

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006

27 728

Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering)

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2006

De groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) is het afgelopen jaar regelmatig onderwerp van gesprek geweest. Vooral de ontwikkelingen in cluster 4 baren zorgen. Aan de Kamer is daarom toegezegd nader onderzoek te doen naar de ontwikkelingen en de achtergronden in het aantal leerlingen met een indicatie voor plaatsing in het (V)SO of inschrijving in het regulier onderwijs met een leerlinggebonden financiering (LGF)/ «rugzak». Dit onderzoek is intussen afgerond en heeft geleid tot de volgende drie rapportages, die bij deze brief zijn gevoegd:¹

- Notitie Ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs, uitgevoerd door Centerdata (universiteit van Tilburg) in samenwerking met de directie Primair onderwijs van het departement.
- Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands- Vlaamse vergelijking, uitgevoerd onder regie van de Beleidsgericht onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) door de Katholieke Universiteit Leuven en de Rijksuniversiteit Groningen.
- De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen van de Landelijke commissie toezicht indicatiestelling (LCTI).

Naast deze rapporten zijn voor de analyse van de groeiproblematiek zijn ook een aantal andere, eerder verschenen rapporten van de LCTI van belang. Het betreft:

- Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4. Dit onderzoek is op 30 november 2005 aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2005/06, 27 728, nr. 87).
- Het Advies van de LCTI over 2005, vastgesteld in maart 2006. Ook dit advies is bij deze brief gevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voordat wordt ingegaan op analyse en achtergrond van de groei, wordt eerst een overzicht gegeven van de kwantitatieve ontwikkelingen. Deze zijn afkomstig uit de notitie Ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs. Na een algemeen overzicht wordt ingezoomd op de ontwikkelingen per cluster. De analyse is uitgevoerd voor de clusters 2, 3 en 4. Cluster 1 is vanwege de afwijkende systematiek buiten beschouwing gelaten.

De cijfers

In de genoemde notitie over de leerlingontwikkeling zijn de deelnamepercentages over de periode 2000–2005 geconstrueerd. In deze periode ziet de groei van het aantal geïndiceerde leerlingen er in absolute cijfers als volgt uit.

Tabel 1.

Aantal leerlingen	2000	2005
Speciaal onderwijs (SO)	29 805	34 828
Voortgezet speciaal onderwijs (VSO)	15 279	24 323
Ambulante begeleiding* in het basisonderwijs (AB BO)	6 012	12 639
Ambulante begeleiding in het voortgezet onderwijs (AB VO)	2 107	6 373
Totaal	53 203	78 163

* De leerlinggebonden financiering is ingevoerd per 1 augustus 2003. Dit betekent dat er voor die datum geen «LGF-leerlingen» waren. Wel zaten er leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs. Scholen voor (V)SO verzorgde voor deze leerlingen ambulante begeleiding. Voor de vaststelling van het aantal leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs, is in de notitie Ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs uitgegaan van het aantal leerlingen dat ambulant werd begeleid in het reguliere BO/VO. Omdat het in sommige gevallen ook mogelijk was dat leerlingen met een handicap (bijvoorbeeld Syndroom van Down) zonder ambulante begeleiding naar het regulier onderwijs gingen (op basis van de regeling rechtstreekse instromers), wordt het aantal leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs voor invoering van LGF iets onderschat.

Uitgedrukt als percentage van de basisgeneratie (het totale aantal 4 t/m 12 jarigen voor het SO en AB BO en het aantal 13 t/m 18 jarigen voor VSO en AB VO) zien de deelnamepercentages er als volgt uit:

Tabel 2.

Percentage tov basisgeneratie*	2000	2005
SO	1.68%	1.94%
VSO	1.37%	2.07%
AB BO	0.34%	0.70%
AB VO	0.19%	0.53%

* basisgeneratie 4 t/m 12 jarigen in 2000 is 1 776 269, in 2005 1 796 697, de basisgeneratie 13 t/m 18 jarigen bedraagt in 2000 1 113 852 en in 2005 1 195 152.

Tot slot worden de ontwikkelingen geïndexeerd weergegeven, op basis van het absolute aantal en op basis van het relatieve deelnamepercentage. De deelnamegegevens in 2000 zijn op 100 gesteld.

Tabel 3.

Geïndexeerd	Absoluut aantal, 2000–2005		Percentage, 2002–2005	
SO	100	116	100	114
VSO	100	155	100	145
AB BO	100	210	100	208
AB VO	100	303	100	282

Al met al is sprake van forse groeicijfers, vooral in de deelname van het aantal leerlingen in het regulier onderwijs met een LGF/ rugzak in de periode van 2000 tot 2005. In onderstaande tabel worden de ontwikkelingen in absolute aantallen per clusters weergegeven.

Tabel 4.

	Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
SO	6 457	6 937	14 658	16 518	8 690	11 373
VSO	1 554	1 933	6 598	9 499	7 127	12 891
AB BO	3 085	3 216	2 470	4 859	457	4 564
AB VO	967	1 378	578	1 422	562	3 573
Totaal	12 063	13 464	24 304	32 298	16 836	32 401

De cijfers bevestigen het beeld dat de groei zich met name voordoet in cluster 4. Hierna wordt ingegaan op de ontwikkelingen en achtergronden per cluster. Voor een gedetailleerde analyse van de ontwikkelingen per cluster en per Regionaal expertisecentrum (REC) wil ik u verwijzen naar de notitie Ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs.

Ontwikkelingen in cluster 2

De deelname aan SO en VSO is in de onderzochte periode, over de onderwijssoorten heen relatief stabiel. Kijken we daarentegen gedetailleerd naar de ontwikkelingen in het aantal ambulant begeleide leerlingen dan is een grillig verloop in de deelnamecijfers te zien. In 2004 is er sprake van een opvallende daling in de deelname, waarna in 2005 weer een herstel in de deelname optreedt. Deze ontwikkeling hangt waarschijnlijk samen met de verplichte (her)indicering van de leerlingen die vooruitlopend op de invoering van LGF al ambulante begeleiding ontvingen in het regulier onderwijs. Conform de verwachting kwam een deel van deze leerlingen niet in aanmerking voor een LGF indicatie. Voorts kende cluster 2 de nodige aanloopproblemen in (het gebruik van) de criteria. Nadat de criteria zijn aangepast, is het aantal leerlingen weer toegenomen.

In het Advies 2005 gaat de LCTI in op de indicatiestelling voor cluster 2. De LCTI heeft een steekproef van 212 dossiers getrokken, en de oordelen van de Cvl's vergeleken met het eigen LCTI- oordeel. Bij dove leerlingen (Df) is in 75% van de dossiers sprake van overeenstemming tussen LCTI en CVI over het indicatiebesluit, voor slechthorende leerlingen (SH) bedraagt dit percentage 88% en voor leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden (ESM) is in 81% van de dossiers overeenstemming over het besluit. Uit het onderzoek naar de uitvoering van de indicatiestelling is naar voren gekomen dat:

- Zowel bij de indicaties voor meervoudig gehandicapte leerlingen Doof als de meervoudig gehandicapte leerlingen Slecht horend voldoen veel leerlingen niet aan de criteria;
- Het gebruik van de beredeneerde afwijking (baf) voor de onderwijssoorten SH en ESM erg hoog. Bij ESM is de LCTI van mening dat de baf in veel gevallen niet terecht is.

Op grond van de bevindingen van de LCTI blijkt dat verbetering van de indicatiestelling door de Commissies voor de indicatiestelling (Cvl's) mogelijk is. De LCTI is hierover in gesprek met de Cvl's van cluster 2. Dit heeft onder meer geleid tot de afspraak dat de LCTI een richtlijn zal uitbrengen voor het vaststellen van een spraaktaalstoornis bij een benedengemiddeld IQ. Wat betreft het percentage beredeneerde afwijkingen voor de onderwijssoort SH is de verwachting dat dit komend jaar

een stuk lager uitkomt als gevolg van de wijzigingen in de criteria die in de zomer 2005 zijn gerealiseerd, op grond waarvan ESM leerlingen in de VO leeftijd een SH indicatie kunnen krijgen.

Ondanks de aandachtspunten die zijn geformuleerd is het beeld dat de indicatiesystematiek voor cluster 2 functioneert. Uit de ervaringen tot nu toe blijkt dat daar waar tekortkomingen zijn, bijsturing mogelijk is.

Ontwikkelingen in cluster 3

In tabel 4. hebben we gezien dat de deelname over de gehele linie toeneemt. Dat geldt, met uitzondering van het SO aan langdurig zieke leerlingen ook wanneer wordt ingezoomd op de verschillende onderwijssoorten. Vooral in de groei van de ambulante begeleiding zijn wel verschillen tussen REC's te zien. In onderstaande tabel zijn de geïndexeerde ontwikkelingen voor de verschillende onderwijssoorten weergegeven.

Tabel 6.

	LG		LZ		ZMLK		MG (LG/ZMLK)	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
SO	100	106	100	87	100	113	100	149
VSO	100	104	100	170	100	143	100	428
AB BO	100	139	100	178	100	678	100	1 643
AB VO	100	204	100	291	100	2 600	–	–

Een aantal van deze cijfers behoeft verduidelijking, immers de groei van het aantal leerlingen met ambulante begeleiding in het ZMLK en MG lijkt enorm. Hoewel het aantal leerlingen is toegenomen, wordt het beeld vertekend door uit te gaan van geïndexeerde gegevens. In absolute aantallen ziet de groei er veel minder spectaculair uit. Zo is het aantal leerlingen met een ZMLK indicatie in het BO (AB BO) gestegen van 225 naar 1 526 leerlingen, in het VO van 5 naar 130 leerlingen en is het aantal MG leerlingen in het BO gegroeid van 7 naar 115.

Het aantal leerlingen met AB in het BO kent nog een tweede nuancering van de groei. Voor de vaststelling van het aantal leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs voor de invoering van LGF is uitgegaan van het aantal ambulante begeleide leerlingen. Dit waren leerlingen die tenminste een jaar in het speciaal onderwijs hadden gezeten. Zij kregen nog een jaar ambulante begeleiding in het regulier onderwijs. Voor leerlingen met Syndroom van Down (en later breder ZMLK) bestond echter ook de mogelijkheid om direct naar het regulier basisonderwijs te gaan, zonder begeleiding van het speciaal onderwijs. Deze leerlingen zijn niet meegenomen in de bovenstaande tabel op de peildatum in 2000. Deze leerlingen hebben echter inmiddels een rugzak en tellen dus wel mee in 2005. In 2000 waren ruim 600 leerlingen met Syndroom van Down ingeschreven in het regulier onderwijs, in 2003 ca. 700. Wanneer deze worden opgeteld bij de aantallen in 2000 (en 2003) dan is de groei van het ZMLK veel minder groot.

Per onderwijssoort wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen.

Lichamelijk gehandicapte leerlingen (LG)

Net als voor cluster 2, geldt voor de deelname aan het SO en VSO LG dat deze vrijwel stabiel is. Bij de rugzakleerlingen is echter sprake van groei met 39% in het basisonderwijs en zo'n 100% in het voortgezet onderwijs. Uit het dossieronderzoek van de LCTI blijkt dat in 68% van de dossiers,

naar mening van de LCTI terecht een positieve indicatie is afgegeven. De LCTI noemt dit percentage terecht «teleurstellend laag». Het blijkt dat er verschil van mening is over de interpretatie van de regelgeving inzake het vaststellen van de beperking in de onderwijsparticipatie en de ontoereikendheid van de reguliere zorg. Verderop kom ik nog terug op deze problematiek.

Langdurig zieke leerlingen (LZ)

De ontwikkeling in het (V)SO aan Langdurig zieke leerlingen laat een verschuiving zien van SO naar VSO, waarbij het absolute totaal aantal leerlingen vrijwel stabiel blijft. Een mogelijke verklaring hiervoor is de betere spreiding van VSO voorzieningen voor LZ leerlingen. Voor de invoering van LGF was het aantal scholen waar LZ leerlingen VSO onderwijs konden volgen beperkt. Leerlingen bleven hierdoor langer op SO scholen. Door de mogelijkheden van verbrede toelating en het inrichten van nevenvestigingen is het aantal VSO voorzieningen gestegen. Het aantal rugzakleerlingen groeit met 78% in het BO en met 190% in het VO. Het onderzoek van de LCTI naar de dossiers geeft vergelijkbare uitkomsten als bij het LG-onderwijs. Slechts in 65% van de dossiers onderschrijft de LCTI een positieve beschikking van de Cvl. De LCTI meent dat de Cvl's met name de criteria betreffende de beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikendheid van de reguliere zorg te soepel hanteren. Zoals aangegeven bij de bespreking van de onderwijssoort LG, kom ik hier later op terug.

Zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK)

De deelnamegroei in het (V)SO ZMLK is het grootst in het VSO ZMLK waar in 2005 ruim 2000 leerlingen meer deelnemen dan in het jaar 2000 (43% groei). Het SO stijgt in dezelfde periode met 7%. De groei in het VSO ZMLK kan voor een belangrijk deel worden verklaard door de langere verblijfsduur van leerlingen in het cluster 3 onderwijs. Uit de analyse van de verblijfsduur in Deel II van de notitie Ontwikkelingen blijkt dat de verblijfsduur met zo'n 20% is toegenomen. Leerlingen binnen cluster 3 maken relatief vaak de overstap van het SO naar het VSO, aldus de notitie (p.38). Op basis hiervan is er sprake van een autonome groei. Opnieuw blijkt dat de groei zich vooral manifesteert in het aantal rugzakleerlingen. Dit kan deels worden verklaard doordat de mogelijkheden om met AB naar het reguliere onderwijs te gaan voor de invoering van LGF beperkt waren. Bij tabel 6 wordt aangegeven dat de groei voor een groot deel verklaard kan worden doordat de leerlingen met Syndroom van Down die voorafgaand aan de invoering van LGF al in het regulier onderwijs zaten niet zijn meegenomen in de basisgegevens van 2000 omdat deze leerlingen niet ambulante werden begeleid.

De LCTI heeft op basis van een steekproef onderzocht in welke mate de dossiers aan de criteria voldoen. In 85% van de onderzochte dossiers komt de LCTI tot de conclusie dat de ZMLK indicatie terecht is gesteld. Voor de 15% waar er verschil van opvatting is, betreft dit de leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60–70. Bij deze categorie leerlingen blijkt vaak gebruik gemaakt te zijn van de mogelijkheid om beredeneerd af te wijken. De omvang van de groep leerlingen die binnen deze bandbreedte valt is zo'n 16%. De LCTI verwacht dat de omvang van het gebruik van de beredeneerde afwijking zal afnemen als gevolg van de aanpassing van de criteria per augustus 2005. Deze houdt in dat niet langer een bijkomende stoornis (in termen van DSM IV/ ICD-10) hoeft worden aangetoond. Wel moet bij een IQ tussen 60 en 70 aangetoond blijven worden dat sprake is van een geringe sociale redzaamheid, ontbrekende leervoorwaarden of een substantiële leerachterstand en ontoereikende mogelijkheden van de

reguliere zorgstructuur. Uit het onderzoek van de LCTI komend najaar, moet blijken of inderdaad minder indicaties zijn afgegeven op basis van beredeneerde afwijking.

Meervoudig gehandicapte leerlingen (MG)

In zowel het SO als het VSO is sprake van een flinke toename met respectievelijk 48% en 328%. Van het aantal leerlingen met een rugzak is bij tabel 5 reeds aangegeven dat de groei er spectaculair uitziet, maar dat deze het gevolg is van het lage absolute aantal leerlingen met een rugzak.

De LCTI heeft de dossiers onderzocht en constateert dat er 3 groepen MG leerlingen zijn die elk eenderde van het aantal geïndiceerde leerlingen vertegenwoordigt:

- Kinderen met een diepe stoornis in de intellectuele ontwikkeling;
- Kinderen met een ernstige stoornis in de intellectuele ontwikkeling in combinatie met bijkomende medische en/of gedragsproblemen;
- Kinderen met lichamelijke handicap in combinatie met een verstandelijke handicap (IQ <70).

Het overgrote deel van de leerlingen voldoet volgens de LCTI aan de criteria. In 86% van de dossiers is er overeenstemming tussen LCTI en Cvl's over de positieve oordelen wat betreft de toelaatbaarheid.

De groei van het aantal MG leerlingen in het (V)SO is naar verwachting voornamelijk een gevolg van de toenemende deelname aan het onderwijs van kinderen die voorheen alleen de Kinderdagcentra (KDC's) bezochten en niet ingeschreven stonden op een school. Daarnaast speelt ook de toename van het aantal voorzieningen voor (V)SO MG, als gevolg van de inrichting van nevenvestigingen en verbrede toelating een rol.

Samenvattend is een groot deel van de groei in cluster 3 het gevolg van autonome ontwikkelingen (meer en langere deelname van ZMLK en MG leerlingen aan het onderwijs). Bij de onderwijssoorten LG en LZ is er discussie of de groei van vooral het aantal rugzak leerlingen terecht is (zie verderop). Voor het ZMLK is er reden om de indicaties binnen de bandbreedte IQ 60–70 goed te blijven volgen in de komende periode.

Ontwikkelingen in cluster 4

Cluster 4 neemt duidelijk het grootste deel van de groei voor het gehele (V)SO en de leerlinggebonden financiering voor zijn rekening. Er is bijna sprake van een verdubbeling van het aantal deelnemers tussen 2000 en 2005. De groei is in de voortgezet onderwijsleeftijd groter dan in de basisonderwijsleeftijd. Kijkend naar absolute aantallen, dan kan worden geconstateerd dat in de leeftijd van 4 t/m 12 jaar de groei van het aantal rugzakleerlingen groter is dan de groei in het SO. In de leeftijdscategorie van 13 t/m 18 jarige doet zich echter de omgekeerde ontwikkeling voor. Daar is de groei in absolute aantallen van het VSO groter dan de groei van het aantal rugzakken. Procentueel is de groei van het aantal rugzakken het allergrootst: het gaat om een vertienvoudiging in het basisonderwijs en globaal een verzevenvoudiging in het voortgezet onderwijs. Hierbij geldt wel dat de hoge procentuele stijging mede het gevolg is door het lage aantal leerlingen dat vooruitlopend op de invoering van LGF met ambulante begeleiding in het reguliere onderwijs zat. Net als voor het ZMLK, geldt voor cluster 4 dat de mogelijkheden voor ambulante begeleiding voor invoering van LGF heel beperkt waren.

De groei van het aantal rugzakleerlingen is gemeten in oktober 2005. Sindsdien heeft de groei zich verder doorgezet. In juli 2006 is het aantal

rugzakken cluster 4 in het basisonderwijs (incl. speciaal basisonderwijs) verder gestegen naar ruim 7 500 en in het voortgezet onderwijs naar bijna 4 500.

Nadere analyse van de groei in cluster 4

Notitie Ontwikkelingen in het speciaal onderwijs

In de notitie Ontwikkelingen is nagegaan hoe de groei gespreid is over de REC's van cluster 4. Omdat de REC regio's verschillen naar grootte en aantal leerlingen wordt voor een zuivere vergelijking uitgegaan van het deelnamepercentage afgezet tegen de basisgeneratie van 4 t/m 12 jarigen voor het basisonderwijs en de 13 t/m 18 jarigen voor het voortgezet onderwijs. Naast de verschillen in omvang tussen de REC's is het vergelijken van REC's lastig omdat een groot deel van de deelname aan het (V)SO geregeld is op basis van zogenaamde residentiële plaatsen, waaronder bijvoorbeeld de plaatsen bij psychiatrische inrichtingen en Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's). Veel residentiële instellingen hebben een boven-regionale functie, zodat ook leerlingen uit andere regio's de scholen kunnen bezoeken en dus een zuivere vergelijking van regio's niet mogelijk is. In totaal zijn aan de cluster 4 scholen bijna 8 500 residentiële plaatsen toegekend. De REC's 4-3 (Oost-Nederland) en 4-4 (Gooi, Utrecht, Veluwe) hebben relatief veel plaatsen hebben omdat daar traditioneel veel residentiële instellingen gevestigd zijn.

Ondanks deze beperkingen blijkt dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de REC's wat betreft de deelname aan SO en VSO. Alle regio's groeien, maar sommige regio's sterker groeien dan andere. Voor de ambulante begeleiding, waar wel een zuivere vergelijking mogelijk is, is een zelfde ontwikkeling zichtbaar. Vanaf 2003 neemt de spreiding tussen de regio's sterk toe. Dit geldt zowel voor het aantal leerlingen in het (V)SO als het aantal rugzakken in BO en VO.

Uit de nadere analyse van de groeigegevens per regio blijkt verder:

- Een sterke samenhang tussen groei van de rugzakken in het BO en VO (groei van rugzakken in het BO gaat samen met groei rugzakken in het VO (figuur 20).
- Een hoog deelnamepercentage AB BO betekent niet dat het deelnamepercentage SO laag is. Er zijn nog behoorlijk wat regio's waarin beide deelnamepercentages (SO en rugzak) hoog zijn (figuur 21). Voor het VO is deze samenhang veel minder duidelijk.
- De figuren 25 en 26 laten de samenhang zien tussen deelname VSO en LWOO en deelname SO en speciaal basisonderwijs (SBO). Er blijkt geen duidelijke tendens uit de figuren. Wel blijkt uit figuur 26 enige samenhang tussen de groei van de deelname aan SO en AB BO en de afname van de deelname aan het SBO.

In deel II van de Notitie Ontwikkelingen is onderzocht in hoeverre de deelname aan cluster 4 samenhangt met regiokenmerken, zoals aantal uitkeringsgerechtigden, eenoudergezinnen, alloctonen en gegevens van justitie. Resultaat hiervan is dat de ontwikkeling over de tijd van genoemde regiokenmerken maar in zeer beperkte mate de waargenomen ontwikkeling van het deelnamepercentage in cluster 4 kan verklaren. Dat leidt tot de vraag waar de groei van het aantal cluster 4 geïndiceerde leerlingen dan vandaan komen. Wat is er aan de hand, welke gedragsproblemen leiden tot een positieve indicatie?

Een analyse van de indicatiebesluiten vormde ook onderdeel van het onderzoek naar de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs. Deel II van de notitie Ontwikkelingen geeft een analyse van de indicatiebesluiten die door de REC's cluster 4 zijn ingevoerd in Cvl-Net. Dit is het geautomati-

seerde registratiesysteem van de LCTI, waarin de Cvl's de indicatiebeslissing motiveren. Op het moment van onderzoek waren 19 012 beslissingen geregistreerd in het CVI-net (afgegeven tussen augustus 2003 tot maart 2006). Het gaat hierbij om nieuw afgegeven indicaties (herindicaties zijn buiten beschouwing gelaten). Uit de beschikbare gegevens bleek dat niet alle indicatiebesluiten (goed) door de Cvl's in het Cvl-Net zijn verwerkt en dat er grote verschillen zijn in het aantal geregistreerde beslissingen tussen REC's. Een goede analyse van de regionale verschillen in de indicatiestelling is hierdoor vrijwel onmogelijk. Duidelijk is dat er verschillen bestaan tussen regio's, maar beter ingevulde registraties zijn nodig om deze verschillen goed te beoordelen. Dit betekent ook dat de overdracht van de registratie in het Cvl-Net sneller moet. Ik kom hier later nog op terug.

Bij de nu volgende weergave van de resultaten van analyse van het Cvl-Net dient rekening te worden gehouden met bovenstaande beperkingen.

- Van de 19 012 beslissingen is 3% negatief, 72% positief op basis van de criteria en 24% positief op basis van de mogelijkheid tot beredeneerde afwijking (bij 1% is de beslissing niet ingevuld).
- Bij 31% van de besluiten is er geen informatie over de aard van de problematiek (bij 16% hiervan blijkt geen DSM IV-classificatie aanwezig te zijn en bij 15% is niets ingevuld). In de meeste van dit soort gevallen is besloten tot beredeneerde afwijking.
- De indicaties op basis van stoornissen in het autistisch spectrum tellen op tot 36% (PDD-NOS 23%, Autisme 8% en Asperger 5%). De overige indicaties zijn gemotiveerd op basis van uitblijven resultaat jeugdhulpverlening, aandachtstekort met hyperactiviteit, overige DSM-IV, (oppositie)ele gedragsstoornis, en reactieve hechtingsstoornis.

Onderzoeken naar de groei in cluster 4, uitgevoerd door de LCTI

Ook de LCTI heeft zich gebogen over de groei van het aantal indicaties in cluster 4 en daarover gerapporteerd in het Advies 2005. Eerder heeft de LCTI al de notitie Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4 uitgebracht (Kamerstukken 2005/06, 27 728, nr. 87). Recent heeft de LCTI het rapport «De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen» uitgebracht. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de resultaten van de verschillende onderzoeken.

In de notitie Kanttekeningen bij de deelname aan cluster 4 geeft de LCTI aan dat de groei in cluster 4 het gevolg is van een complex van interacterende factoren. Gesteld wordt dat de resultaten van de verkenning onvoldoende basis bieden om maatregelen te treffen, daarvoor is nader onderzoek nodig. Zoals in de eerder genoemde brief van 30 november 2005 aan de Tweede Kamer is gemeld, is gehoor gegeven aan dit advies. Naast een vervolgonderzoek door de LCTI zijn onderzoeken uitgezet bij het BOPO (Nederlands- Vlaamse vergelijking) en het onderzoek naar de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs.

In het Advies op basis van het (dossier)onderzoek van de indicaties afgegeven in het schooljaar 2004/ 05 gaat de LCTI nader in op de indicatiestelling cluster 4 en de mogelijkheden om tot beheersing van de groei in dit cluster te komen. Geconstateerd wordt dat voor het overgrote deel van de geïndiceerde leerlingen hulp nodig is. In bijna 90% van de ingestuurde dossiers deelt de LCTI het positieve indicatiebesluit van de Cvl. Dat sprake is van gedragsproblemen bij de leerlingen is dan ook niet in discussie. Wel in discussie is de vraag of de gedragsproblemen dusdanig ernstig zijn dat een cluster 4 indicatie (en dus toekenning van een rugzak/plaatsing in het (V)SO) terecht is.

Op dit punt benoemt de LCTI verschillende aspecten:

- Voor een deel van de leerlingen zou men liever eerst observatie-plaatsing willen.
- Niet alle leerlingen zouden voor een rugzak van 3 jaar in aanmerking hoeven te komen.
- De omvang van de rugzak zou gedifferentieerder kunnen zijn.
- Het blijkt dat het criterium «ontoereikende zorg binnen het regulier onderwijs», lastig te beoordelen valt omdat de reikwijdte van de zorg zo verschilt per school.
- Cvl's voelen zich blijkbaar voor het blok gesteld als de reguliere school aangeeft dat de gedragsproblematiek te zwaar is: meer duidelijkheid over welke zorg van een school verwacht mag worden is zeer gewenst.
- De beschrijving van de gedragsstoornis volgens de DSMIV- systematiek geeft in de praktijk problemen. Gedragswetenschappers hebben er problemen mee om kinderen op (zeer) jonge leeftijd al te classificeren.

In het onderzoek «De groei van de deelname aan cluster 4» is aan deskundigen in het veld gevraagd naar hun opvattingen over de oorzaken en de achtergronden van de groei van cluster 4 en naar hun ideeën over groei-beperkende maatregelen. De gesprekken vonden plaats in de vorm van een expertmeeting. In totaal zijn acht REC-regio's geselecteerd omdat zij een hoog of juist laag deelnamepercentage hebben. Per regio zijn deelnemers uitgenodigd vanuit het regulier (speciaal) basisonderwijs, vanuit het reguliere voortgezet onderwijs, LWOO en PRO, vanuit schoolbegeleiding/jeugdzorg, deelnemers met ervaring met ambulante begeleiding en deelnemers vanuit de Cvl.

Als belangrijkste oorzaak van de groei van cluster 4 komt naar voren het zogenoemde «drempelverlagende effect van de invoering van LGF». Daarmee wordt bedoeld dat ambulante begeleiding in combinatie met extra zorg vanuit de eigen school minder ingrijpend is dan het bezoeken van een speciale school voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De invoering van de rugzak is daardoor drempelverlagend. Verder noemt men als belangrijke oorzaken de toename van diagnostische kennis en maatschappelijke verschuivingen, zoals veranderende opvoedingspatronen, wijzigingen in de rol van het gezin, de komst van andere normen en waarden. In het tweede deel van de bijeenkomsten stonden de groei-beperkende maatregelen centraal. Buiten het gegeven dat hiervoor vaak weinig ruimte was omdat het eerste deel veel tijd in beslag nam, meldt de LCTI hierover dat veel deelnemers zich stoorden aan dit onderwerp. Van de vijf besproken maatregelen werd één voorstel minder negatief gepercipieerd dan de andere: budgettaire differentiatie bij toekenning van de rugzak (zie verder p. 31 en verder van het LCTI rapport).

Nederlands- Vlaamse vergelijking naar de toename van leerlingen met gedragsproblemen

In de rapportage over de Nederlands- Vlaamse vergelijking, uitgevoerd onder regie van de BOPO worden internationale studies aangehaald die uitwijzen dat er over het algemeen geen substantiële stijging van het aantal kinderen en jongeren met gedragsproblemen is waar te nemen in de bevolking. Hierbij wordt een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo zijn de meeste studies gebaseerd op een vorm van rapportering (d.w.z. dat gedragsproblemen worden gerapporteerd door ouders, leerkrachten, jongeren of andere direct betrokkenen). Sommige andere onderzoeken naar trends in specifieke problemen bij kinderen en jongeren leiden tot andere uitkomsten. Studies naar specifieke problemen bij kinderen en jongeren, zoals ADHD, autismespectrumstoornissen en jeugddelinquentie laten internationaal significante toename zien van het aantal diagnoses. Voorts zeggen de studies naar tijdseffecten weinig of niets over de behoefte aan professionele hulp bij ouders, leerkrachten of andere opvoe-

ders die te maken hebben met kinderen die ernstige gedragsproblemen vertonen.

De onderzoekers wijzen erop dat gedragsproblemen zich voordoen in interacties met anderen en dus interactieproblemen zijn. Het huidige beleid maakt het voor scholen relatief gemakkelijk om gedragsproblemen louter als kindproblemen te zien, het interactionele karakter ervan te negeren en zichzelf te ontslaan van de verantwoordelijkheid er binnen het gewone zorgcircuit wat aan te doen. Onderzoek in Vlaanderen wijst uit dat handelingsverlegenheid van leerkrachten ten aanzien van gedragsproblemen veranderbaar is wanneer zij worden begeleid in het zoeken naar aanpakmogelijkheden en voldoende steun krijgen bij de uitvoering in de klas. Ook in de schoolorganisatie dient er systematisch aandacht voor de aanpak van gedragsproblemen te zijn. De draagkracht van scholen is niet onbeperkt, maar het zorgpotentieel van scholen kan wel in kaart gebracht worden en bewaakt.

Een ander aspect waar de onderzoekers op wijzen zijn de problemen inzake de praktijk van de indicatiestelling. In de huidige indicatiesystematiek wordt naar mening van de onderzoekers een cruciale stap overgeslagen: de verklaringsanalyse. Hierin wordt nagegaan welke factoren de gedragsproblemen verklaren en in stand houden, van de context en van de bevorderende en protectieve factoren die hierin aanwezig zijn. Vervolgens kan worden nagegaan welke begeleiding het best past bij het kind met dit probleem in deze situatie. Zonder voorafgaande verklaringsanalyse wordt diagnostiek uitgehouden tot «afvinken» met het oog op de indicatie die tot verwijzing of een leerlinggebonden budget leidt. Bij de verklaringsanalyse dienen niet enkel kind kenmerken, maar ook het gewenste zorgniveau en de zorgmogelijkheden van de reguliere school betrokken te worden. Er zouden «filters» ingebouwd kunnen worden waarbij toekenning van extra budgetten afhankelijk wordt van voorafgaande handelingsplanning en aantoonbare aanpassingen in het onderwijsaanbod van de reguliere school.

De financieringssystematiek is een andere invalshoek van waaruit de groei van het aantal leerlingen met een cluster 4 indicatie wordt besproken. Uitgegaan wordt van de theorie waarin financieringsmodellen worden verdeeld in input, throughput en output modellen. Duidelijk moge zijn dat alle modellen voor- en nadelen kennen en dat de drie modellen verschillende vormen van strategisch gedrag opleveren (zie pag. 11 en verder van de Nederlands- Vlaamse vergelijking). Het Nederlandse stelsel kent een inputfinanciering: voor elke leerling die wordt geïndiceerd, worden aanvullende middelen toegekend. Analyse van dit model leidt tot de conclusie van de onderzoekers dat het Nederlandse model niet in staat is de uitgaven in de hand te houden.

Conclusies analyse cluster 4

De geschetste achtergronden van de groei binnen cluster 4 brengen mij tot volgende bevindingen:

1. Dat er sprake is van toename van het aantal leerlingen waarbij gedragsproblemen worden benoemd is duidelijk. Een groot aantal factoren speelt hierin een rol: verbetering diagnostische kennis, toegenomen complexiteit van de samenleving, strategisch gedrag, het drempelverlagende effect van LGF, vermindering van de tolerantie van gedragsproblemen in het onderwijs (en de maatschappij). Echter onduidelijk is welk aandeel deze factoren afzonderlijk hebben in de groei van cluster 4. De onderzoeken geven hier geen antwoord op.
2. De volgende vraag die kan worden gesteld is of alle gesignaleerde problemen dermate ernstig zijn dat deze een cluster- 4 indicatie recht-

vaardigen. De toename van het aantal cluster 4 leerlingen gaat samen met een afname van de SBO populatie. Echter of het hier om een causaal verband gaat en sprake is van communicerende vaten wordt in voorliggende onderzoeken niet geconcludeerd. Mogelijk neemt de duurdere tweedelijs voorziening (LGF) de taken van de eerstelijsvoorzieningen (SBO/LWOO) over. Hoewel dit niet direct kan worden geconcludeerd op basis van de gegevens die er nu liggen, roept dit wel de vraag op of de eerste- en tweedelijs voorzieningen voldoende op elkaar zijn afgestemd.

3. Het stoorniscriterium lijkt een dominante rol in de indicatiestelling te spelen. Echter, in de criteria is neergelegd dat naast de stoornis ook sprake moet zijn van «ontoereikende zorg» in het regulier onderwijs en van een «beperking in de onderwijsparticipatie». Dit impliceert dat medici en gedragsdeskundigen die niet weten hoe het kind op school presteert niet zonder meer kunnen adviseren een rugzak aan te vragen.
4. Wat betreft de indicatiestelling kan worden gesteld dat indertijd scherpe criteria zijn afgesproken waaraan een indicatie moet voldoen. Deze criteria liggen vast in de Regeling Indicatiecriteria. Het moet gaan om een ernstige psychische stoornis, (a), die zich ook buiten school manifesteert; (b), waarbij sprake is van een ernstige structurele beperking in de onderwijsparticipatie, en; (c) waarbij de zorg vanuit het regulier onderwijs onvoldoende effect heeft. De verwachting was dat met deze scherpe criteria zouden resulteren in een beheersbare ontwikkeling van het aantal leerlingen in cluster 4. Deze verwachting is echter niet uitgekomen.
5. Voorts blijkt uit de analyse van de LCTI dat de uitvoering van de indicatiestelling op een aantal punten (met name de ontoereikende zorg in het reguliere onderwijs en de beperking in de onderwijsparticipatie) verbetering behoeft.
6. De grote verschillen tussen (REC) regio's wat betreft de deelnamepercentages (V)SO en AB kunnen niet uit objectieve factoren worden verklaard. In het onderzoek van de LCTI in acht regio's wordt een drempelverlagende werking van LGF gesignaleerd, die een aanzuigende werking heeft. Hoe groot de aanzuigende werking is, hoe REC's en Cvl's hiermee omgaan wordt uit de beschikbare gegevens niet duidelijk.
7. De sterke groei van het cluster 4 onderwijs leidt in de praktijk voor de REC's tot grote uitvoeringsproblemen, bijvoorbeeld waar het gaat om het werven van goed personeel of de inrichting van passende onderwijshuisvesting. Daarmee staat de kwaliteit van de geboden speciale zorg onder druk.

Al met al is er sprake van een forse groei van het aantal geïndiceerde leerlingen. In totaal leidt de groei van het aantal leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs tussen 1 augustus 2005 en 1 augustus 2006 tot een extra uitgave van € 73 mln., waarvan € 45 mln. naar cluster 4 leerlingen gaat. De groei van het (V)SO in dezelfde periode leidt tot een extra uitgave van € 41 mln. Hiervan gaat € 24 mln. naar cluster 4.

Destijds, met de invoering van LGF is de verwachting uitgesproken dat sprake zou zijn van een beheersbare leerling-ontwikkeling, daar zijn de criteria op geformuleerd. Naast de verwachting dat de criteria zouden leiden tot een consolidatie van het aantal leerlingen, was de idee dat bij een eventuele stijging van het aantal leerlingen deze geduid zou kunnen worden. Immers, in tegenstelling tot voor de invoering van LGF worden leerling-dossiers opgebouwd waarin de indicatie voor de leerling wordt gemotiveerd. Het was dan ook mogelijk een openeinde systematiek voor de bekostiging te realiseren. De groei die zich nu voordoet is echter niet te verantwoorden op basis van de dossiers: dossiers zijn niet compleet en criteria worden onvoldoende zichtbaar toegepast. De verhouding tussen de eerste en de tweede lijn dreigt uit evenwicht te raken. Kortom, er is

sprake van een onwenselijke situatie, ook voor het (V)SO zelf. De constante druk op uitbreiden van de school, het vinden van voldoende (gekwaliceerd) personeel en huisvesting is lastig en leidt tot wachtlijsten. Duidelijk is dat een betere beheersing van de ontwikkeling noodzakelijk is.

Beheersing van de ontwikkelingen

In de verschillende rapporten over de groei in cluster 4 worden voorstellen gedaan om tot een betere beheersing van de leerling-ontwikkeling te komen. In deze paragraaf wordt ingegaan op voorstellen die op korte termijn kunnen bijdragen aan een betere beheersing van de ontwikkelingen. Daarnaast wordt een aantal scenario's geschetst die zijn voorgesteld in de onderzoeken maar die nadere uitwerking vergen voordat daarover besluitvorming kan plaatsvinden. Uiteraard kan een volgend kabinet ook kiezen voor uitwerking van andere maatregelen.

1. Striktere uitvoering indicatiestelling

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat teveel dossiers niet op orde zijn. De beredeneerde afwijking wordt veel meer gebruikt dan verwacht en de regionale verschillen zijn (te) groot en niet te verklaren. De eerste actie die hier uit volgt is dat de uitvoering van de indicatiestelling beter moet:

- a. het dossier moet op orde zijn, anders geen indicatie;
- b. scherper toezicht: waar nodig aanwijzing geven;

Ad. a.

Alleen wanneer de indicatiedossiers op orde zijn kan worden beoordeeld of een eventuele groei van het aantal leerlingen het gevolg is van autonome ontwikkelingen. Wanneer dossiers niet compleet zijn, of onvoldoende informatie bevatten om een oordeel te geven over het indicatieverzoek, moet het dossier terug worden gestuurd. Dit geldt overigens niet alleen voor cluster 4, maar ook voor de clusters 2 en 3. Hoewel dit kan leiden tot een gevoel van extra bureaucratie, ben ik van mening dat het hier gaat om zorgvuldige en correcte uitvoeren van de regelgeving. Zonder zorgvuldige indicatiestelling ondergraaft het stelsel zich.

Ad. b.

De uitvoering van de indicatiestelling moet dus beter. Of de uitvoering ook daadwerkelijk verbetert moet worden gecontroleerd, het toezicht moet dan ook worden verbeterd. Ook hiervoor geldt dat de verscherping van het toezicht ook voor de andere clusters van toepassing is. Vorig jaar heeft de Kamer een kamerbreed gesteunde motie ingediend waarin wordt verzocht de LCTI op te heffen. In antwoord hierop heb ik voorgesteld de toezichtstaak te behouden en te beleggen bij de inspectie voor het onderwijs. In juni vorig jaar heeft u daarmee ingestemd. Het streven was de wetswijziging die daarvoor nodig is per 1 augustus 2006 te realiseren. Deze datum is echter niet gehaald. Verwachting is nu dat het toezicht op de uitvoering van de indicatiestelling per 1 augustus 2007 kan worden uitgevoerd door de inspectie. Al met al is de positie van de LCTI door alle ontwikkelingen verzwakt. In deze brief wil ik benadrukken dat, zolang de wetswijziging niet is gerealiseerd, de LCTI verantwoordelijk is voor het toezicht op de indicatiestelling. Over de verscherping van het toezicht ben ik in overleg met de LCTI. Bij de bespreking van de notitie over de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs is naar voren gekomen dat het CvI-Net niet door alle CvI's goed en tijd wordt ingevuld. Voor de goede uitvoering van het toezicht is het cruciaal dat het CvI-Net goed en tijdig wordt ingevuld. De aanpassingen in het CvI-Net maken dat ook mogelijk. De kinderziekten waar het systeem in het begin mee heeft gekampt, zijn opgelost. Ik verwacht dan ook dat de CvI's het CvI-Net snel en correct gebruiken. De LCTI zal ik vragen scherp in de gaten te houden

of het Cvl-Net tijdig en compleet wordt ingevuld en vragen zonodig maatregelen te treffen.

In het verlengde van de punten a en b ligt dat de criteria die worden gehanteerd bij de indicatiestelling duidelijk moeten zijn. Uit het onderzoek van de LCTI blijkt dat Cvl's verschillend omgaan met het criterium ontoereikende zorg in het onderwijs. Dit wijst erop dat dit criterium onvoldoende helder is. Naar aanleiding hiervan heeft de LCTI in mei 2006 de Cvl's een brief gestuurd waarin een verduidelijking wordt gegeven van het criterium «ontoereikende zorg», en hoe dat te beoordelen. Gemeld wordt dat de LCTI de dossiers op dit punt strenger zal gaan controleren. De komende periode moet blijken of deze brief voldoende effect heeft of dat een aanvullende actie nodig is.

Voorts komt in het advies van de LCTI naar voren dat het criterium «beperking in de onderwijsparticipatie» («bop») vaak onvoldoende wordt onderbouwd. Deels kan dit worden verklaard door professionals (gedragdeskundigen, artsen, etc) die in het rapport met de diagnosestelling aan de ouders adviseren een rugzak aan te vragen. Zonder kennis over de wijze waarop het kind op school functioneert, kan een professional een dergelijk advies niet doen. Voorwaarde voor een indicatie is immers dat naast de handicap/ stoornis ook sprake is van een «bop». De LCTI heeft regelmatig overleg met de beroepsgroepen en ik heb gevraagd beschreven punt daar te agenderen.

Primair moeten Cvl's toetsen of sprake is van een «bop»: is dit goed onderbouwd. Een verklaring van een professional is niet voldoende. Ik heb aan de LCTI gevraagd of zij kan nagaan of dit onderdeel van de criteria voldoende duidelijk is voor de scholen of dat nadere concretisering nodig is.

2. Versterken draagkracht van de reguliere scholen

Gedragsproblemen zijn in hoge mate een subjectief gegeven. Zoals in de Nederlands/ Vlaamse vergelijking wordt aangegeven, gaat het bovendien om een interactieprobleem. Aangegeven is dat de draagkracht van scholen en leerkrachten verbeterd kan worden. Onderzoek in Vlaanderen heeft dat ook aangetoond. Ik vind dit een belangrijk punt en een aantal ontwikkelingen is in gang gezet die naar mijn idee kunnen bijdragen aan de vergroting van de draagkracht van scholen:

- Gedragswerk: Een project om de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen te verbeteren. Aan de hand van een overzicht met leerlingen die buiten de boot (dreigen te) vallen wordt met betrokkenen in een regio gezocht naar concrete oplossingen voor deze leerlingen, en voor structurele oplossingen. Dit gebeurt allemaal op basis van huidige regelgeving en financieringsstromen. Voorbeelden en modellen voor oplossingen en samenwerking worden via de website, en actief via nieuwsbrieven verspreid (www.gedragswerk.nl).
- ZioS/ ZAT's: In het kader van Jong zijn zorg adviesteams (ZAT's) ingericht om tot een betere afstemming van de zorg in en om de school (ZioS) te komen. Bedoeling is dat deze netwerken leiden tot een vergroting van de draagkracht van scholen en leerkrachten. Door snel passende hulp in te schakelen kan worden voorkomen dat problemen escaleren.
- Vernieuwing van de zorgstructuren/ Passend Onderwijs: in februari hebben wij gesproken over de hoofdlijnen voor de Vernieuwing van de zorgstructuren, tegenwoordig beter bekend als «Passend onderwijs». De samenwerking tussen regulier- en speciaal onderwijs, de uitwisseling van expertise en het zoeken naar flexibele onderwijsarrangementen, allemaal met het doel te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen staan in die vernieuwing centraal. Eén dezer dagen ontvangt u van mij de notitie met de resultaten van de uitwerking van

de hoofdlijnen in het afgelopen half jaar en de voorstellen voor het vervolgtraject.

Deze ontwikkelingen naar meer samenwerking, naar een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen vormen de organisatorische basis om de draagkracht van de scholen te vergroten. Zoals we weten uit de rapportages van de inspectie, is de zorg voor leerlingen in de klas in veel gevallen nog onvoldoende. In de komende periode zal de aandacht dan ook moeten worden verbreed van de organisatorische structuur naar de inhoud. De ontwikkelingen gelden voor alle scholen: alle scholen moeten daar aan meedoen. Bij de indicatiestelling en de afstemming tussen de eerste- en tweedelijns voorzieningen, waar ik zo nog op terug kom wil ik dan ook bezien op welke wijze de inzet van de school kan worden meegenomen. Daarbij moet ook worden meegenomen wat de mogelijkheden zijn indien scholen zich onttrekken aan hun verantwoordelijkheden.

De mate waarin de maatregelen die onder 1 staan beschreven effectief zullen zijn is onzeker waar het gaat om een structureel betere beheersing van de leerling-ontwikkeling te realiseren. Voor de korte termijn verwacht ik echter dat deze een bijdrage kunnen leveren. Het gaat om maatregelen die direct uitgevoerd kunnen worden. Bovendien, kan meer informatie over de kenmerken van leerlingen met een indicatie bijdragen aan de beoordeling welk deel van de groei autonoom is te verklaren. Voor punt 2, het versterken van de draagkracht van de scholen geldt dat dat iets is waar we structureel aan moeten blijven werken. Alleen op die manier kan passend onderwijs voor alle leerlingen worden gerealiseerd.

Een deel van de onderzoekers is pessimistisch over de mogelijkheden de indicatiesystematiek aan te passen. Gelet hierop bestaat een reële mogelijkheid dat bovenstaande maatregelen onvoldoende effect hebben. Het is daarom wenselijk een aantal zwaardere maatregelen voor te bereiden. In de verschillende onderzoeken worden hiertoe voorstellen gedaan. Zo stelt de LCTI voor te gaan variëren in de indicatietermijnen en in de omvang van de rugzak en wordt in de Nederlands- Vlaamse vergelijking voorgesteld over te stappen op een throughput financiering. Het gaat daarbij om voorstellen op hoofdlijnen. Naar mijn idee is een nadere uitwerking van de voorstellen dan ook noodzakelijk voordat besluitvorming kan plaatsvinden. Onderstaande voorstellen worden komende periode, in overleg met het onderwijsveld nader uitgewerkt.

3. Variëren in de indicatietermijnen en in de hoogte van de LGF

De LCTI stelt voor meer variatie aan te brengen in de indicatietermijnen en in de hoogte van de LGF. Zo zou de indicatie voor jonge kinderen en voor leerlingen met PDD/NOS en andere aan autisme verwante stoornissen in een aantal gevallen korter kunnen. Voorts zou niet voor alle leerlingen de huidige omvang van het leerlinggebonden budget nodig zijn. Bij de uitwerking van dit voorstel wil ik naast de LCTI ook ambulant begeleiders betrekken. Zij hebben immers veel ervaring van de problematiek van verschillende leerlingen en inzicht in mate waarin begeleiding nodig is. Graag wil ik weten hoe de criteria eruit komen te zien wanneer meer wordt gedifferentieerd. Bij de uitwerking dient rekening gehouden te worden met de opmerkingen die zijn gemaakt in de NederlandsVlaamse vergelijking (het ontbreken van een verklarende analyse in de huidige systematiek en het voorstel met «filters» te gaan werken).

In aanvulling op het advies van de LCTI, wil ik nog twee zaken laten onderzoeken. Allereerst de beredeneerde afwijking. Graag wil ik antwoord op de vraag of de mogelijkheid van de beredeneerde afwijking overeind moet blijven. Indien het antwoord hierop ja is, zal duidelijk moeten worden gemaakt wanneer de beredeneerde afwijking mag worden gebruikt. Ten

tweede wil ik laten onderzoeken de afstemming van de eerstelijns voorzieningen (SBO, LWOO en PRO) en de tweedelijns voorziening ((V)SO/ LGF) meenemen. In het bijzonder de verhouding LGF/ SBO. In het oorspronkelijke wetsvoorstel LGF was inschrijving van LGF leerlingen in het SBO niet mogelijk. Via amendement is dit alsnog gerealiseerd. De inzet was toen: in bijzondere gevallen moet plaatsing in het SBO mogelijk zijn. Geregeld is daarom dat scholen moeten motiveren waarom plaatsing in het SBO noodzakelijk is. Gelet hierop, is de omvang van de LGF in tegenstelling tot in het VO niet gecorrigeerd voor de zorgmiddelen die al beschikbaar zijn in het SBO. Wel is in het overleg met de Tweede Kamer destijds aangegeven dat, indien het aantal leerlingen sterk zou stijgen de rugzak lager kan worden vastgesteld. In artikel 70a, zesde lid, van de WPO is dan ook vastgelegd dat bij rugzak in het SBO bij AMvB lager kan worden vastgesteld dan bij plaatsing in het reguliere basisonderwijs. Hieraan wil ik uitvoering geven.

De motivering voor plaatsing in het SBO is over het algemeen zwak. Voorts neemt het aantal leerlingen met een LGF in het SBO sterk toe. In juni 2006 zaten 1944 leerlingen met een LGF in het SBO waarvan de helft cluster 4 leerlingen. In juni vorig jaar waren dat nog 1156 leerlingen. Ik wil weten op welke wijze uitvoering gegeven kan worden aan genoemd artikel in de WPO. Dit betekent dat duidelijk moet zijn voor welke leerlingen en in welke mate de LGF gecorrigeerd moet worden voor de zorgmiddelen die al in het SBO aanwezig zijn.

Naast de afstemming met de eerstelijnsvoorzieningen, als hierboven beschreven, is een belangrijk onderdeel van de uitwerking van wijzigingen in de criteria de beoordeling wat de verwachte effecten zijn van de herziening van de indicatiestelling. Leiden deze tot een betere beheersing van de systematiek? Hoeveel leerlingen komen in aanmerking voor welke indicatie? Leiden de maatregelen niet tot een (sterke) toename van de administratieve lasten?

Het voordeel van deze maatregel is dat uit het onderzoek van de LCTI blijkt dat hiervoor (enig) draagvlak bestaat in het veld. Zoals al eerder aangegeven, blijkt anderzijds uit de Nederlands- Vlaamse vergelijking dat gedragsproblemen subjectief zijn en het daardoor lastig is te komen tot een indicatiestelling die objectief en onafhankelijk is vast te stellen, zoals bij LGF wordt nagestreefd. Volgens genoemd onderzoek leidt het bijstellen van de systematiek niet tot een structurele oplossing. Gelet hierop, wil ik ook een verdergaande maatregel nader uitwerken.

4. «Throughput» financiering

In de Nederlands- Vlaamse vergelijking wordt gesteld dat de zogenaamde inputfinanciering die het Nederlandse systeem kenmerkt, een belangrijke bijdrage levert aan de groei van het aantal leerlingen. Voorgesteld wordt om een throughputfinanciering te realiseren. In tegenstelling tot de huidige situatie waarin voor elke leerling een budget volgt, zou vooraf het budget moeten worden vastgesteld waarna de verdeling van middelen op een lager niveau vorm moet krijgen. Overwegende de ontwikkelingen in cluster 4 wordt voorgesteld deze maatregel, in overleg met het onderwijsveld nader uit te werken voor de LGF voor cluster 4. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zou de op te openende systematiek kunnen blijven bestaan. Belangrijk bij de uitwerking is, op welke wijze een dergelijke systematiek rekening houdt met autonome ontwikkelingen. Uit de onderzoeken blijkt dat in ieder geval een deel van de groei wordt veroorzaakt door autonome ontwikkelingen. De uitwerking moet antwoord geven op de vertaling van autonome ontwikkelingen bij de vaststelling van het macrobudget. Net als de onder punt 3 beschreven variant, geldt ook voor dit scenario dat effecten van de maatregel in een meerjarig budgettair kader moeten worden vertaald. Voor de uitwerking stel ik het volgende voor.

De rugzakfinanciering bestaat nu uit twee componenten. Een deel voor de reguliere school en een deel dat wordt herbested bij de speciale scholen van de REC's cluster 4. Aansluitend bij de ontwikkelingen in het kader van de Vernieuwing van de zorgstructuren/ passend onderwijs, worden de middelen voor de reguliere scholen toegevoegd aan de zorgmiddelen voor de samenwerkingsverbanden WSNS en VO (inclusief HAVO en VWO). Hiermee wordt de zorgcapaciteit van (de samenwerkingsverbanden in) het reguliere onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen versterkt. De samenwerkingsverbanden bezien op welke wijze de middelen het beste ingezet kunnen worden, zodat uit het uitgangspunt passend onderwijs voor elke leerling wordt gerealiseerd (conform de zorgplicht die in het kader van de Vernieuwing van de zorgstructuren/ passend onderwijs wordt voorgesteld).

De middelen die nu worden toegekend aan het (V)SO voor ambulante begeleiding worden, in dit scenario toegekend aan de REC's cluster 4. De REC's krijgen de opdracht om met deze middelen de scholen in de samenwerkingsverbanden te begeleiden bij de opvang van kinderen met gedragsproblemen. Het accent ligt zoveel mogelijk op preventieve begeleiding waardoor de zorgcapaciteit van de reguliere scholen zoveel mogelijk wordt versterkt. Voorts is het bij de uitwerking van belang dat wordt aangegeven hoe een effectieve inzet van ambulant begeleiders kan worden bereikt, zodat de reistijd en overhead van ambulante begeleiding worden beperkt. Dit sluit aan bij het voorstel in de Nederlands- Vlaamse vergelijking waarin wordt gesteld dat de handelingsbekwaamheid van leerkrachten kan worden vergroot indien zij bij de uitvoering worden ondersteund. Reguliere scholen kunnen bij het REC om ondersteuning voor leerlingen (en leerkrachten) verzoeken. Het REC stelt een onderzoek in op de school en zal op basis daarvan adviezen geven en indien noodzakelijk de leerkracht en de leerling in de reguliere setting begeleiden. Tot slot, dient bij de uitwerking ook aandacht te zijn voor de toelating tot het (V)SO. De vraag onder welke voorwaarden plaatsing in het (V)SO mogelijk is, moet worden beantwoord. Aangegeven moet worden op welke wijze wordt voorkomen dat voorgestelde uitwerking niet leidt tot extra druk op het (V)SO cluster 4 of het onderwijs in de andere clusters. Mocht uit deze uitwerking blijken dat het niet mogelijk is enerzijds voor cluster 4 een vorm van budgettering te introduceren en daarnaast een openeinde systematiek overeind te houden, dan moet in de uitwerking ook de budgettering voor het(V)SO cluster 4 worden meegenomen.

Een uitwerking als hier beschreven kan leiden tot druk op de REC's om begeleiding. Om dit te ondervangen, is het van belang dat de samenwerking tussen regulier onderwijs (inclusief de samenwerkingsverbanden) en de REC's met de scholen voor (V)SO versterkt wordt. Dit is ook in lijn met de ontwikkelingen in het kader van de Vernieuwing van de zorgstructuren/ passend onderwijs. Ook het eerder genoemde project Gedragswerk is gericht op een verbetering van de samenwerking rondom leerlingen met gedragsproblemen.

De kans bestaat dat de beschreven maatregel wordt gelezen als een verzwakking van de positie van de ouders. Met LGF hebben zij «een stem» gekregen richting de reguliere school waar het gaat om het onderwijs aan hun geïndiceerde kind. Echter, eveneens binnen het kader van de Vernieuwing van de zorgstructuren/ passend onderwijs wordt gewerkt aan de versterking van de positie van de ouders. Via die weg kan bereikt worden dat de positie van alle ouders wordt versterkt. Uitgangspunt daarbij is dat de school na overleg met de ouders een passend onderwijsprogramma ontwikkelt. De ouders kunnen vervolgens beoordelen (al dan niet met ondersteuning) of zij instemmen met het programma en hun kind inschrijven op de school. Wat betreft de bredere versterking van de positie van ouders als geheel geldt dat de WMS hiertoe mogelijkheden biedt. Op

de versterking van de positie van de ouders kom ik uitgebreid terug in de notitie over de uitwerking van de Vernieuwing van de zorgstructuren in het afgelopen half jaar die u in de eerste week van september kunt verwachten.

Het voorstel in de Nederlands- Vlaamse vergelijking betekent een wijziging van de huidige systematiek, waarvoor wetswijziging noodzakelijk is. Dit betekent dat het tenminste anderhalf jaar duurt dat een dergelijke maatregel kan worden ingevoerd. Zoals gezegd, is naar mijn mening eerst een nadere uitwerking nodig voordat besluitvorming hierover kan plaatsvinden. Gestart wordt met de uitwerking, zodat het volgende Kabinet hierover een besluit kan nemen. Tot slot, is mijns inziens de invoering van een zorgplicht welke scholen de verantwoordelijkheid geeft voor elke leerling een passend onderwijsprogramma te bieden, een noodzakelijke voorwaarde om over te gaan op een vorm van «throughput» financiering. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat scholen hun verantwoordelijkheid niet nemen en leerlingen tussen wal en schip vallen.

Procedureel

Zoals aangegeven, gaat de verscherping van het toezicht per direct in. Over de wijze waarop dit gebeurt, ben ik in overleg met de LCTI. Ook de inspectie, als toekomstig toezichthouder en met veel ervaring op het gebied van (verscherpt) toezicht wordt hierbij betrokken. De uitwerking van de mogelijkheden tot variatie in indicatietermijnen en omvang van de LGF en de afstemming met de eerstelijns voorzieningen wil ik voor het kerstreces afronden. Dat geldt ook voor de uitwerking van de «throughput» financiering in cluster 4. Het volgende Kabinet kan dan beoordelen wat de beste manier is om tot een structurele beheersing van de leerlingontwikkeling te komen. In de begroting 2007 is vooralsnog een aftopping in de leerlingenraming opgenomen wat betreft de bekostiging van het (V)SO/ LGF. Afsproken is dat op basis van de onderzoeken wordt gezien hoe de beoogde beheersing van de uitgaven kunnen worden gerealiseerd. Over de maatregelen en de daarbij behorende implementatiekosten om tot een goede beheersing te komen moet bij VJN 2007 besluitvorming plaatsvinden.

Al met al moet mijns inziens de opbrengst van de activiteiten die in deze brief worden voorgesteld zijn, een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen in een beheersbaar systeem. Naast de voorliggende brief wil ik in dat kader ook wijzen op de notitie met de uitwerking in het afgelopen jaar van de hoofdlijnen van de Vernieuwing van de zorgstructuren (tegenwoordig beter bekend als «Passend onderwijs»). U ontvangt deze één dezer dagen. Vooruitlopend hierop kan ik u alvast melden dat, in tegenstelling tot de oorspronkelijke voorstellen de voorgestelde verbeteringen in het stelsel zullen starten vanuit de huidige structuren. Voor de wijze waarop de verbeteringen gerealiseerd kunnen worden blijft overeind dat de invoering van een zorgplicht hiervoor een goed instrument lijkt. Begin september verwacht ik de resultaten van het onderzoek naar de wachtlijsten in het (V)SO op 16 januari 2006, uitgevoerd door de inspectie. Zodra ik het rapport daarover binnen krijg, wordt dit naar uw Kamer gestuurd. Het inspectierapport dat ik onlangs heb ontvangen over de wachtlijsten in het SBO op 1 oktober 2005 stuur ik u dan ook toe.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven