

Cluster 4

De kwaliteit van het onderwijs
aan leerlingen met ernstige
gedragsproblemen

Voorwoord

De cluster 4-scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs bieden onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2006 de kwaliteit van dit onderwijs vastgesteld met een vernieuwd waarderingskader.

Van iedere onderzochte school is een afzonderlijk kwaliteitsprofiel gemaakt. Dit rapport bevat het totaalbeeld van de kwaliteitsprofielen die in 2006 zijn opgesteld. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de toezichtarrangementen van alle scholen/afdelingen in cluster 4. Tevens is onderzoek gedaan naar de ambulante begeleiding van cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs.

Hoewel over het algemeen scholen hun uiterste best doen om leerlingen onderwijs te bieden van voldoende kwaliteit en op deze hoofdtaak langzaam een positieve ontwikkeling doormaken, is de kwaliteit van dit onderwijs momenteel op te veel indicatoren nog onvoldoende.

De Inspectie van het Onderwijs acht deze situatie maatschappelijk niet acceptabel. Dit omdat deze zeer kwetsbare leerlingen niet het onderwijs krijgen waar ze, op grond van hun zeer speciale onderwijsbehoeften, recht op hebben. Hetzelfde geldt helaas mutatis mutandis voor ambulante begeleide cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van beleid door de overheid en de onderwijsinstellingen om de kwaliteit van het onderwijs aanmerkelijk te verbeteren.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
mei 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting

Inleiding 13

1	De context	17
1.1	Grote verschillen in leerlingkenmerken	17
1.2	Grote variëteit tussen onderwijsinstellingen cluster 4	19
1.3	Nieuwe regelgeving	19
1.4	Gevolgen en oorzaken van de sterke groei	20
1.5	Wachlijsten cluster 4	24
1.6	Regionale expertisecentra	27
2	Resultaten	31
2.1	Kwaliteitszorg	32
2.2	Systeem van leerlingenzorg en functionaliteit handelingsplanning	36
2.3	Leerstofaanbod	39
2.4	Onderwijstijd	41
2.5	(Ortho)pedagogisch handelen	42
2.6	(Ortho)didactisch handelen	43
2.7	Actieve en zelfstandige rol leerlingen	45
2.8	Schoolklimaat	47
2.9	Opbrengsten	50
2.10	Zwakke scholen	51
3	Cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs	53
3.1	Opzet van het onderzoek	54
3.2	Kwaliteit van handelingsplannen	55
3.3	Kwaliteit van lessen	58
3.4	Knelpunten in het onderwijs aan cluster 4-leerlingen volgens scholen	60
3.5	Kwaliteit van begeleidingsplannen	61
3.6	Samenvatting en conclusies	62
4	Speciale zorgvoorzieningen	65
4.1	Herstart	65
4.2	Op de rails	67
4.3	Onderwijs-zorgarrangementen	68
4.4	Casemanagement gedragsmoeilijke jongeren	71
4.5	Dilemma's voor het inspectietoezicht	73

5	Conclusies	77
5.1	Kwaliteit van het cluster 4-onderwijs	77
5.2	Belemmerende context	79
5.3	Conclusies over ambulante begeleiding	79
5.4	Speciale zorgvoorzieningen	80
5.5	Eindconclusie	80
	Literatuur	83
	Bijlage I - Toezichtkader (v)so 2005	87
	Bijlage II - Schematische weergave van de beslisregels voor het toekennen van een toezichtarrangement	91

Samenvatting

In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs periodiek kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op 79 scholen en/of afdelingen van scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4). Deze rapportage beschrijft de kwaliteit van deze bezochte scholen/afdelingen. De onderwijskwaliteit wordt vanaf 2006 vastgesteld aan de hand van een vernieuwd waarderingskader. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de toezichtarrangementen van het totaal aantal scholen/afdelingen in cluster 4.

Belemmerende context

Cluster 4-scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben te kampen met diverse contextfactoren. De inspectie meent dat deze de kwaliteit van het onderwijs over het algemeen negatief beïnvloeden.

Desondanks geldt voor enkele contextfactoren dat deze ook een positieve uitwerking kunnen hebben op een voorziening. Ter illustratie het volgende. Cluster 4-voorzieningen met vooral leerlingen vanuit een naastgelegen residentiële jeugdinrichting, beschikken doorgaans over meer voorzieningen dan scholen die hun leerlingen overwegend betrekken uit de thuismilieus. Andere contextfactoren zijn de grote variëteit tussen cluster 4-onderwijsinstellingen, de afstemming tussen residentiële voorzieningen en onderwijsvoorzieningen, de grote diversiteit in leerlingkenmerken, de personele situatie, de onderwijsrelevante huisvesting, nevenvestigingen, de groeiende ambulante begeleiding, de wachtlijsten en de deelname van de scholen aan regionale expertisecentra (rec's). Een overheersende contextfactor is de sterke groei van het aantal leerlingen.

De context heeft echter geen invloed gehad op de beoordeling van de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs. De reden daarvoor is dat de inspectie van mening is dat elke leerling recht heeft op onderwijs van voldoende kwaliteit. Bovendien zijn voorbeelden aangetroffen van cluster 4-scholen die, ondanks de belemmerende contextfactoren, toch onderwijs van voldoende kwaliteit weten te realiseren.

Kwaliteit nog niet voldoende

De inspectie heeft in 2006 gegevens verzameld bij 79 scholen/afdelingen. Aan de hand van tien kwaliteitsaspecten is een kwaliteitsprofiel van elke school/afdeling vastgesteld. Het betreft de volgende aspecten:

- ◆ kwaliteitszorg;
- ◆ systeem van leerlingenzorg;
- ◆ functionaliteit van de handelingsplannen;
- ◆ leerstofaanbod;
- ◆ onderwijstijd;
- ◆ (ortho)pedagogisch handelen;
- ◆ (ortho)didactisch handelen;
- ◆ een actieve en zelfstandige rol voor de leerlingen;
- ◆ schoolklimaat;
- ◆ opbrengsten.

Hierbij bleek dat de kwaliteitszorg nog zwak is ontwikkeld. Leerstofaanbod en onderwijstijd laten wel een licht positieve ontwikkeling zien. De basis voor goed (voortgezet) speciaal onderwijs, de leerlingenzorg, is op belangrijke indicatoren nog onvoldoende aanwezig. Wel functioneert inmiddels op een ruime meerderheid van de scholen de commissie voor de begeleiding op een aantal punten naar behoren, maar zijn er ook nog flinke verbeteringen nodig. Als sterk punt komt het (ortho)pedagogisch handelen naar voren.

Zorgelijk is dat zeer weinig scholen de kwaliteit van hun opbrengsten en van het leren en onderwijzen systematisch evalueren. Ook worden leerlingen nog te weinig verantwoordelijk gemaakt voor de organisatie van hun eigen leerproces.

Daarnaast rapporteert de inspectie in dit rapport over de toegekende toezichtarrangementen aan alle cluster 4-scholen/afdelingen. Daartoe behoren ook de meest recente toezichtarrangementen van de scholen/afdelingen, die voorafgaand aan 2006 zijn beoordeeld.

Ten aanzien van het totaal aantal scholen/afdelingen (202) blijkt dat de onderwijskwaliteit bij bijna de helft van het totaal aantal scholen/afdelingen in cluster 4 voldoende is. Bij 45 procent is de onderwijskwaliteit zorgelijk of risicovol. De onderwijskwaliteit van elf scholen/afdelingen in cluster 4 is door de Inspectie van het Onderwijs als zeer zwak beoordeeld. Daartoe behoren twee scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, zeven afdelingen van scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en twee scholen verbonden aan een pedagogisch instituut. Cluster 4-scholen zijn daarmee binnen de categorie 'zeer zwakke scholen' in de vier clusters van het (voortgezet) speciaal onderwijs -dertien op peildatum 1 januari 2007- sterk oververtegenwoordigd.

Ambulante begeleiding en leerlinggebonden financiering

Een school die een cluster 4 geïndiceerde leerling inschrijft, is wettelijk verplicht jaarlijks een handelingsplan op te stellen in overeenstemming met de ouders van de leerling. In dat plan moet staan welke doelen de school met de leerling wil bereiken en op welke manier dat gaat gebeuren. Ook moet het plan de inzet van beschikbare faciliteiten uit de leerlinggebonden financiering verantwoorden. Het is de bedoeling dat leraren in hun lessen werken volgens dat handelingsplan.

In de praktijk heeft een op de zes basisscholen geen actueel handelingsplan beschikbaar voor leerlingen met een cluster 4-indicatie, in het voortgezet onderwijs geldt dat voor een op de zeven scholen. De plannen die er wél zijn, kennen veel manco's.

Het observeren van lessen heeft deel uitgemaakt van dit onderzoek naar ambulante begeleiding. In sommige geobserveerde lessen zien inspecteurs onderdelen van het handelingsplan terug, maar meestal is dat, gezien de kwaliteit van de handelingsplannen, zelf nauwelijks aan de orde. Van een zekere afstemming van het onderwijs op de cluster 4 geïndiceerde leerling is op basisscholen vaker sprake dan op scholen voor voortgezet onderwijs. Daar weten leraren soms niet eens dat ze een dergelijke leerling in hun les hebben of kennen ze het handelingsplan niet.

Reguliere scholen hebben recht op ambulante begeleiding vanuit een regionaal expertisecentrum en deze kan in een begeleidingsplan vastleggen hoe die begeleiding er uit zal zien.

Voor een op de vijf cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het basisonderwijs en een op de drie leerlingen in het voortgezet onderwijs is een dergelijk plan er niet, vaak omdat er ook geen begeleiding vanuit het rec is (onvoldoende begeleiders voorhanden, wachtlijsten en dergelijk). De plannen voor basisschoolleerlingen zijn meer uitgewerkt dan die voor leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Het inspectieonderzoek maakt duidelijk dat het onderwijs aan cluster 4 geïndiceerde leerlingen op reguliere scholen in de meeste gevallen niet plaatsvindt op basis van helder uitgewerkte handelingsplannen. Leraren hebben niet vanzelfsprekend een uitgebreid gedragsrepertoire tot hun beschikking voor het effectief omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Een goed handelingsplan kan voor hen dan ook een belangrijk hulpmiddel zijn. Op dit moment beschikken echter maar weinig leraren over een dergelijke plan. Vanuit het perspectief van de leerlingen is dit zorgelijk en onwenselijk.

Bijzondere voorzieningen

In cluster 4 worden, vaak in samenwerking met jeugdzorg, diverse projecten uitgevoerd in het kader van bijzondere onderwijszorgvoorzieningen. Tot de doelgroep behoren leerlingen die moeite hebben met het volgen van onderwijs of zelfs volkomen stagneren en daardoor geen onderwijs meer volgen. In feite proberen de projecten een brug te bouwen, zodat leerlingen (opnieuw) passend onderwijs gaan volgen. De leerplichtwet is per slot van rekening opgesteld om ervoor te zorgen dat alle kinderen onderwijs volgen, zodat ze later met een passende opleiding deel kunnen nemen aan de samenleving. Wanneer deze projecten niet zouden zijn uitgevoerd, bestaat de kans dat de participerende leerlingen in het geheel geen onderwijs (meer) zouden volgen.

De projectdoelen van bovenbeschreven projecten variëren van het weer in een onderwijssetting terugbrengen van thuiszittende, leerplichtige leerlingen tot het voorbereiden op een passende werkplek van potentiële schoolverlaters zonder startkwalificatie. Daarbij zijn alle projecten gericht op samenwerking tussen het onderwijs en externe (zorg)instellingen.

Eindconclusie

Uit de gegevens in dit rapport blijkt dat de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs nog zwak is. De Inspectie van het Onderwijs stelt dat de onderwijskwaliteit voor twee derde van de in 2006 beoordeelde scholen/afdelingen onvoldoende is. Dit ondanks het gegeven dat scholen over het algemeen hun uiterste best doen om leerlingen onderwijs te bieden van voldoende kwaliteit en op deze hoofdtaak langzaam een positieve ontwikkeling doormaken.

Ten aanzien van het totaal aantal scholen/afdelingen binnen cluster 4 constateert de inspectie dat de helft van de scholen/afdelingen onvoldoende onderwijskwaliteit levert of risico's in de onderwijskwaliteit laat zien. Dit is gebaseerd op de meest actuele toezichtarrangementen.

De inspectie acht dit maatschappelijk niet acceptabel, omdat deze zeer kwetsbare leerlingen niet het onderwijs krijgen, waarop ze op grond van hun specifieke onderwijsbehoeften recht hebben. Hetzelfde geldt helaas voor ambulante begeleidde cluster 4-leerlingen in het reguliere onderwijs.

Inleiding

Binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn scholen onderverdeeld in scholen voor speciaal onderwijs (4- tot en met ongeveer 12-jarigen) en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (13- tot en met 20-jarigen) of een combinatie van beide. Afhankelijk van de handicap van hun leerlingen, behoren deze scholen tot een cluster: cluster 1 (visueel gehandicapten), cluster 2 (auditief en communicatief gehandicapten), cluster 3 (lichamelijk en verstandelijk gehandicapten) en cluster 4 (ernstige gedragsproblemen).

Onderwijsinstellingen hebben een brinnummer. In cluster 4 zijn 105 instellingen met brinnummers te onderscheiden. Het is mogelijk dat er meerdere vestigingen tot één brinnummer behoren. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt de kwaliteit van objecten van toezicht. Een object van toezicht wordt gezien als een separate pedagogische en/of didactische eenheid. Dat kan zowel een school als een afdeling van een school betreffen. In het vervolg van dit rapport zal worden gesproken over scholen/afdelingen of scholen. Waar relevant zal de benaming 'afdeling' gebruikt worden. Er zijn 202 scholen/afdelingen onder de 105 brinnummers te onderscheiden. In 2006 stelde de Inspectie van het Onderwijs –op basis van een vernieuwd waarderingskader- de kwaliteit vast van 79 scholen/afdelingen onder 47 brinnummers voor cluster 4. Daar heeft onderzoek plaatsgevonden met de basisset van indicatoren (kernindicatoren) uit het door de inspectie gehanteerde toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs 2005 (zie bijlage I). Dit toezichtkader wordt gehanteerd vanaf 2006. Aan de hand van het toezichtkader stelt de inspectie een kwaliteitsprofiel vast. Op basis van dit kwaliteitsprofiel wordt bepaald hoe intensief en met welke frequentie het vervolgtoezicht vorm krijgt. Dit wordt het toezichtarrangement genoemd.

Daarnaast toont deze rapportage de meest actuele toezichtarrangementen van het totaal aantal scholen/afdelingen.

Leerlingen in deze onderwijsvoorzieningen zijn per definitie leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Dit vraagt om een centrale positie van het systeem van leerlingenzorg. Door de beginsituatie en de hulpvraag van de leerlingen zorgvuldig in kaart te brengen, hun ontwikkeling nauwkeurig te plannen en te volgen en de juiste aanpassingen te kiezen in het onderwijsleerproces, leggen goede speciale onderwijsvoorzieningen met hun systeem van leerlingenzorg de basis voor een kwalitatief goed onderwijsleerproces voor iedere leerling.

Dit rapport besteedt daarom expliciet aandacht aan de ontwikkeling van de systemen van leerlingenzorg en de functionaliteit van de handelingsplanning.

Verder betrof het onderzoek de kernindicatoren die betrekking hebben op:

- ◆ het leerstofaanbod;
- ◆ de onderwijstijd;
- ◆ het (ortho)pedagogisch en het (ortho)didactisch handelen van leraren;
- ◆ het schoolklimaat;
- ◆ de actieve en zelfstandige rol van de leerlingen;
- ◆ de opbrengsten.

Ook is bij alle instellingen nagegaan wat de stand van zaken is met de invoering van een systeem van kwaliteitszorg.

De individuele onderwijsvoorzieningen hebben elk een schooleigen, openbaar rapport ontvangen over de bevindingen en conclusies van de inspectie. Deze rapporten zijn geanalyseerd en verwerkt in dit schooloverstijgende rapport.

Leerlingen met een indicatie voor cluster 4 kunnen, behalve in scholen voor (v)so, ook onderwijs volgen op reguliere scholen, als hun ouders dat willen en als de reguliere school in kwestie hen accepteert. Deze scholen hebben in die gevallen recht op extra middelen (leerlinggebonden financiering). In dit rapport is een verslag opgenomen van de kwaliteit van de leerlingenzorg voor deze leerlingen in reguliere scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

Om de kwaliteit op de kernindicatoren te kunnen vaststellen, heeft de inspectie kennis genomen van relevante schooldocumenten en van vragenlijsten die door de directies en de bezochte leraren zijn ingevuld. Tijdens de schoolbezoeken zijn gesprekken gevoerd met genoemde teamleden, met leerlingen en, voor zover mogelijk, met een vertegenwoordiging van de ouders. Daarnaast is de onderwijspraktijk systematisch geobserveerd en beoordeeld in een representatief aantal groepen. Tijdens deze lesobservaties is informatie verzameld over het (ortho)pedagogisch en (ortho)didactisch handelen van de leraren en de rol van de leerlingen. Bovendien is nagegaan of het beeld van de geobserveerde onderwijspraktijk voor het leerstofaanbod, de leertijd en de leerlingenzorg overeenkomt met de informatie uit de documenten en uit de gesprekken.

Aan het eind van de bezoeken heeft de inspectie de resultaten en conclusies van de schoolbezoeken besproken met de directies, meestal in aanwezigheid van een vertegenwoordiging van het bevoegd gezag van die scholen. Als afronding ontvingen deze scholen een inspectierapport over de kwaliteit van het onderwijs op hun school.

Dit schooloverstijgende rapport is als volgt opgebouwd. De relevante omstandigheden waarin de scholen verkeren, de 'context', staan beschreven in hoofdstuk 1. De bevindingen met betrekking tot de kwaliteitsaspecten van goed onderwijs staan in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 bevat een verslag van het onderzoek naar kwaliteitsaspecten van het onderwijs aan cluster 4-leerlingen in gewone scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Hoofdstuk 4 gaat in op speciale zorgvoorzieningen voor cluster 4 geïndiceerde leerlingen. In hoofdstuk 5 geeft de inspectie haar conclusies.

1 De context

De Inspectie van het Onderwijs wil nadrukkelijk stilstaan bij de omstandigheden waarin het onderwijs binnen de cluster 4-voorzieningen verkeert, om haar bevindingen en conclusies over de kwaliteit van het onderwijs in het juiste perspectief te plaatsen. Daarom besteedt dit hoofdstuk allereerst aandacht aan de context van de cluster 4-onderwijsvoorzieningen.

Tot de context rekent de inspectie omgevingsfactoren die een positieve of (meestal) negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs (zoals vastgesteld door de Inspectie van het Onderwijs), maar die niet rechtstreeks het gevolg zijn van de inspanningen of nalatigheden van de direct betrokkenen in de scholen. Deze context heeft echter geen invloed gehad op de in de volgende hoofdstukken gepresenteerde beoordeling van de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs. De reden daarvoor is dat de inspectie van mening is dat elke leerling recht heeft op onderwijs van voldoende kwaliteit. Bovendien zijn voorbeelden aangetroffen van cluster 4-scholen die, ondanks de belemmerende contextfactoren, toch onderwijs van voldoende kwaliteit weten te realiseren.

De inspectie stuitte bij haar bezoeken aan de scholen op een groot aantal, vooral kwaliteitsbelemmerende, contextfactoren. De inspectie meent dat de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs negatief beïnvloed wordt door een reeks van externe factoren. De invloed van die contextfactoren kan echter afhankelijk zijn van de positie van de onderwijsvoorzieningen ten opzichte van de herkomst van hun leerlingen. Zo beschikken enkele cluster 4-voorzieningen over faciliteiten voor gedragsbeheersing, zoals een bewakingsdienst, bijvoorbeeld dankzij een nabijgelegen justitiële jeugdinrichting. Dat geldt niet voor scholen die hun leerlingen overwegend betrekken uit de thuismilieus.

De beperkende factoren overheersen, zoals gezegd. In de volgende paragrafen gaan we hier verder op in.

1.1 Grote verschillen in leerlingkenmerken

De kenmerken van de doelgroep stellen speciale eisen aan het realiseren van goed onderwijs. Leerlingen in cluster 4-scholen verschillen onderling sterk in hun onderwijsrelevante persoonskenmerken. Wat veel leerlingen wel gemeen hebben, is hun slechte motivatie en een vaak grote onderwijsachterstand. Veel onderwijsvoorzieningen melden dit. Een belangrijke oorzaak is dat plaatsing in een cluster 4-voorziening (vrijwel) altijd gebeurt tegen de wil van de leerling en/of wordt ervaren als het sluitstuk van een mislukte onderwijsloopbaan. Bovendien gaat het in de onderwijsvoorzieningen om een zware categorie gedragsproblemen; problemen waar in eerdere fasen zowel jeugdzorg, justitie als gewone scholen niet zijn geslaagd in hun aanpak.

Er is vrijwel altijd sprake van problemen in meerdere milieus (thuis, school, buurt), drugs- en alcoholverslaving, een verleden met delicten, weglloop- en zwerfgedrag, aandachtsproblemen in combinatie met hyperactiviteit en een verstoorde waarneming van sociale informatie. Bovendien kampt een groot deel van de leerlingen met psychiatrische problemen of stoornissen.

Van de rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs heeft 60 procent een diagnose autisme, PDD-NOS of Asperger; binnen de cluster 4-scholen is deze diagnose veel minder vaak aan de orde (36 procent). Blijkbaar ervaren reguliere scholen deze diagnose als minder integratiebeperkend dan externaliserende gedragsproblemen.

Naast deze variaties in sociaal-emotionele problematiek is de grote differentiatie in onderwijsvragen, -beperkingen en -mogelijkheden een kwaliteitsbelemmerende factor.

Ook de cognitieve mogelijkheden van de leerlingen in cluster 4 variëren sterk (lage versus hoge intelligentie; de laatste groep neemt sterk toe), zodat deze relatief kleine scholen vrijwel de gehele breedte van het onderwijsaanbod moeten kunnen bieden. Als de differentiatie in leerlingkenmerken en dus onderwijsvragen echter te groot wordt, staan de onderwijsvoorzieningen voor een zeer zware, zo niet onredelijke opgave. Dit is in veel instellingen het geval. Hier speelt zeker ook een rol dat de cluster 4-scholen, hoewel sterk groeiend, toch relatief klein zijn. Om in die situatie het hele aanbod van praktijkonderwijs tot soms gymnasium, van vmbo tot mbo en soms hbo te kunnen realiseren, is misschien wat te veel gevraagd.

Daarbij komen de geslachtelijke verschillen. De verhouding jongens - meisjes is in deze scholen ongeveer vier staat tot één (peildatum 1 januari 2006). Om vooral de meisjes tegemoet te kunnen komen in hun diversiteit aan onderwijsvragen, beschikken vooral de onderwijsvoorzieningen voor voortgezet speciaal onderwijs vrijwel alle over onvoldoende mogelijkheden. Een aantal scholen is gespecialiseerd in één geslachtelijke doelgroep en beschikt dan ook over betere onderwijsmogelijkheden.

Ook de vermenging van leerlingen in residentiële voorzieningen, die geplaatst zijn vanuit zowel bestuursrechtelijke, civielrechtelijke als strafrechtelijke beslissingen, versterkt de pedagogische problematiek. Inmiddels is, na onderkenning van deze problematiek, beleidsmatig besloten dat deze doelgroepen met ingang van 2008 uit elkaar gehaald zullen worden.

Al met al zien de relatief kleine onderwijsvoorzieningen zich door de grote verschillen tussen de leerlingen gesteld voor de opgave om een zeer breed onderwijs- en vormingsaanbod te realiseren. Zo kwam de inspectie een voorziening tegen met (slechts) 153 bedden met het volgende, zeer brede aanbod: Metaaltechniek, Houttechniek, Consumptieve technieken, Administratie, Kappen, Groen, Uiterlijke verzorging, basisvorming en bovendien de gehele breedte van het examenaanbod voortgezet onderwijs (vmbo, havo en vwo). Overigens zijn er zelfs scholen met maar de helft van dit aantal plaatsen en een vergelijkbare breedte aan onderwijsvragen.

Onbekende beginsituatie

Van een aantal leerlingen is de voor een passende start van hun onderwijsproces relevante beginsituatie onbekend. Bovendien is, zoals gezegd, de verblijfsduur in sommige (vooral) residentiële voorzieningen vaak te kort om die beginsituatie alsnog voldoende in kaart te brengen en van daaruit een passend onderwijsprogramma op te zetten en geheel uit te kunnen voeren.

Het deel van de leerlingen bijvoorbeeld, dat vóór een residentiële plaatsing een school bezocht, zou voorzien moeten zijn van de door hen tot dan gebruikte onderwijsmethoden. De cluster 4-onderwijsvoorzieningen kunnen dan met hun aanbod beter aansluiten op, dat wil zeggen continueren van, het onderwijsproces van die leerlingen. Ondersteuning vanuit de school van herkomst is dan wel een voorwaarde, maar wordt lang niet altijd door de reguliere scholen van herkomst welwillend geboden.

Op de meeste justitiële voorzieningen is een begin gemaakt met het gebruik van de zogenaamde Onderwijs Traject Kaart (OTK). Dit registratiemiddel dient als handvat voor de ontwikkeling van een specifiek op de justitiële jeugdinrichtingen toegesneden leerlingvolgsysteem. Dat systeem moet zijn waarde vooral ook verwerven, omdat daarmee tijdens de detentie- of jeugdbeschermingsfase tussen de scholen van herkomst en van bestemming de continuïteit in het onderwijsaanbod beter kan worden gegarandeerd.

De bovenbeschreven problematiek benadrukt de noodzaak van het efficiënt gebruik van dit systeem.

1.2 Grote variëteit tussen onderwijsinstellingen cluster 4

Binnen de onderwijsinstellingen van cluster 4 bestaat een grote variëteit aan contextfactoren. Zo zijn er verschillen in de leerlingenpopulaties ten aanzien van de reisafstanden. Daarbij is onderscheid te maken tussen stads- en streekscholen. Daarnaast variëren de cluster 4-scholen in de mate van internaatsgebondenheid, de al dan niet gemengde interne en externe leerlingenpopulatie, maar ook in grotere en kleinere scholen. Afstemming tussen residentiële en plaatselijk/regionale onderwijsvoorzieningen is steeds een essentieel gegeven.

Ruim een kwart (27 procent) van alle cluster 4-leerlingen zit naast de schoolsituatie ook op een residentiële plaats. Bij desbetreffende leerlingen is sprake van een 24 uursetting, waardoor extra mogelijkheden ontstaan onderwijs en vorming aan deze kinderen/jongeren te versterken door afstemming tussen school- en woonmilieu.

1.3 Nieuwe regelgeving

Alle onderwijsvoorzieningen voor cluster 4 hebben te maken met nieuwe wet- en regelgeving. Sinds 1 augustus 2003 is het regime van de Wet op de expertisecentra (WEC) van toepassing. Deze wet stelt bijvoorbeeld verscherpte eisen op het terrein van de leerlingenzorg (handelingsplanning, commissies voor de begeleiding) en de kwaliteitszorg.

Cluster 4-scholen kregen vanaf 2003 bovendien voor het eerst te maken met ambulante begeleiding van zogenaamde rugzakleerlingen in het reguliere basisonderwijs, voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk 3) en de roc's/aoc's. Scholen zijn dan ook actief bezig met het aanpassen van het onderwijsproces aan deze nieuwe eisen.

De leerlingen in de rijksjustitiële jeugdinrichtingen ontvingen onderwijs aan de hand van een dagprogramma. Tot 1 januari 2003 waren de kwaliteitseisen uit de onderwijswetgeving niet van toepassing op deze dagprogramma's. Dat is echter sinds 1 januari 2003 wel het geval. Deze omschakeling -en de daarmee gepaard gaande noodzakelijke schoolontwikkeling- vereist in de meeste door de inspectie bezochte voorzieningen, ook na vier jaar nog een forse investering.

De inspectie heeft vastgesteld dat in een aantal van deze onderwijsvoorzieningen de effectieve leertijd, door activiteiten van de toeleverende residentiële inrichtingen, negatief wordt beïnvloed. Het valt op dat de meeste inrichtingen grote invloed uitoefenen op de continuïteit van het onderwijs. Zo doen de inrichtingen door disciplinaire, maar ook door huishoudelijke maatregelen, regelmatig een aanslag op de beschikbare leertijd van de jongeren. Het komt met regelmaat voor dat teamleden hun lessen niet kunnen geven omdat individuele jongeren, of soms hele groepen jongeren, niet op tijd komen opdagen. In nogal wat gevallen moest de inspectie al in 2003 constateren dat er, naar haar opvatting, sprake was van ongeoorloofd verzuim. Bij latere bezoeken stelde de inspectie op een aantal scholen ter zake vooruitgang vast; andere volhardden in deze tekortkoming.

De inspectie bepleit opnieuw een nauwe samenwerking tussen de onderwijsvoorzieningen en toeleverende residentiële inrichtingen en plaatst vraagtekens bij eenzijdige en onnodige ingrepen van de inrichtingen tijdens de onderwijsuren, omdat deze de onderwijskwaliteit schaden.

1.4 Gevolgen en oorzaken van de sterke groei

Vrijwel alle cluster 4-scholen zijn de laatste jaren zeer sterk gegroeid. Diverse studies zijn of worden verricht naar dit fenomeen. De meeste onderzoekers verklaren de groei door verbetering (en verruiming) van de definities en diagnostische criteria en door een grotere bekendheid bij leken, reguliere scholen en behandelaars. Ook wordt er op gewezen dat door maatschappelijke ontwikkelingen gedragsproblemen eerder tot uitval leiden. Daarbij dient ook de groei van de aanvragen voor steun vanuit de AWBZ en de jeugdzorg in ogenschouw genomen te worden. Mogelijk levert vergelijking van deze ontwikkelingen met de groei van het cluster 4-onderwijs relativerende informatie op.

In vijf jaar is het aantal leerlingen met ongeveer 40 procent toegenomen (peildata 16 januari 2001-16 januari 2006). Het vinden van geschikt onderwijspersoneel (bevoegd én bekwaam) om aan de groeiende onderwijsvraag te kunnen voldoen, is voor de meeste onderwijsvoorzieningen een grote opgave. De enorme groei is een contextfactor waarvan de oorzaken velen bezig houden en de gevolgen vooral in de cluster 4-scholen worden gevoeld.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal thema's rond deze groei, die een relatie hebben met de aangetroffen kwaliteit van het cluster 4-onderwijs.

Strategisch gedrag

Een groot deel van de groei van cluster 4 komt voor rekening van de (nieuwe, sinds 2003) vraag naar ambulante begeleiding. Het huidige financieringssysteem met commissies voor de indicatiestelling de Landelijke Commissie Toetsing Indicatiestelling (LCTI), criteria en procedures, laat veel ruimte voor strategisch gedrag van reguliere scholen als het gaat om de toename van leerlingen die in aanmerking komen voor ambulante begeleiding. Diverse studies geven aan dat ten minste een deel van de groei in cluster 4 te wijten is aan dergelijk strategisch gedrag. Geadviseerd wordt over te stappen op een vorm van throughput financiering, als beter alternatief dan het verder versterken van de huidige inputfinanciering.

Dezelfde studies vermelden dat de groei voor een groot deel te verklaren is, maar ook dat dit niet zonder meer betekent dat die groei dan ook maar acceptabel is. De rec's (Hoover, 2006) wijzen in dit verband op het volgende.

Ambulant begeleiders geven aan dat de mate van de problematiek van een leerling afhankelijk blijkt van de school- en leraarmerken en van de thuissituatie. Zo kan dezelfde leerling bij de ene leraar en vanuit hetzelfde milieu een andere zorgvraag hebben dan bij een andere leraar of een ander thuismilieu.

Wanneer deze studies juist zijn, dan is de groei in cluster 4 niet alleen verklaarbaar, maar deels ook vermijdbaar. Niet voor niets is er dus alle aanleiding dat het thema van groei beheersing opnieuw is geagendeerd. Maatregelen zouden dan ook niet zozeer moeten ingrijpen op (het aantal) indicaties, maar op het voorkomen van het ontstaan van een onderwijsbeperking bij kinderen met een beperking, in reactie op hun onderwijscontext. (Lootens, L., 2005; Hoover, C., 2006; LCTI, 2006; Grietens, H., P. Ghesquière en S.J. Pijl, 2006; Kwant, D., 2007)

De rol van scholen / samenwerkingsverbanden in de groei

Alle studies benadrukken dat de groei niet begint in cluster 4, maar in het voorafgaande traject: het reguliere onderwijs. Verwijzing naar cluster 4 is meestal het resultaat van handelingsverlegenheid in de reguliere school, waar de leerling op het moment van indicatiestelling zit. Maatregelen gericht op groei beheersing zouden daarom primair aan moeten grijpen op het reguliere onderwijs. Daarbij zijn de volgende vier aspecten van belang.

Ten eerste wijst de LCTI (2006) op de handelingsverlegenheid die bij de indicatiestelling van de reguliere school niet altijd goed is onderbouwd. Ambulant begeleiders vanuit de rec's nemen waar dat er ook niet in alle gevallen een duidelijk voortraject is geweest. De zorgstructuur van een reguliere school of een samenwerkingsverband dient te voorzien in een oplopend continuüm van zorg. 'Zwaardere' maatregelen neemt men niet voordat de 'lichtere' maatregel zonder voldoende succes is afgerond. Het ligt voor de hand dat men bij een onvoldoende continuüm sneller naar zwaardere maatregelen grijpt, omdat die effectiever overkomen. Het is maar de vraag of dat door de leerlingkenmerken gerechtvaardigd is.

Ten tweede komen aanmeldingen voor, terwijl een Permanente Commissie Leerlingzorg (PCL) de leerling in kwestie niet of nauwelijks kent.

Ten derde is voor de direct betrokkenen (ambulant begeleiders, leraren in reguliere scholen, ouders) niet altijd goed bekend hoe de zorgstructuur in elkaar zit en op welke wijze zorgbudgetten (zoals leerlinggebonden financiering) worden ingezet. De middelen zijn niet altijd geoormerkt ingezet voor hun doel.

Ten vierde wijzen rec's er vanuit hun praktijkervaring op dat er grote verschillen zijn tussen reguliere scholen en samenwerkingsverbanden. In 2006 zijn er ongeveer 12.000 ambulant begeleide leerlingen met een cluster 4-indicatie. De rec's hebben dus heel goed zicht gekregen op de te begeleiden leerlingen en op het vermogen van reguliere scholen om aan de behoeften van die leerlingen tegemoet te komen. Groei beheersing zal dus (vooral ook) moeten beginnen in het reguliere onderwijs en niet bij de rec's die op basis van indicatiestelling de ambulante begeleiding verzorgen. (Hoover, C., 2006; LCTI, 2006; Kwant, D., 2007)

Beperking aanbod door personele en materiële beperkingen

Een aantal onderwijsvoorzieningen heeft het onderwijsaanbod beperkt, onder meer gezien de beperkte materiële inrichting en de beschikbaarheid van personeel met passende onderwijsbevoegdheden. Dit geldt vooral voor het aanbod van praktijkrichtingen; men kiest in de regel voor een beperkt aantal opleidingen.

Door hun sterke groei zijn andere scholen in de gelegenheid gekomen meer vestigingen te starten met specialisaties. Dit speelt vooral in het voortgezet speciaal onderwijs (en in veel mindere mate in het speciaal onderwijs voor 4- tot ongeveer 12-jarigen).

Omdat plaatsende instellingen (justitie, jeugdbescherming, jeugdzorg, volksgezondheid) bij hun plaatsingsbeleid nauwelijks tot geen rekening houden met afstemming tussen de specialisaties van de residentiële inrichtingen en de match met de onderwijsvraag van de jongeren, slagen de meeste aan deze instellingen verbonden cluster 4-scholen er niet in voor alle jongeren een passend onderwijsaanbod te creëren.

Soms een groot aantal leerlingenmutaties

Onderwijsvoorzieningen, verbonden aan jeugdhulpverleningsinstellingen, ervaren problemen met de doorstroom van leerlingen. Een leerling die voor een behandeling tijdelijk op een school is geplaatst, verlaat de school op het moment dat de behandeling is beëindigd. Het komt voor dat dit een relatief korte tijd voor de afronding van het schooljaar is. Het bieden van kwalitatief goed onderwijs aan leerlingen die slechts een korte tijd een onderwijsvoorziening bezoeken of op een ongunstige tijd vertrekken, stelt de onderwijsvoorzieningen voor een zware taak. Bij justitiële jeugdinrichtingen speelt dit probleem specifiek bij de scholen met een opvangfunctie. Deze scholen laten een zeer groot verloop van leerlingen zien. De inspectie heeft vastgesteld dat binnen deze 'opvangfunctie' jaarlijks soms zeven maal zoveel leerlingen doorstromen als het aantal beschikbare bedden. Zo bezocht zij een opvanginrichting met tachtig plaatsen waar in één schooljaar vijfhonderd mutaties plaatsvonden.

Personele situatie

Tussen de onderwijsvoorzieningen bestaan grote verschillen in de samenstelling van de teams. Op sommige onderwijsvoorzieningen is sprake van leraren die veel ervaring hebben en meestal al langer aan de school zijn verbonden. De sterke groei binnen de scholen betekent echter tevens dat vaak nieuwe, weliswaar gemotiveerde, maar onervaren leraren voor de groep staan.

In de specifieke situatie van de justitiële jeugdinstellingen betekende de overgang van de dagprogramma's van de instellingen naar formeel onderwijs in de meeste gevallen een reorganisatie, waaronder opname van de dagvoorziening als nevenvestiging van een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok), met haar eigen schooltraditie en -cultuur. De vorming van afdelingsteams, gelieerd aan een bestaande zmok-school, was voor veel afdelingsteams een zware opgave die, naar de indruk van de inspectie, nog niet in alle gevallen geslaagd mag heten. In een enkel geval is zelfs sprake van een complete mislukking. De vorming van individuele teamleden tot een samenhangend team is geen eenvoudige opgave. Daarbij hebben het gevoelde gemis aan structuur, coördinatie en ondersteuning tot gevolg dat teamleden op zichzelf terug vallen. Voor aspecten als kwaliteitszorg, leerlingenzorg en professionalisering is dan nauwelijks meer ruimte en tijd; alle energie steekt men in het op gang houden van de (primaire) processen in de groepen. De aansturing van de teams door de schoolleiding biedt hier onvoldoende soelaas.

Een andere belemmerende factor is het ontbreken van voldoende onderwijsbevoegden binnen de schoolteams. De inspectie heeft vastgesteld dat de onderwijsvoorzieningen er veel werk van maken om onbevoegde teamleden te ondersteunen bij het alsnog behalen van een onderwijsbevoegdheid.

Sommige scholen kampen met personeelstekorten, al dan niet door een hoog percentage (langdurig) ziekteverzuim waarvoor geen tijdelijke vervanging is te vinden. Teamleden, belast met de ontwikkeling van de inhoudelijke onderwijskwaliteit, staan daardoor noodgedwongen regelmatig voor de klas in plaats van hun ontwikkelings- en begeleidingstaken te kunnen vormgeven. Op een aantal scholen staan zelfs directieleden vanwege de personele problemen regelmatig voor de klas. Ook het naar huis sturen van leerlingen komt voor; gezien de doelgroep, volgens de inspectie, een zeer bedenkelijke praktijk.

Deze situaties leiden ertoe dat de noodzakelijke veranderingscapaciteit van de onderwijsvoorzieningen niet optimaal is.

Gebrekkige huisvesting

In een aantal situaties beschikken de onderwijsvoorzieningen niet over een bij de eerder genoemde heterogeniteit van de leerlingenpopulatie passende huisvesting. Vooral in het voortgezet speciaal onderwijs beperken het gemis aan passende (vak)lokalen en (vak)leraren, dan wel het ontbreken van instandhoudingskosten (voor wél goed ingerichte lokalen), de mogelijkheden om voor iedere leerling een passend leer- en vormingsaanbod te realiseren.

Nevenvestigingen

De inspectie houdt toezicht op 105 brinnummers in cluster 4. Een brinnummer kan uit meer nevenvestigingen bestaan. Nevenvestigingen maken thuisnabij onderwijs mogelijk en bevorderen tevens de gewenste specialisatie in het leerstofaanbod, vooral in het voortgezet speciaal onderwijs. Binnen de cluster 4-scholen bestaat veel variatie in het aantal nevenvestigingen. Zo bestaan er brinnummers zonder nevenvestigingen. Daarnaast bestaan er brinnummers met meer dan twaalf nevenvestigingen en daarbij hoort soms een veelvoud aan gehuisveste lesplaatsen. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van een nevenvestiging apart, wanneer deze functioneert als een afzonderlijke pedagogische en/of didactische eenheid. Nevenvestigingen betekenen extra managementlasten en leiden tot (niet vergoede) exploitatie- en overheadkosten. Vooral de management- en ondersteuningslasten (voor directies en leden van de commissie voor de begeleiding) lopen soms hoog op, waardoor de slagkracht voor kwaliteitsontwikkeling afneemt.

Ambulante begeleiding

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op kwaliteitsaspecten van de ambulante begeleiding. In deze paragraaf komt deze zorgvoorziening echter als contextfactor aan de orde. De reden is dat steeds meer leerlingen in het reguliere onderwijs ambulante begeleiding krijgen toegewezen. Deze trend lijkt zich de komende jaren voort te zetten. Voornamelijk leraren met veel expertise in ec-scholen nemen deze taak op zich, omdat zij hiervoor gekwalificeerd zijn. Dat heeft tot gevolg dat deze ervaren leraren de cluster 4-scholen verlaten. Deze ontwikkeling heeft dan ook een negatieve invloed op de onderwijskwaliteit van de desbetreffende scholen. Het vinden van nieuw geschikt personeel is een kostbare en tijdrovende bezigheid. Ook dient de organisatie van de school ingericht te worden op een steeds nieuwe groep personeelsleden.

1.5 Wachlijsten cluster 4

In de afgelopen jaren is, zoals opgemerkt, de vraag naar ambulante begeleiding en plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs sterk toegenomen. Deze groei vindt vooral plaats in cluster 4. De groeiende vraag heeft tot gevolg dat er wachlijsten zijn ontstaan na de indicatiestelling ('aanmeldings- en onderzoekslijsten') en voor plaatsing op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ('plaatsingslijsten'). De inspectie rapporteert al een aantal jaren afzonderlijk over deze problematiek. Ook voor de inzet van ambulante begeleiding zijn inmiddels wachlijsten ontstaan.

Hoewel ook in de andere clusters aandacht moet blijven voor de wachlijstproblematiek, trekken vooral de ontwikkelingen in cluster 4 de aandacht. De belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de wachlijsten binnen het (voorgezet) speciaal onderwijs vinden namelijk plaats in cluster 4 (Inspectie van het onderwijs, 2006a).

Tabel 1.5 Aantal leerlingen op plaatsingslijsten en aanmeldings- en onderzoekslijsten

		Plaatsingslijsten			Aanmeldings- en onderzoekslijsten		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006
Instellingen voor cluster 4:							
	so	224	276	716		1.184	1.642
Onderwijsvorm	vso	108	327	414	1.138	1.206	848
Totaal cluster 4		332	603	1.130	1.138	2.390	2.490
Totaal heel (v)so		604	827	1.302	3.294	5.104	4.344

Er zitten volgens opgave van de scholen en de regionale expertisecentra ruim 20.000 leerlingen op een cluster 4-school. Bijna 2.500 leerlingen wachten op een indicatiestelling en ruim 1.100 leerlingen verblijven niet in de juiste onderwijsinstelling.

De scholen geven aan dat voor bijna vijfhonderd geïndiceerde leerlingen die wachten op plaatsing voorlopig ambulante begeleiding plaatsvindt op hun huidige school. De WEC-raad constateert een wachtlijst voor ambulante begeleiding en spreekt daarbij de verwachting uit dat de groei van ambulante begeleiding onverminderd zal doorgaan (Kwant, 2006).

Het aantal leerlingen op cluster 4-scholen is aanzienlijk gestegen, evenals het aantal leerlingen op een plaatsingslijst. De WEC-raad wijst vooral op het groeiend aantal doorverwijzingen vanuit het vmbo en het praktijkonderwijs als belangrijke verklaring voor de toename van het leerlingenaantal in cluster 4 (WEC-raad, 2006a).

De inspectie constateert een toename van het aantal schorsingen en verwijderingen in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het onderwijs, 2006b). Deze toename vindt vooral plaats in het vmbo en het praktijkonderwijs.

De door velen geconstateerde verdichting van de gedragsproblematiek van leerlingen blijkt volgens dat rapport onder meer uit de toename van het aantal zorgleerlingen, de groei van time out- of reboundvoorzieningen en de explosieve groei van de deelname aan zmk-scholen.

Toename van de plaatsingslijsten, de wachttijden en de plaatsingsprognoses wijzen erop dat de eerder geconstateerde toename van plaatsingslijsten (Inspectie van het onderwijs, 2004, 2005) geen incident was. De scholen ervaren een aantal problemen, waardoor ze niet voldoen aan de wettelijke plicht geïndiceerde leerlingen te plaatsen en zich te houden aan de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht (AWB).

Als belangrijkste verklaring voor de plaatsingslijsten noemen de cluster 4-scholen de huisvestingsproblematiek, verzwaring van de problematiek van leerlingen, de toenemende instroom en het hanteren van een maximale groepsgrootte. Daarnaast wordt in cluster 4 door een relatief groot deel van de scholen het lerarentekort als verklaring opgegeven. Opvallend is dat het percentage scholen dat in 2006 het lerarentekort als oorzaak noemt ten opzichte van 2005 bijna verdubbeld is (47 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2006a). De WEC-raad signaleert dat vooral het tekort aan lokalen de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen (WEC-raad, 2006).

De uitkomsten van enkele onderzoeken naar mogelijke verklaringen hebben geleid tot een rapportage van de minister aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (brief van 28 augustus 2006 over de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs). De landelijke commissie toezicht indicatiestelling (LCTI, 2005) wijst op een aantal interacterende factoren, die voor een deel niet beïnvloedbaar zijn. Dit betreft onder meer groeibevorderende maatschappelijke verschuivingen en een toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling.

Op dit moment loopt een aantal onderzoeken naar mogelijke verklaringen. De uitkomsten daarvan zijn nog niet bekend. De landelijke commissie toezicht indicatiestelling wijst op een aantal interacterende factoren, die voor een deel niet beïnvloedbaar zijn (LCTI, 2005). Dit betreft onder meer groeibevorderende maatschappelijke verschuivingen en een toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling. Als beïnvloedbare verklaringen wijst zij onder meer op:

1. verschillen in bekostigingssystematiek tussen het speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs;
2. toenemend strategisch gedrag van scholen, hulpverleners en ouders;
3. toenemende selectiviteit van het (reguliere) schoolsysteem en, daarmee samenhangend;
4. verschuivingen in de wijze van beoordelen van gedragsproblematiek door reguliere scholen.

Al jaren neemt de wachtlijstproblematiek voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen toe. Het aantal leerlingen dat op een aanmeldings- of onderzoekslijst staat is, na een verdubbeling vorig jaar, nu licht gestegen naar 2.490 leerlingen. Het aantal geïndiceerde leerlingen dat op plaatsing wacht, is de laatste drie jaar bijna verviervoudigd tot 1.130 leerlingen. In totaal hebben de vier ec-clusters te maken met ruim vierduizend leerlingen op de aanmeldings- en onderzoekslijsten en 1.302 leerlingen op de plaatsingslijsten. Volgens opgave van de scholen en de regionale expertisecentra zaten op 16 januari 2006 ruim 20.000 leerlingen op een cluster 4-school. Dit aantal is ten opzichte van voorgaande jaren aanzienlijk gestegen.

De WEC-raad (Kwant, 2006) wijst ook hier op het groeiende aantal doorverwijzingen vanuit het vmbo en het praktijkonderwijs als belangrijke verklaring voor deze toename. De scholen geven aan dat voor bijna vijfhonderd geïndiceerde leerlingen die wachten op plaatsing, voorlopig ambulante begeleiding plaatsvindt op hun huidige reguliere school. De WEC-raad constateert echter, zoals opgemerkt, ook een wachtlijst voor ambulante begeleiding en spreekt daarbij de verwachting uit dat de groei van ambulante begeleiding onverminderd zal doorgaan (Kwant, 2006). Deze voorziene groei van de ambulante begeleiding is ook het gevolg van de toename van het aantal leerlingen met een indicatie voor leerlinggebonden financiering in het reguliere onderwijs.

Samenvattend kan gesteld worden dat het totaal aan wachtlijsten binnen cluster 4 aanzienlijk is. Dit heeft enerzijds een organisatorische oorzaak (personeel, huisvesting, organisatie, etc.). Anderzijds spelen ook de financiën een rol. Bij directe toelating en plaatsing van alle leerlingen neemt de groei toe. Dit vergt tevens nog hogere investeringen van rec- en/of schoolbesturen, veelal uit eigen middelen en bij wijze van voorfinanciering. Sommige scholen melden dat de grenzen, dreigend faillissement, inmiddels zijn bereikt.

1.6 Regionale expertisecentra

Regionale expertisecentra (rec's) zijn samenwerkingsverbanden van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Over het algemeen zijn rec's gekoppeld aan één van de vier clusters.

Deze samenwerkingsverbanden hebben drie wettelijke taken:

1. het in stand houden van een Commissie voor de indicatiestelling (CVI);
2. het ondersteunen van ouders in het proces van indicatiestelling en bij het zoeken naar passend onderwijs;
3. het coördineren van de inzet van de ambulante begeleiding (WEC, artikel 28b, lid 6).

Deze in 2003 toegevoegde taken vragen organisatorische en inhoudelijke inspanningen van de deelnemende scholen. Zo is de commissie voor de begeleiding, sinds 2003 vooral belast met de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en daarbinnen vooral verantwoordelijk voor de handelingsplanning, vaak (nog) intensief betrokken bij de indicatiestelling (wettelijke taak van een rec). De kwaliteitsontwikkeling in de scholen zelf komt daardoor nogal eens in het gedrang.

Gezien de relevantie wordt in dit rapport enkel ingegaan op de rec's in cluster 4. In cluster 4 opereren veertien rec's. De werkgebieden van de rec's variëren van meer provincies tot een beperkte regio. Uit onderzoek blijkt overigens dat de grotere rec's soms min of meer autonome subregio's creëren. Daarbinnen blijkt de afstemming met samenwerkingsverbanden in het regulier onderwijs redelijk tot goed van de grond te komen. Deze samenwerking is van essentieel belang voor het bewerkstelligen van een dekkend zorgaanbod voor alle leerlingen binnen het werkgebied van een rec (Van Eijck, 2007).

Van Eijck (2007) constateert diverse knelpunten. Drie daarvan worden hierna uiteengezet. Ten eerste zou de CVI van een rec meer samen moeten gaan werken met de indicatiecommissie(s) van de jeugdzorg. Het is namelijk geen uitzondering dat leerlingen met ernstige gedragsproblemen, naast een indicatie voor het speciaal onderwijs, ook in contact zijn met instellingen voor de jeugdzorg. Momenteel blijken ouders met hun kinderen vaak twee, deels overlappende indicatietrajecten te moeten volgen.

Ten tweede blijkt dat door de leerlinggebonden financiering (het 'rugzakje'), de vraag naar ambulante begeleiding enorm is toegenomen. De coördinatie van deze taak vindt plaats in het rec. Echter, bij de toekenning van ambulante begeleiding ontbreekt differentiatie naar de mate van noodzakelijke begeleiding.

Momenteel krijgt elke leerling hetzelfde aanbod van hulp voor hetzelfde budget, terwijl de behoefte divers is door de diversiteit in de gedragsproblematiek. Door de toenemende vraag naar ambulante begeleiding groeien ook de wachtlijsten voor ambulante begeleiding. Dit is aan de orde in de helft (zeven van de veertien) van de rec's. Uit het onderzoek van Studulski e.a. (2005) komt naar voren dat rec's het minst tevreden zijn over hun resultaten bij het uitvoeren van deze wettelijke taak in vergelijking tot de overige taken. Er wordt geïmpliceerd dat de oorzaak ligt in het vinden van een passende organisatiewijze (gecentraliseerd versus gedecentraliseerd).

Ten derde schetst Van Eijck het probleem van zicht op de maatregelen in het reguliere onderwijs met betrekking tot ernstige gedragsproblematiek. De rec's stellen dat op dit punt transparantie ontbreekt. Ook wordt gesteld dat de rec's moeite hebben met het stellen van heldere verwachtingen omtrent de te nemen maatregelen. De inspectie stelt vast dat een derde van de cluster 4-scholen met een plaatsingslijst geen maatregelen treft voor deze leerlingen om passend onderwijs te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2006a).

2 Resultaten

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kwaliteitsoordelen van de Inspectie van het Onderwijs over de scholen/afdelingen in cluster 4, die in 2006 bezocht zijn. Daarnaast worden de meest actuele toezichtarrangementen van alle scholen/afdelingen uiteengezet.

In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit beoordeeld van 79 scholen/afdelingen in cluster 4. Deze kwaliteitsbeoordelingen worden op basis van negen kwaliteitsaspecten uiteengezet. Per kwaliteitsaspect (bijvoorbeeld 'kwaliteitszorg') volgt een beschrijving van de gewenste situatie, de bevindingen in de vorm van tabellen met daarna een toelichting op de bevindingen. De inspectie heeft waarderungen toegekend aan de kernindicatoren die betrekking hebben op belangrijke kenmerken van goed onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De nummering voor de indicatoren in de tabellen verwijst naar de kernindicatoren uit het volledige toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs (bijlage I).

De beoordeling van de inspectie is in de tabellen tot uitdrukking gebracht met percentages van het aantal scholen waar de indicatoren in voldoende mate bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer er aanzienlijke verschillen bestaan tussen het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, dan wordt dat in de toelichting vermeld.

Alleen bij de opbrengsten van het onderwijs is als waardering gegeven: 'niet te beoordelen'. Deze waardering is gegeven wanneer de scholen over de opbrengsten geen betrouwbare en valide gegevens beschikbaar hebben.

De inspectie heeft de gegevens verzameld bij 79 zogenaamde scholen/afdelingen. Het aantal scholen met een brinnummer is lager (47), maar sommige scholen bestaan uit meer, relatief zelfstandige nevenvestigingen, waarvoor de inspectie afzonderlijke kwaliteitsprofielen heeft vastgesteld.

2.1 Kwaliteitszorg

Gewenste situatie

De school zorgt systematisch voor behoud en verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs

Scholen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. In de Wet op de expertisecentra (WEC), evenals in de overige onderwijswetten, wordt voorgeschreven dat scholen een kwaliteitszorgbeleid dienen te voeren. Dit beleid moet in het schoolplan beschreven zijn en feitelijk worden uitgevoerd.

Kwaliteitszorg betreft activiteiten die erop gericht zijn om de kwaliteit van het onderwijs te bepalen, te bewaken, te borgen en te verbeteren.

Elke cluster 4-school zal daartoe, rekening houdend met de kenmerken van haar leerlingen en met de wensen van belanghebbenden uit de omgeving van de school, dienen aan te geven wat zij onder kwalitatief goed onderwijs verstaat. Ze zal die opvattingen dienen te vertalen in doelen en zal systematisch moeten nagaan of zij die doelen ook bereikt. Op basis daarvan zal zij zich doelen voor verdere verbetering moeten stellen, die worden opgenomen in een meerjarig schoolontwikkelingstraject. Ze zullen vervolgens dienen na te geven wat de effecten van die verbeteractiviteiten zijn en daarover dienen te communiceren met de betrokken geledingen. Het geheel moet zich kenmerken door een cyclische aanpak.

Bevindingen

Tabel 2.1 Percentage scholen met voldoende kwaliteitszorg

Nr.		% so en vso gemiddeld
1.1	De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	83
1.2	De school hanteert een onderwijsconcept dat aansluit bij haar leerlingenpopulatie.	58
1.3	De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	4
1.4	De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.	6
1.5	De school evalueert regelmatig de leerlingenzorg.	11
1.6	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	56
1.7	De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg.	15
1.8	De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs.	11
1.9	De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	65

Als scholen in het kader van zelfevaluatie over een bepaalde indicator zelf voldoende betrouwbare en valide gegevens hebben verzameld, kan de inspectie besluiten om de oordelen uit die zelfevaluatie alleen te verifiëren en deze niet zelf opnieuw te onderzoeken. Zo sluit de inspectie niet alleen aan bij de specifieke situatie van de scholen, maar worden de scholen bovendien niet onnodig belast.

Bij geen enkele school heeft de inspectie voldoende zelf verzamelde, betrouwbare informatie over de eigen kwaliteit aangetroffen om tot een dergelijk besluit te kunnen komen. Dit leidt tot de conclusie dat de kwaliteitszorg in cluster 4-scholen nog in de kinderschoenen staat (evenals overigens in de andere clusters voor (v)so én in grote delen van het reguliere onderwijs). Ten opzichte van eerdere metingen van de inspectie is op dit kwaliteitsaspect nauwelijks verbetering te constateren.

Het aantal so-scholen met een voldoende score ligt bij vrijwel alle indicatoren hoger dan bij de vso-scholen, soms beduidend zoals bij de indicatoren 1.1, 1.4 en 1.8. Positief is dat veel scholen er het afgelopen jaar voor hebben gekozen een speciaal voor het (v)so ontworpen systeem voor kwaliteitszorg aan te schaffen. Dit heeft echter in 2006 nog niet geleid tot de gewenste brede zelfevaluaties. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Inzicht in onderwijsbehoeften

Ruim viervijfde van de scholen geeft er blijk van voldoende kennis te hebben van de kenmerken van hun schoolbevolking: 83 procent scoort hier voldoende. Zij kennen de onderwijsbehoeften van de doelgroep en verbinden daaraan consequenties voor de gewenste inrichting van het onderwijs aan deze leerlingen.

Onderwijsconcept

Van de scholen hanteert 58 procent een onderwijsconcept dat aansluit bij hun leerlingenpopulatie. Zij hebben beschreven wat zij verstaan onder goed onderwijs aan de leerlingenpopulatie die tot hun speciale doelgroep behoort. De beschrijvingen gaan zowel in op de inrichting van het onderwijs op de scholen (beleid ten aanzien van het leerstofaanbod, de leertijd, het gebruik middelen en materialen, het (ortho)pedagogische en (ortho)didactische handelen), als op de uitstroomperspectieven van de leerlingenpopulatie. Bronnen voor dit gegeven zijn voor de inspectie geweest: het schoolplan en andere beleidsdocumenten, waarin visie en missie met de verdere uitwerking daarvan naar de inrichting van het onderwijs zijn opgenomen.

Evaluatie opbrengsten

Slechts 4 procent van de scholen evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van zijn opbrengsten. Deze scholen meten met landelijk genormeerde toetsen ten minste de tussentijdse resultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Zij meten de resultaten aan het eind van de schoolperiode bij voorkeur met een landelijk genormeerde eindtoets of de normen voor een reguliere eindexamen. Indien deze scholen geen landelijk genormeerde eindtoets gebruiken, meten zij minimaal de resultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde op basis van hun leerlingvolgsysteem.

Het is de inspectie bekend dat cluster 4-scholen zelden of nooit hun opbrengsten vergelijken met het gemiddelde van de scholen met een vergelijkbare schoolbevolking. Zij trekken – zo mogelijk mede op basis van trendanalyses – daaruit dus ook geen consequenties in het kader van de schoolontwikkeling.

Leren en onderwijzen

Het systematische karakter van de zelfevaluatie van scholen moet blijken uit de regelmaat, de duidelijkheid van procedures, de instrumenten en de gebruikte criteria. Het is door de inspectie positief gewaardeerd, maar niet perse vereist voor een voldoende score, als de scholen hun analyse uitbreiden met andere leergebieden of vaardigheden en/of met het intern rendement. Hiervan is in het cluster 4-onderwijs echter geen sprake.

Slechts 6 procent van de scholen evalueert op een betrouwbare wijze of het leren en onderwijzen voldoet aan de doelen die zij in het schoolplan en/of andere schooldocumenten hebben vastgelegd. Wat betreft die doelen kunnen scholen verwijzen naar wettelijke eisen en zelf gekozen onderwijsleerpakketten of methodes, didactische en klasmanagementmodellen en instrumentaria voor zelfevaluatie, die naar hun aard concrete, dat wil zeggen 'meetbare', doelstellingen bevatten.

Een behoorlijke evaluatie omvat het meten, waarderen en analyseren van het leren en onderwijzen in het kader van de kwaliteitsontwikkeling van scholen. Vereist is dat scholen hun leren en onderwijzen met regelmaat evalueren, dat wil zeggen dat binnen vier jaar het leren en onderwijzen (nagenoeg) volledig is geëvalueerd. Ook andere belanghebbenden dan directie en team (ouders, verzorgers en leerlingen) moeten daarbij worden betrokken. Cluster 4-scholen trekken echter in de praktijk nauwelijks conclusies uit (zelf)evaluatie ten behoeve van borging en/of verbetering.

Evaluatie kwaliteit leerlingenzorg

Cluster 4-scholen dienen te evalueren of hun leerlingenzorg beantwoordt aan de procedures en protocollen (blauwdrukken) die zij in het schoolplan en/of andere schooldocumenten hebben vastgelegd. Wat betreft die doelen kunnen de scholen verwijzen naar wettelijke eisen en naar zelf gekozen instrumentaria. Een evaluatie behoort minimaal te omvatten: het meten, waarderen en analyseren in het kader van de kwaliteitsontwikkeling van de school. Uit de huidige aanpak blijkt dan dat de cluster 4-scholen nauwelijks hebben stilgestaan bij de betrouwbaarheid van hun evaluatiegegevens of het draagvlak ervoor bij de verschillende geledingen in de school. Vereist is dat een school haar leren en onderwijzen met regelmaat evalueert, dat wil zeggen dat binnen vier jaar de leerlingenzorg (nagenoeg) volledig is geëvalueerd. Ook andere belanghebbenden dan directie en team (ouders, verzorgers en leerlingen) behoren bij zo'n evaluatie te worden betrokken. De scholen behoren conclusies te trekken uit hun (zelf)evaluatie ten behoeve van borging en/of verbetering van haar kwaliteit. Slechts elf procent van de cluster 4-scholen blijkt aan deze eisen te voldoen.

Werken aan verbeteringen

De cluster 4-scholen behoren op grond van hun eigen evaluaties beargumenteerd aan verbeteractiviteiten te werken. De doelen ervan dienen meetbaar en concreet genoeg te zijn uitgewerkt. Met 'meetbaar' wordt hier bedoeld dat de verbeterdoelen zijn vertaald in termen van waarneembare effecten. Met 'concreet' wordt bedoeld dat de beoogde verbeteringen zijn uitgewerkt (in een plan van aanpak, werkplan of stappenplan). Vooraf dient te worden aangegeven waarom en op welke wijze scholen aan de verbeteractiviteiten willen gaan werken, wie waar verantwoordelijk voor is, wie de uitvoering op zich neemt en op welke wijze de resultaten worden vastgesteld en geëvalueerd. Daarnaast moet uit de rapportages en gegeven informatie blijken dat de scholen feitelijk een aantal verbeteractiviteiten hebben uitgevoerd of daarmee nog bezig zijn. Tot slot moeten de scholen de effecten van verbeteringen bepalen en waarderen. De inspectie stelt vast dat ruim de helft (56 procent) van de scholen op deze wijze planmatig werkt aan verbeteringen.

Borging

De inspectie stelt tevens vast dat maar weinig scholen, hoe gemotiveerd ook, voldoen aan deze indicator. Slechts 15 procent van de scholen slaagt er in de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg te borgen.

Rapporteren aan belanghebbenden

Slechts een tiende (11 procent) van alle cluster 4-scholen rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van hun onderwijs. De scholen informeren daarmee de verschillende belanghebbenden (ouders, leerlingen, bevoegd gezag en subsidiegever) in strikt onvoldoende mate over de kwaliteit van hun onderwijs, alsmede over de effecten van verbeteractiviteiten. In het vso ligt dit percentage nog aanmerkelijk lager dan in het so.

Voor een voldoende op deze indicator is in ieder geval de verantwoording naar de ouders / verzorgers aan de orde. De informatie moet transparant, actueel en inzichtelijk zijn, alsmede afgestemd op deze zeer specifieke doelgroep.

De informatie dient één of meer aspecten van 'onderwijs en leren' te betreffen, waarbij van de scholen méér wordt verwacht dan het voldoen aan de minimale eisen die hierover aan de schoolgids zijn gesteld. Een schriftelijke component (bijvoorbeeld jaarverslag of zelfevaluatie, informatieverstrekking via een nieuwsbrief, een uitgebreide bijlage in de schoolgids), kan mogelijk worden gecombineerd met een toelichting op een ouderavond. Hiervan is slechts zelden daadwerkelijk sprake. Hierbij speelt zonder meer een rol dat ouders, ondanks intensieve inspanningen van de scholen ter zake, niet of nauwelijks zijn te motiveren tot het spelen van een rol bij het onderwijs aan hun kinderen; zeker in het vso. Voor de informatieplicht van de scholen maakt dit niet uit; zij hebben ten minste de inspanningsverplichting.

Sociale veiligheid

Van de cluster 4-scholen waarborgt bijna twee derde (65 procent) de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel. In het vso ligt dit percentage lager dan in het so. Hoewel dit een redelijk positief percentage lijkt, moet worden bedacht dat cluster 4-scholen vooral ook voor dit kwaliteitsaspect zijn bedoeld. Van cluster 4-scholen wordt daarom verwacht dat zij een actief beleid voeren op het gebied van de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel. Indicatief daarvoor is in de eerste plaats dat deze scholen op de hoogte zijn van de feitelijke situatie. Dit houdt in dat de scholen inzicht hebben in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van de sociale veiligheid voordoen.

In de tweede plaats mag van de scholen worden verwacht dat zij aan preventie doen. Dit houdt in dat de scholen een uitgewerkt veiligheidsbeleid hebben, gericht op preventie van incidenten, dat zij gedragsregels handhaven, dat zij in het onderwijsaanbod gericht aandacht besteden aan aspecten van sociale veiligheid en dat zij voor sociale veiligheid structureel samenwerken met relevante ketenpartners.

In de derde plaats moeten de scholen incidenten adequaat kunnen aanpakken. Dit houdt in dat zij een uitgewerkt veiligheidsbeleid hebben, gericht op het optreden na incidenten en dat zij zorgen op de korte en langere termijn voor begeleiding van slachtoffers van incidenten.

2.2 Systeem van leerlingenzorg en functionaliteit handelingsplanning

De inspectie heeft onderzocht of de scholen een voldoende werkend systeem van leerlingenzorg hebben en of deze systemen ook in de praktijk leiden tot functionele handelingsplanning.

Systemen van leerlingenzorg

Gewenste situatie: De scholen dienen te beschikken over een cyclisch systeem van leerlingenzorg.

Dit betekent dat de scholen de leerlingen systematisch behoren te begeleiden tijdens hun schoolloopbaan en bij de keuze voor vervolgonderwijs of een andere uitstroombestemming. Daarnaast dienen ze te zorgen voor een systematische begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Daartoe is het nodig dat de scholen gunstige voorwaarden kennen voor de begeleiding van leerlingen, dat er duidelijke procedures zijn voor in-, door- en uitstroom en dat er functionele contacten zijn met scholen/voorzieningen waar leerlingen vandaan komen of naartoe gaan. Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften behoren tijdig te worden gesignaleerd en ook op planmatige wijze hulp te krijgen. De scholen behoren ouders/verzorgers in voldoende mate bij de begeleiding te betrekken.

Bevindingen

Tabel 2.2a Percentage scholen met een voldoende systeem van leerlingenzorg

Nr.		% so en vso gemiddeld
3.1	De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.	80
3.3	De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.	56
3.5	De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.	49
3.8	De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.	32

Een goed systeem van leerlingenzorg dient een centrale rol te vervullen in een cluster 4-school. Uit de cijfers blijkt dat op nog te veel scholen de kwaliteit van de leerlingenzorg te wensen overlaat. Wel is dit een van de kwaliteitsaspecten waarop veel scholen met voorrang aan verbetering werken. Veranderingen in het toezichtkader staan een kwantitatieve vergelijking met eerdere metingen enigszins in de weg, maar de inspectie ziet wel een lichte verbetering. Vooral bij de indicatoren 3.3 (overeenstemming met de ouders) en 3.5 (leerlingvolgsysteem) scoren de so-scholen aanmerkelijk beter dan de vso-scholen. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Onderwijsrelevante beginsituaties

De commissies voor de begeleiding bepalen in 80 procent van de scholen de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen. Deze commissies zijn de wettelijk verantwoordelijke groeperingen binnen de scholen die bij de begeleiding van leerlingen een centrale rol spelen (WEC, art. 40b).

Zo behoren de commissies na indicatiestelling op basis van dossieranalyse of eventueel eigen aanvullend onderzoek in het kader van handelingsgerichte diagnostiek te komen tot een zo scherp mogelijk beeld van de mogelijkheden en beperkingen van de leerlingen: het diagnostisch of integratieve beeld. Bij ontbreken is de commissie voor de begeleiding (wettelijk) de eindverantwoordelijke (onder bevoegd gezag).

Overeenstemming met de ouders

Meer dan de helft van de scholen stelt een handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders. De verschillen tussen so-scholen (driekwart positief) en vso-scholen (minder dan de helft positief) zijn hier aanzienlijk.

Dit is ten opzichte van de wettelijke verplichting ter zake een te laag percentage. Op voorstel van de commissie voor de begeleiding (en in overeenstemming met de ouders) dient volgens de Wet op de expertisecentra (en de wetten op het primair en voortgezet onderwijs) bevoegd gezag voor elke leerling voor elk schooljaar een handelingsplan vast te stellen in overeenstemming met de ouders.

Centraal behoort te staan dat de scholen op basis van de onderwijsrelevante beginsituatie én het ontwikkelingsperspectief van die leerlingen tot handelingsplanning (groepsplan, handelingsplan) komen, waarbij de scholen het beoogde beleid toetsen aan de opvattingen en ideeën (het beleid) van de ouders en hen actief betrekken bij het inhoudelijk vormgeven van de begeleiding van de leerling. Scholen hebben naar het oordeel van de inspectie alle ruimte om meer keren per jaar een handelingsplan op te stellen of te herzien.

Leerlingvolgsystemen

Bijna de helft van de scholen gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen. Deze scholen beschikken over een leerlingvolgsysteem of registratiesysteem op basis waarvan deze scholen in staat zijn de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen over de volle breedte (sociaal, emotioneel, cognitief, fysiek) zichtbaar te maken. De andere helft van de scholen slaagt daar met andere woorden in onvoldoende mate in.

Ook hier zijn de verschillen tussen so-scholen (68 procent positief) en vso-scholen (38 procent positief) aanzienlijk.

Evaluatie van de handelingsplannen

Op een derde (32 procent) van de scholen slagen de commissies voor de begeleiding erin om in voldoende mate de uitvoering van de handelingsplannen te evalueren. Deze scholen evalueren de handelingsplannen jaarlijks met de ouders. Het voorschrift ter zake (art. 41a lid 3, WEC) bepaalt dat verwacht wordt dat de jaarlijkse evaluatie van een handelingsplan in zal gaan op de aard en de ernst van de beperkingen die een leerling ervaart om aan onderwijs deel te nemen, zoals een leerachterstand of een beperkte redzaamheid, en de speciale zorg die nodig is om de leerling het komende jaar vooruitgang te laten boeken op school. In het handelingsplan zelf komt te staan wat de aanleiding van het handelingsplan is, voor welke aandachtsgebieden het geldt, welke doelen en welke aanpakken zijn gekozen gedurende een vastgestelde periode, welke 'opbrengst' is gerealiseerd en op welke wijze deze is vastgesteld. Als laatste wordt de vraag beantwoord of de geboden zorg toereikend is geweest.

Een dergelijke evaluatie van het handelingsplan zelf kan beschouwd worden als een onderwijskundig rapport voor de herindicatie. De professionaliteit van de leden van de commissie voor de begeleiding dient te waarborgen dat de vorderingen van de leerlingen geëvalueerd worden met betrouwbare instrumenten en zo mogelijk handelingsgerichte diagnostiek. Deze onderzoeksuitslagen en de evaluatie van het handelingsplan zullen toegevoegd worden aan het herindicatiedossier voor de commissies voor de indicatiestelling.

Op de overige 68 procent van de scholen ontbreekt bij de evaluatie van de handelingsplanning vooral een analyse van de belemmerende en bevorderende factoren die hebben bijgedragen aan de uiteindelijk gerealiseerde doelen. De scholen benutten hierbij in onvoldoende mate de gegevens uit een leerlingvolgsysteem.

Op basis van deze evaluaties stellen de scholen in onvoldoende mate de onderwijsbehoeften van de leerlingen op het gebied van onderwijs, therapie, behandeling vast, als start voor een nieuwe begeleidingsfase (gericht op continuering van het verblijf op de school, herindicering, uitstroom naar de vervolgbestemming).

Functionaliteit handelingsplanning

Gewenste situatie

De scholen zorgen voor een passende begeleiding van leerlingen.

In de praktijk dienen de teamleden feitelijk uitvoering te geven aan de in de documenten voor handelingsplanning (groepsplan, handelingsplan) vastgelegde leerinhouden.

Bevindingen

Tabel 2.2b Percentage scholen met functionele handelingsplanning

Nr.		% so en vso gemiddeld
4.1	De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning	30

In de consistentie tussen inhoud van de handelingsplanning en de dagelijkse praktijk moet een groot aantal scholen nog verbetering aanbrengen. Op de meeste scholen zit nog te veel licht tussen de handelingsplannen op papier en het (ortho)didactisch handelen van de teamleden in de praktijk. Op bijna een derde (30 procent) van de scholen zijn de documenten voor handelingsplanning wat opzet betreft wel voldoende functioneel en worden ze ook in de praktijk voldoende gehanteerd. Daaruit concludeert de inspectie dat in de praktijk relatief weinig scholen feitelijk uitvoering geven aan de in de documenten voor handelingsplanning (groepsplan, handelingsplan) vastgelegde leerinhouden en aanpakken.

2.3 Leerstofaanbod

Gewenste situatie

Het leerstofaanbod bereidt leerlingen voor op het vervolgonderwijs of de naschoolse woon-, werk- en vrijetijdssituatie.

Het leerstofaanbod, dat de kennis, vaardigheden en houdingen bepaalt die leerlingen door het onderwijs kunnen verwerven, stelt leerlingen in staat zich optimaal te ontwikkelen en zich voor te bereiden op hun uitstroombestemming. Daarom voldoet het leerstofaanbod aan de kerndoelen en in een breed aanbod van kennis, vaardigheden en houdingen. Bovendien vertoont het voldoende structuur en samenhang en is het leerstofaanbod afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

Bevindingen

Tabel 2.3 Percentage scholen met een voldoende leerstofaanbod

Nr.		% so en vso gemiddeld
5.1	De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken.	65
5.4	Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.	68
5.5	Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.	74

De kwaliteit van het leerstofaanbod vertoont vooruitgang ten opzichte van eerdere metingen van de inspectie (Inspectie, 2005).

Schoolse vakken

Bijna twee derde van de scholen voorziet in een voldoende leerstofaanbod op alle kernindicatoren. Het leerstofaanbod voor de schoolse vakken is van voldoende kwaliteit en maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Het leerstofaanbod van deze scholen richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden (art. 11 lid 2, WEC). De kerndoelen (v)so die de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) in opdracht van het ministerie van OCW heeft opgesteld en die binnenkort worden vastgesteld, dienen voor de scholen bij de keuze van het leerstofaanbod voor de schoolse vakken als uitgangspunt. De keuze van het leerstofaanbod sluit op deze scholen aan bij de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie die tot de doelgroep van de school behoort.

Uitstroomperspectief

Het leerstofaanbod sluit in ruim tweederde van de scholen voldoende aan op de uitstroommogelijkheden van de leerlingen.

Inspelen op verschillen tussen leerlingen

Op bijna driekwart van de cluster 4-scholen maakt het leerstofaanbod het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Voor hun leerstofaanbod maken deze scholen gebruik van methoden die mogelijkheden bieden voor herhalings- en verrijkingsstof. Daarnaast beschikken de scholen over voldoende additionele leermaterialen, remediërende materialen, aparte pakketten voor meer- en hoogbegaafde leerlingen en teacher-free materialen, onder andere in de vorm van software, die het mogelijk maken om de leerstof af te stemmen op de onderwijsbehoeften van zowel zwakkere als meer begaafde leerlingen.

2.4 Onderwijstijd

Gewenste situatie

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich de leerinhouden eigen te maken.
Een noodzakelijke voorwaarde voor leren is dat leerlingen de tijd krijgen om zich het leerstofaanbod eigen te maken. Een school behoort daarom voldoende onderwijstijd te programmeren en deze evenwichtig over de vakken te verdeelen. Daarnaast dient de onderwijstijd efficiënt te worden ingezet en te worden afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen.

Bevindingen

Tabel 2.4 Percentage scholen die voldoende onderwijstijd realiseren

Nr.		% so en vso gemiddeld
6.3	De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	82
6.4	De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.	35

Efficiënt gebruik onderwijstijd

Op 82 procent van de scholen maken teamleden efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd. De gegeven lessen, geobserveerd door de inspectie, geven blijk van een goed en efficiënt klassenmanagement; binnen de lestijd wordt aandacht besteed aan het lesdoel, er gaat weinig tijd verloren aan organisatorische aspecten, er gaat nauwelijks tijd verloren door ordeverstoringen en leerlingen wachten niet onnodig lang op instructie en/of het kunnen uitvoeren van opdrachten. Dit is gezien de doelgroep (ernstige gedragsproblemen) een positief gegeven!

Afstemming op individuele onderwijsbehoeften

Slechts 35 procent van de scholen stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen. De scholen maken onvoldoende zichtbaar dat zij leertijd op het niveau van (individuele) leerlingen hebben vastgesteld als resultaat van een bewust beredeneerde afweging in relatie tot de onderwijsbehoeften van de individuele leerlingen of de leerlingenpopulatie. Voor leerlingen waarvoor bijzondere maatregelen nodig zijn die overschrijding van het wettelijk verplichte minimum aantal uren onderwijs op jaarbasis noodzakelijk maken, betrekken de scholen in voldoende mate de mogelijkheden tot ontheffing die de inspectie biedt.

2.5 (Ortho)pedagogisch handelen

Gewenste situatie

Het (ortho)pedagogisch handelen van de teamleden leidt tot een veilige en motiverende leeromgeving.

Teamleden negeren leerlingen niet, bejegenen hen volgens de geaccepteerde waarden en normen en onthouden zich van cynisme of sarcasme. Verder behandelen zij de leerlingen gelijkwaardig, dat wil zeggen dat ze geen blijk geven van antipathie voor bepaalde leerlingen en geen onderscheid maken naar sekse, milieu, cultuur of uiterlijk.

De scholen hebben in voldoende mate klassenregels/groepsregels opgesteld. De klassenregels/groepsregels zijn duidelijk voor de leerlingen. De leerlingen onderschrijven de klassenregels/groepsregels. De teamleden van hun kant hanteren de gedragsregels zodanig dat er een positieve werksfeer heerst.

De afstemming van het (ortho)pedagogisch handelen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld het variëren van de houding en lichaamstaal, het stemgebruik (toon, volume), de wijze van toepassing van klassenregels, de inrichting van de fysieke leeromgeving (leerling zit apart of juist in een groepje), de deelname aan groepsactiviteiten, etc.

Bevindingen

Tabel 2.5 Percentage scholen met voldoende (ortho)pedagogisch handelen

Nr.		% so en vso gemiddeld
7.2	De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om.	99
7.4	De teamleden handhaven de gedragsregels.	96
7.6	De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.	81

Bijna zonder uitzondering gaan leraren met respect om met hun leerlingen. Zij slagen er in de gedragsregels goed te handhaven. Zeker op cluster 4-scholen is dit een belangrijke prestatie en een cruciale voorwaarde voor goed onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Respectvolle omgang met leerlingen

In bijna alle geobserveerde lessen gaan de teamleden op een respectvolle wijze met de leerlingen om. Zij negeren leerlingen niet, bejegenen hen volgens de geaccepteerde waarden en normen en onthouden zich van cynisme of sarcasme. Verder behandelen zij de leerlingen gelijkwaardig, dat wil zeggen dat ze geen blijk geven van antipathie voor bepaalde leerlingen en geen onderscheid maken naar sekse, milieu, cultuur of uiterlijk.

Handhaven gedragsregels

Op bijna alle scholen (96 procent) handhaven de teamleden de gedragsregels. De scholen hebben klassenregels/groepsregels opgesteld en deze klassenregels/groepsregels zijn duidelijk voor de leerlingen. De leerlingen onderschrijven de klassenregels/groepsregels. De teamleden van hun kant hanteren de gedragsregels zodanig dat er een positieve werksfeer heerst.

Afstemming op onderwijsbehoeften

Meer dan 80 procent van de teamleden stemt hun (ortho)pedagogisch handelen in voldoende mate af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

2.6 (Ortho)didactisch handelen**Gewenste situatie**

Het (ortho)didactisch handelen van de leraren ondersteunt het leren van de leerlingen.

Een duidelijke uitleg is doelmatig en beknopt. Ze bevat een terugblik op eerdere lessen, plaatst de leerstof in een betekenisvolle context, actualiseert voorkennis, verloopt in kleine stappen en bevat voldoende herhaling. De leraren vatten de uitleg regelmatig samen en bieden de leerlingen de gelegenheid vragen te stellen. Hier is beoordeeld of de leerlingen op hun eigen niveau maximaal worden gestimuleerd om actief na te denken. Dit kan zowel tijdens de fase waarin wordt uitgelegd als in de fase waarbij de leerstof verwerkt wordt. De leraren geven niet direct de oplossing als een leerling een vraag stelt; zij stellen vragen gericht op inzicht in de leerstof, het begrijpen van concepten of het leggen van verbanden, bijvoorbeeld in een onderwijsleergesprek. Zij geven opdrachten die het niveau van reproductie ontstijgen en waarbij de leerling op zijn eigen niveau maximaal wordt uitgedaagd om te redeneren of creatief/oplossingsgericht te denken.

De leraren hebben in de klas duidelijke gedragsregels en zij zorgen er voor dat deze worden nageleefd. Om een taakgerichte werksfeer te realiseren zorgen leraren voor een goede structuur in de onderwijsactiviteiten, zorgen zij voor een ordelijk verloop van het onderwijsleerproces, zorgen zij voor een doelmatig klassenmanagement en maken zij de leerlingen duidelijk in verschillende onderwijsleersituaties welke leerhouding (luisterend, actief) van hen wordt verwacht. Zodoende heerst er rust en orde waarin goed geluisterd en geconcentreerd gewerkt kan worden.

De leraren stemmen zowel hun instructie als hun verwerking naar aard (niveau van abstractie; leerstijl, strategieën) en omvang af op de onderwijsbehoeften van de leerling of groepen leerlingen. De instructie en de verwerking sluiten aantoonbaar aan bij de ontwikkelingsniveaus van de leerlingen.

Bevindingen

Tabel 2.6 Percentage scholen met voldoende (ortho)didactisch handelen

Nr.		% so en vso gemiddeld
8.2	De leraren leggen duidelijk uit.	80
8.4	De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.	49
8.5	De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	94
8.7	De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.	62

Sterke kanten van het didactisch handelen zijn de taakgerichte werksfeer, de duidelijke uitleg van de leerstof en de wijze waarop leraren hun leerlingen actief betrekken bij de lessen. Minder goed slagen zij er in hun leerlingen te stimuleren tot (zelfstandig) denken en bij de inrichting van hun lessen rekening te houden met hun verschillende onderwijsbehoeften. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Duidelijke uitleg

In 80 procent van de geobserveerde lessen leggen de leraren duidelijk uit, dat wil zeggen: doelmatig en beknopt. Ze geven een terugblik op eerdere lessen, plaatsen de leerstof in een betekenisvolle context, actualiseren voorkennis, nemen kleine stapjes en bieden voldoende herhaling. De leraren vatten de uitleg regelmatig samen en bieden de leerlingen de gelegenheid vragen te stellen.

Stimuleren tot denken

Slechts in bijna de helft van de door de inspectie geobserveerde lessen stimuleren de leraren de leerlingen tot denken. Hier werd beoordeeld of de leerlingen op hun eigen niveau maximaal worden gestimuleerd om actief na te denken. De leraren behoren niet direct de oplossing te geven als een leerling een vraag stelt; zij dienen vragen te stellen gericht op inzicht in de leerstof, het begrijpen van concepten of het leggen van verbanden, bijvoorbeeld in een onderwijsleergesprek. Zij dienen opdrachten te geven die het niveau van reproductie ontstijgen en waarbij de leerlingen op hun eigen niveau maximaal worden uitgedaagd om te redeneren of creatief/oplossingsgericht te denken.

Taakgerichte werksfeer

In bijna alle geobserveerde lessen (94 procent) realiseren leraren een taakgerichte werksfeer. De leraren handhaven in de klas duidelijke gedragsregels. Om een taakgerichte werksfeer te realiseren zorgen leraren voor een goede structuur in de onderwijsactiviteiten, zorgen zij voor een ordelijk verloop van het onderwijsleerproces, zorgen zij voor een doelmatig klassenmanagement en maken zij de leerlingen duidelijk in verschillende onderwijsleersituaties welke leerhouding (luis-terend, actief) van hen wordt verwacht. Zodoende heerst er rust en orde waarin goed geluisterd en geconcentreerd gewerkt kan worden.

Dit gegeven is gezien de doelgroep zonder meer positief te waarderen.

Afstemming instructie en verwerking op onderwijsbehoeften

In ruim 60 procent van de geobserveerde lessituaties stemmen leraren de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen. De verschillen tussen so-scholen en vso-scholen zijn aanzienlijk (85 procent positief versus 39 procent). De leraren stemmen zowel hun instructie als hun verwerking naar aard (niveau van abstractie; leerstijl, strategieën) en omvang af op de onderwijsbehoeften van de leerling of groepen leerlingen. De instructie en de verwerking sluiten aantoonbaar aan bij de ontwikkelingsniveaus van de leerlingen. Dit is positiever dan de afstemming van onderwijstijd (35 procent positief). Bij die indicator ging het er immers om dat afstemming van onderwijstijd conform de handelingsplanning plaatsvindt. In de handelingsplanning ontbreekt dit tijdsaspect echter meestal.

2.7 Actieve en zelfstandige rol leerlingen

Gewenste situatie

De leerlingen spelen een actieve en zelfstandige rol binnen de onderwijsactiviteiten.

De betrokkenheid van de leerlingen kan onder meer blijken uit het feit dat leerlingen actief luisteren en opletten tijdens de instructie en geconcentreerd en taakgericht bezig zijn met hun werk. Zij nemen actief deel aan eventuele groepsactiviteiten en leergesprekken. De leerlingen gaan in op suggesties en het uiten van ideeën. Zij stellen inhoudelijke vragen en vragen geïnteresseerd door.

Bij activerende werkvormen worden de leerlingen (binnen hun mogelijkheden) geprikkeld tot activiteiten van een hogere orde dan reproductie of uitvoering. Het is niet voldoende dat de leerlingen bij de les zijn, wanneer dit beperkt blijft tot overschrijven, uitsluitend 'consumeren' of reproduceren van lesstof.

Het gaat erom dat de leerlingen de gelegenheid krijgen zich bewust te worden van de aanpak die zij kiezen. De leraren bespreken de effectiviteit van de leerstrategieën met de leerlingen en stimuleren hen om daarover zelf na te denken. Daartoe laten zij de leerlingen hun aanpak verwoorden en vergelijken met die van andere leerlingen. Verder laten zij de leerlingen gericht conclusies trekken over het leerproces naar aanleiding van een toets of van een praktische opdracht. Afhankelijk van hun mogelijkheden of onderwijsbehoeften kan het voor leerlingen voldoende zijn dat er consequent gewezen wordt op een bepaalde stapsgewijze strategie.

De leraren geven de leerlingen de gelegenheid om van hun fouten te leren. Zij controleren tijdens de les systematisch welke leerproblemen zich voordoen tijdens de verwerking van de stof en helpen de leerlingen deze op te lossen. Naar aanleiding van diagnostische toetsen of (oefen)toetsen wordt het de leerlingen duidelijk gemaakt wat zij nog niet beheersen en wordt een begin gemaakt met het verhelpen van deze lacunes. De leerlingen krijgen daarbij hulp op maat. Bij deze indicator staat het wegwerken van lacunes op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden centraal.

Bevindingen

Tabel 2.7 Percentage scholen dat leerlingen een actieve en zelfstandige rol geeft

Nr.		% so en vso gemiddeld
9.1	De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	86
9.3	De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces dat past bij hun ontwikkelingsniveau.	17

Op een ruime meerderheid van de scholen zijn de leerlingen actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten. Daarentegen blijkt dat relatief weinig scholen de leerlingen verantwoordelijkheid geven voor de organisatie van hun eigen leerproces dat past bij hun eigen ontwikkelingsniveau. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Leerlingen actief betrekken bij onderwijsactiviteiten

Op 86 procent van de scholen zijn de leerlingen actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten. Dit is positief, zeker gezien de in hoofdstuk 1 gerapporteerde motivatieproblematiek bij veel leerlingen. De betrokkenheid van de leerlingen blijkt onder meer uit het feit dat leerlingen actief luisteren en opletten tijdens de instructie. Ook is het een positieve indicatie als leerlingen geconcentreerd en taakgericht bezig zijn met hun werk. Zij nemen actief deel aan eventuele groepsactiviteiten en leergesprekken. De leerlingen gaan in op suggesties en het uiten van ideeën. Zij stellen inhoudelijke vragen en vragen geïnteresseerd door. Bij activerende werkvormen worden de leerlingen (binnen hun mogelijkheden) geprikkeld tot activiteiten van een hogere orde dan reproductie of uitvoering. Het is voor de inspectie niet voldoende dat de leerlingen bij de les zijn, wanneer dit beperkt blijft tot overschrijven, uitsluitend 'consumeren' of reproduceren van lesstof. Het gaat bij deze indicator bijvoorbeeld om opdrachten waarbij:

- ◆ kennis of vaardigheden toegepast moeten worden (gesprekjes bij de talen, praktijklessen, proeven);
- ◆ de leerlingen gegevens moeten vergelijken met het geleerde (gebruik van bronnen);
- ◆ de leerlingen gestructureerd samenwerken;
- ◆ de leerlingen leerstof moeten presenteren aan anderen;
- ◆ een essay of werkstuk moeten schrijven (leerlinggestuurd);
- ◆ een probleem analyseren in een leergesprek van voldoende niveau.

Verantwoordelijkheid voor organisatie eigen leerproces

Op slechts 17 procent van de scholen hebben leerlingen verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau. De leraren werken in deze scholen aan een opbouw van zelfverantwoordelijk leren door de leerlingen. Afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van de leerlingen wordt in de lessen structureel aandacht besteed aan achtereenvolgens de ontwikkeling van zelfstandig werken, van zelfstandig leren en van eigen verantwoordelijkheid door leerlingen. Dit kan blijken uit het zelf kiezen van taken en activiteiten, zelf activiteiten plannen en zelf het effect van de activiteiten evalueren.

2.8 Schoolklimaat

Gewenste situatie

De sfeer op school is veilig en ondersteunend voor de leerlingen.

Veiligheidsbeleid begint voor de school bij het kennen van de eigen situatie. De scholen hebben inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel, de mogelijkheden en belemmeringen van de school om een veilig klimaat te creëren en de sociaal-culturele oriëntatie van de leerlingen en het personeel. De scholen voeren een beleid om incidenten te voorkomen. Daarbij nemen zij een proactieve houding in omtrent de sociale veiligheid, zoals beleid gericht op preventie en beleid om signalen van onveiligheid (in de omgeving) op te kunnen vangen. Daarbij is er een nauwe samenwerking met de ketenpartners. De scholen zijn actief gericht op het opstellen en handhaven van gedragsregels (waaronder gemaakte afspraken uit regionale convenanten). Verder wordt er tijdens de lessen aandacht besteed aan de sociale veiligheid.

De scholen hebben beleid ontwikkeld om planmatig te kunnen handelen na het optreden van incidenten. Daarbij is nagedacht over de maatregelen die getroffen worden met betrekking tot de ouders als ook wat de school doet met de slachtoffers van incidenten in en om de school. De scholen betrekken de ouders van betrokkenen erbij en voeren overleg met politie over hun (mate van) betrokkenheid.

Personeel en leerlingen ervaren een gevoel van sociale en fysieke veiligheid in en op het schoolterrein. Er komen weinig bedreigingen, geweld en intimidaties voor en er gebeuren weinig ongelukken. Dit blijkt onder meer uit de incidentenregistratie die de scholen hanteren. Personeel en leerlingen voelen zich ook veilig genoeg om kritische opmerkingen over de school te maken jegens de directie en jegens de inspectie. (Omdat een gevoel van veiligheid/onveiligheid in relatie moet worden gebracht met het veiligheidsbeleid dat de school voert, is hiervoor een indicator opgenomen bij het onderdeel kwaliteitszorg.)

De ouders geven te kennen de school als veilig voor hun kind te ervaren. Zij wijzen hierbij op zaken als een actief toezicht en adequaat ingrijpen van teamleden bij conflicten binnen en buiten de groep. Het betrekken van ouders bij het wel en wee van de school begint met een goed verzorgde communicatie. Betrokkenheid van ouders is van belang voor een laagdrempelig karakter van de school. Idealiter beperkt deze betrokkenheid zich niet tot organisatorische zaken, maar heeft ook betrekking op onderwijsinhoudelijke zaken. De ouders/verzorgers kunnen gebruik maken van de mogelijkheden zich breed te laten informeren over de gang van zaken op school. Dit blijkt uit het lezen van schoolgids en nieuwsbrieven en door de opkomst op georganiseerde ouderavonden. De scholen kunnen laten zien welke activiteiten zij ondernemen om ouders/verzorgers bij de school te betrekken en wat daarvan het resultaat is.

Bevindingen

Tabel 2.8 Percentage scholen met een voldoende schoolklimaat

Nr.		% so en vso gemiddeld
10.1	De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op school voordoen.	62
10.2	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.	90
10.3	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op afhandeling van incidenten in en om de school.	89
10.4	De leerlingen en de teamleden voelen zich aantoonbaar veilig op school.	87
10.6	De ouders tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.	81

Veel van de cluster 4-scholen beschikken over een voldoende veilig en stimulerend schoolklimaat. Op twee indicatoren (10.2 en 10.3) scoren vso-scholen positiever dan so-scholen. De indicatoren worden hieronder toegelicht.

Inzicht in veiligheidsbeleving

Van de scholen heeft bijna twee derde (62 procent) voldoende inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de scholen voordoen. Veiligheidsbeleid begint voor de scholen bij het kennen van de eigen situatie. De scholen moeten inzicht hebben in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel, de mogelijkheden en belemmeringen van de scholen om een veilig klimaat te creëren en de sociaal-culturele oriëntatie van de leerlingen en het personeel. Het is daarbij van belang in hoeverre de scholen in vergelijking met andere scholen, in de beleving van leerlingen en personeel, een klimaat bieden dat sociaal veilig is.

Schoolbeleid en incidenten

Eveneens hebben de meeste scholen (90 procent) een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school (95 procent van de vso-scholen en 85 procent van de so-scholen). De scholen moeten beleid voeren om ongewenste incidenten te voorkomen.

Daarbij hoort een proactieve houding omtrent de sociale veiligheid, zoals beleid gericht op preventie en beleid om signalen van onveiligheid (in de omgeving) op te kunnen vangen. Het is daarbij van belang dat er een nauwe samenwerking is met de ketenpartners.

De scholen moeten actief gericht zijn op het opstellen en handhaven van gedragsregels (waaronder gemaakte afspraken uit regionale convenanten).

Verder dient er tijdens de lessen aandacht besteed te worden aan de sociale veiligheid.

Afhandeling incidenten

Op bijna alle scholen (90 procent) bestaat een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school (ook hier 94 procent van de vso-scholen en 85 procent van de so-scholen).

De meeste scholen hebben beleid ontwikkeld om planmatig te kunnen handelen na het optreden van incidenten. Daarbij denken zij na over de maatregelen die getroffen worden wat betreft de ouders als ook over wat de school doet met de slachtoffers van incidenten in en om de school. De school betreft de ouders van betrokkenen erbij en heeft overleg met ketenpartners, zoals politie, over hun (mate van) betrokkenheid.

Gevoel van veiligheid

Ongeveer 87 procent van de leerlingen en de teamleden voelt zich aantoonbaar veilig op de scholen. Leerlingen ervaren een gevoel van sociale en fysieke veiligheid in en op het schoolterrein. Er komen weinig bedreigingen, geweld en intimidaties voor en er gebeuren weinig ongelukken. De positief scorende scholen voeren een actief beleid op alle genoemde punten, passend bij de schoolpopulatie. Dit kan tot uiting komen in een fysieke inrichting van school en speelplaats, uit een organisatie van toezicht in gangen en op de speelplaats, in een regeling waarin de vertrouwenspersonen en een klachtenregeling zijn opgenomen en in een aanpak van begeleiding en nazorg. De positief scorende scholen besteden ook in de lessen voldoende aandacht aan dit aspect door deelname aan projecten als de veilige school, door lessenseries over risicogedrag en wapengeweld en door lessen waarin de politie wordt uitgenodigd om voorlichting te geven. Tenslotte neemt de school dit aspect ook op in haar kwaliteitsbeleid door een incidentenregistratie bij te houden.

Deze indicator betreft tevens de fysieke veiligheid van personeelsleden. Binnen de school ervaren personeelsleden geen intimidaties en bedreigingen en de school is actief in het voorkomen en bestrijden van incidenten. Wanneer deze zich desondanks voordoen wordt voorzien in de nodige nazorg en adequate maatregelen/sancties. In dit verband wordt tevens gedacht aan preventieve aspecten, zoals een weerbaarheidstraining, training fysiek ingrijpen en dergelijke. Ook tegen diefstal en vernieling van persoonlijke bezittingen gebruikt de school een duidelijke lijn.

Betrokkenheid ouders

Op 81 procent van de scholen tonen de ouders/verzorgers zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt. Het betrekken van ouders bij het wel en wee van de school begint met een goed verzorgde communicatie.

Betrokkenheid van ouders is van belang voor een laagdrempelig karakter van de school. Idealiter zou deze betrokkenheid zich niet moeten beperken tot organisatorische zaken, maar ook betrekking moeten hebben op inhoudelijke zaken. De inspectie is ermee bekend dat het betrekken van ouders binnen deze schoolsoort vaak op grote belemmeringen stuit. Bij de positief scorende scholen kunnen de ouders gebruik maken van de mogelijkheden zich breed te laten informeren over de gang van zaken op de scholen. Dit blijkt uit het lezen van schoolgids en nieuwsbrieven en door de opkomst tijdens georganiseerde ouderavonden.

2.9 Opbrengsten

Gewenste situatie

De resultaten van de leerlingen liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

De resultaten van de leerlingen liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht. De scholen maken aan de hand van het leerlingvolgsysteem, een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen zichtbaar dat zij vorderingen met de leerlingen behalen.

Bevindingen

Tabel 2.9 Percentage scholen met voldoende opbrengsten

Nr.		Niet te beoordelen
11.4	De resultaten van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.	100

De basis voor het aantoonbaar maken van de opbrengsten, gelegen in een goed functionerend systeem van leerlingenzorg, ontbreekt op dit moment op de meeste scholen nog. Daarmee is niet gesteld dat de scholen met de leerlingen geen resultaten zouden bereiken. De meeste scholen staan echter nog aan het startpunt van een systematische en planmatige doordenking van hun opbrengsten. Bij een systematische afname van toetsen kunnen de scholen de vorderingen van leerlingen zichtbaar maken en vooruitgang boeken. Dit laatste is op de meeste scholen voor verbetering vatbaar (zie ook indicator 3.5 bij het kwaliteitsaspect 'systemen van leerlingenzorg').

De scholen kunnen echter nog niet aannemelijk maken dat hun leerlingen zich ook 'naar verwachting' ontwikkelen. Voor dit laatste is namelijk nodig dat in de handelingsplanning concrete, controleerbare doelstellingen zijn opgenomen, die rechtstreeks voortvloeien uit de bij de start van de handelingsplanning bepaalde beginprofielen van de leerlingen in cognitief, sociaal, emotioneel en (eventueel) fysiek opzicht. Aan deze kenmerken voldoen de systemen van leerlingenzorg op de meeste scholen nog niet. Wel heeft dit aspect op vrijwel alle scholen in hun ontwikkelplannen de aandacht en spreekt de inspectie daarom de verwachting uit op termijn ook de beoordeling van de opbrengsten op deze scholen mogelijk wordt.

Op dit moment is geen van de cluster 4-scholen in staat al aan te tonen dat de resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode tenminste liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van die leerlingen mag worden verwacht. Dit betekent dat de scholen op basis van de handelingsplannen (nog) niet kunnen aantonen dat de scholen telkens realistische doelen hebben gesteld en de planning van de doelen plaats heeft gevonden in relatie tot het eerder geformuleerde ontwikkelingsperspectief van de leerlingen. De planning van leerdoelen wordt nog maar in beperkte mate bijgesteld op basis van beredeneerde verklaringen over de behaalde resultaten aan het einde van ieder schooljaar.

De inspectie ziet wel dat de situatie op de scholen op dit punt sterk aan het verbeteren is. Door te werken met concrete handelingsplannen en deze regelmatig te evalueren, ontstaat voor de scholen langzamerhand een beeld of hun leerlingen zich niet alleen ontwikkelen, maar ook of die ontwikkeling overeenstemt met de verwachtingen.

2.10 Zwakke scholen

Het toezichtarrangement is de reeks van toezichtactiviteiten die de inspectie voor een toekomstige periode voor een instelling voorziet. In het toezichtarrangement komt te staan op welk tijdstip en in welke vorm het toekomstig toezicht plaats gaat vinden op de instelling of op de onderdelen van een instelling. Het toezichtarrangement stelt de inspectie aan het eind van elk onderzoek opnieuw vast, maar kan op elk ander moment, op grond van beschikbaar komende informatie, worden aangepast.

De Inspectie van het Onderwijs hanteert drie toezichtarrangementen. Het betreft het reguliere toezicht, dat wil zeggen in beginsel een periodiek kwaliteitsonderzoek na vier jaar (pko-4), een periodiek kwaliteitsonderzoek na twee jaar (pko-2) en een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (okv). Regulier toezicht geldt wanneer de kwaliteit van een school/afdeling voldoende is. Een pko-2 wordt uitgevoerd wanneer de kwaliteit van een school/afdeling zorgelijk (risicovol) is. Een okv wordt uitgevoerd wanneer de kwaliteit van een school/afdeling zeer zwak is. Dan wordt het toezicht geïntensiveerd. Een school/afdeling wordt dan verplicht een verbeterplan op te stellen en de kwaliteit binnen twee jaar op orde te brengen. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de beslisregels die de Inspectie van het Onderwijs hanteert om een toezichtarrangement vast te stellen. Van de in 2006 onderzochte instellingen in cluster 4 heeft slechts 38 procent van de scholen de onderwijskwaliteit voldoende op orde.

(Zeer) zwakke scholen

In 2006 heeft de inspectie voor 79 cluster 4-scholen/afdelingen het toezichtarrangement (met een in 2005 vernieuwd waarderingskader) vastgesteld. Daarbij is de onderwijskwaliteit van meer dan de helft (54 procent) van de scholen beoordeeld als 'zwak' of 'risicovol' (pko-2) en van 8 procent als 'zeer zwak' (okv). De laatste aanduiding wil zeggen dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig tekort schiet.

Van de dertien door de inspectie binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs als zeer zwak aangewezen scholen (peildatum 1 januari 2007), zijn er elf een cluster 4-school of -afdeling. Daartoe behoren twee scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, zeven afdelingen van scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en 2 scholen verbonden aan een pedologisch instituut. Cluster 4-scholen zijn daarmee binnen de categorie zeer zwakke (v)so-scholen sterk oververtegenwoordigd.

3 Cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs

Leerlingen met een indicatie voor cluster 4 kunnen onderwijs volgen op reguliere scholen, als hun ouders dat willen en als de school in kwestie hen accepteert. Als de ouders van een cluster 4 geïndiceerde leerling en een reguliere school voor elkaar kiezen, krijgt de reguliere school extra financiële middelen en het regionale expertisecentrum (rec) in die regio krijgt middelen om ambulante begeleiding te bieden.

Voor cluster 4 geïndiceerde leerlingen is daarmee een mogelijkheid gecreëerd om binnen het reguliere onderwijs, op de school in de eigen buurt, onderwijs te volgen. Het reguliere onderwijs heeft met deze wettelijke mogelijkheid tevens de verplichting om zijn zorgcapaciteit te versterken, zodat ook aan kinderen met een cluster 4-indicatie perspectief kan worden geboden. De wetgever gaat ervan uit dat het reguliere onderwijs de taak heeft cluster 4-leerlingen een passende plek te geven.

Op 1 augustus 2003 is de wettelijke regeling voor de leerlinggebonden financiering in werking getreden. De regeling is de opvolger van een al jaren bestaande regeling voor financiering van integratie van een aantal doelgroepen van het (voortgezet) speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs, bijvoorbeeld zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) en lichamelijk of zintuiglijk gehandicapte kinderen. Voor cluster 4 geïndiceerde leerlingen ontstond deze mogelijkheid voor het eerst in augustus 2003.

De invoering van leerlinggebonden financiering heeft dus de bereikbaarheid van extra begeleiding voor kinderen met ernstige gedragsproblemen in het reguliere onderwijs vergroot. De vraag die zich vervolgens opdringt, is of deze leerlingen ook kwalitatief goed onderwijs ontvangen in het reguliere onderwijs. De inspectie heeft aanwijzingen dat er na de indicatiestelling een schifting plaatsvindt in ernst van de problematiek: lichtere gevallen kunnen soms naar het reguliere onderwijs, zwaardere gevallen gaan vrijwel altijd naar het (v)so.

De reguliere basisschool of school voor voortgezet onderwijs is wettelijk verplicht om jaarlijks in overeenstemming met de ouders van de cluster 4 geïndiceerde leerling een handelingsplan op te stellen dat beschrijft welke doelen worden gesteld en hoe het onderwijs er uit zal zien. Het plan verantwoordt verder de inzet van het leerlinggebonden budget (de rugzak). Scholen worden begeleid door ambulant begeleiders vanuit een rec. De school zou de jaarlijkse afspraken met deze begeleiders moeten vastleggen in een begeleidingsplan. De inspectie heeft onderzocht in hoeverre de onderwijspraktijk overeenstemt met de geschetste verwachting.

3.1 Opzet van het onderzoek

Op basis van Cfi-gegevens heeft de inspectie een landelijke steekproef getrokken van 350 leerlingen met een cluster 4-indicatie, die in 2005/2006 ingeschreven stonden op een reguliere school. Deze leerlingen waren verdeeld over 99 basisscholen en 23 scholen voor voortgezet onderwijs. De inspectie heeft de scholen in juli 2006 benaderd met het verzoek handelingsplannen en begeleidingsplannen voor het schooljaar 2006/2007 op te sturen. Een deel van de scholen (zestien basisscholen en één school voor voortgezet onderwijs) zou in dat schooljaar geen leerlingen met een cluster 4-indicatie meer hebben, zodat deelname aan het onderzoek niet mogelijk was. Van de resterende 83 basisscholen en 22 scholen voor voortgezet onderwijs beschikte in september 2006 een deel (veertien basisscholen en drie scholen voor voortgezet onderwijs) niet over actuele handelingsplannen voor alle leerlingen met een cluster 4-indicatie. Dat betekent dat een van de zes basisscholen en een van de zeven scholen voor voortgezet onderwijs die leerlingen met een cluster 4-indicatie opvangen, niet in een actueel handelingsplan per leerling hebben vastgelegd hoe het onderwijs er in het komende schooljaar uit zal zien.

Uiteindelijk kreeg de inspectie actuele gegevens over 234 leerlingen (116 leerlingen van 69 basisscholen en 118 leerlingen van 19 scholen voor voortgezet onderwijs). Tabel 3.1 geeft een overzicht van de beschikbare gegevens.

Tabel 3.1 Beschikbare gegevens cluster 4-leerlingen reguliere onderwijs (n=234)

	Basis- onderwijs	Voortgezet onderwijs
Handelingsplan en begeleidingsplan	91	74
Alleen handelingsplan	22	42
Alleen begeleidingsplan	3	2
Totaal	116	118

De kwaliteit van de plannen is door de inspectie bepaald aan de hand van een analyseschema. Daarnaast zijn 73 lessen aan cluster 4-leerlingen door de inspectie geobserveerd aan de hand van een observatieschema, met als doel na te gaan of de inhoud van de les overeenkomt met hetgeen in het handelingsplan is vastgelegd. Hierbij ging het om vijftig lessen in het basisonderwijs en om 23 lessen in het voortgezet onderwijs. Op de scholen waar lesobservaties plaatsvonden, hebben personeelsleden die betrokken zijn bij de cluster 4-leerlingen korte vragenlijsten ingevuld. Voor de basisschoolleerlingen zijn 45 vragenlijsten ingevuld, voor de leerlingen uit het voortgezet onderwijs 22.

3.2 Kwaliteit van handelingsplannen

Een school is verplicht om voor een cluster 4 geïndiceerde leerling in overeenstemming met de ouders een handelingsplan voor een schooljaar op te stellen. Dit plan moet jaarlijks met de ouders geëvalueerd worden. In het plan moet staan wat de school met de leerling wil bereiken en op welke manier dat zal gebeuren. Ook moet de inzet van de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget worden verantwoord.

Een deel van de scholen in de ondervraagde steekproef beschikt niet over de verplichte handelingsplannen. In het basisonderwijs gaat het om 17 procent van de benaderde scholen, in het voortgezet onderwijs om 14 procent.

Op basisscholen beslissen de directie en de intern begeleider doorgaans over het toelaten van een cluster 4 geïndiceerde leerling. De intern begeleider is meestal verantwoordelijk voor het opstellen van een handelingsplan en controleert in principe ook de uitvoering daarvan. Ook de ambulant begeleider van het rec speelt een controlerende en stimulerende rol.

In het voortgezet onderwijs ligt de beslissing over toelating meer verspreid: bij de directie van de school, de zorgcoördinator of een commissie leerlingenzorg, het bevoegd gezag, een sector- of teamleider of de mentor van de leerling. De coördinator leerlingenzorg of de mentor stellen het handelingsplan meestal op. De controle van de uitvoering is volgens scholen in handen van de ambulant begeleider vanuit het rec of de zorgcoördinator. In het voortgezet onderwijs, waar leerlingen les krijgen van verschillende leraren, is het van groot belang dat alle leraren op de hoogte zijn van het handelingsplan en daarnaar handelen. Meestal is de mentor verantwoordelijk voor het inlichten van de leraren, maar soms wordt deze taak neergelegd bij de ambulant begeleider (die echter doorgaans zelden op school aanwezig is). In enkele scholen krijgen leraren alleen schriftelijke informatie over de cluster 4 geïndiceerde leerling, bijvoorbeeld door een schrijven van de zorgcoördinator.

Voor zover handelingsplannen aanwezig zijn, beschrijven ze in ongeveer een derde van de gevallen de voornemens van de school met de leerlingen gedurende een schooljaar. In het basisonderwijs komen vaker plannen voor die voor een kortere periode zijn bedoeld. Scholen volgen hier de werkwijze die ze ook voor andere zorgleerlingen toepassen, bijvoorbeeld leerlingen die een tijd lang extra ondersteuning bij lezen of rekenen nodig hebben. Een kwart van de plannen van basisscholen en de helft van de plannen van scholen voor voortgezet onderwijs bevat geen aanduiding van de periode waarvoor het plan is bedoeld (tabel 3.2a).

Tabel 3.2a Tijdsperiode waarvoor het handelingsplan is opgesteld (percentage)

	Basis- onderwijs (n=116)	Voortgezet onderwijs (n=118)
Een schooljaar	37	38
Aantal weken of maanden	39	11
Niet aangegeven	24	51
Totaal	100	100

Om functioneel te kunnen zijn, moet een handelingsplan in ieder geval duidelijk omschrijven welke beginsituatie een leerling heeft, welke doelen de school wil bereiken met die leerling en welke middelen en activiteiten daartoe zullen worden ingezet. De handelingsplannen moeten bovendien duidelijk maken hoe faciliteiten die de school krijgt worden ingezet (tabel 3.2b).

Tabel 3.2b Percentages handelingsplannen die voldoende informatie geven

	Basis- onderwijs (n=116)	Voortgezet onderwijs (n=118)
Gegevens over de beginsituatie:		
◆ Cognitieve mogelijkheden/IQ	11	22
◆ Niveau kennis en vaardigheden cognitief	17	5
◆ Informatie over sociaal-emotioneel functioneren	36	50
◆ Niveau kennis en vaardigheden sociaal-emotioneel	4	1
Smart geformuleerde doelen voor:		
◆ Alle schoolse vakken	2	2
◆ Minimaal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde	9	4
◆ Emotionele ontwikkeling	4	10
◆ Sociale vaardigheden	8	10
Gekozen aanpak:		
◆ Methoden, materialen, oefeningen, opdrachten	28	-
◆ (Ortho)pedagogisch handelen leraar	21	33
◆ (Ortho)didactisch handelen leraar	16	7
◆ Organisatie, frequentie, duur van de specifieke hulp	38	14
Evaluatie van het handelingsplan:		
◆ Wijze waarop doelen worden geëvalueerd	15	4
◆ Moment van evaluatie	39	18
◆ Personen die bij evaluatie betrokken zijn	40	17
◆ Afspraken over evaluatie plan met ouders	24	10
Verantwoording van faciliteiten:		
◆ Formatieve faciliteiten	27	8
◆ Financiële faciliteiten	17	6
Overige onderwerpen:		
◆ Inzet externe deskundigen	26	23
◆ Inzet interne deskundigen	4	5
◆ Handtekening ouders	47	19

De tabel laat zien dat de handelingsplannen in de meeste gevallen onvoldoende informatief zijn op alle onderzochte punten. Wat de beginsituatie betreft, is het bij cluster 4 geïndiceerde leerlingen mogelijk dat cognitieve informatie niet van het grootste belang wordt gevonden. Informatie over het sociaal-emotioneel functioneren is daarentegen wel essentieel, aangezien het hier in alle gevallen gaat om leerlingen die ernstige gedragsproblemen hebben. Toch ontbreekt ook deze informatie zeer vaak. Datzelfde geldt in nog sterkere mate voor de doelen. Bij deze groep leerlingen zijn doelen op het terrein van de emotionele ontwikkeling en de sociale vaardigheden voor de hand liggend, maar deze zijn zelden voldoende gespecificeerd.

Ook maken de plannen niet duidelijk, zeker in het voortgezet onderwijs niet, wat van leraren wordt verwacht. Het basisonderwijs besteedt meer aandacht aan de evaluatie van het plan, de verantwoording van faciliteiten en de inzet van deskundigen dan het voortgezet onderwijs. Ook bevatten plannen in basisscholen veel vaker een handtekening van ouders, waarmee is vastgelegd dat het plan in overeenstemming met hen is vastgesteld.

De meeste plannen kunnen niet als betekenisvolle sturingsdocumenten worden beschouwd. Nagestreefde doelen en gekozen aanpak komen er immers bekaaid van af. Omdat het hier in alle gevallen gaat om leerlingen met ernstige gedragsproblemen, problemen waar scholen doorgaans veel minder vanzelfsprekende oplossingen voor in huis hebben dan voor leerlingen met alleen cognitieve problemen, acht de inspectie deze tekortkomingen in de handelingsplannen zeer ernstig. De plannen kunnen evenmin als betekenisvolle verantwoordingsdocumenten worden beschouwd: slechts een minderheid verantwoordt de wijze waarop de school de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget besteedt.

3.3 Kwaliteit van lessen

Inspecteurs hebben in het basisonderwijs vijftig lessen Nederlandse taal en rekenen/wiskunde bijgewoond, voornamelijk in de bovenbouw (groepen 5 tot en met 8). In het voortgezet onderwijs zijn 23 lessen bijgewoond, gelijk verdeeld over het vmbo en havo/vwo. De meeste bijgewoonde lessen vonden plaats in de leerjaren 2 en 3. De lessen betroffen Nederlands, Engels, Frans, wiskunde, biologie, geschiedenis en economie en soms een praktijkvak. Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs was de gemiddelde observatieduur ruim een half uur.

In principe zouden lessen aan cluster 4 geïndiceerde leerlingen vorm moeten krijgen aan de hand van wat er in het handelingsplan is vastgelegd. Uit de voorafgaande analyse van handelingsplannen bleek echter al dat de informatieve waarde ervan zeer beperkt is. Daardoor zullen leraren zich in de huidige situatie doorgaans bij de inrichting van hun lessen niet kunnen laten leiden door het handelingsplan (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Indicatoren van de kwaliteit van lessen die als voldoende zijn beoordeeld (in percentages)

	Basisonderwijs (n=50)	Voortgezet onderwijs (n=23)
Handelingsplanning:		
◆ Leerinhouden komen overeen	28	-
◆ Leertijd komt overeen	20	-
◆ (Ortho)pedagogisch handelen komt overeen	45	17
◆ (Ortho)didactisch handelen komt overeen	34	6
◆ Inzet middelen en materialen komt overeen	47	-
Leertijd:		
◆ De school stemt tijd af op (individuele) leerlingen	45	18
(Ortho)pedagogisch handelen:		
◆ De leraar gaat op een respectvolle wijze met de cluster 4-leerling om	100	95
◆ De leraar zorgt dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar omgaan	98	83
◆ De leraar handhaaft gedragsregels	96	74
◆ De leraar stemt (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de cluster 4-leerling	77	32
(Ortho)didactisch handelen:		
◆ De leraar legt duidelijk uit	90	65
◆ De leraar realiseert een taakgerichte werksfeer	86	66
◆ De leraar bewerkstelligt dat de cluster 4-leerling bij de onderwijsactiviteiten betrokken is	86	70
◆ De leraar stemt de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen	69	22
Actieve en zelfstandige rol leerlingen:		
◆ De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	76	77

Op de meeste meer algemene indicatoren worden de lessen in het basisonderwijs gunstiger beoordeeld dan die in het voortgezet onderwijs. Alle indicatoren die verwijzen naar afstemming (van leertijd, pedagogisch handelen, instructie en verwerking), beoordelen inspecteurs in het basisonderwijs aanmerkelijk vaker positief dan in het voortgezet onderwijs.

In het basisonderwijs herkennen inspecteurs in een deel van de lessen elementen van het handelingsplan voor de cluster 4-leerling. Leraren laten in hun handelen soms duidelijk zien het plan te kennen, bijvoorbeeld door de leerling in kwestie gericht te helpen zich te concentreren zoals de bedoeling is volgens het plan. In sommige klassen is te zien dat conform het plan gewerkt wordt met visualisaties en beloningen voor goed gedrag. Daar staat tegenover dat soms afspraken uit het plan aantoonbaar niet zijn gerealiseerd. Een leerling met PDD-NOS die volgens het plan een eigen werkplek in de klas zou moeten hebben, heeft die niet. Als de leerling tijdens de geobserveerde les zelf vraagt om een eigen werkplek om een toets te maken, honoreert de leraar die wens evenmin. Waar gebruik van pictogrammen is afgesproken, komt daar in de praktijk niet altijd iets van terecht.

In het voortgezet onderwijs zijn een enkele keer elementen uit een handelingsplan zichtbaar in de les, bijvoorbeeld als een leerling bewust voor in de klas is geplaatst om de aandacht zoveel mogelijk op de leraar te richten. In de meeste gevallen echter, is niets van een specifieke pedagogische of didactische aanpak te merken. Leraren weten soms in het geheel niet dat de leerling een handelingsplan heeft of ze weten niet wat er in het plan staat.

3.4 Knelpunten in het onderwijs aan cluster 4-leerlingen volgens scholen

Basisscholen ervaren de volgende knelpunten in het onderwijs aan cluster 4-leerlingen:

- ◆ De begeleiding van de leerling neemt veel tijd van de school, zowel in de lessen als daarbuiten (gesprekken met ouders en dergelijke) en de geïnvesteerde tijd weegt niet op tegen de faciliteiten die de school krijgt.
- ◆ Het begeleiden van de leerling is en blijft moeilijk voor sommige leraren, zeker als ze nog weinig ervaring hebben.
- ◆ De leerling maakt het lastig de veiligheid voor andere leerlingen te waarborgen.
- ◆ De begeleiding vanuit het rec richt zich te weinig op de school en te veel op de ouders of is onvoldoende deskundig (bijvoorbeeld als het gaat om kennis van wet- en regelgeving).
- ◆ De ouders houden zich niet aan afspraken over bijvoorbeeld medicijngebruik of contacten met instanties buiten de school.
- ◆ Externe hulpverleners werken slecht samen.

Scholen voor voortgezet onderwijs noemen de volgende knelpunten:

- ◆ De afstemming met interne en externe partners kost veel tijd en lukt niet altijd goed. Bij incidenten in de school zijn de benodigde deskundigen niet altijd aanwezig. De leerlingbegeleider werkt soms op een andere locatie en ziet de leerling hierdoor niet regelmatig.
- ◆ De leerling heeft meer begeleiding nodig dan de faciliteiten mogelijk maken.
- ◆ De leerling stelt de begeleidingsaanpak van de school niet op prijs.
- ◆ De school kan wensen van de leerling niet honoreren (bijvoorbeeld een rustige werkplek).
- ◆ Bij besprekingen zijn niet alle docenten van de leerling aanwezig.

3.5 Kwaliteit van begeleidingsplannen

Scholen die cluster 4 geïndiceerde leerlingen opvangen, hebben recht op ambulante begeleiding vanuit een regionaal expertisecentrum. De afspraken die school en begeleider maken, kunnen in een begeleidingsplan worden vastgelegd, maar dit is geen wettelijke verplichting. Bij 19 procent van de basisschoolleerlingen en 36 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs is geen begeleidingsplan opgesteld. Soms geven scholen aan dat er geen ambulante begeleiding beschikbaar is en dat dit de reden is van het ontbreken van een begeleidingsplan.

De meeste begeleidingsplannen in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs zijn gericht op de leraar van de cluster 4-leerling (78 respectievelijk 62 procent van de plannen). Evenals bij handelingsplannen geldt ook voor begeleidingsplannen, zeker in het basisonderwijs, dat vaak niet duidelijk is voor welke periode ze geldig zijn (tabel 3.5a).

Tabel 3.5a Tijdsperiode waarvoor het begeleidingsplan is opgesteld (percentage)

	Basisonderwijs (n=94)	Voortgezet onderwijs (n=76)
Een schooljaar	37	61
Aantal weken of maanden	9	1
Niet aangegeven	54	38
Totaal	100	100

Inhoudelijk zijn begeleidingsplannen vooral van belang als 'contract' tussen de school en het rec. Ze moeten verduidelijken wat de partijen van elkaar kunnen verwachten, zowel wat de doelen betreft die de begeleiding nastreeft als de meer praktische zaken (zoals het aantal momenten dat men elkaar treft). Tabel 3.5b laat zien welke informatie voldoende is opgenomen.

Tabel 3.5b Percentages begeleidingsplannen die voldoende informatie geven

	Basisonderwijs (n=94)	Voortgezet onderwijs (n=76)
Begeleidingsvraag:		
Van de school	59	26
Van de leerling	32	41
Van de ouders	35	8
Smart geformuleerde begeleidingsdoelen	7	3
Organisatie, frequentie en duur van de begeleidingsmomenten	28	15
Afstemming met interne deskundigen	26	26
Afstemming met externe deskundigen	3	1
Tijdstip van evaluatie	38	11
Wijze van evaluatie	5	3
Personen die bij de evaluatie aanwezig zijn	23	8

De begeleidingsplannen betreffen begeleiding die een rec aan een school geeft. Het ligt dan ook het meest voor de hand om uit te gaan van de begeleidingsvraag die de school heeft. In het basisonderwijs is dit ook het meest gebruikelijk, maar in het voortgezet onderwijs gaan de meeste plannen van de leerling uit. Alle punten overziende besteden de plannen de meeste aandacht aan het formuleren van de begeleidingsvraag. De concrete doelen, de inrichting van de begeleiding, de afstemming op anderen en de evaluatie krijgen, zeker in het voortgezet onderwijs, veel minder aandacht. In de huidige vorm kunnen de begeleidingsplannen niet gezien worden als documenten die school en rec voldoende houvast geven voor het inrichten van de begeleiding.

Volgens de meeste basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs levert de ambulante begeleider een nuttige bijdrage. De frequentie van contacten tussen school en begeleider verschilt sterk en loopt uiteen van wekelijks tot eens per acht weken. De ambulante begeleiders observeren (vooral op basisscholen) de leerling in de klas en bespreken de ontwikkeling van de leerling met vertegenwoordigers van de school. Verder zitten ze bij de evaluatiegesprekken met ouders. In het voortgezet onderwijs voeren ze ook gesprekken met leerlingen zelf.

3.6 Samenvatting en conclusies

Een school die een cluster 4 geïndiceerde leerling inschrijft, is wettelijk verplicht om jaarlijks een handelingsplan op te stellen in overeenstemming met de ouders van de leerling. In dat plan moet staan welke doelen de school met de leerling wil bereiken en op welke manier dat gaat gebeuren. Ook moet het plan de inzet van beschikbare faciliteiten verantwoorden. Het is de bedoeling dat leraren in hun lessen werken volgens het handelingsplan.

In de praktijk is op een op de zes basisscholen waar leerlingen met een cluster 4-indicatie zitten geen actueel handelingsplan voorhanden. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor een op de zeven scholen. De plannen die er wel zijn, kennen veel manco's. Vaak is de beginsituatie van de leerling niet helder omschreven en ontbreekt informatie over doelen die de school nastreeft. Ook is niet duidelijk uit de plannen te halen wat de school onderneemt om bepaalde doelen te bereiken. De verantwoording van faciliteiten is doorgaans gebrekkig of afwezig. De plannen van basisscholen zijn beter uitgewerkt dan die van scholen voor voortgezet onderwijs.

In sommige geobserveerde lessen zien inspecteurs onderdelen van het handelingsplan terug, maar meestal is dat gezien de kwaliteit van de handelingsplannen zelf nauwelijks aan de orde. Van een zekere afstemming van het onderwijs op de cluster 4 geïndiceerde leerling is op basisscholen vaker sprake dan op scholen voor voortgezet onderwijs. Daar weten leraren soms niet eens dat ze een dergelijke leerling in hun les hebben of ze kennen het handelingsplan niet. Op de basisschool, waar de schoolorganisatie minder complex is en een leerling met een of hooguit enkele leraren te maken heeft, komt dat niet voor.

Scholen hebben recht op ambulante begeleiding uit het rec en kunnen in een begeleidingsplan vastleggen hoe die begeleiding er uit zal zien. Voor een op de vijf cluster 4 geïndiceerde leerlingen in het basisonderwijs en een op de drie leerlingen in het voortgezet onderwijs is zo'n plan er niet, vaak omdat er ook geen begeleiding vanuit het rec is (onvoldoende begeleiders voorhanden, wachtlijsten en dergelijke). In de begeleidingsplannen staat de begeleidingsvraag soms wel duidelijk beschreven, maar de doelen en uitvoering van de begeleiding meestal niet. De plannen voor basisschoolleerlingen zijn meer uitgewerkt dan die voor leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Het onderzoek maakt duidelijk dat het onderwijs aan cluster 4 geïndiceerde leerlingen op reguliere scholen in de meeste gevallen niet plaatsvindt op basis van helder uitgewerkte handelingsplannen. Leraren hebben niet vanzelfsprekend een uitgebreid gedragsrepertoire voor het effectief omgaan met leerlingen met ernstige gedragsproblemen tot hun beschikking. Overigens zijn scholen wettelijk verplicht een handelingsplan op te stellen voor elke geïndiceerde leerling. Een goed handelingsplan is voor deze leerlingen dan ook een belangrijk hulpmiddel. Op dit moment beschikken echter maar weinig leraren over zo'n goed plan. Vanuit het perspectief van de leerlingen is dit zorgelijk en onwenselijk. Resumerend kan worden gesteld dat de huidige situatie toont dat de kwaliteit van de handelingsplannen tekort schiet of niet te verantwoorden is.

4 Speciale zorgvoorzieningen

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal bijzondere voorzieningen die in cluster 4 worden uitgevoerd. Als bronnen dienen verschillende onderzoeken en projecten. De volgende voorzieningen komen achtereenvolgens aan de orde: Het project 'Herstart' (paragraaf 4.1), het project 'Op de rails' (paragraaf 4.2), onderwijs-zorgarrangementen (paragraaf 4.3) en het project 'Case management voor gedragsmoeilijke jongeren' (paragraaf 4.4).

4.1 Herstart

Het project 'Herstart' is begonnen in 2004 en geïnitieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De WEC-raad coördineert het project; de uitvoering vindt plaats onder regie van de cluster 4-rec's. Na een succesvol eerste projectjaar, volgde een tweede en een derde. Bij het uitbrengen van dit rapport is het derde projectjaar nog operationeel.

Het doel van Herstart is om thuiszittende, leerplichtige leerlingen hun schoolloopbaan te laten vervolgen op een school die bij hen past. In de inmiddels afgeronde twee projectjaren hebben bijna 1.100 leerlingen een Herstarttraject doorlopen. De leerlingen zijn op basis van vier criteria geselecteerd voor deelname aan het project (Kwant, 2005a). Ten eerste is de leerling nog niet geïndiceerd. Ten tweede heeft de leerling nog geen indicietraject doorlopen. Ten derde heeft de leerling minimaal vier weken geen onderwijs meer genoten en bestaat er geen uitzicht op plaatsing op een school. Ten vierde is de leerling bekend bij de leerplichtambtenaar.

Het Herstarttraject is primair gericht op het 'leren om opnieuw naar school te gaan'. Dat houdt in dat niet het verwerven van kennis centraal staat, maar het verwerven van schoolse vaardigheden. Als een belangrijke randvoorwaarde wordt dan ook genoemd dat de Inspectie van het Onderwijs ruimte heeft gegeven voor onorthodox onderwijs.

Een individueel Herstarttraject beslaat maximaal dertien weken. Een leerling doorloopt vier fasen, te weten selecteren/screenen, leren, indiceren en (her)plaatsen op een passende school. In de eerste fase (selecteren/screenen) wordt gecheckt of de leerling aan de vastgestelde criteria voldoet, vindt een intakegesprek plaats met de leerling en de ouders en wordt een overeenkomst getekend door beide partijen. In de tweede fase (leren) wordt een leerprogramma opgesteld, aangepast op het niveau, interesse en capaciteiten van de leerling. Daarbij neemt het dagritme een belangrijke plaats in. Bovendien wordt expliciet aandacht besteed aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden, het zelfbeeld van de leerling en gewenste omgangsvormen. De leerling wordt binnen een cluster 4-school voor voortgezet speciaal onderwijs opgevangen in een bestaande klas of in een speciale Herstartgroep. Tijdens de derde fase (indiceren) bepaalt de commissie voor de indicatiestelling (Cvi) of de leerling al dan niet een indicatie heeft voor het voortgezet speciaal onderwijs.

De laatste fase betreft het plaatsen of herplaatsen van een leerling op een passende school. Daarbij wordt een handelingsgericht advies gegeven (Kwant, 2006a). Tijdens het gehele traject wordt aan de leerling een begeleider – een Herstart-medewerker- toegewezen. Deze begeleider beslist of het gewenst is om meer disciplines in te schakelen. Wanneer dat het geval is, ontstaat een virtueel multidisciplinair team. Dit team is tijdens het traject verantwoordelijk voor de leerling, de dossiervorming en de administratie (Kwant, 2005b).

Om scholen te stimuleren efficiënt en resultaatgericht te werk te gaan wordt -voor het onderwijs- een bijzondere financieringswijze gehanteerd. De school ontvangt bij het aannemen van de leerling 75 procent van het toegekende budget. Wanneer de leerling uitstroomt wordt het resterende deel toegekend. Deze financieringswijze heeft onder andere tot gevolg dat het geld optimaal wordt besteed aan de desbetreffende leerling.

Over de resultaten van de afgeronde Herstartprojecten wordt positief gerapporteerd.

In het eerste jaar is voor alle leerlingen een passende school gevonden (Kwant, 2005a). Ruim 80 procent van de leerlingen is geïndiceerd voor een cluster 4-school; 71 procent daarvan ging naar een zmk-school, 5 procent naar een lzk-school, 1 procent naar een pi-school. Negen procent is elders geplaatst en van 14 procent is het vervolg onbekend. Voor de overige 20 procent bleek het reguliere onderwijs passend. Een kwart daarvan blijkt na acht maanden toch weer te zijn uitgevallen en volgt dus geen onderwijs meer (Kwant, 2005, p. 17).

In het tweede projectjaar is driekwart van de leerlingen geïndiceerd voor voortgezet speciaal onderwijs. Dat houdt in dat een leerling ook naar andere clusters dan cluster 4 kan worden verwezen. De overige 25 procent is geplaatst in het reguliere onderwijs. Momenteel zijn er nog geen gegevens bekend ten aanzien van het aantal leerlingen dat na acht maanden is uitgevallen (Kwant, 2006a).

Bij de evaluatie van het project wordt benadrukt dat zorgvuldig overleg over een leerling tussen netwerkorganisaties -in het onderwijs, de jeugdzorg en de leerplichtambtenaar- van essentieel belang is voor de gewenste uitstroom. Ook wordt geconcludeerd dat het project binnen de bestaande structuren, namelijk binnen de rec's, kan worden uitgevoerd (Kwant, 2005a). Als succesfactoren van het Herstartproject zijn onder andere genoemd: een positieve sfeer op school, duidelijke regels en afspraken en minder conflicten. Daarnaast hebben de leerlingen sociale vaardigheden verworven tijdens het traject, zoals het beheersen van agressie, het beïnvloeden van gedrag en respect voor anderen. Ook het zelfvertrouwen is versterkt. Faalfactoren zijn: gebrek aan orde en toezicht en behoefte aan een meer gevarieerd en interessanter programma. Daarnaast bleek dat plaatsing van leerlingen lastig werd na de teldatum voor de bekostiging van het aantal leerlingen (Kwant, 2006a).

4.2 Op de rails

Het project 'Op de rails' is gestart in 2005 en eveneens geïnitieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De WEC-raad heeft het project gecoördineerd. Vervolgens is het project uitgevoerd door de Landelijke Vereniging Cluster 4 (LVC4). Het project ontleent zijn naam aan de ontspoorde leerlingen die weer 'op de rails' worden gezet. De doelgroep betreft leerlingen uit het reguliere onderwijs die ernstige gedragsproblemen hebben en het veiligheidsklimaat op school negatief beïnvloeden.

Deze gedragsproblemen zijn niet direct herleidbaar naar een geclassificeerde stoornis. Dat heeft tot gevolg dat plaatsing op een cluster 4-school niet vanzelfsprekend is (Kwant, 2005c).

Het doel van het project is tweeledig. Ten eerste wordt nagestreefd de leerlingen een passende onderwijsgerelateerde opvangvoorziening te bieden. Daarbij worden ook jeugdvoorzieningen betrokken. Gedragsregulatie en onderwijskansen nemen een centrale plaats in bij de invulling van de opvangvoorziening. Deze regionale opvangvoorzieningen worden gecreëerd in het gebied tussen het (voortgezet) speciaal onderwijs en het reguliere onderwijs. Ten tweede is de projectdoelstelling gericht op het reduceren en beheersen van de veiligheidsproblematiek in het reguliere onderwijs.

Landelijk zijn vier criteria vastgesteld voor leerlingen die in aanmerking komen om te participeren in het project. Ten eerste dient de leerling ernstige gedragsproblemen te hebben die niet direct toegekend kunnen worden aan een geclassificeerde stoornis. Ten tweede is de leerling afkomstig uit het reguliere onderwijs. Ten derde is de leerling nog niet geïndiceerd door de Cvl. Ten vierde is de leerling in principe tien jaar of ouder. Naast deze landelijke criteria is het mogelijk dat rec's nog regionale criteria toevoegen.

De leerlingen participeren maximaal een jaar in het project. Het onderwijsprogramma wordt afgeleid uit een op te stellen handelingsplan. De leerlingen doorlopen een traject van zeven fasen in deze opvangvoorziening, te weten analyse van het gedrag, analyse van de mogelijkheden van het gedrag, analyse van de mogelijkheid voor het onderwijs, opstellen van het handelingsplan, uitvoering van het handelingsplan, voorbereiden van de (her)plaatsing en de daadwerkelijke (her)plaatsing op een passende onderwijsinstelling.

Wanneer de leerling niet geïndiceerd is voor cluster 4, wordt deze teruggeplaatst in het reguliere onderwijs met aanvullende hulp. Wanneer de leerling wel geïndiceerd is voor cluster 4, kan deze geplaatst worden op een cluster 4-school. De leerling kan echter ook worden teruggeplaatst in het reguliere onderwijs met leerlinggebonden financiering. Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat de leerling nogmaals een jaar deelneemt aan het project 'Op de rails'. Deze beslissing wordt gebaseerd op de evaluatie van het handelingsplan. De verantwoordelijkheid voor de leerlingen stopt bij de afronding van het project.

Bij de start van het project zijn 870 plaatsen beschikbaar gesteld. Deze zijn niet geheel benut. Als reden wordt gegeven dat de samenwerking met diverse partijen de projectuitvoering complex maakt. Zo bekostigde een aantal gemeenten geen vervoer voor de leerlingen. De instroom van leerlingen varieert zeer per regio. Daarnaast hebben enkele scholen voor voortgezet onderwijs geweigerd toe te zeggen dat ze de leerlingen zullen terugnemen (Kwant, 2006b). Op dit moment is nog geen evaluerende informatie voorhanden over de afronding van het project.

4.3 Onderwijs-zorgarrangementen

Radema, Jongepier en Van Veen (2006) geven vijf praktijkbeschrijvingen van samenwerking tussen de dagbehandeling van jonge kinderen en het speciaal onderwijs. Radema, Van Veen, Verheij en Wouters (2005) beschrijven zestien voorbeelden van samenwerking tussen scholen uit cluster 3 en cluster 4 met verschillende zorginstellingen. Het gaat om de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg. De doelgroep is moeilijk plaatsbare leerlingen. Beide beschrijvingen worden hieronder nader uitgewerkt.

Jonge leerlingen

De vijf praktijkbeschrijvingen van samenwerking tussen de dagbehandeling van jonge kinderen en het speciaal onderwijs betreffen leerlingen met uiteenlopende, veelal meervoudige beperkingen. Diverse leerlingen van deze beoogde doelgroep krijgen onvoldoende onderwijs. De reden ligt in het feit dat het onderwijs pas in zicht kan komen wanneer de dagbehandeling ten einde loopt. Bovendien bleek de stap tussen de dagbehandeling en het onderwijs soms te groot. Leerlingen misten de benodigde vaardigheden voor een onderwijssituatie of de wisselingen tussen de verschillende situaties vereisten te veel inspanning. Een geïntegreerd onderwijs-zorgaanbod is, volgens de auteurs, de oplossing.

Een geïntegreerd onderwijs-zorgaanbod houdt in dat het onderwijs en het zorgaanbod worden geïntegreerd. Dat houdt in dat het onderwijs en de jeugdzorg intensief samenwerken bij het ontwikkelen van een onderwijscontext. Op deze wijze worden de leerlingen benaderd vanuit een gedeelde pedagogische visie en komt er afstemming tussen onderwijs- en behandeldoelen. In de praktijk betekent dit dat de dagbehandeling gerelateerd is aan de onderwijssituatie van de leerling.

Een geïntegreerd onderwijs-zorgaanbod wordt gekenmerkt door een aantal aandachtspunten.

Ten eerste dienen het onderwijs en de zorg een gezamenlijke visie vast te stellen met daaruit voortvloeiende doelen. Dit voorkomt onnodige verwarring -bijvoorbeeld in het pedagogisch handelen- voor leerlingen en bevordert een gedeelde verantwoordelijkheid.

Ten tweede is afstemming en overleg noodzakelijk. Daarbij werken het onderwijs en de dagbehandeling in een multidisciplinair team samen. Methodieken en doelen worden afgestemd en met werkt met eenduidige begrippen. Door afspraken ontstaan er zo min mogelijk verschillen, zodat de overgang tussen het onderwijs en de dagvoorziening zo onopvallend mogelijk is.

Ten derde wordt het aanbod gezamenlijk vorm gegeven, zodat er een gezamenlijk pedagogisch-didactisch aanbod ontstaat. Dat komt onder andere tot uiting in de activiteiten en de momenten van in-, door- en uitstroom.

Een vierde aandachtspunt is de gezinscomponent. Uit verschillende projecten blijkt dat het onderwijs-zorgaanbod een ingang kan zijn voor de betrokkenheid van de ouders. De ouderbetrokkenheid wordt gestimuleerd door onder andere een cursus over opvoeden, regelmatig contact met de leraar via informatieavonden en wekelijkse gesprekken.

Het vijfde aandachtspunt is de nazorg. Er worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat en een gefaseerde terugkeer in de reguliere groep.

Het laatste aandachtspunt is de naschoolse opvang. Uit onderzoek komt naar voren dat de naschoolse opvang op school door een jeugdzorginstelling een positieve invloed uitoefent op de leerlingen.

In de praktijk wordt een geïntegreerd onderwijs-zorgaanbod op diverse wijzen vorm gegeven. Radema, Jongepier en Van Veen (2006) onderscheiden vier varianten:

1. een combigroep;
2. de afwisseling tussen klas en groep;
3. een schoolklas gecombineerd met jeugdzorg-modulen;
4. aanvullende schoolgerichte activiteiten op een dagbehandelingsgroep.

In een combigroep wordt de onderwijssetting ingericht door een leraar en een pedagogisch medewerker. De leerlingen verblijven in één groep.

Bij de variant afwisseling tussen klas en groep zijn de leerlingen óf in de klas bij de leraar óf in de groep bij de pedagogisch medewerker. Deze professionals vormen overigens samen één team.

Bij de derde variant ('onderwijs met jeugdzorgmodules') ontvangen de leerlingen in de klas aanvullende dagbehandelingsmodules.

Bij de laatste variant ('aanvullende schoolgerichte activiteiten op een dagbehandelingsgroep') verblijven de leerlingen in een dagbehandelingsgroep waar bijvoorbeeld een ambulante leraar schoolgerichte activiteiten aanbiedt.

De keuze voor een variant is afhankelijk van de leeftijd, de problematiek en de fase van de behandeling van een leerling (Radema et al., 2006).

Er zijn verschillende succesfactoren toe te kennen aan een geïntegreerd onderwijs-zorgaanbod. Zo blijkt de inzet en motivatie van het management een belangrijke factor. De directies dienen overtuigd te zijn van deze aanpak. Daarnaast is het draagvlak bij het personeel een essentiële factor. Ten slotte is er veel tijd nodig om het proces succesvol te implementeren.

Deze speciale zorgvoorziening bewerkstelligt diverse resultaten. Zo blijken de moeilijkheden ten aanzien van de overgang tussen de dagbehandeling en het onderwijs te zijn gereduceerd. Daarnaast worden leerlingen beter toegerust voor het functioneren in een schoolsituatie. Tevens volgen meer leerlingen onderwijs of volgen zij eerder onderwijs dan men voorheen zou hebben voorzien. Tot slot ontvangen leerlingen -en de gezinnen waar zij bij horen- een gericht aanbod op maat (Radema et al. 2006).

Moeilijk plaatsbare leerlingen

Radema, Van Veen, Verheij en Wouters (2005) beschrijven zestien voorbeelden van samenwerking tussen scholen uit cluster 3 en cluster 4 met verschillende zorginstellingen. De zestien proefprojecten zijn gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gezamenlijk.

Het gaat om proefprojecten tussen het speciaal onderwijs en de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg. De doelgroep bestaat uit leerlingen die zeer moeilijk plaatsbaar zijn door hun complexe en meervoudige problematiek. Tot deze doelgroep behoren zowel leerlingen die moeilijk te plaatsen zijn na een indicatiestelling, als leerlingen die dreigen buiten het onderwijs te vallen door gedragsproblemen. Deze leerlingen hebben zowel een zorgindicatie als een indicatie voor het speciaal onderwijs. Het betreft een klein deel van het totaal aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Een gezamenlijk aanbod van zorg en onderwijs vergemakkelijkt de plaatsing van deze leerlingen. Door een geïntegreerd zorgaanbod worden problemen hanteerbaar of geheel opgelost. Soms blijkt de samenwerking tussen de clusters 3 en 4 al voldoende.

Radema et al. (2005) onderzochten drie projecten voor bovenbeschreven moeilijk plaatsbare leerlingen. De auteurs zien overeenkomsten in de kenmerken van de doelgroep. Zij stellen dat 'het gaat om jeugdigen met een complexe, ernstige gedragsproblematiek, die gewoonlijk sterk oppositioneel gedrag vertonen, snel gefrustreerd raken en moeite hebben met regels en het reguleren van het eigen gedrag' (Radema et al., 2005, p. 12). De auteurs verwijzen naar een onderzoek van Messing en Van den Bogaart (2004). Daarin wordt gesteld dat naast gedragsproblemen ook regelmatig ernstige gezinsproblemen een rol spelen. In hetzelfde onderzoek wordt aangetoond dat de stagnaties in het functioneren in het onderwijs zijn toe te schrijven aan een opeenstapeling van factoren.

De auteurs beschrijven drie typen onderwijs-zorgarrangementen, te weten extra in onderwijs, extra in zorg en extra in gezin.

Het eerste type ('extra in onderwijs') duidt op de extra zorg die leerlingen tijdens het onderwijs ontvangen. Zo bestaan er trainings- of instroomgroepen. Daarin volgen leerlingen een gedragstraining voordat zij worden (terug)geplaatst in het onderwijs. Ook bestaan er trainingsgroepen, steunklassen of meer individueel gerichte programma's. Deze worden tijdens de schooltijd aangeboden. Daarnaast worden (structurele) aanpassingen gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat of (in enkele gevallen) een aanpassing van de lestijden. Tot slot wordt ook onderwijs op maat aangeboden binnen het reguliere onderwijs. Daarbij geldt het één-kind-één-plan-principe.

Het tweede type ('extra in zorg') is gericht op het bieden van zorg. De concrete invulling komt overeen met de vier onderwijs-zorgvarianten die hierboven beschreven zijn.

Het derde type ('extra in gezin') houdt verband met een bredere context. Het doel is om de leerling weer naar school te laten gaan. Vormen van ondersteuning in de projecten waren laagdrempelige ondersteuning van ouders teneinde de relatie tussen de ouders en de school te bevorderen, ambulante gezinsbegeleiding en naschoolse opvang waarbij de jeugdzorg betrokken is.

De resultaten van de projecten wijzen uit dat wanneer er intensief wordt samengewerkt met (jeugd)zorginstellingen, de meeste leerlingen een plaats in het speciaal onderwijs vinden. Dat geldt ook voor leerlingen die al langere tijd thuis waren en geen onderwijs kregen. De grootte van de groep moet echter beperkt zijn.

Leerlingen blijken gedragsmatig beter in staat te functioneren in een klas na het volgen van een gedragstraining. Ook blijken leerlingen in toenemende mate taakgericht gedrag te ontwikkelen. Binnen de projecten zijn ook voorbeelden van het uitbouwen van de onderwijstijd en het afbouwen van de aanvullende zorg. In alle gevallen is de time-outvoorziening minder vaak nodig. Ook de schooluitval is gereduceerd.

Leraren profiteerden ook van de onderwijs-zorgarrangementen. Dat bleek onder andere uit het feit dat het ziekteverzuim is afgenomen. Daarnaast is meer betrokkenheid en draagvlak bij de leraren geconstateerd.

Tot slot blijkt dat ook de ouderbetrokkenheid toeneemt. De ouders zijn overwegend positief. Zij geven aan de positieve berichten over hun kinderen te waarderen. Een ander punt is dat de hulpverlening contact krijgt met gezinnen die, voorafgaand aan het project, zeer afwijzend stonden tegen over deze instanties.

Uit de projecten komen knelpunten naar voren ten aanzien van de groepsgrootte (die gereduceerd zou moeten worden), regionale samenwerking (instellingen werken te veel onafhankelijk van elkaar) en de verschillen van indicatiestelling voor de verschillende onderwijs- en zorginstellingen.

Ook doen de auteurs een aanbeveling voor leerlingen met een (lichte) verstandelijke handicap in combinatie met ernstige gedragsproblemen. Deze leerlingen zijn vrijwel niet te hanteren in het speciaal onderwijs. Expertise-uitwisseling tussen de clusters 3 en 4 blijkt dan ook ontoereikend. De auteurs pleiten voor een nieuw pedagogisch-didactisch 'repertoire' voor leraren.

4.4 Casemanagement gedragsmoeilijke jongeren

Het project 'Casemanagement gedragsmoeilijke jongeren' is geïnitieerd door de LVC4 (KPC Groep, 2005). Het beoogde doel is de ondersteuning van leerlingen op cluster 4-scholen die de school mogelijk zouden verlaten zonder startkwalificatie. Een startkwalificatie is het gewenste toelatingsniveau voor het toetreden op de arbeidsmarkt: minimaal een havodiploma of niveau 2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Het project streeft naar een adequate vorm van arbeidsintegratie. Dat krijgt vorm door leerlingen een gefaseerde arbeidsmarktgerichte leerweg (AGL) aan te bieden. Op de school is een zorgteam aanwezig dat problemen signaleert, hulpvragen formuleert en zorg draagt voor een goed verloop voor de leerling van de opleiding. Het zorgteam dient veelvuldig contact te hebben met de leerling, de ouders of verzorgers en de jeugdzorg.

Het casemanagementmodel dient als uitgangspunt voor de begeleiding. Deze begeleiding is gericht op leerontdekkingen van de leerling, gerelateerd aan het toekomstig beroep. Dat houdt in dat het handelen van de verschillende professionals die betrokken zijn bij het proces, onderling wordt afgestemd.

De leraar is gericht op de werkopdrachten met de bijbehorende deelstappen. De orthopedagoog of psycholoog richt zich op de houding en het gedrag van de leerling. Tijdens de opleiding krijgt de begeleiding van de leerling integraal vorm, dat wil zeggen binnen een keten van zorg. Het gehele aanbod staat continu in relatie tot het toekomstige beroep.

Het casemanagementmodel kent vier fasen, te weten assessment, interne activiteiten, externe activiteiten en inpassing/nazorg. Na elke fase wordt middels een meetmoment vastgesteld of de leerling kan doorstromen naar de volgende fase. In de eerste fase (assessment) wordt een oriënterende stage gelopen. De term assessment wordt als volgt door de KPC Groep (2005) gedefinieerd: 'Assessment is een procedure waarbij op systematische wijze - met behulp van verschillende instrumenten, waaronder individuele, groeps- en praktijkopdrachten - concreet gedrag wordt geobserveerd en vervolgens gewaardeerd om zo dié kwaliteiten vast te stellen, die essentieel zijn voor het goed functioneren van de leerling in opleiding en functie' (KPC Groep, 2005, p. 27).

Handelingsgerichte diagnostiek wordt als uitgangspunt gebruikt voor zo'n assessment. Deze vorm van diagnosticeren is gericht op de toekomstige arbeidsmarkt. In dat licht analyseert een orthopedagoog belemmeringen op sociaal-emotioneel gebied, maar ook belemmeringen ten aanzien van leren en de opvoeding. Na de analyse wordt een oplossing voor de problemen gezocht.

Fase twee is de beroepsvoorbereidende stage. De leerling brengt dan nog meer dan de helft van de tijd op de onderwijsinstelling door. Het verwerven van werknemersvaardigheden en beroepsvaardigheden neemt een centrale plaats in. Vooral de beroepsvaardigheden zijn vaak moeilijk te verwerven door de leerlingen. In deze fase wordt de leerling gericht geobserveerd in de werksituatie. Intensieve begeleiding op de werkplek is noodzakelijk voor het slagen van het project. Om dat te bewerkstelligen worden twee vormen van leerwerkbedrijven ingezet. Enerzijds worden door scholen (van cluster 4) eigen bedrijven zonder winsttoegmerk opgezet. Anderzijds worden trainingsvoorzieningen gecreëerd binnen bedrijven waar de school goed contact mee heeft. Voor de begeleiding worden medewerkers van de school tijdelijk in de bedrijven geplaatst waar de leerlingen hun stage uitvoeren.

De derde fase is een functievoorbereidende fase. Met de stageplaats wordt een aanstelling binnen het bedrijf beoogd. In deze fase verwerft de leerling vaardigheden die gericht zijn op het vergroten van de eigen arbeidsprestatie. Ook wordt bepaald welke (specifieke) functiegerichte vaardigheden verder ontwikkeld moeten worden. De leerling bevindt zich meer dan de helft van de tijd op de stageplaats. Uit de praktijk blijkt het belang van een krachtige leeromgeving. Tijdens deze stage blijft de leerling ondersteuning van de trajectbegeleider ontvangen.

De vierde fase is de plaatsingsstage waarna een eventuele aanstelling volgt. Wanneer de leerling is aangenomen op de beoogde werkplek, blijft de school de leerling nog enige tijd ondersteunen. Dit wordt nazorg genoemd. Daarbij wordt helder gecommuniceerd wie als aanspreekpunt fungeert. Ook wordt besloten op welke wijze en met welke frequentie het contact zal plaatsvinden.

In het project participeerden zeven scholen, die ieder op een eigen wijze invulling hebben gegeven aan de uitvoering. Tijdens het project bleek dan ook dat er geen gestandaardiseerde begeleidingsvorm aangeboden kan worden, aangezien de leerlingen te veel verschillen.

Sommige scholen hebben bijvoorbeeld extra deskundigheid ingezet ter begeleiding. Andere scholen hebben geïnvesteerd in vrijetijdsvaardigheden, zoals muziek of fitness ter bevordering van het zelfbeeld van de leerlingen.

Bij de start van het project is gestreefd naar een participatie van 192 leerlingen. Dat aantal is niet gehaald.

De oorzaak ligt in externe factoren, zoals een toename van jongere leerlingen die nog niet in aanmerking komen voor de arbeidsmarktgerelateerde leerweg. De doelstelling van het project – het versterken van de positie van leerlingen uit cluster 4 op de arbeidsmarkt met behulp van de arbeidsmarktgerelateerde leerweg- is wel bereikt. Zeven scholen dragen hun ervaringen over aan andere scholen.

4.5 Dilemma's voor het inspectietoezicht

Op basis van bovenstaande beschrijvingen concludeert de inspectie het volgende. De doelgroepen van de projecten zijn leerlingen die moeite hebben met het volgen van onderwijs of daarin zelfs volkomen stagneren en daardoor geen onderwijs meer volgen. In feite wordt met behulp van de projecten getracht een brug te bouwen, zodat leerlingen (opnieuw) passend onderwijs gaan volgen. Kwant (2005a, p.5) stelt: 'de leerplichtwet is per slot van rekening opgesteld om ervoor te zorgen dat alle kinderen onderwijs volgens zodat ze later met een passende opleiding deel kunnen nemen aan de samenleving'. In feite is dit het beoogde gevolg van de beschreven projecten. Wanneer deze projecten niet zouden zijn uitgevoerd, bestaat de kans dat de participerende leerlingen in het geheel geen onderwijs (meer) zouden volgen.

De projectdoelen van bovenbeschreven projecten variëren van thuiszittende, leerplichtige leerlingen weer in een onderwijssetting terugbrengen tot potentiële schoolverlaters zonder startkwalificatie voor te bereiden op een passende werkplek. Daarbij zijn alle projecten gericht op samenwerking tussen het onderwijs en externe (zorg)instellingen.

De resultaten van alle projecten zijn hoopvol. Zo volgen veel thuiszittende leerlingen opnieuw onderwijs, moeilijk plaatsbare leerlingen zijn beter in staat te functioneren in een klas, er is een reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters en leerlingen komen op een passende arbeidsplaats terecht. Dit zijn echter de resultaten van de projecten. Tijdens de projectperiodes is voornamelijk gewerkt aan randvoorwaarden om de leerlingen weer in een onderwijssetting te kunnen plaatsen. Dat houdt in dat onderwijs in de zin van kennisoverdracht soms minimaal aanwezig was. Er wordt voornamelijk gewerkt aan de pedagogische kant door het accent te leggen op sociale vaardigheden, wenselijk gedrag en ouderbetrokkenheid. Bij een project wordt expliciet vermeld dat de houding van de Inspectie van het Onderwijs -namelijk het toestaan van onorthodox onderwijs- als een randvoorwaarde geldt voor het succes van het project.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de wettelijke taak om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen. Dat krijgt vorm in de ontwikkelde toezichtkaders. Echter, deze lijken ontoereikend voor het beoordelen van de kwaliteit van deze (succesvolle) projecten. Dat wordt bevestigd doordat getracht is met het ec pko-kader de kwaliteit in kaart te brengen bij diverse projecten.

Het resultaat van de beoordeling was een onbetwistbaar okv-traject. Dat correspondeert echter niet met de positieve gevolgen van de uitgevoerde projecten. Leerlingen vervolgen immers hun gestagneerde onderwijsloopbaan of zijn voorbereid op een werkplek, terwijl daar voor het project geen uitzicht op was.

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op bovenstaande (en soortgelijke) projecten, zal als volgt vorm krijgen. De inspectie zal de projectdoelen als uitgangspunt gaan gebruiken, mits deze zijn overeengekomen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De opbrengsten van de projectdoelen worden beoordeeld. Bovendien is het toezicht op dit soort projecten niet enkel de opdracht voor de Inspectie van het Onderwijs. De zorginstellingen spelen immers een grote rol in alle beschreven projecten. Omdat de projecten zich afspelen op het terrein van zowel onderwijs als zorg, zal de Inspectie van het Onderwijs moeten gaan samenwerken met de Inspectie Jeugdzorg.

5 Conclusies

De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2006 de kwaliteit van 79 scholen/afdelingen in cluster 4 beoordeeld. Tot cluster 4 van het speciaal (voortgezet) onderwijs behoren de leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Het betreft de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok), voor langdurig zieke kinderen met psychiatrische problematiek (lzk-p) en leerlingen in scholen verbonden aan pedagogische instituten (pi). Tevens is een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een cluster 4-indicatie in het gewone onderwijs (basisonderwijs en voortgezet onderwijs).

Aparte aandacht is gegeven aan de kwaliteit van bijzondere voorzieningen, waarin op onorthodoxe wijze wordt gezocht naar mogelijkheden om moeilijk plaatsbare leerlingen (opnieuw) voor het onderwijs te motiveren of te laten doorstromen naar de arbeidsmarkt.

Daarnaast zijn de toezichtarrangementen van alle scholen/afdelingen in cluster 4 in dit rapport besproken.

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie haar conclusies bij de resultaten uit de hoofdstukken 2 tot en met 4 in het licht van de context, zoals beschreven in hoofdstuk 1.

5.1 Kwaliteit van het cluster 4-onderwijs

De inspectie komt wat betreft de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs in 2006 tot de eindconclusie dat op dit moment te veel indicatoren nog onvoldoende bijdragen aan het realiseren van voldoende kwaliteit. Wel is er sprake van enige vooruitgang, zoals de cijfers uit opeenvolgende Onderwijsverslagen van de inspectie laten zien.

De Inspectie van het Onderwijs constateert dat de onderwijskwaliteit van 38 procent van de in 2006 onderzochte 79 scholen/afdelingen voldoende tot goed is. De inspectie stelde voor deze scholen een pko-4 vast. Echter, de onderwijskwaliteit op ruim de helft van de scholen/afdelingen is onvoldoende. De zorgelijke, risicovolle onderwijskwaliteit op deze scholen leidde tot een toezichtarrangement pko-2. Tot slot blijkt dat de onderwijskwaliteit van 8 procent van de scholen/afdelingen zeer zwak is. Deze scholen en/of afdelingen zitten op de peildatum (1 januari 2007) in een traject van onderzoek naar kwaliteitsverbetering (okv). De inspectie vindt het een zorgelijke situatie dat in totaal ruim twee derde van de scholen/afdelingen een pko-2 of een okv-arrangement heeft en dus onder een vorm van intensief toezicht is geplaatst.

Over het totaal aantal scholen/afdelingen in cluster 4 constateert de inspectie het volgende. Binnen cluster 4 bestaan 105 scholen met een brinnummer. Deze scholen kunnen uit meer vestigingen bestaan. Wanneer deze min of meer zelfstandig functioneren, kan de inspectie besluiten hen als een aparte school/afdeling te beoordelen. Er zijn dan ook 202 scholen/afdelingen in cluster 4. Wanneer de toezichtarrangementen van al deze scholen/afdelingen op een rij worden gezet, ontstaat het volgende beeld.

Bij bijna de helft van de scholen/afdelingen is de kwaliteit op orde (pko-4). Bijna de helft (45 procent) van de scholen/afdelingen heeft een zorgelijke onderwijskwaliteit en behoort horen tot de groep met een pko-2-toezichtarrangement. Tot slot is bij elf scholen/afdelingen de onderwijskwaliteit zeer zwak.

In het Onderwijsverslag 2004/2005 sprak de inspectie haar zorgen uit over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs, waaronder dat van de cluster 4-scholen. In vergelijking met die cijfers blijkt uit het onderhavige rapport dat het onderwijsleerproces is verbeterd. Het pedagogisch handelen van leraren is op vrijwel alle cluster 4-scholen, die in 2006 zijn beoordeeld, ten minste voldoende. Echter, op 18 van de 34 indicatoren wordt door minder dan tweederde deel van de cluster 4-scholen, die in 2006 zijn beoordeeld, voldoende kwaliteit geleverd. Zo is de leerlingenzorg, juist in het (voortgezet) speciaal onderwijs een centrale kwaliteitseis, onvoldoende ontwikkeld op bijna 70 procent van de scholen (onvoldoende functionele handelingsplanning).

Daarnaast heeft de inspectie geconstateerd dat de opbrengsten op geen van de cluster 4-scholen, die in 2006 beoordeeld zijn, te beoordelen zijn. De oorzaak hiervan is dat de scholen over de opbrengsten geen betrouwbare en valide gegevens beschikbaar hebben.

In het Onderwijsverslag over 2004/2005 sprak de inspectie de verwachting uit dat het nog een jaar of twee zal duren voordat de scholen voor (v)so aan alle nieuwe wettelijke voorschriften op het gebied van leerlingenzorg zullen kunnen voldoen. Die verwachting wordt bevestigd: slechts ruim de helft van de scholen stelt de handelingsplannen thans (2006) vast in overleg met de ouders. Daarbij speelt een rol dat de actieve betrokkenheid van veel ouders bij het onderwijs aan hun kinderen in cluster 4 te wensen over laat.

De inspectie is echter nog steeds van mening dat, hoewel de kwaliteit op dit moment beslist nog niet voldoende is, er duidelijk perspectief is op verbetering. De schoolteams zijn zich, mede door de inspectierapportages, bewust van de eigen sterke en zwakke kanten en tonen zich in overgrote meerderheid bereid om verbeteringen aan te brengen. Niettemin is er een forse organisatorische en onderwijsinhoudelijke impuls nodig om binnen afzienbare termijn voldoende onderwijskwaliteit te kunnen realiseren. Opvallend zijn de grote verschillen tussen de onderwijsvoorzieningen onderling in differentiatiecapaciteit.

Een positieve conclusie past het pedagogisch handelen van de leraren in de groepen. Zij realiseren op vrijwel alle voorzieningen een voldoende ondersteunend en veilig pedagogisch klimaat.

5.2 Belemmerende context

De inspectie wil nadrukkelijk stilstaan bij de omstandigheden waarin het onderwijs binnen de cluster 4-voorzieningen verkeert om haar bevindingen en conclusies over de kwaliteit van hun onderwijs in het juiste perspectief te plaatsen.

Er blijken namelijk veel omgevingsfactoren aanwezig die niet rechtstreeks het gevolg zijn van de inspanningen of nalatigheden van de schoolteams, maar wel van grote, vooral belemmerende invloed zijn op de huidige kwaliteit van het onderwijs (hoofdstuk 1). Overigens dient te worden benadrukt dat de context geen invloed heeft op de beoordeling van de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs. De inspectie is namelijk van mening dat elke leerling recht heeft op onderwijs van voldoende kwaliteit. Bovendien zijn voorbeelden aangetroffen van cluster 4-scholen die, ondanks de belemmerende contextfactoren, onderwijs van voldoende kwaliteit weten te realiseren.

Cluster 4 is een zeer heterogene onderwijsvoorziening, variërend van stads- en streekscholen, scholen verbonden aan residentiële voorzieningen (jeugdzorg, volksgezondheid) tot scholen gevestigd in of bij justitiële jeugdinrichtingen. Ook de leerlingkenmerken zijn zeer divers, variërend van (hoog)begaafd tot zwakbegaafd en van agressieve leerlingen met sterk externaliserende gedragsproblemen (vooral in het zmk) tot juist leerlingen met een sterke internaliserende (psychiatrische) problematiek (vooral in lzk-p en pi).

De voorzieningen hebben gemeen dat alle leerlingen ernstige gedragsproblemen hebben en dat er een sterk bewustzijn is ontstaan, zowel bij de scholen als maatschappelijk, over de noodzaak en de richting van innovatie van deze onderwijsvoorzieningen. De meeste voorzieningen zijn relatief klein, maar moeten door de heterogeniteit van de leerlingenpopulatie een zeer gedifferentieerd onderwijsaanbod zien te realiseren, waarvoor de materiële voorwaarden (zoals vaklokalen en leermiddelen) vaak ontoereikend zijn. De overheersende contextfactor is de sterke groei van het aantal leerlingen.

5.3 Conclusies over ambulante begeleiding

Uit haar analyse van ruim tweehonderd handelingsplannen van cluster 4 geïndiceerde leerlingen in reguliere scholen, concludeert de inspectie dat de meerderheid van die documenten niet als een betekenisvol sturings- en verantwoordingsdocument kan worden beschouwd. De zorgcapaciteit van reguliere scholen schiet op dit punt te kort.

Hetzelfde geldt voor de begeleidingsplannen voor de ambulante begeleiding.

Het onderzoek maakt duidelijk dat het onderwijs aan cluster 4 geïndiceerde leerlingen op reguliere scholen in de meeste gevallen niet plaatsvindt op basis van helder uitgewerkte handelingsplannen. Leraren hebben niet vanzelfsprekend een uitgebreid gedragsrepertoire voor het effectief omgaan met leerlingen met ernstige gedragsproblemen tot hun beschikking. Een goed handelingsplan kan voor hen dan ook een belangrijk hulpmiddel zijn. Op dit moment beschikken echter maar weinig leraren over zo'n plan. Vanuit het perspectief van de leerlingen is dit zorgelijk en onwenselijk. De huidige situatie impliceert niet automatisch dat cluster 4

geïndiceerde leerlingen slecht onderwijs krijgen, maar wel dat het onderwijs maar zelden planmatig op hun problemen is afgestemd.

5.4 Speciale zorgvoorzieningen

De afgelopen jaren zijn er binnen speciale projecten diverse soorten bijzondere voorzieningen ontwikkeld. De doelgroep van deze voorzieningen varieert van zeer jonge leerlingen tot jongeren die op het punt staan om zonder startkwalificatie de school te verlaten. In alle projecten is ingezet op samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdzorg.

De resultaten zijn hoopgevend. Zo hebben veel leerplichtige, thuiszittende leerlingen weer een plaats in het onderwijs gekregen. Ook is bewerkstelligd dat leerlingen die onhandelbaar waren in het speciaal onderwijs, met extra zorg toch hun schoolloopbaan daar hebben vervolgd. Deze leerlingen zijn na het project beter in staat om in een klassensituatie te functioneren en werken meer taakgericht.

Het waarderingskader van de inspectie, gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), is ontoereikend voor de beoordeling van deze projecten. Deze zouden vanuit dit waarderingskader namelijk steeds als 'zeer zwak' beoordeeld moeten worden. Desondanks lijken de projecten diverse gewenste resultaten te bereiken. De Inspectie van het Onderwijs heeft dan ook besloten om het toezicht te relateren aan de gestelde projectdoelen, mits overeengekomen met het ministerie van OCW. Ook zal zij het rendement van de projecten beoordelen. Bovendien is het streven samen te werken met de inspectie die toezicht houdt op de jeugdzorg.

5.5 Eindconclusie

Uit de gegevens in dit rapport blijkt dat het onderwijs van ruim 60 procent van de in 2006 onderzochte 79 scholen/afdelingen in cluster 4 momenteel nog te zwak is. Hetzelfde geldt ook voor ambulante begeleidde cluster 4-leerlingen in het reguliere onderwijs. Voor het totaal aantal scholen/afdelingen is geconstateerd dat de onderwijskwaliteit op meer dan de helft van de scholen (51 procent) zorgelijk of zeer zwak is (pko-2 of okv).

Dit is maatschappelijk niet acceptabel, omdat deze zeer kwetsbare leerlingen niet het onderwijs krijgen waarop ze op grond van hun specifieke onderwijsbehoeften recht hebben. Dit ondanks dat de scholen over het algemeen hun uiterste best doen om de leerlingen onderwijs te bieden van voldoende kwaliteit en op deze hoofdtaak langzaam aan een positieve ontwikkeling doormaken. Een groot aantal contextfactoren belemmert echter veel van de scholen in hun kwaliteitsontwikkeling. De cruciale en dominante factor is de sterke groei van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en van de rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs. Dit legt een grote druk op de sector. Anderzijds zijn er ook scholen die ondanks de contextuele belemmeringen tot voldoende onderwijs komen. Een positieve ontwikkeling zijn de succesvolle projecten voor speciale zorgvoorzieningen. De inspectie is voornemens om voor deze projecten het toezicht op maat vorm te geven.

Literatuur

Eijck, S. van (2007). *Groestuipen in het speciaal onderwijs*. Projectbureau Operatie Jong, Edauw design bv: Koudekerk aan den Rijn.

Grietens, H., P. Ghesquière en S.J. Pijl (juni 2006). *Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*.

Hoover, C. (November 2006). *Rapportage Gespreksronde Groeiproblematiek Cluster 4*. Den Haag. Den Haag: Smets+Hoover+adviseurs.

Inspectie van het onderwijs (2006a). *Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2006b). *Meldingen schorsing en verwijdering vo-scholen in het schooljaar 2004-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

KPC Groep (2005). *Casemanagement voor gedragsmoeilijke jongeren. Stap voor stap op weg naar een passende arbeidsplek*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.

Kwant, D.A. (2006a). *Inleiding landelijke Herstartdag*. Utrecht: WEC-raad

Kwant, D.A. (2006b). *Voortgangsrapportage 'Op de rails'*. Utrecht: WEC-raad

Kwant, D.A. (2005a). *Ze gaan weer naar school! De herstart van thuiszitters*. Eindverslag van het eerste projectjaar Herstart. Utrecht: WEC-raad

Kwant, D.A. (2005b). *Projectplan Herstart !!*. Utrecht: WEC-raad, LVC4, REC's Cluster 4

Kwant, D.A. (2005c). *Projectplan Op de rails*. Utrecht: WEC-raad, LVC4, REC's Cluster 4

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006a). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005*. Den Haag: LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006b). *Advies over de groei van de deelname aan cluster 4*. Den Haag: LCTI.

Lootens, L. (2005). *Worden onze kinderen moeilijker? Literatuurstudie en vergelijkend epidemiologisch onderzoek naar tijdsverschillen in prevalentie van gedragsproblemen bij kinderen*. [Ongepubliceerde eindverhandeling]. Leuven: Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven.

Radema, D., Jongepier, N. & Veen, D. van (2006). *Dagbehandeling jonge kinderen en speciaal onderwijs. Handreiking ontwikkeling onderwijs-zorgarrangementen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Radema, D., Veen, D. van, Verheij, F. & Wouters, R. (2005). *Samen beter, beter samen; Onderwijszorgarrangementen in het speciaal onderwijs*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Studulski, F., Blanken, M. den, Hoogeveen, K. & Vegt, A.L. van der (2005). *Van structuur naar cultuur. Organisatie en functioneren van de Regionale Expertise Centra*. Utrecht: Sardes.

WEC-raad (2006). *Toekomst groei cluster 4. Prognose schooljaar 2006/2007*. Utrecht: WEC-raad.

Achtergrondinformatie

Batenburg, T.A. van, Dokter, N.S. en Mulder, B.F. (2006). *Leerplichtige leerlingen zonder onderwijs*. Groningen: GION.

Beekhoven, S. & Dekkers, H. (n.d.). *De focus op Voortijdig Schoolverlaten. Stand van zaken en beleid in de Stedendriehoek*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Borrey, G., Jennes, A., Ranschaert, I., & Ghesquière, P. (2005). *Het buitengewoon onderwijs op nieuwe wegen*. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, & W. Hellinckx (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 2. Nieuwe ontwikkelingen in het zorgveld* (pp. 199-233). Leuven/Leusden: Acco.

Greef, E.E.M. de & Rijswijk, C.M. van (2006). *De groei van de deelname aan cluster 4. Opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*. Den Haag: LCTI.
Greef, E.E.M. de & Rijswijk, C.M. van (2005). *Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4. Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005*. Den Haag: LCTI.

Grietens, H. (2005). *Kinderen en jongeren met delinquent gedrag*. In: H. Grietens, J. Grietens, H., & Hellinckx, W. (2005). *Kinderen en jongeren met gedragsproblemen*.

Grietens, H. (2005). *Kinderen en jongeren met delinquent gedrag*. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, W. Hellinckx, & W. Ruijssenaars (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 1. Een orthopedagogisch perspectief op kinderen en jongeren met problemen* (pp. 329-366). Leuven/Leusden: Acco.

Grietens, H., & Hellinckx, W. (2005). *Kinderen en jongeren met gedragsproblemen*. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, W. Hellinckx, & W. Ruijssenaars (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 1. Een orthopedagogisch perspectief op kinderen en jongeren met problemen* (pp. 19-63). Leuven/Leusden: Acco.

Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2005b). *Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006c). *De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kwant, D. (2007). *Jaarlijkse inventarisatie ontwikkeling leerlingaantallen cluster 4*. Utrecht: WEC-raad.

Lomwel, A.G.C. van (augustus 2006). *Notitie Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*. Tilburg: CentERdata.

Meijer, C.J.W., Peschar, J.L. en Scheerens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: ABC.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). *Hulpvraag en hulpaanbod in de bijzondere jeugdbijstand*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling bijzondere jeugdbijstand.

Ministerie van OCW (2006). Brief van de minister van OCW over de Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs aan de Tweede Kamer van 28 augustus 2006 (kenmerk: PO/ZO/06/31958). Den Haag: Ministerie van OCW.

Overmaat, M. & Greef, E.E.M. de (2006). *De bekostiging van rugzakken in het speciaal basisonderwijs*. Den Haag: LCTI.

Pijl, S.J. & Veneman, H. (2005). Evaluating new criteria and procedures for funding special needs education. *The Journal of Educational Management, Administration and Leadership* 31, 1, 93-107.

Rijswijk, C.M. van (2006). *Van schoolsoortgebonden indicatiestelling naar indicatiestelling op basis van benodigde zorg*. Den Haag: LCTI.

Snoek, M. (2005). *De herverdeling van de leerlinggebonden financiering in het basisonderwijs*. Groningen, scriptie RU Groningen.

Van der Ploeg, J.D. (1997). *Gedragsproblemen. Ontwikkelingen en risico's*. Rotterdam: Lemniscaat.

Veen, D. van, Bogaart, P. van den, Steenhoven, P. van der (2006). *Monitor leerlingenzorg en zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs 2005*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Bijlage 1 - Toezichtkader (v)so 2005

Het 'Toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs 2005' bevat achtergrondinformatie over de indicatoren die de inspectie bij haar toezicht in ogenschouw heeft genomen en is in zijn geheel te downloaden (www.onderwijsinspectie.nl). Naast de indicatoren waarover in dit rapport is gerapporteerd, gebruikt de inspectie onder bepaalde (risico)omstandigheden delen of de gehele uitgebreide set van indicatoren.

Hieronder volgt een overzicht van alle kernindicatoren voor het reguliere periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) en daarnaast de indicatoren van kwaliteitsaspect 1 betreffende de kwaliteitszorg. Dit rapport doet uitsluitend verslag van de kwaliteit van het cluster 4-onderwijs op de kernindicatoren.

Kwaliteitsaspect 1

De school zorgt systematisch voor behoud en verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.

- 1.1 De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.
- 1.2 De school hanteert een onderwijsconcept dat aansluit bij haar leerlingenpopulatie.
- 1.3 De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.
- 1.4 De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.
- 1.5 De school evalueert regelmatig de leerlingenzorg.
- 1.6 De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.
- 1.7 De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg.
- 1.8 De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs.
- 1.9 De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.

Kwaliteitsaspect 2

De voorwaarden voor zorg voor kwaliteit zijn aanwezig.

Er behoren geen kernindicatoren tot dit kwaliteitsaspect.

Kwaliteitsaspect 3

De school beschikt over een cyclisch systeem van leerlingenzorg.

- 3.1 De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.
- 3.3 De school stelt een handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.
- 3.5 De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.
- 3.8 De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.

Kwaliteitsaspect 4**De school zorgt voor een passende begeleiding van leerlingen.**

4.1 De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.

Kwaliteitsaspect 5**Het leerstofaanbod bereidt leerlingen voor op het vervolgonderwijs of de naschoolse woon-, werk- en vrijetijdssituatie.**

5.1 De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken.

5.4 Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.

5.5 Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.

5.6 De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale cohesie en burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

Kwaliteitsaspect 6**De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich de leerinhouden eigen te maken.**

6.3 De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.

6.4 De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.

Kwaliteitsaspect 7**Het (ortho)pedagogisch handelen van de teamleden leidt tot een veilige en ondersteunende leeromgeving.**

7.2 De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om.

7.4 De teamleden handhaven de gedragsregels.

7.6 De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 8**Het (ortho)didactisch handelen van de leraren ondersteunt het leren van de leerlingen.**

8.2 De leraren leggen duidelijk uit.

8.4 De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.

8.5 De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.

8.7 De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.

Kwaliteitsaspect 9**De leerlingen spelen een actieve en zelfstandige rol binnen de onderwijsactiviteiten.**

9.1 De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

9.3 De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.

Kwaliteitsaspect 10

De sfeer op school is veilig en ondersteunend voor de leerlingen.

10.1 De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.

10.2 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.

10.3 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.

10.4 De leerlingen en de teamleden voelen zich aantoonbaar veilig op school.

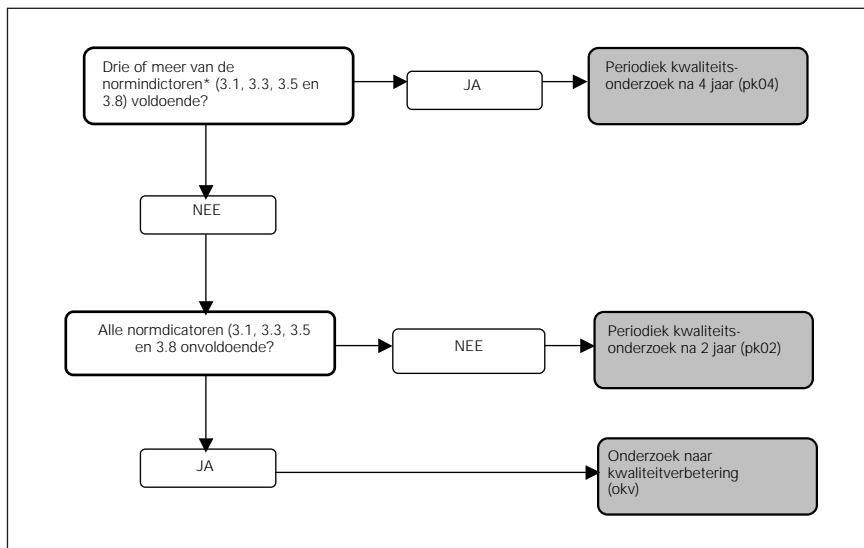
10.6 De ouders tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.

Kwaliteitsaspect 11

De resultaten van de leerlingen liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

11.4 De resultaten van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen tenminste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

Bijlage 2 - Schematische weergave van de beslisregels voor het toekennen van een toezichtarrangement



* De normindicatoren

Systeem van leerlingenzorg:

3.1 De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.

3.3 De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.

3.5 De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en de ontwikkeling van de leerlingen.

3.8 De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.

Colofon

Auteursrecht voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Den Haag media groep, Rijswijk

Uitgave

Inspectierapport 2007 - 12

mei 2007

Verkoopprijs € 6,00

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch te bestellen bij de Postbus 51 Infolijn.

Postbus 51- nummer 22BR2007B012

ISBN: 978-90-8503-079-9

Telefoonnummer 0800 - 8051 (gratis),

elke werkdag van 9.00-21.00 uur

of via internet op www.postbus51.nl

Deze publicatie staat ook op

www.onderwijsinspectie.nl