

Vergaderjaar 2000–2001

26 629

Leerlinggebonden financiering

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 14 december 2000

Op 22 juni jl. heb ik in het Algemeen Overleg over de leerlinggebonden financiering (LGF) toegezegd om de Kamer twee keer per jaar te informeren over de voortgang in dit beleidstraject te beginnen in het najaar 2000. Met deze brief kom ik die toezegging na. Deze brief geeft een overzicht van de ontwikkelingen sinds het algemeen overleg van juni. Tevens geeft de brief aan wat de planning is van werkzaamheden voor de komende tijd.

1. Uitwerkingsnotitie

In de brief van 31 mei jl. (26 629, nr. 9) is een aantal voorstellen op hoofdlijnen gedaan over de wijze waarop de indicatiestelling en de inrichting van de regionale expertisecentra gestalte kunnen krijgen. Tevens bevatte de brief voorstellen voor investeringen om de financiering van de rugzak te verbeteren en de REC's beter toe te rusten. De Kamer heeft met deze voorstellen ingestemd. Op basis van deze voorstellen heeft vervolgens een uitwerking hiervan plaatsgevonden in overleg met het georganiseerde onderwijsveld. Dit overleg heeft geresulteerd in de Uitwerkingsnotitie Leerlinggebonden Financiering, die als bijlage bij deze brief is gevoegd.¹ Deze notitie geeft een systematische beschrijving van de vormgeving van LGF in de eerste fase wetgeving. De systematiek van indicatiestelling wordt beschreven, de inrichting van REC's en de specifieke taken en functies van de REC's, de inrichting van het onderwijs in speciale en in reguliere scholen, de positie van ouders, regelingen inzake bezwaar en beroep, en de formatieve aspecten.

In de Uitwerkingsnotitie is voorts een regeling opgenomen inzake de onderbrenging binnen de LGF-kaders van de zmlk-afdelingen die nu verbonden zijn aan speciale basisscholen (zie paragraaf 5.6). In het AO van 22 juni jl. heb ik toegezegd op dit punt tot een oplossing te komen.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Parlementaire Documentatie.

Intussen is parallel aan de totstandkoming van de Uitwerkingsnotitie gewerkt aan een wetsvoorstel dat de noodzakelijke wijzigingen in de wetgeving tot stand brengt om de in de Uitwerkingsnotitie uitgewerkte structuur in te voeren met ingang van 1 augustus 2002. Dit wetsvoorstel is inmiddels in procedure gebracht. Het streven is dat de Kamer dit wetsvoorstel in het komende voorjaar in behandeling kan nemen.

Het wetsvoorstel bevat opdrachten om bepaalde onderwerpen, met name de indicatiecriteria en de omvang van de bekostiging, bij Algemene Maatregel van Bestuur of ministeriële regeling nader te regelen. Binnen het Uitwerkingsoverleg worden de komende maanden deze uitwerkingen inhoudelijk voorbereid. Een belangrijk aandachtspunt bij deze nadere uitwerking is het budgettaire kader. Uit de achterbanraadplegingen van de organisaties is naar voren gekomen dat er zorg is of het huidige middelenkader toereikend is om de taken binnen nieuwe kaders goed uit te voeren. Op dit punt past enige relativisering. Immers veel van de taken die in de nieuwe situatie uitgevoerd moeten worden, worden nu ook al verricht, en de middelen die nu in het onderwijs aan gehandicapte kinderen zijn geïnvesteerd, blijven behouden. Daarnaast zijn er de afgelopen tijd nieuwe middelen beschikbaar gekomen om te investeren in het onderwijs. In de brief van 31 mei jl. en in de Rijksbegroting 2001 is de inzet van deze investeringen toegelicht. Bij de behandeling van de begroting heeft de Kamer extra middelen beschikbaar gesteld voor het vmk-onderwijs. Dit alles neemt niet weg dat ik in overleg met de organisaties na wil gaan of en zo ja, op welke punten zich nog knelpunten voordoen in de toerusting van het onderwijs aan de gehandicapte kinderen. Deze verkenning past binnen de voornemens in het kader van de onderwijsbeleidsbrief om te komen tot een meerjarig investeringsprogramma.

2. Taken en functies REC's

Het onderzoek naar de taken en functies van het (v)so 2/3 heeft voor de clusters 2,3 en 4 geresulteerd in eindrapportages met aanbevelingen. Het onderzoek bestond uit een kwantitatieve (schriftelijke) inventarisatie van de huidige door de desbetreffende scholen uitgevoerde taken en functies en een kwalitatieve (mondelinge) inventarisatie van de wensen ten aanzien van toekomstige door de REC's uit te voeren taken en functies. De rapportages zijn met de scholen besproken. Door alle clusters zijn aanbevelingen gedaan op de terreinen onderwijs, diagnostiek en ambulante begeleiding alsmede de relatie met ouders en het behouden en ontwikkelen van expertise. Ook is een onderzoek gedaan naar de voorwaarden voor integratie in het regulier onderwijs. Dit onderzoek is uitgemond in een rapportage. Bijgaand treft u de samenvattingen van alle vier de genoemde eindrapportages aan.¹

Naar aanleiding van de eindrapportages is nagegaan welke beleidsmatige consequenties aan de gedane voorstellen en aanbevelingen verbonden dienen te worden. Dit heeft geresulteerd in de notities «Taken en functies van het (voortgezet) speciaal onderwijs» en «Voorbereiding van het reguliere onderwijs op de invoering LGF». De notities treft u bijgaand ter informatie aan.¹

De uitkomsten uit de rapportages zijn langs twee lijnen verwerkt. In de eerste plaats blijkt dat scholen nu een aantal taken verrichten op basis van hun specifieke expertise, die behouden dienen te blijven in de toekomst. Het gaat hier bijvoorbeeld om observatieplaatsing van leerlingen waarbij de problematiek niet helemaal duidelijk is. Maar ook om crisisplaatsingen. In deze gevallen voldoen de leerlingen niet of nog niet aan de indicatiecriteria. Om te voorkomen dat deze taken niet meer uitgevoerd kunnen worden als gevolg van de systematiek van leerlinggebonden financiering,

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

is een oplossing gezocht in de vorm van aparte bekostiging van een vastgesteld aantal plaatsen voor observatie- en crisisplaatsing. Op eenzelfde manier is een voorziening getroffen ten behoeve van preventieve ambulante begeleiding en voor terugplaatsingsbegeleiding. Ook in deze gevallen voldoen leerlingen nog niet of niet meer aan de indicatiecriteria. In paragraaf 11 van de Uitwerkingsnotitie is uitgewerkt hoe deze taak- en functiebekostiging geregeld zal worden. Het wetsvoorstel zal hiervoor een wettelijke basis leggen.

In de tweede plaats blijkt uit de rapportages dat er op het terrein van de inrichting van het onderwijs, de diagnostiek en de begeleiding van het reguliere onderwijs, en ook inzake de relatie met ouders en het behoud van expertise, behoefte is aan kwalitatieve verbeteringen op vele punten. Aan deze behoefte wordt tegemoet gekomen door een aantal ontwikkelactiviteiten en onderzoeken in gang te zetten. De incidentele middelen, vermeld in de brief van 31 mei jl., die dit jaar beschikbaar zijn gekomen, bieden ruimte hiervoor. In de bijgevoegde notities worden de activiteiten en onderzoeken aangeduid. De Wegbereiders LGF hebben een coördinerende verantwoordelijkheid bij de uitvoering hiervan.

Enkele belangrijke onderwerpen die in dit kader aan bod komen zijn:

- De aanpassing van de kerndoelen voor de verschillende onderwijssoorten rekening houdend met de aard van de handicap.
- De verdere ontwikkeling van expertise voor onderwijs aan leerlingen met stoornissen in het autistische spectrum.
- Ontwikkeling van onderwijsprogramma's voor zeer laag functionerende, zwaar verstandelijk gehandicapte kinderen.
- Ontwikkeling van protocollen, modellen en handreikingen op het gebied van de diagnostiek en op het terrein van de ambulante begeleiding.
- Ontwikkeling van een draaiboek voor reguliere scholen die kinderen met leerlinggebonden financiering aangemeld krijgen.
- Ontwikkeling van een protocol en voorlichtingsmateriaal voor de relatie met ouders vanaf de allereerste aanmelding.
- Onderzoek naar de bestaande samenwerkingsrelaties met wetenschappelijke-, ondersteunings- en opleidingsinstellingen in verband met de expertise-ontwikkeling.

De producten die het resultaat zijn van deze activiteiten zullen voor alle REC's beschikbaar gesteld worden en waar gewenst ook in bredere kring verspreid worden.

Langs deze lijn kan een gerichte impuls gegeven worden aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

3. Indicatiestelling

In juli 2000 is het eindrapport «Het oordeel gewogen» beschikbaar gekomen van het GION-onderzoek naar de praktijktoetsing van de indicatiecriteria voor toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs. De conclusies uit de tussenrapportage, waarover ik u in mijn brief van 17 maart jl bericht heb, worden hierin bevestigd. Het eindrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

Uit de praktijktoetsing blijken zich nog verschillende problemen inzake de concrete criteria, de kwaliteit van het onderzoek en de beschikbare onderzoeksinstrumenten voor te doen.

Inmiddels is actie ondernomen om de gesignaleerde problemen op te lossen. De criteria zijn bijgesteld op basis van bovengenoemd onderzoek, bevindingen uit andere evaluaties en gesprekken met deskundigen en vertegenwoordigers uit het veld. Er is nu een tweede proeftraject ingericht om de indicatiestelling op basis van de bijgestelde criteria te beproeven,

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dat vanaf maart 2001 zal starten. Daarbij wordt er naar gestreefd om zoveel mogelijk te werken volgens de uitgangspunten die voor de eerste fase LGF zullen gaan gelden.

Onderzoekstaak

In het kader van de nieuwe vormgeving van de indicatiestelling leven nog vragen over welk onderzoek door of via ouders aangeleverd wordt en welk onderzoek binnen de REC's door de speciale scholen of een aparte onderzoekseenheid uitgevoerd zal worden om vast te stellen of kinderen aan de criteria voldoen. In dit kader vindt een inventarisatie plaats van de herkomst van documenten die voor indicatiestelling nodig zijn en de mogelijkheden en problemen om de nodige documenten uit onderzoek in bijvoorbeeld de zorgsector te verkrijgen. Op basis van de uitkomsten zal de bekostiging vastgesteld worden die de REC's, cq. de scholen binnen de REC's ontvangen voor de onderzoekstaak binnen de indicatiestelling.

Instrumentontwikkeling

Van groot belang voor een goed functionerende indicatiesystematiek is dat er betrouwbare instrumenten beschikbaar zijn om vast te stellen of kinderen aan bepaalde criteria voldoen. Op dit moment vindt een inventarisatie van de nu in gebruik zijnde instrumenten plaats. Soms ontbreken goede instrumenten nog. In dat geval worden ontwikkelingstrajecten in gang gezet om zulke instrumenten alsnog beschikbaar te krijgen. Voor het esm-onderwijs is zo'n ontwikkeltraject intussen al in gang gezet.

Landelijk toezicht

Er worden nu ook voorbereidingen getroffen voor de inrichting van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Binnenkort wordt een rapport opgeleverd door een extern adviesbureau met voorstellen voor de inrichting van de LCTI en in het bijzonder de positionering van het bureau dat de LCTI zal ondersteunen. Dit rapport, en de ervaringen uit het proeftraject indicatiestelling, zullen de basis vormen voor de uiteindelijke inrichting van de LCTI en het ondersteunend bureau onder het nieuwe wettelijke kader.

4. REC-vorming

De vorming van regionale expertisecentra is een centrale doelstelling van het LGF-traject. In de brief van 31 mei jl. is voorgesteld om een deel van de extra middelen die beschikbaar zijn gekomen voor LGF te bestemmen voor de REC-vorming. Dit voorstel is intussen uitgewerkt in een concrete regeling.

September jl. is de Derde Faciliteringsregeling Regionale Expertisecentra in oprichting gepubliceerd in het Gele Katern van Uitleg. Intussen is van alle REC's in oprichting een aanvraag ontvangen voor facilitering op basis van deze regeling. De aanvragen zijn intussen gehonoreerd. Het proces van REC-vorming wordt begeleid door de Wegbereiders. De Wegbereiders hebben een nieuwe voortgangsrapportage over de REC-vorming uitgebracht onder de titel «De 5e etappe». Een exemplaar van deze rapportage is bijgevoegd.¹ Het rapport geeft een helder inzicht in de stand van zaken wat betreft de REC-vorming. Er is sprake van een vrijwel sluitend landelijk netwerk van REC's in oprichting. Enkele REC's overwegen nog samen te gaan. Naar verwachting zullen er 35 à 38 REC's tot stand komen gespreid over de clusters 2, 3 en 4. De REC's in oprichting gaan nu een nieuwe fase in, waarin het accent komt te liggen op de inhoudelijke ontwikkeling van de REC-taken, waaronder in elk geval de indicatiestelling en de ambulante begeleiding. Ook in deze fase zullen de REC's ondersteund worden door

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de Wegbereiders. De instellingstermijn van de Wegbereiders is verlengd tot 1 januari 2003. Gelet op de omvang van het takenpakket is voorzien in personele versterking. De nieuwe instellingsbeschikking is in december in Uitleg gepubliceerd.

5. Overige punten

5.1 Herziening bekostiging

Bij de behandeling van de Rijksbegroting 2001 voor Onderwijs heeft de Tweede Kamer een amendement aanvaard om aan de scholen voor so/zmok formatie voor klassenassistenten te kunnen toekennen. Met dit amendement is een bedrag gemoeid van f 5 mln. Vanuit het georganiseerde scholenveld is erop aangedrongen de toekenning van deze middelen zo snel mogelijk in te laten gaan. Ik streef ernaar dat de so-zmok-scholen al met ingang van 1 januari 2001 over deze middelen kunnen beschikken.

In de begroting voor 2001 zijn ook de extra investeringen opgenomen voor de opvang van gehandicapte leerlingen in het basisonderwijs. Deze middelen maken het mogelijk om enkele knelpunten op te lossen die de huidige regeling voor aanvullende formatie kent. In de brief van 31 mei zijn deze knelpunten en de oplossing daarvoor genoemd. Concreet gaat het om de toekenning van aanvullende formatie voor elke leerling afzonderlijk, de uitbreiding van de regeling naar cluster 4 en de verhoging van het budget voor materiële kosten. In de regeling voor aanvullende formatie voor het schooljaar 2001–2002 zijn deze verbeteringen opgenomen. De regeling wordt deze maand in Uitleg gepubliceerd. Voor de goede orde nog het volgende.

Ten gevolge van verschillen in afronding bij de omrekening van Fre's naar guldens zijn verschillen opgetreden in de bedragen die genoemd worden op pagina 8 van de brief van 31 mei jl. aan de TK.

In het AO van juni is toegezegd dat de Kamer geïnformeerd wordt welk bedrag gehanteerd dient te worden.

De juiste omrekening van 17 Fre's is ca. f 8 000,-. Dit geldt voor alle schoolsoorten.

5.2 Afstemming met WSNS en VMBO

In de brief van 31 mei jl. is ingegaan op de afstemming tussen LGF en WSNS. Bij de behandeling van de Rijksbegroting 2001 is vanuit de Kamer gevraagd om een verkenning naar de mogelijkheden om de bekostigingsstelsels voor WSNS, LGF en de gewichtenregeling in elkaar te schuiven tot één bekostigingsstelsel waarin geld het kind volgt. Ik heb toegezegd de Onderwijsraad op dit punt om advies te vragen. Intussen heb ik over dit punt advies aan de Onderwijsraad gevraagd.

Wat betreft de afstemming tussen LGF en de zorgvoorzieningen in het VMBO ligt er een belangrijk vraagstuk in de criteriastelling. Zowel bij LGF als bij het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs worden indicatiecriteria gehanteerd. Om tot een goede afstemming in de criteriastelling te komen, is intussen een aparte werkgroep geformeerd van het ministerie met het georganiseerde onderwijsveld, waarin vertegenwoordigers uit het voortgezet speciaal onderwijs en uit het VMBO participeren. De resultaten van deze werkgroep zullen samen met de uitkomsten van de praktijkproef van komend voorjaar de basis vormen voor de wettelijke regelingen van de indicatiecriteria bij AMvB.

5.3 KDC's

In een verkennende studie van een extern adviseur en in gesprekken van de wegbereiders met de REC's uit cluster 3 is een eerste indruk verkregen

van samenwerkingsinitiatieven tussen KDC's en cluster 3 scholen. Bij elf REC's is nu reeds (enige) ervaring met het opvangen van een groep zeer laag functionerende kinderen in samenwerking met een KDC. Er komt een regeling die REC's cluster 3 de ruimte biedt om ervaring op te doen met het opvangen van deze doelgroep in samenwerking met een KDC. Er zullen middelen beschikbaar gesteld worden om tegemoet te komen in de kosten van deze projecten en om de kennis en ervaring die daarin wordt opgebouwd vast te leggen en overdraagbaar te maken. De projecten moeten ondermeer handvaten bieden voor een onderwijsprogramma voor deze laag functionerende kinderen. Er wordt een ondersteuningsstructuur ingericht om REC's hierbij behulpzaam te zijn en zorg te dragen voor uitwisseling van kennis en ervaring. Recent is een brief uit gegaan om REC's die reeds ervaring hebben gelegenheid te bieden op korte termijn aan de slag te gaan met zo'n project. Hun ervaring kan dan gebruikt worden om de REC's die wat later willen beginnen, te ondersteunen.

5.4. Afstemming onderwijs – zorg

Er is een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van een aantal ouders van meervoudig gehandicapte kinderen bij het aanvragen van zorg of speciaal onderwijs. Het onderzoek wijst onder meer op de behoefte van ouders aan informatie over de mogelijkheden van zorg en (speciaal) onderwijs en de toegang daartoe. Ook wordt gewezen op de wenselijkheid dat indicatiestellers op de hoogte zijn van indicatieprocedures in andere sectoren voor zorg dan wel onderwijs voor dezelfde doelgroep en op het belang van systematisch opgebouwde dossiers i.v.m. uitwisselbaarheid van gegevens. Het onderzoeksrapport is onlangs aan u toegezonden, vergezeld van de reactie van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ondergetekende. Voor de inhoud van deze reactie verwijs ik naar de brief.

5.5. Steunpuntscholenproject voor kinderen met syndroom van Down

In het AO van 22 juni jl. is aandacht gevraagd voor de steunpuntscholen voor kinderen met het syndroom van Down. In dit steunpuntscholenproject is expertise opgebouwd rond het begeleiden van Down Syndroom kinderen in het regulier onderwijs. Deze taak zal in het kader van de eerste fase LGF door de Regionale expertisecentra in oprichting worden uitgevoerd. De looptijd van het steunpuntscholenproject is onlangs geëindigd. Indertijd is afgesproken dat het project een plan zou opleveren hoe de expertise uit dit project overgedragen zou kunnen worden. Inmiddels is op mijn verzoek overleg gevoerd door de Wegbereiders en betrokkenen van de VIM, het steunpunt scholenproject en het Seminarium voor Orthopedagogiek (Utrecht). Daarin is afgesproken dat de betrokkenen op korte termijn een plan zullen opstellen voor het overdragen van de opgebouwde expertise naar de REC's, waarbij ook een voorziening getroffen zal worden voor de begeleiding van reguliere scholen met Down syndroom kinderen die voorheen vanuit dit project ondersteund werden.

5.6. Nierstichting

In het AO van juni is ook aandacht gevraagd voor de brieven van de Nierstichting over onderwijs aan dialyse-kinderen. De Nierstichting financiert het «Onderwijsproject Kinderdialyse Nederland» in het kader waarvan onderwijssteuning geboden wordt aan kinderen met nierziekten die gedialyseerd worden in de vier kindernefrologische centra bij academische ziekenhuizen. In het project is expertise opgebouwd op het terrein van ortho-pedagogische diagnostiek en de vertaling daarvan naar het handelen in het onderwijs en het handelingsplan. Het project loopt tot

september 2001. Vanuit het project bestaat zorg over de leerachterstand die vaak door deze kinderen wordt opgelopen, en het behoud van expertise die in dit project is opgebouwd. Met betrokkenen van het project en de Nierstichting is verkend in hoeverre de opgebouwde expertise in het project overgedragen zou kunnen worden. Gezien de criteria voor toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs die in het kader van het proeftraject bij de derde faciliteringsregeling zijn opgesteld, zullen veel kinderen met nierdialyse geïndiceerd worden voor scholen voor langdurig zieke kinderen in cluster 3. Afgesproken is dat betrokkenen met de Wegbereiders zullen verkennen hoe er een opleidingsmodule ontwikkeld en aangeboden kan worden, die met name gericht is op de orthopedagogen uit de commissies voor onderzoek van de scholen voor langdurig zieke kinderen in cluster 3. Zij zijn immers betrokken bij de handelingsgerichte diagnostiek en het opstellen van het handelingsplan voor kinderen met nierziekten. Bij de opleiding zullen dan ook orthopedagogen van schoolbegeleidingsdiensten uitgenodigd worden.

Tot slot

Voor het onderwijs aan gehandicapte kinderen staan belangrijke veranderingen op stapel. Veel activiteiten zijn in gang gezet om de invoering van deze veranderingen goed voor te bereiden. Ik waardeer de inzet van directies, leraren, en onderwijsondersteunend personeel in de scholen om voor deze groep kinderen beter onderwijs te realiseren.

Ik hoop u met deze brief en de bijgevoegde stukken voldoende geïnformeerd te hebben over de voortgang van het LGF-traject. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel LGF zal besluitvorming over de besproken onderwerpen moeten plaatsvinden. Over de verdere voortgang van de vele onderzoeks- en ontwikkelactiviteiten, die in gang gezet zijn, zal ik u in elk geval informeren in de volgende voortgangsrapportage komend voorjaar.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund