beleidsoperatie WSNS opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt als doel van dit beleid genoemd: het *bevorderen van de integratie in de basisschool van leerlingen die speciale zorg nodig hebben*. Uitgangspunt hierbij is het principe de zorg naar de leerling te brengen in plaats van de leerling naar de zorg, ofwel «zorg op maat» te realiseren voor al die leerlingen die daar behoefte aan hebben. Met zorg op maat wordt onderwijs bedoeld dat is afgestemd op de leerling. De geboden zorg kan naar aard, duur en plaats verschillen, zoals een hulpklas in het basisonderwijs, remedial teaching, overplaatsing naar een andere basisschool en ambulante begeleiding van zowel leerlingen als leraren. Leerlingen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap en leerlingen met ernstige gedragsstoornissen zijn overigens géén doelgroep van WSNS.<sup>3</sup>

Het WSNS-beleid kent een lange geschiedenis. Al in 1985 bij de invoering van de Wet op het Basisonderwijs was wat toen nog zorgverbreding<sup>4</sup> werd genoemd een belangrijk aandachtspunt. Omdat deze zorgverbreding niet leidde tot het beoogde resultaat, namelijk minder verwijzingen van leerlingen naar speciale scholen, stelde de staatssecretaris dit onderwerp in 1989 aan de orde in een notitie met de titel *Weer Samen Naar School*.<sup>5</sup> Uitgangspunt daarbij was, dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passend onderwijs moesten krijgen op de reguliere basisscholen en niet op speciale scholen. Zowel in verband met de ononderbroken ontwikkeling van een leerling als met de groeiende kosten van het speciaal onderwijs was het van belang zoveel mogelijk leerlingen in het reguliere onderwijs te houden. Om de systeemscheiding tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs te doorbreken moesten in geheel Nederland *samenwerkingsverbanden* tussen basisscholen en speciale scholen worden opgericht. De samenwerkingsverbanden zouden zelf moeten kunnen beslissen op welke manier, op welke plaatsen en met welke middelen leerlingen met problemen begeleid worden. In de WPO werd vastgelegd dat deze verbanden tot doel hebben een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen binnen en tussen basisscholen en in samenwerking met speciale scholen voor het basisonderwijs te realiseren en wel zodanig dat zoveel mogelijk leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Over de opvang van deze leerlingen gaat de Wet op de Expertise Centra (WEC) en de regeling Leerlinggebonden Financiering (LGF, ook «rugzak» genoemd). De leerlingen kunnen op een Regionaal Expertise Centrum (REC) of met een «rugzak» op een reguliere school zitten.

<sup>4</sup> Onder zorgverbreding werd verstaan het geven van zorg aan alle leerlingen met inbegrip van leerlingen met problemen door de leerkracht op de basisschool, zonder dat gelijk werd overgegaan op verwijzing naar een speciale school.

<sup>5</sup> Hoofddijnennotitie «Weer samen naar school», Tweede Kamer, 21 860, nr. 1.

<sup>6</sup> Wet op het Primair Onderwijs, artikel 18.1.

<sup>7</sup> OCenW in kerncijfers 2002 en 2003.

<sup>8</sup> Halverwege, van startwet naar streefbeeld, stuurgroep evaluatie wsns, 1995.

In 2004 zijn er in totaal 248 samenwerkingsverbanden. Bij elkaar zorgen zij voor een landelijk dekkend netwerk. De omvang van de samenwerkingsverbanden naar aantal leerlingen varieert van circa 2000 tot circa 15 000 leerlingen. Per samenwerkingsverband bedroeg het aantal basisscholen in het schooljaar 2002/2003 gemiddeld 29,7 en lag het aantal speciale basisscholen op gemiddeld 1,4. In de periode 1997/98–2001/2002 daalde het aantal speciale basisscholen van 467 naar 361. In dezelfde periode daalde het aantal leerlingen op deze scholen van 54 700 naar 51 800.<sup>7</sup>

De basis voor de bepalingen die in de WPO over WSNS werden opgenomen, werd gelegd in 1995. In dat jaar bevestigde een evaluatie<sup>8</sup> van het tot dan toe gevoerde WSNS-beleid het al langer levende vermoeden dat de geldende bekostigingsstructuur de vermindering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs tegenwerkte. Het behoud van leerlingen die extra zorg nodig hadden, leverde de reguliere basisscholen wel extra inspanning maar geen extra financiële ondersteuning

op. Dit werkte doorverwijzing van leerlingen naar speciale scholen in de hand. Deze speciale scholen ontvingen een hogere bekostiging per leerling dan de reguliere basisscholen (open einde-regeling). Daarom besloot de staatssecretaris in 1996 om de directe financiering van het speciaal onderwijs te beperken.<sup>9</sup> Deze verandering van de financiering, gericht op kostenbeheersing, werd in 1999 van kracht. Sindsdien krijgt elk samenwerkingsverband een door het ministerie vastgesteld zorgbudget dat het over de scholen voor regulier en speciaal basisonderwijs verdeelt (zie verder paragraaf 2.5).

## 2.2 Uitwerking doelstellingen

### 2.2.1 Zorg op maat

Het WSNS-beleid is er op gericht zoveel mogelijk kinderen zorg op maat te bieden en in de gelegenheid te stellen hun schoolloopbaan in het basisonderwijs af te ronden. In de doelstelling staat «zorg op maat» centraal.

In de begroting 2003 van OCW werden de operationele doelstellingen van het WSNS-beleid zoals die sinds de eerste helft van de jaren negentig gegolden hadden, aldus geformuleerd:

- het mogelijk maken van integratie op reguliere basisscholen van leerlingen met specifieke behoeften aan zorg;
- het beheersen van de kosten door toekenning van een vast zorgbudget aan samenwerkingsverbanden van reguliere en speciale scholen voor basisonderwijs.<sup>10</sup>

Vanwege problemen met wachtlijsten voor de plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs die zich sinds 1999 voordeden, was het volgens de minister noodzakelijk twee extra operationele WSNS-doelstellingen te formuleren:

- het verbreden en versterken van de zorgcapaciteit op de basisscholen: dit moet in 2004 zijn bereikt;
- het wegwerken en voorkomen van wachtlijsten: binnen twee jaar moeten de wachtlijsten zijn verdwenen.<sup>11</sup>

In de begroting 2004 wordt het WSNS-beleid als beleidsmaatregel geplaatst onder de operationele doelstelling vergroting van de toegankelijkheid van het onderwijs. Dit betekent dat leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden zoveel mogelijk zorg en onderwijs op maat krijgen geboden en in de gelegenheid worden gesteld hun schoolloopbaan in het basisonderwijs af te ronden. Als prestatie-indicatoren voor WSNS worden daarbij genoemd:

- het percentage scholen dat in staat is om te gaan met verschillen tussen leerlingen – streefwaarde is 45 procent in 2004;
- het aantal leerlingen op wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs – deze dienen in 2004 binnen 4 maanden geplaatst te zijn.<sup>12</sup>

Het is geen nieuwe constatering dat de centrale doelstelling van «zorg op maat» en die van kostenbeheersing moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Zo wees het SCO-Kohnstamm Instituut er in 2001 op dat het WSNS-beleid een duidelijke spanning kent tussen de inhoudelijke en de financiële doelstelling. Het instituut vroeg zich af of de zorg op de basisscholen wel kan worden verbreed, als de kosten beheersbaar moeten blijven.<sup>13</sup> Volgens het ministerie is deze spanning onderkend en zijn diensengevolge extra middelen ingezet (zie paragraaf 2.5), mede in het kader van flankerend beleid.

<sup>9</sup> Uitwerkingsnotitie WSNS, april 1996.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 56.

<sup>11</sup> Beide operationele doelstellingen waren overigens al genoemd in de twee opeenvolgende subsidieregelingen van 2000 en 2001, gericht op de aanpak van de plaatsingsproblematiek (Subsidieregeling aanpak plaatsingsproblematiek WSNS van november 2000 en de verlengde subsidieregeling aanpak plaatsingsproblematiek van november 2001).

<sup>12</sup> OCW-begroting 2004, blz. 78–79.

<sup>13</sup> Decentralisatie van onderwijsbeleid: een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS, SCO-Kohnstamm Instituut, 2001, blz. 143.

Wat betreft het doel van «zorg op maat» heeft de minister in 2001 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat dit pas op langere termijn te verwezenlijken is, zonder daarbij concreter te worden.<sup>14</sup> Lange tijd is voor het bereiken van deze doelstelling van het WSNS-beleid het realiseren van «adaptief onderwijs» als noodzakelijke voorwaarde – en soms ook als een zelfstandig doel – gepresenteerd. Wat hieronder verstaan moet worden is niet scherp omschreven; het kan allerlei initiatieven en experimenten omvatten. Welke plaats het adaptief onderwijs op het ogenblik inneemt binnen het WSNS-instrumentarium is niet geheel duidelijk. Binnen de beleidsvorming rond WSNS heeft overigens de behandeling van leerachterstanden van leerlingen een steeds belangrijker plaats ingenomen. Het wegwerken van verschillen lijkt hiermee voorrang gekregen te hebben boven het onderkennen en rekening houden met verschillen.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Effect van andere maatregelen

Ook andere beleidsoperaties zijn van invloed op het succes van WSNS. Zo is volgens OCW de beleidsoperatie *Groepsgrootte en kwaliteit* essentieel voor het bereiken van het doel van WSNS. Vanaf 1998 worden in dit kader voor klassenverkleining in de onderbouw van de basisscholen jaarlijks extra financiële middelen, ruim € 636 miljoen, beschikbaar gesteld.<sup>16</sup> Andere beleidsmaatregelen die medebepalend zijn voor het succes van WSNS zijn gericht op het terugdringen van het lerarentekort (beleidsoperatie Maatwerk, april 1999) en vermindering van onderwijsachterstanden. Bij de wettelijke verankering van WSNS in de WPO is deze verwevenheid wel genoemd, maar niet als «kritische succesfactor» behandeld.<sup>17</sup>

### 2.3 Afbakening doelgroep

Bij WSNS gaat het om leerlingen in het basisonderwijs die extra zorg behoeven. In de WPO wordt deze categorie niet precies afgebakend. Ook in nadere regelgeving is dit niet gebeurd. Enerzijds omvat deze doelgroep in ieder geval leerlingen op de basisscholen met Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD), dyslexie, autisme en hoogbegaafden.<sup>18</sup> Anderzijds blijkt dat het gaat om kinderen gaat met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), moeilijk lerende kinderen (MLK) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK).<sup>19</sup> De Inspectie voor het Onderwijs stelt dat leerlingen op speciale basisscholen per definitie zorgleerlingen zijn;<sup>20</sup> op de reguliere basisschool zouden alle leerlingen met een zogenoemd handelingsplan<sup>21</sup> als zodanig gezien moeten worden.

OCW hanteert geregeld het begrip «risicoleerling». Volgens het ministerie zijn dit leerlingen die problemen hebben bij het volgen van onderwijs op basisscholen, bij wie als er niets wordt gedaan op termijn verwijzing naar het speciaal basisonderwijs of zelfs het speciaal onderwijs noodzakelijk is. De begrippen «risicoleerling» en «zorgleerling» liggen dicht tegen elkaar aan en lijken elkaar deels te overlappen. Tevens kan in dit verband gewezen worden op het begrip «achterstandsleerling» in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij gaat het om leerlingen die vanuit hun milieu een onderwijsachterstand kunnen hebben; zij komen ook in aanmerking voor extra zorg.

Desgevraagd gaf het ministerie te kennen bewust geen scherpere omschrijving van het begrip zorgleerling te hebben willen geven. De noodzaak daartoe werd wel gezien voor de zwaardere categorieën

<sup>14</sup> Tweede Voortgangsrapportage WSNS van februari 2001, blz. 3.

<sup>15</sup> H. Blok, «Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit», in: Pedagogische Studiën, 2004, jrg. 81, nr. 1, blz. 3–7.

<sup>16</sup> Naar het ministerie in 2002 meedeelde zou door deze operatie de doelstelling van zorg op maat met ingang van het schooljaar 2003–2004 bereikt zijn. Door het op gang komen van een tegenbeweging in de vorm van het lerarentekort, is de oorspronkelijke streeftermijn niet haalbaar gebleken. Het ministerie hanteert nu geen streefdatum meer.

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting, WPO, blz. 5–8.

<sup>18</sup> Tweede Voortgangsrapportage WSNS, februari 2001, blz. 15–19.

<sup>19</sup> Memorie van Toelichting, WPO, blz. 2.

<sup>20</sup> Onderwijsverslag 2001, Inspectie van het Onderwijs, blz. 135–136.

<sup>21</sup> Voor leerlingen die extra zorg nodig hebben wordt vaak een handelingsplan opgesteld. Hierin staat beschreven wat de school wil bereiken, op welke manier dit moet gebeuren en wanneer er resultaten verwacht kunnen worden. Een handelingsplan kan worden bijgesteld en geëvalueerd.

zorgleerlingen; voor de lichtere categorieën zou het uitwerken van indicatiecriteria niet zinvol zijn.

In het recente Koersdocument voor het Primair Onderwijs<sup>22</sup> laat de minister op basis van gesprekken met het onderwijsveld weten dat de verkaveling van zorg- en achterstandenbeleid in aparte arrangementen als WSNS, LGF en gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) niet aansluit op de dagelijkse realiteit waarin scholen hun leerlingen goed onderwijs proberen te bieden. Hierdoor zijn leerlingen op het ene moment «zorgleerling» en op het andere moment «achterstandsleerling». Consequenties worden hier evenwel nog niet aan verbonden. Dit zal pas gebeuren als de resultaten van een brede evaluatie van verschillende beleidsoperaties bekend zijn. Deze brede evaluatie verschijnt in december 2004.

## **2.4 Actoren en verantwoordelijkheden**

Binnen het WSNS-beleid zoals dat in de WPO is vastgelegd, zijn de samenwerkingsverbanden en scholen primair verantwoordelijk voor het resultaat. De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor de zorgvoorzieningen voor de leerlingen in hun samenwerkingsverband. Binnen een samenwerkingsverband moeten afspraken gemaakt worden (inhoudelijk en financieel) over de aanpak van de zorg voor alle leerlingen in een wettelijk verplicht zorgplan. Voor de ontvangst en de verdeling van de financiële middelen voor WSNS hebben de meeste samenwerkingsverbanden een centrale dienst opgericht.

Elk samenwerkingsverband heeft een permanente commissie leerlingen-zorg (PCL) die beslist over de plaatsing van leerlingen uit dat samenwerkingsverband op de speciale basisschool. Voor toelating tot een speciale basisschool zijn geen landelijke criteria opgesteld. Iedere PCL stelt eigen criteria op.

De basisscholen en de speciale basisscholen zijn in de vorm van samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beoogde resultaat van het WSNS-beleid: zorg op maat voor leerlingen in het basisonderwijs.

Bij het WSNS-beleid draagt de minister systeemverantwoordelijkheid. Dat betekent richting geven aan het beleid, voorwaarden ervoor scheppen en waar nodig bijsturen. Om dit te kunnen doen dient de minister over relevante beleidsinformatie te beschikken via bijvoorbeeld monitoring en evaluatieonderzoek. Tevens dient de minister toezicht te houden op de uitvoering van het beleid. Over het beleid en de uitkomsten ervan dient de minister verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Verder is de minister ook verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de WSNS-middelen.

De minister wordt ondersteund door de beleidsdirectie Primair Onderwijs die het beleid voorbereidt en de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer concipieert. Het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) zorgt voor de uitvoering van de bekostiging van de samenwerkingsverbanden en scholen. De auditdienst (AD) van het ministerie houdt toezicht op de rechtmatige besteding van de gelden.

Voor de implementatie van het WSNS-beleid steunde de minister in belangrijke mate op een buiten het ministerie geplaatst orgaan. Tot

---

<sup>22</sup> Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school, Ministerie van OCW, juni 2004.

augustus 2002 was dat het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO).<sup>23</sup> Hierna werd de stuurgroep WSNS+ opgericht.

Deze stuurgroep is een initiatief van de gezamenlijke onderwijsorganisaties (besturen, schoolleiders en vakorganisaties<sup>24</sup>) en wordt gesubsidieerd door OCW (vanaf 1 augustus 2004 circa € 2,5 miljoen per jaar). Zij ondersteunt sinds 2002 met behulp van landelijke projecten (adviezen, conferenties en publicaties) scholen en samenwerkingsverbanden bij het wegwerken van «kwalitatieve knelpunten» in de zorg voor leerlingen.<sup>25</sup> Ook is de stuurgroep verantwoordelijk voor de jaarlijkse WSNS-monitor.

Voor monitoring en evaluatie van WSNS heeft de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs in samenspraak met het ministerie een onderzoeksplan opgesteld dat is opgenomen in de programma's van deze instelling.<sup>26</sup>

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op het onderwijs en brengt in dit verband inspectiebezoeken aan de (speciale) basisscholen. Bij deze algemene inspectiebezoeken komt ook het zorgaspect aan de orde. Daarnaast bekijkt de inspectie of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden in opzet aan de wettelijke eisen voldoen.

---

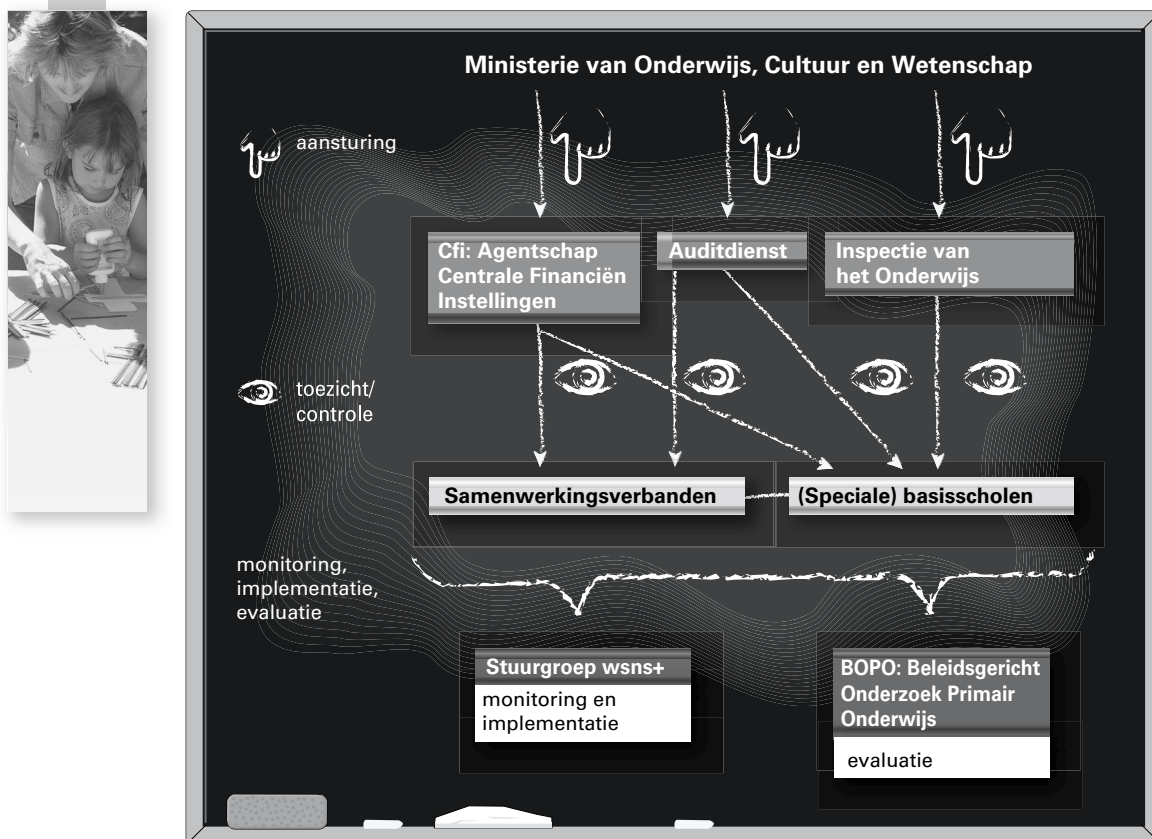
<sup>23</sup> Overigens als opvolger van een specifiek voor de implementatie van het WSNS-beleid opgericht orgaan, het Procesmanagement WSNS, dat tot 1996 bestaan heeft. OCW maakt voor de implementatie van beleid regelmatig gebruik van organen die op afstand van het ministerie staan. Deze worden vaak procesmanagement genoemd. Ze krijgen taken die binnen een bepaalde periode moeten worden uitgevoerd. Als taken wijzigen komt er meestal een nieuw procesmanagement.

<sup>24</sup> Deelnemende organisaties zijn: VGS, VBS, Concent, VBKO, Besturenraad, VOS/ABB, AVS, PCSO, OCNV, AOB.

<sup>25</sup> Begroting 2004 OCW, blz. 79.

<sup>26</sup> BOPO is in 1997 ingesteld door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) op verzoek van de staatssecretaris van OCW; de opdracht van BOPO is het programmeren van onderzoek op een aantal beleidsterreinen van OCW, waaronder WSNS.

Figuur 2



## 2.5 Bekostiging

Vóór WSNS waren er het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, ieder met een eigen bekostiging. De kosten per leerling waren in het speciaal onderwijs hoger dan in het basisonderwijs. In het kader van WSNS is het speciaal onderwijs in het basisonderwijs opgegaan en onder één bekostigingsregime gebracht. Dit betekende dat alle leerlingen volgens het systeem van het basisonderwijs werden bekostigd: een declaratiesysteem waarbij een rechtstreeks verband is tussen het aantal leerlingen op een school en het aantal docenten.

Omdat werd onderkend dat er leerlingen waren die extra zorg nodig hadden, hetgeen voor de scholen extra kosten met zich meebracht, werd in 1995 besloten de meerkosten van het speciaal onderwijs te bevrozen en om te zetten in een vast zorgbudget. Deze meerkosten waren gebaseerd op het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Uitgangspunt voor de berekening was de situatie in oktober 1994. Uitgedrukt in een

percentage ging toen 3,8 procent van het totaal aantal leerlingen van het basisonderwijs én het speciaal onderwijs naar het speciaal onderwijs. Dit landelijke percentage is gebruikt voor de verdeling van het zorgbudget over de samenwerkingsverbanden. Ieder samenwerkingsverband zou een zorgbudget krijgen op basis van 3,8 procent van het totaal aantal leerlingen. Dit bedrag moest door het samenwerkingsverband worden «herverdeeld» over de reguliere en speciale basisscholen in het samenwerkingsverband.

Het Ministerie van OCW hanteerde als streefwaarde dat uiteindelijk 2 procent van het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband naar een speciale basisschool zou gaan en 1,8 procent van de leerlingen extra zorg op de reguliere basisschool zou krijgen (de haalbaarheid van het percentage van 2 is niet onderzocht, maar het ministerie streefde er naar om zo dicht mogelijk aan te sluiten op een Europese doelstelling van 1 procent). Met andere woorden iets meer dan de helft van het zorgbudget was bestemd voor de speciale basisschool en iets minder dan de helft voor de reguliere basisscholen in een samenwerkingsverband. Als meer dan 2 procent van het aantal leerlingen verwezen zou worden naar de speciale basisschool, moesten de reguliere scholen een deel van hun zorgbudget naar de speciale basisschool overhevelen. Bij veel verwezen leerlingen zou dat kunnen betekenen dat een reguliere school het zorgbudget geheel zou moeten afstaan, of hiervoor zelfs zou moeten bijpassen uit de reguliere middelen. Deze (negatieve) financiële prikkel was ingebouwd om te voorkomen dat basisscholen teveel leerlingen zouden verwijzen naar de speciale basisschool.

Bij de invoering van de WPO is het landelijke zorgbudget verhoogd door toevoeging van de middelen voor de operatie Toerusting en Bereikbaarheid) en zijn er ook aanvullende zorgmiddelen bijgekomen. De totale omvang van de huidige zorgmiddelen is volgens het ministerie vergelijkbaar met de meerkosten die voorheen gemaakt zouden zijn voor een aantal leerlingen in het speciaal onderwijs gelijk aan 5 procent van het totale aantal leerlingen in het huidige primair onderwijs. In 2004 ging het om een vast zorgbudget van € 260 miljoen en om aanvullende middelen van € 19 miljoen. Deze middelen zijn vanaf 2002 structureel beschikbaar om de zorg te versterken. Zij zijn onder meer bestemd voor de aanpak van de wachtlijstproblematiek. Wachtlijsten ontstonden voor zorgleerlingen met een verwijzing naar het speciaal basisonderwijs voor wie (nog) geen plaats was. Daarnaast zijn de afgelopen jaren middelen beschikbaar gesteld voor aparte projecten voor speciale categorieën zorgleerlingen, zoals leerlingen met dyslexie.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de gerealiseerde uitgaven voor WSNS vanaf 2000.<sup>27</sup>

**Tabel 1: WSNS-uitgaven vanaf 2000, in miljoenen euro's**

|                           | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Vast budget verdeeld naar | 252,6 | 261,5 | 265,9 | 282,7 |
| – personeel               | 236,5 | 247,0 | 251,0 | 267,0 |
| – materieel               | 16,1  | 14,5  | 14,9  | 15,0  |
| Additioneel budget        | 18,5  | 25,1  | 20,3  | 15,7  |

Tot nu toe is het uitgangspunt van OCW dat 2 procent van de leerlingen naar een speciale basisschool zou gaan, niet gerealiseerd. Volgens actuele gegevens gaat 3,2 procent van de leerlingen in het primair onderwijs naar een speciale basisschool.

<sup>27</sup> Voor 2004 is € 260 miljoen begroot voor reguliere zorgmiddelen en € 19 miljoen voor incidentele zorgmiddelen.

### 3 TOEZICHT EN INFORMATIEVOORZIENING

De minister van OCW is verantwoordelijk voor een goede inrichting van het toezicht. Gewaarborgd moet zijn dat aan de specifieke wettelijke WSNS-vereisten, neergelegd in de artikelen 8, 12 en 43 van de WPO, wordt voldaan. De minister dient toe te zien op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van de verstrekte middelen. In de paragrafen 3.1 en 3.2 wordt dit toezicht besproken.<sup>28</sup>

Om het WSNS-beleid te kunnen sturen en er verantwoording over af te kunnen leggen heeft het ministerie informatie nodig. Uitgaande van het beleid zoals verwoord in de WPO en aanvullende regelingen zou die in ieder geval betrekking moeten hebben op:

- het aantal leerlingen dat op de reguliere basisscholen zorg nodig heeft en ontvangt;
- het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (expertisecentra) evenals het deelnamepercentage van het speciaal basisonderwijs;
- het aantal terugplaatsingen van het speciaal (basis)onderwijs naar het reguliere basisonderwijs;
- de verbreding van de zorgcapaciteit in het reguliere basisonderwijs;
- de omvang en duur van de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs;
- de mate waarin de beheersing van de kosten wordt gerealiseerd.

In paragraaf 3.3 komt aan de orde in hoeverre die informatie beschikbaar is.

#### 3.1 Kwaliteit van de zorg

##### 3.1.1 WSNS op schoolniveau

Bij de invoering van de WPO is met de Inspectie van het Onderwijs afgesproken om het toezicht op de uitvoering van WSNS op schoolniveau vorm te geven. Zij onderzoekt niet op individueel niveau of de uitvoering van WSNS op de scholen leidt tot het beoogde resultaat: ze beoordeelt niet of leerlingen die extra zorg nodig hebben die ook ontvangen. Ook de resultaten van de geleverde extra zorg worden niet beoordeeld. De beoordeling van de kwaliteit van de zorg op de scholen richt zich primair op het systeem en de aanpak van de zorg. Dit gebeurt aan de hand van indicatoren. Relevante indicatoren voor het beoordelen van WSNS zijn: organisatie van de leerlingenzorg en het didactisch handelen van de leraar. Voor de beoordeling van de leerlingenzorg bekijkt de inspectie relevante documenten en voert zij op de scholen gesprekken met de coördinator(en) leerlingenzorg.

In het schooljaar 2000–2001 is de inspectie begonnen met het toezicht op de sinds 1998 gevormde scholen voor speciaal basisonderwijs.<sup>29</sup>

##### 3.1.2 WSNS op het niveau van het samenwerkingsverband

De samenwerkingsverbanden, bestaande uit een aantal reguliere basisscholen en gemiddeld twee speciale basisscholen, zijn verplicht ieder jaar een zorgplan naar de inspectie te sturen. De eisen waaraan het zorgplan moet voldoen staan in artikel 19 van de WPO beschreven. De belangrijkste betreffen:

- de wijze waarop een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen wordt gerealiseerd;

<sup>28</sup> In dit hoofdstuk blijft het horizontale toezicht buiten beschouwing.

<sup>29</sup> Sinds 1998 zijn de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, moeilijk lerende kinderen en afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters omgezet in scholen voor speciaal basisonderwijs.

- de wijze waarop de zorgformatie wordt ingezet;
- de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de onderwijskundige opvang van leerlingen die extra zorg behoeven;
- de procedures voor onderzoek van leerlingen en plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs.

Sommige van deze eisen zijn niet nader uitgewerkt. Zo is onduidelijk wat precies moet worden verstaan onder «de beoogde en bereikte kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van de onderwijskundige opvang van zorgleerlingen». Desgevraagd werd van ambtelijke zijde meegedeeld dat een uitwerking hiervan niet in de toenmalige beleidslijn paste. Deze lijn was dat de minister het beleid formuleert en aangeeft wat de condities zijn.

Volgens het ministerie past de gekozen toezichtstructuur ook binnen deze lijn. Als de inspectie bij haar toezicht constateert dat WSNS op de scholen niet goed functioneert, vindt nader onderzoek plaats waarbij ook de desbetreffende zorgplannen worden beoordeeld. Ter toelichting werd onder meer verwezen naar de beperkte capaciteit bij de inspectie.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de wijze waarop zij omgaat met de zorgplannen in 2002 vastgelegd in de notitie *Toezicht op zorgplannen*.<sup>30</sup> Hierin werd het voornemen verwoord te komen tot een nieuwe aanpak en een herbezinning op de consequenties van het toezicht op het niveau van de samenwerkingsverbanden. In de begroting 2004 van OCW is aangekondigd dat de inspectie een apart project zal opzetten om de zorgplannen en de uitvoering daarvan te monitoren. De bedoeling is dat de cyclus van middelen, resultaten en verantwoording op deze wijze wordt versterkt. Dit project is intern in voorbereiding.

Het ontstaan van wachtlijsten voor plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs heeft de druk op de Inspectie van het Onderwijs doen toenemen om haar toezicht op de samenwerkingsverbanden te intensiveren. Dit heeft geleid tot een aantal rapporten over de voortgang van projecten ter bestrijding van de wachtlijsten, waarin aan de rol van de samenwerkingsverbanden nadrukkelijk aandacht wordt besteed. De uitkomsten van deze rapporten zijn echter niet gebaseerd op eigen waarnemingen van de inspectie, maar op inschattingen van de (coördinatoren van de) samenwerkingsverbanden.

De wet geeft de inspectie geen taak en bevoegdheid bij een samenwerkingsverband WSNS en de daarbinnen werkzame permanente commissie leerlingenzorg.<sup>31</sup> Deze samenwerkingsverbanden vallen derhalve buiten elk verticaal toezicht.

### 3.2 Toekenning en besteding van WSNS-gelden

Het toezicht op rechtmatigheid van het zorgbudget vindt plaats door controle op de Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding (AVR). Via de AVR verantwoorden de scholen zich over de gemaakte kosten voor materieel en personeel, met inbegrip van de personeelskosten voor de zorg, waarvoor het zorgbudget bestemd is. Er hoeft geen verantwoording in termen van zorgactiviteiten van het personeel gegeven te worden. Dit betekent dat deze verantwoording geen inzicht levert in de vraag of en zo ja hoe met WSNS-gelden het WSNS-beleid gerealiseerd wordt. De AVR wordt gecontroleerd door het agentschap Cfi.

Bij de invoering van de WPO had het zorgbudget het karakter van een bestemmingsbedrag.<sup>32</sup> Over bestemmingsbedragen hoeft geen aparte

<sup>30</sup> Toezicht op zorgplannen, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2002.

<sup>31</sup> Ibid., blz. 7.

<sup>32</sup> OCW-regeling nummer 4, 4 februari 1998.

verantwoording te worden afgelegd. Dat geldt wel voor *geoormerkte* bestemmingsbedragen, die door de scholen apart zichtbaar in de administratie moeten worden opgenomen.<sup>33</sup> Het zorgbudget wordt niet als geoormerkt bestemmingsbedrag genoemd, maar aanvullende gelden verstrekt in het kader van de subsidieregeling voor de bestrijding van wachtlijsten (aanpak plaatsingsproblemen WSNS) en de subsidie-regeling(en) voor verbetering van het leerstofaanbod wel.<sup>34</sup>

De controle op de werkzaamheden van de instellingsaccountants die de AVR's hebben gecontroleerd, wordt door de AD uitgevoerd door middel van de jaarlijkse review. Hierbij zijn achterstanden ontstaan, waarover de Algemene Rekenkamer gerapporteerd heeft in haar Rapport bij het jaarverslag 2003. In november 2002 constateerde de AD dat over de AVR 2001 een aantal accountantsverklaringen onterecht is afgegeven. Volgens het ministerie zijn alle door de AD geconstateerde fouten gecorrigeerd. Voorts werd aangegeven dat het controlebeleid is aangepast en dat de AD zich bij nieuwe controles specifiek richt op het werk van de accountant en het administratiekantoor.

Het Ministerie van OCW heeft het voornemen per augustus 2006 lumpsum-bekostiging in het primair onderwijs in te voeren. Dit betekent meer bestedingsvrijheid voor de scholen. Het is nog onduidelijk of en in hoeverre het zorgbudget binnen de lumpsum geoormerkt zal zijn.

### 3.3 Informatievoorziening

#### 3.3.1 Informatieverzameling op het ministerie

##### 3.3.1.1 Organisatie van de informatieverzameling

De Algemene Rekenkamer constateert dat het ministerie sinds het in gang zetten van het WSNS-beleid zijn wensen ten aanzien van de informatievoorziening rond de uitvoering niet op alle punten even duidelijk heeft omschreven. Dat geldt zeker voor het centrale thema van WSNS: de extra zorg voor leerlingen die hieraan binnen het reguliere basisonderwijs behoefte hebben.

De laatste jaren is de aandacht voor verantwoording toegenomen en heeft het ministerie de informatieverzameling verbeterd. Toch is er weinig of geen informatie over benodigde en verleende zorg op maat voor en aan leerlingen op de (reguliere) basisscholen.

##### 3.3.1.2 Monitorinformatie

Sinds het begin van de jaren negentig hebben de achtereenvolgende procesmanagements een jaarlijkse monitor uitgevoerd, onder de naam *Stand van zaken in de wsns-samenwerkingsverbanden*. De stuurgroep WSNS+ (zie paragraaf 2.4) heeft de verantwoordelijkheid voor deze monitor overgenomen.

In de monitor worden de ontwikkelingen binnen de WSNS-samenwerkingsverbanden beschreven en de effecten van het WSNS-beleid gevolgd. In de monitor 2003 worden de uitkomsten van een enquête onder coördinatoren van de samenwerkingsverbanden gepresenteerd, alsmede de jaarlijkse teldatumgegevens van de leerlingaantallen en leerlingstromen. De respons bij genoemde enquête ligt net boven tweederde van het aantal samenwerkingsverbanden. Volgens indrukken van de Inspectie van het Onderwijs zijn de coördinatoren echter vaak niet of onvoldoende op de hoogte van de kwaliteit van de zorgstructuur op de scholen. Daarnaast komt uit haar onderzoeken naar wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs naar voren dat slechts ongeveer een kwart van de coördinatoren

<sup>33</sup> Brochure AVR 2001, blz. 9–10; brochure AVR 2003, blz. 16.

<sup>34</sup> Het gaat hierbij om de volgende geoormerkte regelingen: a. Verlengde subsidie-regeling aanpak plaatsingsproblematiek Weer Samen Naar School (WSNS), kenmerk PO/KB-2001/41529 (Gele katern, nummer 26, van 14 november 2001); b. Subsidieregeling extra middelen voor verbetering van leerstof aan zorgleerlingen, kenmerk PO/A-2002/57653 (Gele katern, nummer 30, van 11 december 2002); c. Wijziging subsidieregeling extra middelen voor verbetering van leerstofaanbod aan zorgleerlingen, kenmerk PO/A-2003/46208.

gebruik maakt van een managementinformatiesysteem.<sup>35</sup> In 2002 stelde de inspectie dat de coördinatoren over te weinig managementinformatie beschikken om uitspraken te doen over de specifieke leerlingstromen in hun verband.<sup>36</sup>

Het ministerie heeft de totale jaarlijkse uitgaven voor WSNS – dus inclusief de aanvullende subsidiegelden die inmiddels «structureel» zijn geworden – tot op heden niet geanalyseerd in relatie tot de doelstelling voor de kostenbeheersing. Ook heeft het ministerie geen zicht op de mate waarin samenwerkingsverbanden reserves opbouwen, een mogelijkheid die de regelgeving wel biedt.

Het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs is sinds 1998 niet substantieel gedaald. Het aantal samenwerkingsverbanden dat een deelnamepercentage kent van 2 procent of minder is in het laatste jaar afgenomen; dat geldt eveneens voor de samenwerkingsverbanden in de hoogste categorie van 5 procent of meer. Al jaren is het terugstroompercentage van de speciale basisschool naar het reguliere basisschool zeer klein, namelijk onder de 1 procent. Het landelijk deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs ligt al jaren rond de 3,2 procent.

Uit de dieptestudie die bij de WSNS-monitor 2003 is verricht naar het thema leerlingenzorg blijkt dat basisscholen steeds meer deskundigheid opbouwen in het bieden van zorg. Of de leerling de nodige zorg krijgt blijft evenwel in belangrijke mate afhankelijk van «toevalsfactoren». Scholen beschikken over te weinig instrumenten om de zorgleerlingen te signaleren en om de juiste diagnose te kunnen stellen. Zij zijn hiervoor veelal aangewezen op externe onderzoeken, die vaak duur zijn en waarbij sprake is van wachttijden.<sup>37</sup>

#### 3.3.1.3 BOPO-onderzoeken

Het Ministerie van OCW laat het WSNS-beleid onderzoeken en evalueren door een onafhankelijke instelling, de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO). Het eerste BOPO-programma voor de periode 1997 tot 2000 bevatte in totaal zeven onderzoeken die waren gericht op het implementatieproces van WSNS. De vijf onderzoeken uit het tweede programma voor 2001–2004 zijn meer gericht op de evaluatie van beleid. Uiteindelijk zou aan het eind van de tweede programmaperiode een reviewstudie verschijnen waarin de beschikbare kennis over WSNS betrokken wordt.

In 2003 verscheen het rapport *Op weg naar samenhang*. In dit onderzoek is getracht de ontwikkeling in het functioneren van de samenwerkingsverbanden inzichtelijk te maken. De hoofdconclusie is dat de invloed van de samenwerkingsverbanden op de omvang van de verwijzing gering is. De invloed is in de loop der jaren afgenomen.

Een belangrijk vraagpunt in dit onderzoek betreft de invloed van financiële prikkels in de bekostigingsstructuur op de omvang van de verwijzing door individuele basisscholen. De auteur acht die invloed niet groot omdat scholen binnen samenwerkingsverbanden de gevolgen van een verwijzing collectief opvangen (solidariteitsbeginsel) en niet op de verwijzende school verhalen.

Uit de inmiddels verschenen reviewstudie WSNS<sup>38</sup> blijkt dat binnen typen van scholen voor speciaal onderwijs wel verandering in deelname is waar te nemen, maar de totale groep leerlingen die gesegregeerd wordt onverminderd hoog is gebleven. Ook is volgens de onderzoeker WSNS «nog niet aangeland op de werkvloer». Op schoolniveau is sprake van

<sup>35</sup> Wachtlijsten speciaal basisonderwijs (1 oktober) 2002. Inspectierapport 2003–3. In het rapport over wachtlijsten op teldatum 1 oktober 2003 wordt geen uitspraak hieromtrent gedaan.

<sup>36</sup> Wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2001. Inspectierapport 2002–3, blz. 17.

<sup>37</sup> Weer Samen Naar School Monitor 2003. Samenvatting van de resultaten, blz. 9.

<sup>38</sup> C. J. Meijer (red.), WSNS Welbeschouwd, 2004.

enige invloed, maar het primaire proces is amper veranderd. De afstemming tussen de beleidslijnen GOA (= onderwijsachterstand), LGF en WSNS en de aansluiting met het voortgezet onderwijs worden in deze studie als problematisch gekenschetst.

#### 3.3.1.4 Overig onderzoek

Naast de onderzoeken uit het BOPO-programma wordt ook ander wetenschappelijke onderzoek verricht dat betrekking heeft op de uitkomsten van WSNS, soms eveneens in opdracht van het ministerie.

Zo is kort geleden in opdracht van het ministerie het onderzoek *Zorgleerlingen en de PCL* uitgevoerd.<sup>39</sup> Belangrijke bevindingen betreffen onder meer de vervlechting tussen PCL's en samenwerkingsverbanden, waardoor belangenverstrengeling kan ontstaan, en de werking van indicatiecriteria.

De onderzoekers presenteren het punt van de vervlechting als een risico voor objectieve beoordeling van leerlingen bij de toelating van de speciale basisschool. Enerzijds bestaat het risico dat leden van de PCL (i.c. orthopedagogen, onderwijskundigen, schoolbegeleiders, schooldirecteuren, zorgcoördinatoren) hun eigen werk moeten beoordelen, anderzijds kunnen leden van de PCL belangen hebben bij het al dan niet verwijzen van een leerling. Uiteraard is een dergelijke belangenverstrengeling, zelfs de schijn ervan, ongewenst.

Ten aanzien van de beoordelingscriteria geeft de helft van de PCL's aan dat bij de beoordeling objectieve criteria worden gehanteerd. De andere helft geeft aan niet (volledig) objectief te zijn. Slechts een kwart van de PCL's heeft voor de beoordeling van leerlingen behoefte aan landelijk geldende criteria. Een minderheid van de PCL's, 24,8 procent heeft de eigen criteria afgestemd op de landelijk geldende REC/LGF-criteria.<sup>40</sup> Bij 55 procent is dit niet en bij 20 procent ten dele het geval.

#### 3.3.1.5 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs brengt jaarlijks haar Onderwijsverslag uit. Naast het jaarlijkse overkoepelende oordeel publiceert de inspectie ook afzonderlijke onderzoeken. Zo heeft zij in het kader van WSNS sinds 2000 onderzoeken uitgevoerd naar de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs. In het meest recente onderzoek, meting 1 oktober 2003, werden de volgende belangrijke bevindingen gemeld.<sup>41</sup> Het absolute aantal leerlingen op de plaatsingslijst en ook het relatieve aantal leerlingen die wachten op een plaats op een speciale basisschool is flink afgenomen. Ook het aantal samenwerkingsverbanden met een plaatsinglijst is in twee jaar gehalveerd. Het lijkt dat voor 64 procent van de leerlingen die op 1 oktober 2003 op de wachtlijst stonden de nieuwe wetgeving, die plaatsing binnen drie maanden voorschrijft, nageleefd kan worden. Voor 20 procent van de leerlingen geldt dat zij minimaal een half jaar zullen moeten wachten. De plaatsingslijsten worden voor een deel weggewerkt door het uitbreiden van de capaciteit van de speciale basisschool. Dit is een maatregel die snel effect sorteert, maar tevens het aantal geplaatste leerlingen in het speciaal basisonderwijs zal verhogen. Het gevolg is dat het deelnamepercentage, dat beperkt moet blijven, stijgt. De inspectie merkt tot haar vreugde ook op dat samenwerkingsverbanden vooral willen investeren in het vergroten van de professionaliteit binnen de reguliere basisscholen. Dit is een zaak van langere adem, maar volgens de inspectie van belang vanwege het preventieve effect.

<sup>39</sup> Wim van Dijk, Ineke Verheul en Marjolein Klompe. *Zorgleerlingen en de PCL*. Een onderzoek naar het functioneren van de PCL en de kenmerken van zorgleerlingen. CLU, december 2003.

<sup>40</sup> Dit zijn criteria die gehanteerd worden bij de indicering van leerlingen voor REC's of LGF.

<sup>41</sup> Wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2003 (2004-03).

De inspectie volgt de uitvoering van de projectplannen die 49 samenwerkingsverbanden hebben opgesteld in het kader van het project «specifieke aanpak van wachtlijsten», waarbij extra geld ter beschikking is gesteld om knelpunten met betrekking tot de wachtlijsten weg te werken. De uitkomsten van deze monitoring zijn overwegend positief.<sup>42</sup> Een belangrijke factor in de vertraging van de uitvoering van de plannen was het gebrek aan samenwerking tussen de vaak vele partners binnen de samenwerkingsverbanden.

### *3.3.2 Verantwoordingsinformatie voor de Tweede Kamer*

#### *3.3.2.1 Voortgangsrapportages*

Sinds april 2000 houdt het ministerie de Tweede Kamer desgevraagd geregeld op de hoogte van de voortgang van WSNS. Er zijn inmiddels zes voortgangsrapporten WSNS naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin worden de uitkomsten van de verschillende (monitor)onderzoeken gepresenteerd en kondigt de minister nieuwe stappen in het beleid aan. De Algemene Rekenkamer constateert dat de relatie tussen de operationele doelen, de uitkomsten van recent onderzoek en het nieuw te voeren beleid niet altijd duidelijk wordt gegeven. Over de besteding van het budget in relatie tot het doel van WSNS staat niets in de voortgangsrapportages. Op verzoek van de Tweede Kamer is in maart 2002 eenmalig een financieel overzicht verstrekt.<sup>43</sup>

#### *3.3.2.2 Begroting en verantwoording*

Naast de periodieke voortgangsrapportages moet jaarlijks in begroting en verantwoording worden ingegaan op de begrote en werkelijk uitgegeven middelen voor WSNS. De laatste jaren moeten de begroting en verantwoording ook inzicht geven in het te voeren beleid en de resultaten hiervan, in het kader van VBTB. Sinds 1998 zijn voor WSNS in deze richting belangrijke stappen gezet. De (operationele) doelen van WSNS en de bijbehorende prestatie-indicatoren staan in de begroting.

In het Jaarverslag 2003 wordt vermeld dat er twee indicatoren zijn waaruit afgeleid kan worden dat kinderen daadwerkelijk zorg op maat krijgen, namelijk het percentage scholen met een goede leerlingenzorg en de omvang van de wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. Het percentage scholen met een goede leerlingenzorg is gestegen naar bijna 75 procent en de omvang van het aantal leerlingen op een wachtlijst is, net als het aantal samenwerkingsverbanden met een wachtlijst, verminderd. Vermeld wordt dat het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs licht is gedaald, naar 3,22 procent.

De Algemene Rekenkamer constateert dat een indicator die aangeeft hoe WSNS binnen de school en de klas wordt uitgevoerd, ontbreekt in de verantwoording in het jaarverslag. De tweede prestatie-indicator die WSNS+ in haar activiteitenplan heeft opgenomen en die door de inspectie wordt gemeten, is het onderdeel afstemming in het didactisch handelen van de leraren (op verschillen in niveau, tempo en aanpak). Het percentage van de scholen dat hierop voldoende scoort is ten opzichte van vorig jaar nauwelijks veranderd en staat nu op 37,7 procent.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Kwaliteitsverbetering samenwerkingsverbanden WSNS, inspectierapport nr. 2003-19.

<sup>43</sup> Brief d.d. 26 maart 2002 (PO/KB/02/11412).

<sup>44</sup> De staat van het primair onderwijs 2003, blz. 106.

## 4 VELDONDERZOEK

### 4.1 Uitvoering door samenwerkingsverbanden

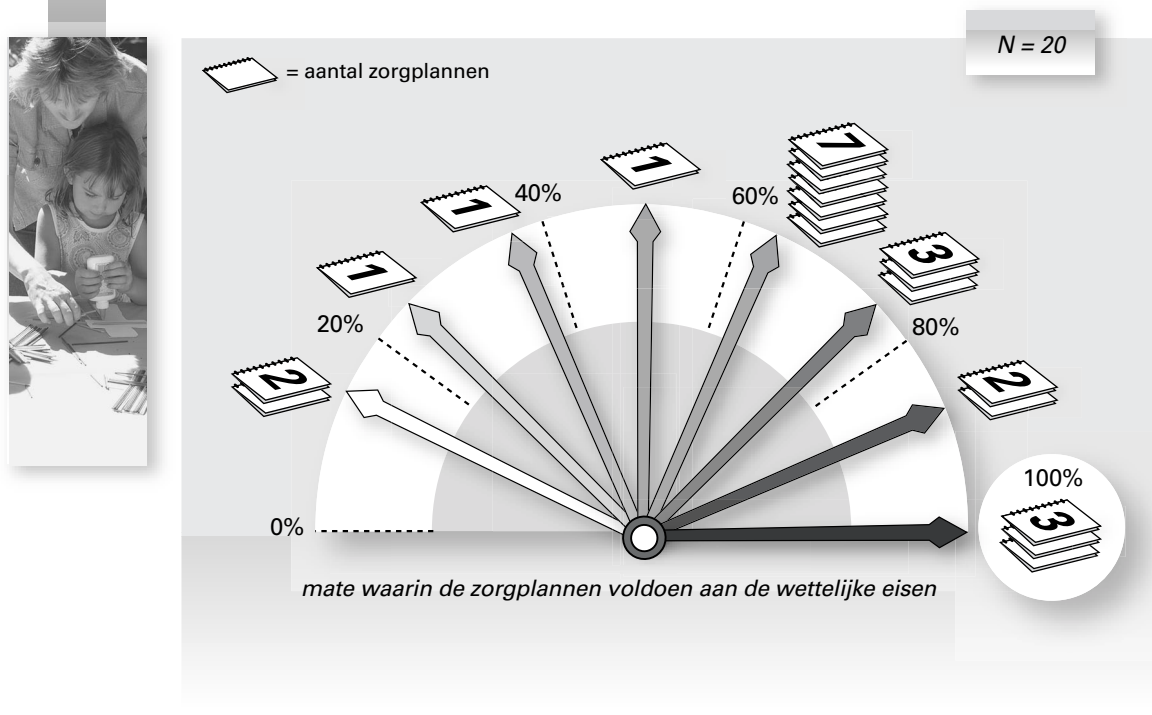
#### 4.1.1 Zorgplannen

De samenwerkingsverbanden zijn verplicht om elk jaar voor 1 mei een zorgplan samen te stellen voor het daarop volgende schooljaar. In artikel 19 van de WPO staan de wettelijke eisen waaraan een zorgplan moet voldoen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij de 20 door haar onderzochte samenwerkingsverbanden de zorgplannen getoetst aan de wettelijke eisen (zie paragraaf 3.1.2). De verschillen tussen zorgplannen blijken groot. Slechts drie zorgplannen voldoen volledig aan de eisen en er zijn zorgplannen die slechts aan één wettelijke eis voldoen. Vooral als het gaat om de specificaties van de informatiestroom rondom de PCL en de resultaten van de geboden zorg schieten de zorgplannen tekort: in de helft van de gevallen worden deze niet vermeld.

### Voldoen zorgplannen aan de wettelijke eisen?

Figuur 3



De Algemene Rekenkamer heeft in haar analyse van de zorgplannen gekeken naar de begroting van de middelen die het samenwerkingsverband verdeelt. In de helft van de onderzochte zorgplannen maakt de begroting duidelijk welke geldstromen op welke wijze besteed zullen

worden. Samenwerkingsverbanden hanteren vaak aanvullende documenten zoals periodeplannen, (financiële) jaarverslagen, aparte begrotingen en zelfevaluaties, waarin hun beleid verder is uitgewerkt. Deze gegevens worden niet standaard aan de Inspectie van het Onderwijs gestuurd.

#### 4.1.2 Financiën

##### 4.1.2.1 Bekostigingssysteem

In de bekostiging is een financiële prikkel gebouwd. Het idee is dat scholen er belang bij hebben om weinig te verwijzen. Immers, hoe minder leerlingen in het speciaal basisonderwijs, des te meer budget overblijft om te verdelen over de reguliere basisscholen. Door de kosten voor het speciaal basisonderwijs met alle scholen voor primair onderwijs binnen het samenwerkingsverband te delen, zijn de effecten van het niet verwijzen van leerlingen voor een individuele school nauwelijks merkbaar en werkt voor hen de financiële prikkel dus niet.

In alle door de Algemene Rekenkamer bezochte samenwerkingsverbanden wordt het budget op min of meer dezelfde wijze verdeeld. Van het totale beschikbare budget wordt eerst de speciale basisschool bekostigd. Daarna worden de overige vaste onderdelen bekostigd zoals de kosten voor coördinatie en de organisatie, de kosten voor de PCL en de kosten voor de door het samenwerkingsverband vastgestelde projecten. Wat daarna overblijft wordt op basis van het aantal leerlingen op de reguliere basisschool over de scholen verdeeld. Met veel of weinig verwijzende basisscholen werd geen rekening gehouden.

##### 4.1.2.2 Vermogenspositie en overheadkosten

De samenwerkingsverbanden zijn niet verplicht om een jaarrekening (balans en exploitatierekening) aan het ministerie te sturen. Wel is de begroting een onderdeel van het zorgplan. De verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van het samenwerkingsverband ligt bij het bestuur van het samenwerkingsverband. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de financiële documenten inhoudelijk grote verschillen vertonen. Ook de wijze waarop de balansposten worden ingevuld verschilt sterk. Zo worden dezelfde subsidies door het ene samenwerkingsverband als bestemmingsreserve, door een ander als voorziening en door een derde als vooruitontvangen subsidies in de balans gezet. De toelichting bij de rekening is vaak aan de magere kant.

Voor de bepaling van de omvang van het vermogen zijn de balansposten eigen vermogen, voorzieningen en vooruitontvangen subsidies, zoals die voorkomen in de jaarrekeningen van de samenwerkingsverbanden, gerelateerd aan het balanstotaal. Dat levert het volgende resultaat op.

**Tabel 2 Gemiddeld eigen vermogen onderzochte samenwerkingsverbanden**

|                                       | eigen vermogen | voorzieningen | vooruit ontvangen subsidies | totaal van deze posten |
|---------------------------------------|----------------|---------------|-----------------------------|------------------------|
| 2001 (op basis van 12 jaarrekeningen) | 51%            | 19%           | 11%                         | 81%                    |
| 2002 (op basis van 16 jaarrekeningen) | 60%            | 22%           | 9%                          | 91%                    |

Hierbij ligt het eigen vermogen zowel in 2001 als in 2002 bij 10 samenwerkingsverbanden boven de 50 procent van het balanstotaal. In geld uitgedrukt varieerde de omvang van het eigen vermogen in 2001 bij de onderzochte samenwerkingsverbanden tussen € 135 000 (17 procent van het balanstotaal) en € 300 000 (87 procent van het balanstotaal). Over de samenstelling, omvang en besteding van deze gelden zijn op het ministerie geen gegevens bekend. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat samenwerkingsverbanden reserves vormen en een betrekkelijk groot eigen vermogen hebben opgebouwd. Voor de bepaling van het percentage dat besteed wordt aan coördinatie en organisatie zijn de belangrijkste posten van de meest recente exploitatierekening in kaart gebracht. De overheadkosten bleken 10 procent van het door hen ontvangen totaalbedrag uit te maken. Hiermee wordt de schatting bevestigd die de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden van deze post maakten over 2002–2003. Volgens het jaarlijkse onderzoek stand van zaken WSNS-samenwerkingsverbanden kwamen zij uit op 9 procent.<sup>45</sup>

#### *4.1.3 Zorgbeleid*

Het samenwerkingsverband beslist over het gezamenlijke zorgbeleid voor alle scholen. In de praktijk lopen coördinatoren aan tegen de grote autonomie die scholen hebben en vaak ook opeisen. Doordat de samenwerkingsverbanden een zekere vrijheid hebben bij de besteding van het zorgbudget, zijn verschillen ontstaan in wat samenwerkingsverbanden voor de scholen organiseren. Het ene samenwerkingsverband organiseert veel vormen van zorg, begeleiding, cursussen of overlegstructuren op samenwerkingsverbandniveau; het andere samenwerkingsverband verdeelt zoveel mogelijk geld direct over de scholen en is zelf «beleidsarm».

Samenwerkingsverbanden beschikken over verschillende zorgmogelijkheden. Alle onderzochte samenwerkingsverbanden bieden preventieve ambulante begeleiding aan. Andere vormen van zorg die bij de helft van de samenwerkingsverbanden voorkomen zijn schoolmaatschappelijk werk en zorgactiviteiten van psychologen en van orthopedagogen. De deskundigheid van deze personen wordt veelal in de vorm van een multidisciplinair zorgteam aan de reguliere basisscholen beschikbaar gesteld.

Om de instroom vanuit de basisscholen naar het speciaal basisonderwijs te beperken nemen sommige samenwerkingsverbanden drastische maatregelen. Eén samenwerkingsverband heeft gekozen voor het instellen van een quotum van leerlingen die een school naar de speciale basisschool mag verwijzen. Dit is in tegenspraak met het bieden van zorg op maat aan alle leerlingen. De niet verwezen leerling krijgt hierdoor niet de vereiste zorg.

#### *4.1.4 Overige punten*

##### *4.1.4.1 Planmatig werken*

De meeste samenwerkingsverbanden evalueren jaarlijks het inhoudelijke beleid. De vorm van deze evaluatie is veelal in de vorm van een jaarlijkse bijeenkomst van schooldirecteuren en intern begeleiders, waarbij alvorens tot een nieuw zorgplan te komen het lopende beleid en organisatie tegen het licht wordt gehouden. De uitkomsten van deze evaluaties

<sup>45</sup> De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2002/2003, blz. 30.

worden in de meeste gevallen niet gedocumenteerd. Voor zover dat wel gebeurt worden ze verwerkt in het nieuwste zorgplan.

#### 4.1.4.2 *Belangenverstrengeling*

In het onderzoek *Zorgleerlingen en de PCL* uit 2003 wordt geconstateerd dat veel commissieleden van de PCL ook functies vervullen binnen het samenwerkingsverband. Wie bijvoorbeeld leerlingen van de eigen school of eigen groep moet beoordelen op toelaatbaarheid tot het speciaal basisonderwijs kan er belang bij hebben te pleiten voor een positieve of negatieve beschikking. Naarmate PCL's meer vervlochten zijn met het samenwerkingsverband, wordt dit risico groter. In de tweede plaats is er een aanzienlijk aantal PCL's dat de taken niet beperkt tot een beoordelingsfunctie, maar in meer of mindere mate de spil vormt bij de inrichting van de zorgstructuur van het samenwerkingsverband. Bij deze zogenoemde brede PCL's is de beoordeling van leerlingen en de zorgverlening in één hand. Wanneer de PCL leerlingen beoordeelt op toelaatbaarheid beoordeelt zij direct ook haar eigen inspanningen als zorgplatform.

Ook in het Rekenkameronderzoek is de vermenging van belangen een in het oog springend gegeven. Naast het feit dat door het bekleden van verschillende functies binnen een samenwerkingsverband iemand al snel zijn eigen werk moet beoordelen, kunnen ook commerciële motieven een rol spelen. In ons onderzoek troffen we tenminste twee coördinatoren die tevens een eigen bedrijf hadden dat gericht was op het bieden van ondersteuning aan scholen. De bijscholing van intern begeleiders en leraren werd dan ook door hun bureaus verzorgd. Ook bij de schoolbegeleidingsdiensten kan zich in de toekomst de problematiek van potentieel commercieel belang voordoen. Het komt voor dat coördinatoren werkzaam zijn bij de schoolbegeleidingsdienst. Wanneer vanaf 2005 de scholen de vrijheid hebben om te kiezen bij welke dienst zij hun opdrachten uitzetten, zou de coördinator gebruik kunnen maken van zijn positie bij het samenwerkingsverband om de schoolbegeleidingsdienst opdrachten te geven.

#### 4.1.4.3 *Ondersteuning vanuit WSNS+*

Het oordeel van de samenwerkingsverbanden over de ondersteuning die ze ontvangen is overwegend positief. Van de onderzochte samenwerkingsverbanden geeft 74 procent een positief oordeel.

## 4.2 **Uitvoering door scholen**

### 4.2.1 *Nadere omschrijving zorgleerlingen*

Het ontbreken van een eenduidige definitie van het begrip zorgleerling, of een omschrijving waar een WSNS-leerling aan zou moeten voldoen geeft de scholen enerzijds de vrijheid te handelen naar eigen inzichten, maar kan anderzijds ook tot onduidelijkheid leiden. Om tot eenduidigheid te komen in het begrip zorgleerling lijkt afstemming met het samenwerkingsverband een logische optie. Meer dan driekwart van de 60 onderzochte reguliere basisscholen heeft dit inderdaad gedaan. Opvallend was dat scholen de definitie die zij zelf gebruiken meestal niet hebben vastgelegd.

Samenhangend hiermee bestaat onduidelijkheid over het aantal zorgleerlingen. Een voor de hand liggende indicator voor het aantal zorgleer-

lingen is het aantal handelingsplannen op de school. Uit het onderzoek blijkt echter dat enerzijds leerlingen soms meer dan één handelingsplan hebben, anderzijds dat er leerlingen zijn zonder handelingsplan die wel als zorgleerling gezien worden. Als het gaat om een algemene aanpak van de leerling of als het plan betrekking heeft op een langere periode, wordt veelal geen handelingsplan opgesteld. Het aantal zorgleerlingen is in ieder geval niet minder dan het aantal zorgleerlingen met een handelingsplan in een school. Desgevraagd gaven de onderzochte scholen aan in totaal 3 016 zorgleerlingen in de school te hebben, leerlingen met en zonder handelingsplan. Dat is 21,5 procent van het totaal aantal leerlingen op deze scholen.

Naast een opgave van het aantal zorgleerlingen is ook gevraagd naar de verdeling van de groep zorgleerlingen naar de belangrijkste problematiek. De groep leerlingen met problemen die leiden tot leerachterstanden is het grootst (43 procent). Op de tweede plaats staat de groep dyslectische leerlingen (10 procent) en op de derde plaats de groep zorgleerlingen met een «verzameling aan gedragsproblemen» (9 procent).

Uit het onderzoek naar de dossiers van de zorgleerlingen blijkt dat gemiddeld circa twee problemen aan een zorgleerling worden toegekend. Hierbij gaat het veelal om een combinatie van een leerprobleem met een onderliggend probleem, resulterend in een leerachterstand. Bijvoorbeeld een dyslectische leerling die hierdoor meer tijd nodig heeft om het lesprogramma te volgen en achterstanden oploopt.

Tevens komt uit de dossiers naar voren dat 34 procent van de zorgleerlingen tot de groep achterstandsléerlingen behoort – dat wil zeggen dat zij extra bekostigd worden volgens de gewichtenregeling. Bij 24 procent van de zorgleerlingen gaat het om kinderen met een allochtone achtergrond: zij hebben een wegingsfactor van 1,9.

Uit de door de scholen opgegeven definities komt het beeld naar voren dat de identificatie van leerlingen die extra zorg behoeven vooral plaatsvindt aan de hand van de toetsen uit het leerlingvolgsysteem. Bijna de helft van alle opgegeven definities refereert expliciet aan afwijkingen van het gemiddelde, hetzij het gemiddelde van de klas, hetzij een landelijk gemiddelde. Wanneer een leerling afwijkt is er reden tot zorg en wordt een volgende stap in de zorgstructuur gezet. Het bieden van zorg is in eerste instantie gericht op de leerlingen die onder het gemiddelde scoren.

#### *4.2.2 Zorg door de scholen*

##### *4.2.2.1 Zorgbeleid*

Het zorgbeleid is veelal vastgelegd in de schoolgids en het schoolplan. Ruim een derde van de onderzochte scholen heeft een eigen zorgplan opgesteld. Hierin zijn veelal de procedures en gebruikte formulieren vastgelegd. Het document dient als handleiding voor intern begeleiders en leraren.

Negen op de tien scholen zegt dat het beleid is afgestemd met het zorgbeleid van het samenwerkingsverband. Het zorgplan van het samenwerkingsverband is bekend bij de opstellers van het zorgbeleid voor de school.

Drievijfde van de scholen geeft aan dat het zorgplan (jaarlijks) geëvalueerd wordt. De vorm waarin de evaluatie plaatsvindt is of een gesprek tussen (adjunct)directeur en de intern begeleiders, of een jaarlijkse

terugblik met alle teamleden van de school. De resultaten van de evaluaties worden niet systematisch vastgelegd.

#### 4.2.2.2 *Onderbouw of bovenbouw*

Tweederde van de scholen verklaart dat WSNS zich zowel op de onder- als op de bovenbouw richt. Op de andere scholen richt WSNS zich alleen op de onderbouw. Hiervan gaven zes scholen aan dat ze vinden dat de aandacht voor de zorgleerlingen in de bovenbouw tekort schiet. Wanneer gekozen wordt voor de onderbouw, wordt daarbij meestal verwezen naar de vroegtijdige signalering en tijdige aanpak van problemen als positief gevolg.

#### 4.2.2.3 *Zorgmogelijkheden*

De zorgmogelijkheden in de school zijn beperkt. Gemiddeld beschikken scholen over 3 tot 4 vormen van zorg. De meest voorkomende vormen van zorg zijn remedial teaching, pedagogisch-didactisch onderzoek en een specifieke onderwijsmethode (veelal gekoppeld aan de remedial teaching). Het karakteristieke beeld van de zorg op scholen is dat er op basis van toetsen gediagnosticeerd wordt, enkele pogingen tot «bijspijkeren» met remedial teaching plaatsvinden en bij achterblijvende resultaten deskundigheid van buiten wordt geraadpleegd om tot een probleemdefiniëring te komen. Uiteindelijk krijgt de zorg dan vorm in een programma dat is aangepast aan het niveau van de leerling. In de klas wordt gedifferentieerd gewerkt, maar als het verschil met de groep te groot wordt, neemt de remedial teacher of intern begeleider het over.

Hoewel enkele scholen een intern begeleider in huis hebben met een achtergrond van orthopedagoog of psycholoog, zijn de meeste scholen afhankelijk van deze deskundigheid via de schoolbegeleidingsdienst. De schoolbegeleidingsdienst heeft een belangrijke plaats in het zorgspectrum van de school. De bijdrage van het samenwerkingsverband aan de zorgvoorzieningen blijft meestal beperkt tot het inschakelen van een ambulant begeleider bij specifieke problemen.

Iets meer dan de helft van de scholen geeft aan dat het «meer handen in de klas» inzet als een vorm van zorg. En bijna tweederde zegt leerlingen die extra zorg nodig hebben bewust in kleinere groepen te plaatsen.

Het blijkt dat de meest geboden vorm van zorg remedial teaching is. Dit vindt vrijwel altijd buiten de klas plaats. Het gebruik van een specifieke methodiek en een onderzoek door een deskundige scoren ongeveer gelijk. Specifieke methodiek wordt vaak binnen de remedial teaching gebruikt. De onderzoeken zijn gericht op het verkrijgen van een duidelijke probleemdefinitie en een op de leerling toegesneden aanpak.

Bij een derde deel van de zorgleerlingen wordt de zorg (mede) binnen de klas gegeven. Voorbeelden van deze zorg zijn een speciale benaderingswijze van leerlingen, bijvoorbeeld bij leerlingen met (een vorm van) autisme. Het gaat om het krijgen van een aangepaste instructie of het volgen van een eigen leerlijn. Een enkele maal zijn ook fysieke aanpassingen in de klas gemaakt, zoals een hoek in de klas voor een leerling met (kenmerken van) ADHD.

Onderzoeken in de school zijn veelal extra toetsen die (buiten de toetskalender om) worden afgenomen om tussentijdse ontwikkelingen te kunnen volgen. De onderzoeken buiten de school zijn onderzoeken

waarvoor specifieke deskundigheid vereist is. Hiervoor schakelt de school in eerste instantie de schoolbegeleidingsdienst in. De schoolbegeleidingsdienst verleent ook zorg aan de school in de vorm van consultatie-gesprekken met leraren en intern begeleiders ten aanzien van individuele leerlingen. Zorg door aan de school verwante instellingen komt van schoolmaatschappelijk werk en in de vorm van korte logopedische behandeling.

Aan de scholen is gevraagd of men alle hulp die men aan de in het onderzoek betrokken leerlingen wilde geven ook heeft kunnen geven. In bijna driekwart van de gevallen was dit het geval. Als reden dat de gewenste zorg niet gegeven kon worden werd in ruim een derde deel van de gevallen een gebrek aan tijd binnen de school genoemd (zorgtijd). In meer dan een kwart van de gevallen ontbrak het aan de medewerking van (een van) de ouders. Ook het ontbreken van financiën en expertise binnen de school bleek een struikelblok.

Overigens blijkt het welzijn van een zorgleerling een belangrijke factor in de mate waarin wordt gewerkt aan het beperken van zijn of haar leerachterstanden. Scholen blijken soms te besluiten om tijdelijk de remedial teaching stop te zetten, of leerlingen die vanuit groep 7 kunnen doorstromen naar het praktijkonderwijs, in groep 8 op de basisschool te laten blijven. Zulke beslissingen worden dan genomen niet met het oog op verder wegwerken van achterstanden, maar om sociaal-emotionele redenen.

De hypothese dat wachtlijsten of wachttijden de belangrijkste belemmering vormen bij het geven van de gewenste zorg, wordt met dit onderzoek niet bevestigd.

#### *4.2.2.4 Interne begeleiding*

Vrijwel alle scholen bleken een interne begeleider aangesteld te hebben om de leerlingenzorg te coördineren. Voor het overgrote deel wordt de taak van de interne begeleider volwaardig ingevuld. Het belang van de uitvoering van de taak wordt door de scholen algemeen erkend. Regelmatig werd aangegeven dat de taak moet worden omgezet in een functie, met bijbehorende inschaling en opleidingseisen. Opvallend is evenwel de kwetsbaarheid van de taak. De kennis en kunde zijn meestal in één persoon vervat en wanneer deze vertrekt, is de kans groot dat de zorgstructuur tijdelijk van mindere kwaliteit is. Het zoeken van een vervanger betekent vaak het opleiden van een nieuwe of eigen groeps-leerkracht.

#### *4.2.2.5 Expertise in de scholen*

De scholen maken regelmatig gebruik van de expertise van de speciale basisscholen. Het betreft vrijwel altijd de preventieve ambulante begeleiding van de leerkrachten bij specifieke zorgvragen. Ook bestaat er een variant waar de preventieve ambulante begeleider op vaste momenten langskomt om ondersteuning aan de intern begeleider of leraar te bieden.

De beleving van de scholen loopt uiteen als het gaat om de aanwezigheid van de benodigde expertise in de school. Ruim tweevijfde van respondenten vindt dat zij over voldoende expertise beschikken, bijna een derde vindt van niet. Als een gebrek aan expertise wordt ervaren dan is dit bij het omgaan met gedragsproblemen, hoogbegaafdheid en sociaal

emotionele problemen. Ook wordt een tekort aan expertise in verband gebracht met de onervarenheid van de leraren.

#### *4.2.2.6 Bijscholing van leraren*

Uit de antwoorden van de scholen blijkt dat ongeveer negen op de tien leraren gericht bijscholing krijgt op het gebied van zorg. Daarnaast verzorgen de scholen bijscholing door middel van studiedagen, gerichte opleidingen en cursussen. Een bijzondere wijze van bijscholing is de collegiale consultatie, waarbij leraren elkaar in de klas observeren. Bijna drievijfde van de onderzochte scholen geeft aan dat het geen bijscholingsplan heeft. Wanneer de school geen plan heeft, wordt de bijscholing meestal gebaseerd op de jaarlijks vast te stellen persoonlijke wensen van de leraren individueel of van het hele team.

#### *4.2.2.7 Handelingsplannen*

Alle scholen maken gebruik van handelingsplannen voor leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben. Hiervoor wordt altijd een door de school zelf ontwikkeld handelingsplan gebruikt. Inhoudelijk zijn deze plannen doorgaans hetzelfde. Naast de probleemdefinitie en beschrijving van de aanpak, is ook het onderdeel evaluatie een vast element. Een handelingsplan wordt meestal opgesteld na een overleg tussen leraar en intern begeleider. Een belangrijke taak van de intern begeleider is het ondersteunen van de leerkrachten bij het zo concreet mogelijk formuleren van het probleem.

Op circa drievijfde van de scholen wordt voor hoogbegaafden een handelingsplan opgesteld. Bij de overige scholen staat het hoog op het verlanglijstje om aangepakt te worden. Het ontbreken van goed materiaal en kennis vormt hier nog een obstakel.

De handelingsplannen worden volgens de scholen regelmatig geëvalueerd, veelal in het handelingsplan zelf, dat zich in het dossier van de intern begeleider bevindt en/of in een klassenmap en/of in het leerlingdossier. Het leerlingdossier bevat doorgaans veel informatie over de verleende zorg. Opvallend was dat slechts 10 scholen een digitaal systeem hadden om de voortgang in te registreren.

#### *4.2.2.8 Verwijzing binnen samenwerkingsverband*

In het WSNS-beleid wordt verwijzing van de ene basisschool naar een andere binnen het samenwerkingsverband als een optie genoemd om zorg op maat te realiseren. De achterliggende gedachte hierbij is dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor haar zorgleerling en waar een school vastloopt met de zorg, zou een andere school andere of meer mogelijkheden bieden. Deze vorm van samenwerking komt in de praktijk echter nauwelijks voor. De belangrijkste reden volgens de basisscholen is dat zij zelf net zoveel zorg kunnen bieden als een andere basisschool. Ze verwachten geen meerwaarde van een andere reguliere basisschool. In een aantal gevallen wordt de afstand tussen de scholen binnen het samenwerkingsverband als obstakel gezien.

In de gesprekken merkten scholen enkele malen op dat het idee dat een school zich zou kunnen specialiseren in een type problematiek niet realistisch is. Scholen zouden bang zijn voor een overaanbod van zorgleerlingen.

#### 4.2.2.9 Aansluiting voortgezet onderwijs

De scholen werd ook gevraagd naar de aansluiting met het voortgezet onderwijs, in het bijzonder het VMBO. Zij blijken de samenwerking met de VMBO-scholen bij hen in de buurt doorgaans positief te beoordelen. Over de aansluiting tussen de onderwijsvormen in het algemeen oordelen de scholen minder, maar nog steeds overwegend positief.

Niettemin is er wel inhoudelijke kritiek. Een punt dat basisscholen regelmatig onderstrepen, is dat de VMBO-scholen financieel belang hebben bij het laten indiceren van leerlingen. Het toetsen en testen van de leerlingen wordt bij toelating veelvuldig «overgedaan» door de VMBO-scholen zonder dat daartoe een pedagogisch-didactische reden bestaat. Ook vinden de basisscholen dat de VMBO-scholen teveel van de uitkomsten van deze toetsen uitgaan en minder luisteren naar de ervaring en kennis die een leraar met en over een leerling heeft.

Beklemtoond wordt dat verschillen in organisatie de aansluiting problematisch maken. Kan op de basisschool in relatieve rust op individueel niveau gewerkt worden, in het voortgezet onderwijs krijgt een leerling te maken met grootschaligheid, verschillende leraren, die meer gericht zijn op het onderwijzen van hun vak dan op afstemming op de behoefte van de leerling, en veel meer prestatiegerichtheid. Vooral voor zorgleerlingen vindt men de overgang verontrustend.

In haar onderzoek naar de zorgstructuur in het VMBO vernam de Algemene Rekenkamer klachten aangaande de overdracht van informatie over de leerlingen vanuit het basisonderwijs: op dit punt zou veel verbetering mogelijk zijn.<sup>46</sup> De Algemene Rekenkamer heeft in beide onderzoeken vastgesteld dat bij de overgang naar het voortgezet onderwijs zeer regelmatig over leerlingen extra informatie wordt gegeven en dat het voortgezet onderwijs regelmatig om extra informatie over een leerling vraagt.

#### 4.2.2.10 Resultaat van de zorg

De administraties met betrekking tot zorgverlening bleken bij veel scholen niet dusdanig toegankelijk dat zij gemakkelijk door anderen dan de beheerders van die administraties te raadplegen waren. Uit de onderzochte leerlingdossiers was het resultaat vaak moeilijk te achterhalen. Doorgaans was mondelinge informatie van de interne begeleider nodig om tot een inschatting te komen.

In de meeste gevallen bleek wel sprake van enige vorm van resultaat. Het bieden van zorg leidt niet tot het wegnemen van het probleem, maar tot beheersing ervan. Dat lijkt ook logisch als bedacht wordt dat veelal het onderliggende probleem waardoor de leerling het lesprogramma niet zonder extra zorg kan volgen «structureel» is. Een leerling met een beperkte intelligentie zal nooit tot de beste van de klas gaan behoren. Het beperken van achterstanden is dan het streven. Een leerling die in de klas problemen ondervindt, kan door de erkenning en de aandacht opbloeien, «beter in zijn vel komt te zitten». Dit benoemt de school als «verbetering welzijn».

### 4.2.3 Financiën

#### 4.2.3.1 Omvang van het zorgbudget

Het overgrote deel van de scholen geeft te kennen dat het beschikbare zorgbudget niet toereikend is. Dat is op zichzelf geen verrassende

<sup>46</sup> Zie hiervoor het rapport Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

bevinning. De vraag waar de scholen een stijging van het zorgbudget aan zouden besteden is interessanter: de antwoorden geven aan waar het zorgbudget nu «knelt». De scholen kiezen bij deze vraag vooral voor het aanstellen van meer personeel. Hiermee willen de scholen tegemoet komen aan een ervaren probleem, namelijk de beperkte «zorgtijd».

Omdat het zorgbudget vanuit WSNS volgens de scholen niet toereikend is om hun zorgpakket te kunnen aanbieden, moeten zij andere bronnen aanspreken. Vrijwel alle scholen doen dit. Gemiddeld zetten zij drie andere vormen van financiering in. Onderstaande tabel geeft aan welke andere bronnen genoemd worden om de zorg te financieren.

**Tabel 3 Geldstromen ingezet voor de zorg (n=60)**

|                            | frequentie | percentage |
|----------------------------|------------|------------|
| gewichtengelden            | 29         | 48         |
| GOA                        | 25         | 42         |
| Onderwijskansenbeleid      | 4          | 7          |
| Groepsgrootte en kwaliteit | 28         | 47         |
| schoolbegeleidingsdienst   | 51         | 85         |
| plaatsingsproblematiek     | 5          | 8          |
| leerlingvolgsysteem        | 6          | 10         |
| projectsubsidies           | 6          | 10         |
| andere bronnen             | 15         | 25         |

Hoe meer bronnen (kunnen) worden ingezet des te groter het aantal opties in het zorgpakket. Opvallend zijn de grote verschillen in de beschikbare zorg op de scholen. De verschillen zijn grotendeels terug te leiden tot het beschikbare budget. Een voorbeeld:

Een school met 82 procent aan gewichtenleerlingen had een fulltime intern begeleider in dienst en iedere klas had niet meer dan 15 leerlingen. Bovendien was er budget om 100 uur extra zorg in te kopen. Hiermee kon de school haar positie als meest verwijzende basisschool uit het samenwerkingsverband aan een ander overdragen. In schril contrast hiermee stond de school die vanuit het samenwerkingsverband geen zorgbudget kreeg, maar wel in een hulpklas voorzag. Dit werd bekostigd door in de reguliere klassen meer dan 30 leerlingen te plaatsen en het geld voor personeelsbeleid aan te spreken waardoor geen budget was voor bijvoorbeeld betaald ouderschapsverlof. Het verwijzingspercentage van de school was laag – de fysieke afstand tot de speciale basisschool was hier de belangrijkste reden voor.

Zoals uit het voorbeeld naar voren komt moeten bij schaarste aan middelen keuzes gemaakt worden. Dit betekent dat scholen, als het gaat om het (laten) onderzoeken van leerlingen met bepaalde problemen eerder kiezen voor een leerling die door zijn of haar gedrag een zwaar stempel drukt op de dagelijkse gang van zaken of voor een leerling die in aanmerking komt voor een verwijzing naar een speciale basisschool dan voor leerlingen die minder zorgbehoevend zijn maar wel extra aandacht en zorg verdienen. Zo worden dure dyslexieonderzoeken volgens de scholen regelmatig niet, of pas aan het einde van de basisschool uitgevoerd, waardoor de desbetreffende leerlingen geen adequate zorg krijgen.

#### 4.2.3.2 Verdeling van het zorgbudget

De Algemene Rekenkamer vroeg de scholen naar hun oordeel over de

wijze waarop het zorgbudget verdeeld wordt. Hierbij viel in de toelichtende gesprekken op dat sommige scholen niet wisten hoe de verdeling tot stand kwam. Dit verklaart waarschijnlijk waarom een vijfde deel van de scholen geen mening over de verdeling had.

Wanneer sprake was van onvrede over de verdeling, zetten de scholen vraagtekens bij de omvang van de kosten die in de organisatie van het samenwerkingsverband gingen zitten of over de geringe invloed die scholen hebben op het zorgbudget dat ze ontvangen. Enerzijds doordat het gezamenlijke zorgbeleid geformuleerd wordt door schoolbesturen en niet door directeuren (die dicht bij de praktijk staan), anderzijds doordat scholen zelf geen leerlingen naar de speciale basisschool verwezen, maar desondanks minder zorgbudget ontvingen.

#### *4.2.4 Ondersteuning vanuit het ministerie*

Alle scholen vinden dat vanuit het ministerie meer gedaan kan worden om de uitvoering van het beleid te verbeteren. Naast meer geld hechten de scholen aan rust voor de scholen: geen nieuw beleid. Daarnaast leeft de wens om meer tijd voor zorg te kunnen realiseren: leraren meer vrijroosteren voor zorg, meer handen in de klas, ook kleinere groepen in de bovenbouw. De werkdruk voor de leraren wordt als zeer groot ervaren. Een aantal scholen heeft ook behoefte aan meer vrijheid. Experimenten met andere vormen van organisatie in de school, zoals het project teamonderwijs op maat, worden door de scholen zeer op prijs gesteld.

#### *4.2.5 Oordeel scholen over WSNS*

In de gesprekken die de Algemene Rekenkamer op de scholen voerde, gaven de onderwijsgevers hun visie en oordeel over WSNS in het algemeen. Alle scholen zijn het erover eens dat de zorgmentaliteit binnen het schoolteam verbeterd is.

De goede bedoelingen achter de integratiegedachte worden niet overal gedeeld. De scholen maken zich zorgen over de druk van de gemiddelde standaard. Niet alle leerlingen kunnen goed omgaan met het feit dat ze niet aan de gemiddelde standaard voldoen. Zo werd een aantal malen gemeld dat leerlingen bij wie in de onderbouw (leer)problemen waren gesignaleerd, maar over wie besloten was hen op de reguliere basisschool te houden, in de bovenbouw grote gedragsmoeilijkheden gingen vertonen. Van een late verwijzing zien scholen in dergelijke gevallen meestal af; de speciale basisschool wil deze leerlingen ook vaak niet meer opnemen. Niet altijd valt te voorspellen welke leerlingen gedragsmoeilijkheden gaan vertonen.

De scholen ervaren een toename in de werkdruk voor de leraren door de extra zorg die WSNS meebrengt. De werkdruk wordt echter nog verder vergroot door leerlingen die zeer speciale zorg nodig hebben – de doelgroep van de leerlinggebonden financiering. Het geld dat uit het zogenoemde «rugzakje» van dergelijke leerlingen naar de school gaat, staat volgens de scholen niet in verhouding tot het beroep dat die leerlingen doen op de hele zorgstructuur en vooral op de leraar voor de klas.

De scholen gaven regelmatig te kennen dat de wijze waarop de inspectie tot een oordeel over de school komt, haaks staat op de gedachte om zoveel mogelijk leerlingen binnen het reguliere onderwijs te houden. De

uitslagen van de CITO-toetsen lijken volgens sommige scholen bij de inspectie heilig te zijn. Op één school constateerde de Algemene Rekenkamer dat in de periode voor de CITO-toets de leerlingen extra training kregen. Scholen zijn bekend met de mogelijkheid om bepaalde groepen leerlingen buiten de toets te houden, maar vele zien daar principieel vanaf. Aan de andere kant hoorde de Algemene Rekenkamer ook verhalen waarin de inspectie wordt ervaren als een organisatie die meedenkt bij het oplossen van grote zorgproblemen.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Zorg in de praktijk

De beleidsoperatie Weer Samen Naar School beoogt de integratie van het speciaal onderwijs in het regulier basisonderwijs en het geven van zorg op maat aan die leerlingen die dat nodig hebben. De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het basisscholen (nog) niet is gelukt om alle leerlingen deze zorg op maat te geven. Basisscholen kunnen wel steeds beter zorgleerlingen signaleren en zijn ook steeds beter ingesteld op het verlenen van zorg, maar vervolgens ontbreekt het veel scholen aan middelen en tijd om de zorg te verlenen die wenselijk wordt geacht. Dit vindt de Algemene Rekenkamer verontrustend, te meer omdat uit het onderzoek is gebleken dat ruim 20 procent van de leerlingen op reguliere basisscholen als zorgbehoevend geregistreerd staat.

De problematiek waar de basisscholen mee te maken krijgen, blijkt zeer divers te zijn. In een aantal gevallen kunnen de problemen worden benoemd: het gaat bijvoorbeeld om ADHD, autisme of dyslexie (samen met hoogbegaafdheid zijn dit volgens het Ministerie van OCW de doelgroepen van WSNS), maar in de meeste gevallen gaat het om allerlei problemen van de leerling die leiden tot zogenoemde *leerachterstanden*. De diversiteit wordt nog eens vergroot door het feit dat het ministerie in het kader van het achterstandenbeleid ook leerlingen onderscheidt met zogenoemde *onderwijsachterstanden*. Volgens het Ministerie van OCW hebben WSNS en het onderwijsachterstandenbeleid betrekking op verschillende soorten leerlingen, maar uit het onderzoek is gebleken dat eenderde van de leerlingen die extra zorg nodig hebben tevens onderwijsachterstandsléerling is. Een zorgleerling die op een reguliere basisschool zit waar veel onderwijsachterstandsgeld ontvangen wordt, heeft, vanwege de kosten die doorgaans met de zorg gemoeid zijn, een grotere kans op adequate zorg.

Of een leerling die extra zorg nodig heeft deze wel of niet binnen een reguliere basisschool kan ontvangen, wordt eveneens beïnvloed door een lokale factor, te weten het samenwerkingsverband waartoe de school behoort. Ieder samenwerkingsverband hanteert eigen criteria voor de indicering van leerlingen die niet meer op een reguliere basisschool kunnen blijven en naar een speciale basisschool worden verwezen. Dit leidt tot een situatie waarin leerlingen met gelijksoortige problematiek in het ene samenwerkingsverband wel en in het andere niet naar een speciale basisschool worden verwezen.

In 2004 blijken circa 50 000 geïndiceerde zorgleerlingen deel te nemen aan het speciaal basisonderwijs. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek naar zorgleerlingen in het VMBO geconstateerd dat het aantal geïndiceerde leerlingen in dit onderwijstype van het voortgezet onderwijs ruim 100 000 bedraagt. Dit is een verdubbeling ten opzichte van het primair onderwijs die vragen oproept. Een verklaring zou kunnen liggen in het verschil in bekostigingssystematiek. Als in het primair onderwijs een leerling wordt geïndiceerd voor extra zorg, gaat dit ten koste van de zorgmiddelen van de reguliere school, terwijl in het VMBO een school er bij indicering juist zorgmiddelen bij krijgt. Frequent indiceren kan er in het primair onderwijs toe leiden dat het vaste zorgbudget van het samenwerkingsverband niet meer toereikend is en dat de scholen zelf moeten bijpassen uit de reguliere middelen. Deze situatie is in het VMBO niet mogelijk vanwege de open einde-regeling.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat verschil in indicatiestelling verwarrend is voor leerlingen, leraren en ouders en aansluitingsproblemen oplevert tussen de beide zorgstructuren, wat de zorg aan leerlingen niet ten goede komt.

## **5.2 Toezicht**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het toezicht op de uitvoering van WSNS onvoldoende is. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen formele bevoegdheden om het functioneren van de samenwerkingsverbanden te controleren. Zij stelt vast of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden aanwezig zijn maar beoordeelt deze niet op inhoud en uitvoering. Ook beoordeelt zij binnen de reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg krijgt. Meer toezicht op de werking van de zorgstructuur is gewenst omdat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het zowel bij samenwerkingsverbanden als binnen de basisscholen nog geen gemeengoed is om het functioneren van de zorg systematisch te evalueren.

Om toezicht te kunnen uitoefenen, en om goed te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn welke eisen gesteld worden aan zorg op scholen. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van OCW de basisscholen en samenwerkingsverbanden onvoldoende heeft aangegeven wat van ze wordt verwacht op het gebied van de zorgverlening. Ook worden geen grenzen aan de zorgverlening gesteld.

## **5.3 Beleidsdoelstellingen**

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat de doelstelling integratie van speciaal onderwijs in regulier onderwijs wat betreft de opzet van de zorgstructuur geslaagd is. Organisatorische voorzieningen zijn aanwezig, beide onderwijsvormen zijn onder één wet en één bekostigingssystematiek gebracht en de vroegere speciale scholen worden nu speciale basisscholen genoemd.

Het zorgbudget is sinds 1998 gebaseerd op zorg voor 5 procent van het totaal aantal leerlingen. De veronderstelling dat 2 procent van de leerlingen op een speciale basisschool zou zitten en dat er hierdoor meer dan de helft van het budget naar de reguliere scholen zou kunnen gaan, is in de praktijk niet uitgekomen. Het percentage schommelt al vele jaren rond 3,2 procent, wat ten koste is gegaan van het zorgbudget voor de reguliere basisscholen.

Het ministerie heeft niet onderzocht hoe het komt dat de aanname van 2 procent niet bewaarheid is. Evenmin is nagegaan of de basisscholen met het resterende zorgbudget voldoende zorg kunnen verlenen.

De zorgstructuur binnen de reguliere basisscholen wordt bekostigd vanuit verschillende geldstromen, zonder dat deze worden gerelateerd aan de voorgeschreven activiteiten of doelgroepen. Doordat «zorg op maat» door het ministerie niet duidelijk gedefinieerd is en er voor het bereiken van deze doelstelling een te grote afhankelijkheid is van andere geldstromen die in de praktijk niet gescheiden blijven, is het WSNS-beleid niet *VBTB-proof*.

## 5.4 Aanbevelingen

Het basisonderwijs verdient een degelijke zorgstructuur. Maar alles overziende rijst de vraag of WSNS als specifiek beleid in ongewijzigde vorm voortgezet moet worden. Het doel overlapt teveel met bestrijding van onderwijsachterstanden (waarvoor ander beleid is) en het bereiken van het doel is te zeer afhankelijk van andere (aan ander specifiek beleid gebonden) geldstromen. Als die zorgstructuur via een specifiek zorgbeleid en -budget gegarandeerd moet worden ligt het meer voor de hand de verschillende beleidsoperaties gericht op verbetering van de zorg (onderwijsachterstandenbeleid, klassenverkleining, rugzakje, bestrijding lerarentekort) te integreren in één zorgbeleidsoperatie en het toezicht (inhoudelijk en financieel) op de uitvoering ervan meer inhoud te geven. De aansluiting van de zorgstructuur in basis- en voortgezet onderwijs dient daarbij beter geregeld te worden.

Afgaande op het document Koers Primair Onderwijs lijkt ook de minister voorstander van deze richting. De keuze voor minder specifiek en meer generiek beleid is echter nog niet gemaakt. Zolang het tot stand brengen van zorg op maat voor de minister een afzonderlijk beleidsdoel blijft, zullen conform de VBTB-uitgangspunten toezicht en verantwoording zodanig geregeld moeten zijn dat duidelijk wordt in welke mate het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de beoogde doelen. Dat is nu bij WSNS onvoldoende het geval.

Ook met het oog op de komende evaluatie en een mogelijke herinrichting van het beleid beveelt de Algemene Rekenkamer aan de doelstelling van zorg op maat te expliciteren en de grenzen aan te geven in de mate waarin reguliere basisscholen geacht worden extra zorg te geven. Voorts beveelt zij aan de controle op de besteding van het zorgbudget te verbeteren. Dit is temeer noodzakelijk als binnen de komende lumpsum-bekostiging het afzonderlijke zorgbudget blijft bestaan.

Gegeven de twijfels die de minister in het Koers-document onder woorden heeft gebracht over de bestuurlijke organisatie rond de uitvoering van de diverse verwante beleidsoperaties waaronder WSNS, ligt het voor de hand ook de regiefunctie van het samenwerkingsverband aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Zolang het samenwerkingsverband in de uitvoering van het zorgbeleid echter een centrale rol blijft spelen, is het van groot belang dat de inspectie haar voornemen tot intensivering van haar toezicht uitvoert.

### 6.1 Reactie minister

De Algemene Rekenkamer heeft medio december 2004 de beleidsreactie van de minister van OCW op het conceptrapport ontvangen. De bewindsvrouw schrijft hierin de empirische gegevens die in het kader van het veldonderzoek zijn verzameld, te zien als een welkome aanvulling op de tot nu toe wetenschappelijk verzamelde gegevens. Ook geeft zij aan dat conclusies van het rapport zullen worden meegenomen in de brede evaluatie van WSNS. Op vier aspecten gaat zij vervolgens nader in: de integratie van beleidsterreinen, het toezicht, het ontbreken van definities en criteria, en de doelbereiking in de praktijk.

#### *1 Integratie van beleidsterreinen*

De minister deelt mee de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor een aantal onderdelen van het WSNS-beleid te zullen overnemen, waarbij onderscheid gemaakt moet worden tussen de langere en korte termijn. De aanbevelingen om verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen te integreren en te komen tot minder specifiek en meer generiek beleid sluiten aan bij de beleidsrichting die in het kader van andere beleidstrajecten (lumpsum, Koers Primair Onderwijs) reeds is gekozen. Het onderscheid tussen de drie beleidslijnen WSNS, LGF en Onderwijsachterstandenbeleid is de afgelopen vijftien jaar uitgangspunt geweest in de beleidsontwikkeling. Op basis hiervan is WSNS verder vormgegeven. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk arrangement, waarin de belangen van leerlingen, reguliere basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs volgens de minister in evenwicht zijn. Dit evenwicht wordt gerealiseerd door complexe regelgeving, aldus haar toelichting, waarbij vooral voor leerlingen met gedragsproblematiek het de vraag is waar zij het best opgevangen kunnen worden. Bureaucratie is een van de oorzaken van de versnippering van de opvang van deze leerlingen. Als men gezamenlijk verantwoordelijkheid neemt voor de opvang van leerlingen met gedragsproblematiek, dan kunnen volgens de minister veel regels worden geschrapt. Binnen het kader van de brede evaluatie van WSNS, LGF en onderwijsachterstanden zal zij hierover het gesprek openen met vertegenwoordigers van bestuur en management. Ook zal zij de komende maanden samen met het onderwijsveld verkennen welke gedetailleerde plan- en verantwoordingsregels geschrapt kunnen worden.

De minister deelt mee dat de bovengenoemde aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de uitwerking hiervan zullen worden geagendeerd in het kader van de brede evaluatie van WSNS (samenhang in zorg- en achterstandenbeleid), waarover begin 2005 een algemeen overleg met de Tweede Kamer is gepland.

#### *2 Toezicht*

De minister onderschrijft de aanbeveling ten aanzien van de versterking van het toezicht op de samenwerkingsverbanden WSNS. Deze sluit aan bij genomen initiatieven. In het kader van de nieuwe besturingsfilosofie die beoogt vooraf meer ruimte te geven en achteraf meer rekenschap te vragen, is met ingang van de Onderwijsbegroting 2004 begonnen met het inhoudelijk invullen van het toezicht op samenwerkingsverbanden en het versterken van de rekenschap ten aanzien van de zorgmiddelen. De inspectie is proefprojecten begonnen om het toezicht op de samenwerkingsverbanden vorm te geven. Afhankelijk van de uitkomsten van deze projecten zal het toezicht inhoudelijk verder worden ingevuld.

De Onderwijsinspectie heeft het toezicht geoperationaliseerd op het zorgbeleid dat op de afzonderlijke scholen zichtbaar is. De bevoegdheden van de inspectie onder de Wet op het Onderwijstoezicht zijn hier niet mee in tegenspraak. Voor de verdere invulling van het toezicht op de zorgmiddelen zal het zorgplan gebruikt worden om de verantwoording beter te stroomlijnen. Hiertoe zal het zorgplan wel eerst moeten ontwikkelen tot een planningsdocument.

De minister wijst erop dat zij het horizontale toezicht wil versterken. Zij stelt dat deelnemende scholen nog onvoldoende mogelijkheden hebben om andere scholen aan te spreken op verwijsgedrag. Ook ziet zij de opkomst van leerlingraden en de plannen vanuit de sector voor visitatie van samenwerkingsverbanden als belangrijke initiatieven het horizontale toezicht te versterken.

De minister geeft aan dat zij een sanctiebeleid ten aanzien van zwakke samenwerkingsverbanden zal ontwikkelen.

### *3 Ontbreken van definities en criteria*

De minister beschrijft in haar reactie de bewuste keuze om samenwerkingsverbanden de ruimte te bieden om hun verantwoordelijkheid voor het zorgbeleid in te vullen. Ook stelt zij dat er bewust voor gekozen is om geen verdere landelijke invulling van criteria en definities te geven. Daar waar objectieve indicatiestelling noodzakelijk en mogelijk is, zoals bij LGF en onderwijsachterstanden, is die ingevoerd.

Bij WSNS gaat het over relatief lichtere vormen van zorgbehoeften van leerlingen, aldus de minister. Uit onderzoek blijkt dat vooral schoolkenmerken een belangrijke rol spelen bij de opvang van zorgleerlingen en het doorverwijzen van deze leerlingen. Er zijn voor individuele leerlingenkenmerken geen eenduidige medische of orthopedagogische criteria beschikbaar. Aan landelijke criteria voor – relatief lichte – individuele leerlingenkenmerken kleven grote bezwaren (leerlingen worden gestigmatiseerd, criteria veroorzaken extra bureaucratie en lokken strategisch gedrag uit).

WSNS legt de verantwoordelijkheid voor de invulling van zorg aan de leerling bij de samenwerkingsverbanden. Zorg op maat heeft een sterke invulling nodig op lokaal niveau. Dit kan de overheid volgens de minister niet overnemen. Weer Samen Naar School gaat over zorgleerlingen in de klas. De verantwoordelijkheid voor deze leerlingen moet zo dicht mogelijk bij deze leerlingen worden belegd. De overheid kan niet bepalen welk type ondersteuning een bepaalde zorgleerling nodig heeft, daarvoor moet op lokaal niveau naar maatwerk worden gezocht. Het is een bewuste keuze om samenwerkingsverbanden de ruimte te bieden om hun verantwoordelijkheid te nemen en in te vullen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het basisscholen (nog) niet is gelukt om alle leerlingen met een zorgbehoefte de zorg te geven die zij nodig hebben. Uit het eigen veldonderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er door WSNS veel is bereikt om «de integratie in de basisschool van leerlingen die speciale zorg nodig hebben te bevorderen» (oorspronkelijke doelstelling in de WPO, 1998), aldus de minister.

### *4 Doelbereiking in de praktijk*

De minister verwijst naar de constatering dat de omvang van de populatie zorgleerlingen op basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs ongeveer 25 procent bedraagt en toont zich kritisch over de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het percentage van de door de scholen opgegeven zorgleerlingen (25 procent) fors verschilt van het zorgbudget

WSNS (gebaseerd op 5 procent van de leerlingen). Volgens de minister gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de taak van de leraar bestaat uit het lesgeven aan gemiddelde leerlingen. Zodra een leerling een zorgbehoefte heeft, zou daarvoor extra betaald moeten worden. De minister stelt dat de gemiddelde leerling niet bestaat. Zij vindt het niet verantwoord om het percentage dat de scholen opgeven te vergelijken met de hoogte van het zorgbudget WSNS. WSNS wil immers het tegenovergestelde bereiken: dat leerlingen met een zorgbehoefte in een gewone klas zitten en niet hoeven te verhuizen naar een andere school. Daartoe worden de school en de leraar extra ondersteund.

De minister stelt dat zij met WSNS wil bereiken dat meer zorg in het reguliere basisonderwijs beschikbaar is voor leerlingen die dat nodig hebben. Leerlingen hebben er recht op dat zij binnen de eigen basisschool extra hulp krijgen als dat nodig is. De Algemene Rekenkamer heeft eigen indicatoren in het veldonderzoek opgenomen om te kijken of de doelstelling van WSNS wordt gehaald. De minister benoemt in haar reactie een aantal resultaten. Zo stelt zij dat uit het onderzoek blijkt dat scholen bij 75 procent van de zorgleerlingen de gewenste zorg kunnen bieden. Bij nog eens 20 procent is dit deels gelukt. Ook noemt de bewindsvrouw de positieve ontwikkelingen in de organisatie van de zorg op scholen: het ontstaan van een uitgebreid systeem van (leerlingen)zorg, een grote beschikbaarheid van interne begeleiders met een volwaardige taak en het gebruik van handelingsplanning door alle scholen. Zij leest uit het rapport dat scholen en samenwerkingsverbanden hard werken om zorg op maat te realiseren en dat de zorgmentaliteit van het schoolteam op alle scholen is verbeterd.

Tot slot gaat de minister in op de door de scholen opgegeven reden waarom de gewenste zorg niet gegeven kon worden. Dit waren het ontbreken van tijd en de rol van ouders. Eventuele uitbreiding van het zorgbudget zouden scholen willen besteden aan groepsverkleining en personeel. De minister stelt dat zij met beleidsoperaties als Groepsgrootte en kwaliteit de scholen meer ruimte heeft gegeven om zorg voor de leerling te kunnen bieden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat scholen hiervan gebruikmaken.

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is met de minister van mening dat op het gebied van integratie resultaten geboekt zijn, maar wijst er wel op dat samenvoeging van regulier en speciaal basisonderwijs niet automatisch betekent dat alle leerlingen die zorg nodig hebben, deze ook krijgen, conform de doelstelling van het WSNS-beleid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister niet heeft aangegeven wat onder zorg op maat moet worden verstaan. Zij wil in dit opzicht ruimte geven aan de scholen. Haar voornemen om scholen en samenwerkingsverbanden meer rekenschap te laten afleggen betekent volgens de Algemene Rekenkamer dat zij wel duidelijk moet maken op welke punten de scholen verantwoording moeten afleggen. Deze gegevens heeft de minister nodig voor de verantwoording over en de sturing op het WSNS-beleid.

In tegenstelling tot wat de minister aanneemt is de Algemene Rekenkamer er niet vanuit gegaan dat de taak van de leraar bestaat uit het lesgeven aan gemiddelde leerlingen. Ook heeft zij niet aangegeven dat extra betaald moet worden voor elke leerling die een zorgbehoefte heeft. Wat betreft de relatie tussen zorgmiddelen en het aantal leerlingen voor wie

het geld bedoeld is, heeft de Algemene Rekenkamer benadrukt dat het ministerie niet heeft onderzocht waarom het percentage zorgleerlingen op de speciale basisschool niet in die mate is gedaald als was verondersteld. Ook heeft het ministerie niet nagegaan of de basisscholen met het resterende budget kunnen rondkomen.

De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de minister voornemens is het toezicht op de uitvoering van het WSNS-beleid te versterken. Bij de versterking van het horizontale toezicht op scholen en binnen samenwerkingsverbanden plaatst zij wel enkele kanttekeningen. Zo zijn er voldoende mogelijkheden voor het uitoefenen van horizontaal toezicht bij WSNS, maar uit onderzoek blijkt dat ze niet benut worden. Het lijkt de Algemene Rekenkamer gewenst te onderzoeken waarom scholen elkaar niet aanspreken op elkaars verwijsgedrag, voordat de mogelijkheden ertoe worden uitgebreid. Ook zou prioriteit moeten worden toegekend aan het versterken van de evaluatiefunctie van scholen en samenwerkingsverbanden: dit is een belangrijke voorwaarde voor het uitoefenen van (ook) horizontaal toezicht. Overigens meent de Algemene Rekenkamer dat het horizontale toezicht het verticale toezicht niet kan vervangen.

De Algemene Rekenkamer heeft goede nota genomen van de aankondiging dat haar conclusies en aanbevelingen meegenomen zullen worden in de beleidsreactie op de brede evaluatie van WSNS. Zij gaat ervan uit dat de minister hierin meer duidelijkheid zal verschaffen over met name de aansluiting van het primair onderwijs op het voortgezet onderwijs, het niet *VBTB-proof* zijn van het WSNS-beleid en het volgens de Algemene Rekenkamer noodzakelijke begrenzen van de verantwoordelijkheid voor de zorg die door scholen verleend moet worden.

| Conclusies                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Aanbevelingen                                                                                                                                                                   | Reactie minister                                                                                                                                                                                                                            | Nawoord Algemene Rekenkamer                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisatorische voorzieningen voor zorgverlening in het basisonderwijs zijn aanwezig. Evaluatie vormt zwak punt.                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                             | De evaluatiefunctie van scholen en samenwerkingsverbanden dient versterkt te worden. Zeker omdat de minister van plan is om het horizontale toezicht te versterken. |
| Er is nog geen zorg op maat voor alle leerlingen die het nodig hebben. Eenderde van deze leerlingen is tevens achterstandsleerling.                                                                                                                                                        | De verschillende beleidsoperaties voor zorgleerlingen zouden geïntegreerd moeten worden.                                                                                        | Aanbeveling past in algemeen departementaal beleid. Binnen de brede evaluatie zal de minister het gesprek openen over de wijze waarop deze richting wordt vormgegeven.                                                                      | Zolang de aparte WSNS-beleidslijn blijft bestaan, zijn maatregelen nodig om het WSNS-beleid meer VBTB- <i>proof</i> te maken.                                       |
| Het WSNS-beleid is niet VBTB- <i>proof</i> . Het effect van WSNS is niet vast te stellen. Dit komt doordat er geen definitie is van «zorg op maat» en doordat het bereiken van het doel te veel afhankelijk is van andere geldstromen. Ook is de evaluatie van het zorgbeleid onvoldoende. | Maak de doelstelling van «zorg op maat» expliciet. Geef grenzen aan in de mate waarin de reguliere basisscholen extra zorg moeten geven. Regel toezicht en verantwoording goed. | Het beleid is: meer ruimte, achteraf meer rekenschap. Doelstelling zorg op maat zal niet expliciet worden gemaakt. Zowel verticaal als horizontaal toezicht zullen worden verscherpt. Daarbij zal verantwoording eveneens worden aangepast. | Zonder nadere invulling van «zorg op maat» is het niet mogelijk om vast te stellen wat de relatie is tussen inzet van middelen en het bieden van gewenste zorg.     |
| Er is een gebrek aan toezicht op de uitvoering van het WSNS-beleid, vooral bij de samenwerkingsverbanden.                                                                                                                                                                                  | De Inspectie moet het toezicht intensiveren. De regiefunctie van de samenwerkingsverbanden verdient een kritische beschouwing.                                                  | De inspectie voert proefprojecten uit om het inhoudelijk toezicht te versterken. Afhankelijk van de resultaten wordt dit verder vormgegeven.                                                                                                | Horizontaal toezicht kan het verticale toezicht niet vervangen.                                                                                                     |
| De problemen in de aansluiting van de zorgstructuur van het primair onderwijs op die van het VMBO worden veroorzaakt door verschillen in financieringssystematiek en indiceringswijze.                                                                                                     | De aansluiting van de zorgstructuur in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs moet beter geregeld worden.                                                               | De conclusies bieden aangrijpingspunten om mee te nemen bij de evaluatie van de zorgstructuur binnen het voortgezet onderwijs (zie rapport Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs).                                | De minister heeft op de conclusies geen inhoudelijke reactie gegeven.                                                                                               |

|                         |                                                                                                                                                               |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AD                      | Auditdienst (tot 2004: accountantsdienst)                                                                                                                     |
| ADHD                    | Attention Deficit Hyperactivity Disorder                                                                                                                      |
| AVR                     | (Regeling) aanvraag vaststelling rijksvergoeding                                                                                                              |
| BOPO                    | (Programmacommissie) Beleidsgericht Onderzoek<br>Primair Onderwijs                                                                                            |
| Cfi                     | Agentschap Centrale Financiën Instellingen                                                                                                                    |
| Deelname-<br>percentage | Het aantal kinderen op speciale basisscholen in relatie<br>tot het totaal aantal kinderen binnen het primair<br>onderwijs                                     |
| GOA                     | Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid                                                                                                                     |
| HAVO                    | Hoger algemeen vormend onderwijs                                                                                                                              |
| HBO                     | Hoger beroepsonderwijs                                                                                                                                        |
| IOBK                    | In hun ontwikkeling bedreigde kleuters                                                                                                                        |
| LGF                     | Leerlinggebonden Financiering, ofwel «rugzak»                                                                                                                 |
| LOM                     | (Kinderen met) leer- en opvoedingsmoeilijkheden                                                                                                               |
| MBO                     | Middelbaar beroepsonderwijs                                                                                                                                   |
| MLK                     | Moeilijk lerende kinderen                                                                                                                                     |
| PCL                     | Permanente commissie leerlingenzorg                                                                                                                           |
| PMPO                    | Procesmanagement Primair Onderwijs                                                                                                                            |
| REC                     | Regionaal Expertise Centrum, bestemd voor «speciaal<br>onderwijs», voor zeer zware zorgleerlingen van 4–20<br>jaar, bekostigd via de WEC (en niet via de WPO) |
| VBTB                    | Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording                                                                                                                |
| VMBO                    | Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs                                                                                                                      |
| VWO                     | Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs                                                                                                                       |
| WO                      | Wetenschappelijk onderwijs                                                                                                                                    |
| WPO                     | Wet op het primair onderwijs                                                                                                                                  |
| WEC                     | Wet Expertise Centra                                                                                                                                          |