

Vergaderjaar 1999–2000

26 629

## Leerlinggebonden financiering

Nr. 10

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 juni 2000

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 18 mei 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **leerlinggebonden financiering**. Hierbij konden de volgende brieven van de staatssecretaris worden betrokken:

- d.d. 4 oktober 1999 inzake werkplan leerlinggebonden financiering 1999–2001 (26 629, nr. 4);
  - d.d. 14 juli 1999 inzake uitkomsten onderzoek LGF (OCW-99-689);
  - d.d. 15 juli 1999 inzake het inspectieonderzoek betreffende thuiszitters (26 200-VIII, nr. 106);
  - d.d. 21 juli 1999 inzake epilepsiescholen (OCW-99-691);
  - d.d. 22 december 1999 inzake positie scholen voor kinderen met epilepsie (OCW-99-1321);
  - d.d. 17 januari 2000 inzake leerlinggebonden financiering (26 629, nr. 5);
  - d.d. 31 januari 2000 inzake positie van kinderen met dyslexie, autisme en ADHD (26 800-VIII, nr. 74);
  - d.d. 17 maart 2000 inzake leerlinggebonden financiering (26 629, nr. 6);
  - d.d. 29 maart 2000 inzake wachtlijsten in het speciaal onderwijs (26 800-VIII, nr. 96);
  - d.d. 11 april 2000 inzake leerlinggebonden financiering (26 629, nr. 8).
- Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schutte (RPF/GPV), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, De Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), Dijkzma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Passtoors (VVD), Wijn (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Örgü (VVD), Nicolai (VVD), Kortram (PvdA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Belinfante (PvdA), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Hamer (PvdA).  
Plv. leden: Schimmel (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Van Baalen (VVD), De Cloe (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), Blok (VVD), Verhagen (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Visser-van Doorn (CDA), Gortzak (PvdA), Poppe (SP), Arib (PvdA), Spoelman (PvdA).

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rijpstra** (VVD) meende dat voor ieder kind dat speciale zorg nodig heeft, een apart handelingsplan opgesteld moet worden. Om te bewerkstelligen dat ouders vertrouwen hebben in een indicatiecommissie, moet die commissie onafhankelijk en objectief werken. In het door de staatssecretaris gepresenteerde model is sprake van een regionaal werkend onderzoeksadviescentrum (OAC). Ouders zouden hun kind daar kunnen aanmelden, maar zij krijgen ook de mogelijkheid om hun kind direct bij de landelijke indicatiecommissie (LIC) aan te melden. Door de OAC's nauw te laten samenwerken met de RVC's in het kader van Weer samen naar school (WSNS), kan tegemoetgekomen worden aan de wens van de Kamer om de vorming van onderwijsregio's in de komende jaren

in gang te zetten. Net als bij de jeugdzorg moet er in het onderwijs gestreefd worden naar één loket, waarbij overigens gewaakt moet worden voor bureaucratische structuren. Het OAC zou, wanneer ouders hun kind hebben aangemeld, niet alleen de toelaatbaarheid moeten onderzoeken, maar ook moeten bekijken of een leerling in aanmerking komt voor bijvoorbeeld ambulante begeleiding of financiële ondersteuning. Wanneer ouders het niet eens zijn met de uitkomsten van het onderzoek, kunnen zij in beroep gaan bij de LIC en eventueel bij de rechter. Voorts zou de LIC de processen bij en de producten van de onafhankelijke OAC's moeten toetsen.

Op zichzelf bestaat er weinig verschil van mening over de doelstelling van leerlinggebonden financiering (LGF). Een verandering in structuur en opzet kost echter geld en kan in personele zin onrust veroorzaken, hetgeen weer ten koste kan gaan van het kind dat juist extra zorg nodig heeft. Wanneer tot een zekere regiovorming wordt overgegaan, zou ook over de instelling van een rechtspersoon nagedacht moeten worden. Als het personeel in dienst is van een rechtspersoon, kan het daar ingezet worden waar er vraag naar is. Er zullen ook extra middelen nodig zijn om de onderhavige plannen te realiseren. Onderzoek van het GION toont aan dat er in 30% van de voorgelegde dossiers geen overeenstemming is tussen het advies van de school en dat van de indicatiecommissie. In het uitwerkingsoverleg van begin maart is dan ook terecht de wenselijkheid geformuleerd om de eerste jaren ruimte te laten voor ontwikkeling en bijstelling van criteria voor objectiveerbare indicatiestelling. De invoering van het LGF-traject mag hier echter niet door belemmerd worden. Overwogen kan worden om de LIC – onder een andere naam – bepaalde zaken te laten ontwikkelen en coördineren.

In de brief van 11 april wordt vermeld dat voor cluster 4 de indicatiestelling op clusterniveau geldt. Onderzoek door het KPC wijst ook uit dat bij scholen voor langdurig zieke kinderen, scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) en pedologische instituten sprake is van zeer uiteenlopende onderwijsvarianten en heel complexe problematieken. De heer Rijpstra had het gevoel dat er voor cluster 4 wordt geïndiceerd op het moment dat een kind niet in cluster 1, 2 of 3 valt. Voorkomen moet evenwel worden dat alle zware gevallen op cluster 4 worden afgeschoven. Wellicht moet er een vijfde cluster bij komen. De verschillende disciplines in het veld werken overigens nauw samen. Men probeert zowel bestuurlijk als onderwijsinhoudelijk de krachten te bundelen. Wanneer een leerkracht goed is geschoold en regelmatig nascholing volgt, kan die beter omgaan met verschillen tussen leerlingen. Hoe is het in Nederland gesteld met dat speciale scholingsaanbod en hoe oordeelt de onderwijsinspectie over de kwaliteit daarvan?

Een paar jaar geleden is in Almere het project Gewoon anders opgezet. Dat project, waar alle scholen in Almere aan meedoen, is erop gericht om leerlingen zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs op te vangen. De gemeente wordt echter geconfronteerd met een steeds groter aantal leerlingen dat speciale zorg nodig heeft, maar deze niet in Almere kunnen krijgen. Door de geplande groei van Almere zal dat aantal, statistisch gezien, nog verder toenemen. Is het mogelijk om in gemeentes als Almere een regionaal expertisecentrum (REC) op te zetten en tegelijkertijd een OAC te vormen en gestalte te geven aan de samenwerking met WSNS en het loket van het bureau jeugdzorg? In een gemeente als Almere zouden de verschillende clusters overigens samengevoegd kunnen worden tot één REC.

Mevrouw **Smits** (PvdA) merkte op dat het bij de invoering van LGF vooral moet gaan om het bevorderen van integratie – Nederland heeft zich daar ook internationaal toe verplicht – en de keuzevrijheid van ouders. Aan LGF en WSNS ligt dan ook het inzicht ten grondslag dat de speciale hulp die sommige kinderen nodig hebben, als onderdeel van het hele onderwijs-

systeem gegeven moet worden. In cluster 1 worden met een andere financieringssysteem al veel resultaten behaald. Verder heeft de ambulante begeleiding een vlucht genomen. Bij de stappen die verder gezet zullen worden, moeten de ouders een sterke positie kunnen innemen. Ook moet er voortdurend overleg gevoerd worden met het veld, bijvoorbeeld over de vorming van expertisecentra, de indicatiestelling en de introductie van handelingsplannen. De eis dat de onderhavige operatie budgettair neutraal zou moeten verlopen, is overigens vervallen. Er wordt nu extra geïnvesteerd in LGF, zij het nog onvoldoende. Voorkomen moet worden dat de vorming van expertisecentra en het formuleren van indicatiecriteria ten koste gaan van de directe leerlingenzorg. Een aparte taak- en functiebekostiging zou tot kwaliteitsverbetering kunnen leiden. Als de kosten van die kwaliteitsverbetering evenwel niet gecompenseerd worden, dreigt bijvoorbeeld het gevaar dat de rugzak van de leerlingen straks nagenoeg leeg zal zijn.

In de brieven van de staatssecretaris wordt geen aandacht besteed aan de ondersteuning van het regulier onderwijs en het opbouwen van specifieke kennis over integratief onderwijs. Het is echter niet zo dat alleen de expertisecentra kennis van zaken hebben. Ook in het reguliere onderwijs houden leerkrachten zich bezig met taken in het kader van LGF. Het ministerie dreigt overigens de subsidie aan de steunpuntscholen in te trekken. Het gaat hier om vier reguliere scholen en twee scholen voor ZMLK-onderwijs die al jarenlang ervaring opdoen met de integratie van leerlingen met het syndroom van Down. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat die scholen dit uit het reguliere budget moeten financieren. Verder zou het provinciale netwerk terzake in Zuid-Holland eerder uitgebreid dan ingekrompen moeten worden. Wordt er in dit verband ook gedacht aan het ontwikkelen van nieuwe cursussen en het wijzigen van het programma op de pedagogische academies? Is er geld gereserveerd voor het geven van voorlichting aan en het ondersteunen van ouderorganisaties? Het onderwijs lijkt steeds meer geconfronteerd te worden met leerlingen met autisme, gedragsproblemen en dyslexie. In het regulier onderwijs is hierdoor dringend behoefte aan extra handen in de klas en deskundige ondersteuning, maar daar is geen geld voor beschikbaar. In het speciaal onderwijs is er in financiële zin weinig aandacht voor de dubbele handicaps van bepaalde leerlingen. De verzwaren van de problematiek loopt niet parallel met de bekostiging per leerling in met name het ZMLK- en ZMOK-onderwijs. Wordt ook voorzien in opvang van de substantiële groep ernstig gehandicapte leerlingen die thans geen onderwijs krijgen? Hoeveel moet er per leerling geïnvesteerd worden om het onderwijs aan gehandicapte kinderen goed vorm te geven? In het rapport van de onderwijsinspectie staat overigens dat bijvoorbeeld het ZMLK-onderwijs geen speciale lesmethode heeft en dat de individuele scholen niet in staat zijn om dergelijke methodes te ontwikkelen. Hier zou dan ook meer aandacht aan besteed moeten worden.

Hoe is het gesteld met de overgangsregeling voor leerlingen die al naar het regulier onderwijs gaan, waarbij een beroep kan worden gedaan op aanvullende formatie? Bij de vorming van REC's en OAC's zou aangesloten moeten worden bij de regio-indeling van de samenwerkingsverbanden WSNS. In hoeverre zal een OAC zich overigens onafhankelijk kunnen opstellen van het REC waaruit het voortkomt? Kan de indicatiestelling zodanig gewijzigd worden dat niet meer bepaald wordt tot welke school een kind wordt toegelaten, maar wat de beperking van het kind is en welke compensatie daarbij hoort? Daarbij zou aangesloten moeten worden bij de ontwikkeling van een systematiek terzake in de zorgsector.

Mevrouw **Ross-van Dorp** (CDA) memoreerde dat het bij LGF gaat om het realiseren van meer keuzevrijheid voor ouders en het organiseren van onderwijs op maat, zo mogelijk in het regulier onderwijs en dicht bij huis. De rugzak moet echter wel gevuld zijn en het bestuurlijke proces moet

zorgvuldig zijn. Kan dat evenwel gegarandeerd worden zonder dat de uitkomsten van het taken- en functieonderzoek bekend zijn? Indicatiestelling mag ook niet als primair doel hebben om het aantal leerlingen te beheersen, maar moet ertoe leiden dat ieder kind krijgt waar het recht op heeft, namelijk goed onderwijs en goede begeleiding, ook als het een handicap of leer- of opvoedingsprobleem heeft.

Ondanks de onheldere afstemming tussen overheid en veld in het begin van het onderhavige proces, zijn scholen met elkaar om de tafel gaan zitten in de verwachting dat zij hun expertise kunnen bundelen in de REC's. Er moet een helder beleidskader komen waarbinnen de scholen de dynamiek van dat proces waar kunnen maken. De REC's zullen verantwoordelijkheid moeten dragen voor een sluitend netwerk, een optimaal aanbod van onderwijs, begeleiding en deskundigheid, het onderhouden van contacten met andere netwerken en het reguliere, basis- en voortgezet onderwijs, het testen van kinderen en het vormen van een dossier. Verder moeten zij verantwoordelijk zijn voor het toelaten van een kind binnen een school in een samenwerkingsverband of het toekennen van LGF, het rugzakje. Om dit te realiseren zal er per REC een onafhankelijke adviescommissie moeten zijn die bij de toewijzing landelijk erkende criteria hanteert. De OAC's zullen in een aantal gevallen clusteroverschrijdend kunnen werken en kunnen samenwerken met de jeugdzorg. Wanneer de scholen in een verband zo'n OAC bekostigen op een wijze die in de WSNS-samenwerkingsverbanden gebruikelijk is, kunnen zij hun eigen identiteit behouden. De vergoeding voor een OAC moet dan ook niet aan het overkoepelende REC-bestuur, maar aan de schoolbesturen toegekend worden. De indicatiestelling kan achteraf steekproefsgewijs getoetst worden door de LIC. Ouders zullen trouwens beroep moeten kunnen aantekenen bij de LIC. Verder zal de LIC door uitwisseling van gegevens met de OAC's moeten komen tot landelijk te hanteren criteria voor indicatiestelling.

Mevrouw Ross vertrouwde erop dat de indicatie voorlopig goed in de regio's kan plaatsvinden. De keuzevrijheid van ouders moet inhouden dat ouders, wanneer zij een reguliere school gevonden hebben waar hun kind terecht kan, altijd recht hebben op toekenning van LGF, als het kind is geïndiceerd voor onderwijs binnen REC-verband. Het REC zal dan gehouden zijn aan ambulante begeleiding en de extra formatie zal aan de school voor regulier onderwijs moeten worden toegekend. Als een kind eenmaal is geïndiceerd, moet dat zo blijven, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen of het kind overgaat van basis naar voortgezet onderwijs. In antwoord op een vraag van een school voor regulier basisonderwijs heeft de staatssecretaris echter gesuggereerd dat de formatie voor ambulante begeleiding losgekoppeld kan worden van de extra formatie. In het GION-rapport staat dat kinderen die op dit moment ambulant worden begeleid in het regulier onderwijs, van het OAC de kwalificatie niet-toelaatbaar krijgen. Krijgen zij straks geen ambulante begeleiding meer, omdat zij als niet-toelaatbare kinderen geen rugzak zullen krijgen? Vallen zij dan terug op het WSNS-verband? Hier zal een sluitende aanpak voor gevonden moeten worden.

De clusters die binnen het experimenteerkader willen starten, moeten dat in september ook kunnen doen. Zal dit proces voldoende gefaciliteerd worden? De f 7000 die scholen nu als aanmoedigingspremie krijgen, is namelijk niet voldoende om dit budgettair neutraal te doen. Hoeveel starters zijn er overigens? Verder is het de vraag wat de ontwikkeling en de oprichting van de LIC gaat kosten en hoe dit bekostigd gaat worden. In het licht van een pluriform aanbod van scholen mogen scholen met een specifieke identiteit niet gedwongen worden om hun zeggenschap daarover op te geven binnen de verbanden van de REC's. Kan de staatssecretaris de eigenheid van individuele scholen voor speciaal onderwijs waarborgen? Kan zij verder voorkomen dat door een strakke hantering van de regels schoolpopulaties, bijvoorbeeld in het onderwijs aan langdurig zieke

kinderen, uit elkaar worden gerukt? Moet er nu al gekozen worden voor cluster 3 of 4? Is de staatssecretaris trouwens bereid om verpleegkundigen in het LZK-onderwijs te financieren?

Het begrip «vol» zou niet dogmatisch gehanteerd mogen worden, als het om een cluster gaat. Wanneer blijkt dat een REC enorme gebiedsdelen moet beslaan om een school voor voortgezet speciaal onderwijs binnen de grenzen te krijgen, zouden de REC-grenzen flexibeler gehanteerd moeten worden. Het is overigens nog steeds niet duidelijk wat ouders van een rugzak mogen verwachten en of zij de inhoud ervan naar eigen inzicht mogen besteden. Mevrouw Ross had begrepen dat de extra formatie op grond van een rugzak scholen per week drieënhalf uur extra interne informatie en drieënhalf uur ambulante begeleiding zou opleveren naast de gewone basisbekostiging. Waarom wordt er overigens zoveel getest, als toch iedere leerling die uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs wordt geplaatst, 0,2 extra formatie krijgt, onafhankelijk van de zwaarte van de handicap of de specifieke mogelijkheden van het kind? Tot slot vroeg mevrouw Ross of de staatssecretaris overleg heeft gepleegd met haar collega's van VWS en van Justitie over een oplossing voor de wachtlijsten in Gelderland voor plaatsing in een (semi-)residentiële instelling. Is er sprake van integraal beleid?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) had het gevoel dat de informatie die de Kamer krijgt, meestal achterhaald is wanneer daarover gesproken wordt. Met de onderhavige voorstellen voor indicatiestelling dreigen weer bureaucratische structuren te ontstaan. Wanneer de indicatiestelling op deze manier vorm krijgt, zal er nauwelijks meer geld beschikbaar zijn voor de hulp en de aandacht die de betreffende kinderen nodig hebben in het regulier onderwijs. Een van de uitgangspunten van LGF was een grotere keuzevrijheid voor de ouders. Die keuzevrijheid kan echter alleen gewaarborgd worden, als de kinderen voldoende geld in hun rugzak hebben, wanneer zij bij een reguliere school aankloppen. Verder is de keuzevrijheid mede afhankelijk van de mogelijkheden die er zijn voor ambulante begeleiding en hulp aan deze kinderen.

Alvorens de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel van LGF in wetgeving worden neergelegd, moet uit onderzoek gebleken zijn dat het stelsel volgens de beoogde doelen kan functioneren en moet ook de praktijktoetsing hebben plaatsgevonden. Uit het GION-rapport wordt niet duidelijk hoe de indicatiestelling op regionaal niveau verloopt en of daarbij aangesloten kan worden. Met de integratie van kinderen met een rugzak moet echter niet gewacht worden totdat er een landelijke fijnmazige indicatiestelling is ontwikkeld. Er moet wel gewerkt worden aan een zekere harmonisering van de indicatiestelling door de verschillende REC's. De LIC, die overigens klein van opzet zou moeten zijn, moet steekproefsgewijs de indicatiestelling van de OAC's beoordelen en is voorts de beroepsinstantie voor ouders. De OAC's moeten zoveel mogelijk onafhankelijk functioneren, maar zij moeten wel gebruik maken van de deskundigheid van de REC's. Verder moeten de OAC's de instantie zijn waar ouders om hun kind kunnen aanmelden. Waarom is er trouwens nog steeds geen duidelijkheid over de taken en de functies van de REC's? In dat licht leek het mevrouw Lambrechts geen goede zaak om in het kader van de Experimentenwet te starten met REC-vorming. Verder wilde zij weten of de bestuurlijke vormgeving van de REC's inmiddels is uitgekristalliseerd. Het regulier onderwijs is tot nog toe niet betrokken bij de integratie van leerlingen die speciale zorg behoeven. De reguliere scholen in het basisonderwijs moeten hier echter wel voldoende voor toegerust worden, zowel financieel als door middel van bijvoorbeeld bijscholing. Aangezien over het budgettaire kader nog de nodige onduidelijkheden bestaan, is het de vraag wat er uiteindelijk in de rugzak komt te zitten. Ondanks het streven naar budgettaire neutraliteit, mag de financiering van de LIC, de OAC's en de REC's niet ten koste gaan van de zorg die een kind, als het

eenmaal geïndiceerd is, nodig heeft om goed te kunnen functioneren in het regulier onderwijs. Er moet trouwens voor gewaakt worden dat kinderen niet tussen wal en schip gaan vallen, als zij in het kader van WSNS als te zwaar worden geïndiceerd, terwijl zij voor een rugzak als te licht worden geïndiceerd. Mevrouw Lambrechts pleitte dan ook voor een grotere samenhang en afstemming tussen WSNS en LGF. Kinderen met een rugzak moeten ook op een speciale school voor basisonderwijs terecht kunnen. In dit verband is het de vraag wat er met de subsidie voor de steunpuntscholen gaat gebeuren.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) was van mening dat de nodige voorzichtigheid betracht moet worden bij de ontwikkeling van het proces van LGF. Bij dit proces is namelijk niet alleen sprake van vernieuwing en hervervakeling, maar ook van een nieuwe rol voor vele actoren in het veld. Het is de bedoeling dat de positie van de ouders versterkt wordt. Dat is een goede zaak, maar het is wel de vraag hoe ouders die absoluut niet bekend zijn met het Nederlandse onderwijssysteem, te weten kunnen komen dat zij tot en met het handelingsplan bij de indicatiestelling betrokken kunnen zijn. Hier zou iets voor geregeld moeten worden.

De taken en functies van de verschillende clusters zijn geïnventariseerd. Voor cluster 1 is een goede regeling getroffen, ook naar het oordeel van het veld en de ouders. Voor cluster 2 zou eenzelfde regeling getroffen moeten worden, opdat het proces met zo min mogelijk problemen voortgang kan vinden. Aan cluster 3 zal echter nog de nodige aandacht besteed moeten worden. Voor epilepsiescholen zou de regelgeving langs de lijn van cluster 1 moeten lopen. ZMLK-scholen moet de tijd gegund worden om via overleg tot regionale samenwerking te komen. Wat cluster 4 betreft, moet gestreefd worden naar een betere afbakening van de groep kinderen die daaronder behoort te vallen. Juist kinderen met gedragsproblemen vragen extra aandacht. Het veld zou de gelegenheid moeten krijgen om op regionaal niveau vanuit de praktijk tot een regeling voor cluster 4 te komen. Is de staatssecretaris ook van mening dat het de zorgvuldigheid ten goede kan komen, als het veld de ruimte en de tijd krijgt om een oplossing te zoeken?

De scheiding tussen onderwijs en zorg kan door het proces van LGF doorbroken worden. Bij een koppeling van onderwijs en zorg zou ook geen sprake moeten zijn van een dubbele indicatie. In het overleg tussen beide sectoren kan hier hopelijk overeenstemming over bereikt worden.

De heer Rabbae was van mening dat de indicatiestelling op regionaal niveau moet plaatsvinden. Wanneer ouders het niet eens zijn met het advies van het onafhankelijke OAC, kunnen zij in beroep gaan bij een landelijke organisatie als de LIC of uiteindelijk bij de rechter. Om te voorkomen dat de OAC's in de verschillende regio's tot een andere indicatiestelling komen, moeten de criteria op landelijk niveau geharmoniseerd worden. Is het overigens nodig dat er elk jaar opnieuw geïndiceerd wordt? Kunnen hierbij niet de termijnen die in het kader van WSNS gehanteerd worden, aangehouden worden? Tot slot vroeg de heer Rabbae of het wel goed mogelijk is om het systeem van LGF per 1 augustus 2001 in te voeren. Wellicht is het verstandiger om pas aan het eind van dit jaar over de invoeringsdatum te besluiten.

De heer **Van Bommel** (SP) vroeg of het, gezien de huidige problemen in het onderwijs, wel verantwoord is om voort te gaan op het traject, zoals dat ingezet is voor LGF. De keuzevrijheid die LGF de ouders zou moeten bieden, kan niet waargemaakt worden. Vanwege de te krappe budgetten kunnen scholen geen extra ondersteuning, zoals remedial teaching, geven. Hierdoor komen steeds meer kinderen met dyslexie of ADHD op ZMLK- of ZMOK-scholen terecht, terwijl zij met wat extra zorg in het reguliere onderwijs terecht zouden kunnen. De heer Van Bommel was van mening dat het streven erop gericht moet zijn om alle kinderen met

bijvoorbeeld dyslexie in het regulier onderwijs op te vangen met ambulante begeleiding. Hij refereerde hierbij aan het probleem van de slagboomdiagnostiek. Er moet niet alleen bepaald worden in welke mate er sprake is van een defect of een leerachterstand om op maat te kunnen financieren, maar op een school moet ook praktische hulp terzake geboden kunnen worden.

Een ander probleem dat samenhangt met het voorgestelde systeem van LGF, betreft de bepaling van objectieve criteria voor indicatiestelling. Is er een sluitend stelsel te ontwikkelen met behulp waarvan objectief te bepalen is of en, zo ja, in welke mate specialistische begeleiding nodig is. Het is onaanvaardbaar dat in 30% van de gevallen de toelaatbaarheid niet goed is vast te stellen. Deelt de staatssecretaris de mening dat het, wanneer er geen sluitend stelsel van criteria te ontwikkelen is, niet verantwoord is om een systeem van LGF in te voeren? Wat moet overigens verstaan worden onder de door haar genoemde aanvullende criteria, met name waar het gaat om de verschillende vormen van dyslexie en ADHD? Verder is het de vraag of het probleem van de verschillen van mening tussen de REC's en ouders over de toelaatbaarheid van hun kind door het LGF-systeem zal afnemen. Waarschijnlijk zullen hierdoor juist meer zaken voor de rechter worden uitgevochten. De politiek werkt daarmee een verdere juridisering van de samenleving in de hand.

De Algemene onderwijsbond heeft vernietigende kritiek geleverd op de bestuurlijke vormgeving van een en ander. Feit is inderdaad dat de REC's niet goed kunnen functioneren door de veelheid aan samenwerkingsovereenkomsten. De Algemene onderwijsbond wil het bestuur van de REC's zeggenschap geven over de inzet van middelen voor de 30% van de gevallen waarin geen overeenstemming bestaat over de indicatiestelling, omdat er anders tussen de scholen onderling een strijd dreigt te ontstaan om de leerlingen en de middelen. Hoe kan worden voorkomen dat het instellingsbelang dat hierbij een rol speelt, nog belangrijker wordt? Het lijkt onmogelijk om de onderhavige operatie budgettair neutraal te laten verlopen. Aangezien de aantallen leerlingen variëren en de mate waarin extra ondersteuning nodig is, niet vooraf is te bepalen, moet het eerder als een openeinderegeling bestempeld worden. De onderwijsbonden AOB en de VOS hebben gesteld dat er geen balans meer is tussen de gewenste doelstellingen en het huidige budget. Wanneer de meerkosten van 100 mln. niet structureel vergoed worden, achten zij zich niet langer verantwoordelijk voor de uitwerking en invoering van LGF. Om een bestuurlijke en financiële chaos te voorkomen, zal het onderwijs veel beter toegerust moeten worden dan thans het geval is. Als het echt nodig is, moeten leerlingen zonder problemen aan het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs kunnen deelnemen. Voorts mag het regulier onderwijs geen negatieve effecten ondervinden van regelingen als WSNS en LGF. Desgevraagd zei de heer Van Bommel dat het hem, gezien alle gesignaleerde problemen, verstandig leek om nog eens principieel te bezien of de ingeslagen weg wel vervolgd moet worden. Verder was hij van mening dat de expertise terzake ook gebundeld kan worden zonder introductie van LGF.

De heer **Van der Vlies** (SGP) ondersteunde de doelstellingen van een systeem van LGF. Er wordt voortvarend gewerkt aan de ontwikkeling van een adequate zorgstructuur in de REC's, maar voor vele vraagstukken moet nog een oplossing gezocht worden. Het wetgevingsproces mag pas weer in gang gezet worden, wanneer er zicht is op een beheersbare systematiek van de indicatiestelling en gegarandeerd kan worden dat elk kind dat zorg behoeft, ook de zorg kan krijgen die bij hem of haar past. Er moet dan ook een moment gekozen worden waarop bepaald wordt of een en ander doorgang kan vinden of niet.

In het kader van de REC's is de ontwikkeling van een landelijk netwerk gaande. Hierbij moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de

bestuurlijke inrichting van de REC's. In de brief van 11 april wordt gesteld dat alle betrokken scholen moeten deelnemen in een REC en dat de REC's een eigen bestuur hebben. Wat is de impact daarvan op de participerende scholen en de afzonderlijke onderwijsprocessen aldaar? Het mag niet zo zijn dat de identiteit van betrokken scholen tegen de wil van de schoolbesturen in aangetast wordt door een bepaald bestuursmodel. Aangezien het veld zelf nog geen voorstellen heeft gedaan voor de bestuurlijke inrichting van de REC's, zou de staatssecretaris zich hier langzamerhand eens over moeten uitspreken. Desgevraagd zei de heer Van der Vlies dat hij natuurlijk geen bezwaar had tegen samenwerking, als daarmee het belang van het kind en de kwaliteit van de dienstverlening gediend zijn. Hij wilde zich alleen opwerpen als vertolker van de bezwaren die bepaalde scholen, ongeacht de denominatie, hebben tegen sommige vormen van verplichte participatie in een REC met een eigen bestuur. Op grond van de vrijheid van onderwijs moet een school autonoom kunnen beslissen over de leerstof en hulpmiddelen.

Er moet een oplossing gevonden worden voor de 30% van de indicatiestellingen waarin geen overeenstemming is tussen de bevindingen van het veld en die van externe deskundigen. Op regionaal niveau zouden de OAC's hieraan kunnen bijdragen. Verder moeten ouders bij de LIC beroep kunnen aantekenen tegen de beslissing. Regionale indicatie verdient de voorkeur, omdat toelating van een leerling tot het meeste geëigende type onderwijs hierdoor sneller gerealiseerd kan worden. De OAC's en de PCL's van de samenwerkingsverbanden WSNS dienen hun activiteiten overigens samen met de (V)SO-scholen op elkaar af te stemmen. Weglek vanwege de bekostigingssystematiek van bijvoorbeeld SBO-scholen naar het 2/3-onderwijs moet in elk geval worden voorkomen. In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om de verschillende zorgstructuren te integreren? Of de problemen rond de indicatiestelling opgelost kunnen worden door een aparte aanvullende financiering van taken en functies, zal nog moeten blijken uit het terzake lopende onderzoek. Zal dit onderzoek inderdaad voor de zomer zijn afgerond? In dit verband zal er trouwens ook qua financiering nadrukkelijk aandacht moeten zijn voor een goede afstemming tussen onderwijs en zorg.

De clusterindeling biedt een heldere structuur, maar er moet voor worden gewaakt dat er geen verworvenheden verloren gaan. De grenzen tussen de clusters moeten dan ook enigszins soepel gehanteerd worden. De huidige expertisebundeling mag niet worden doorkruist en de clusterindeling mag nuttige expertisebundeling in de toekomst niet in de weg staan. Scholen voor langdurig zieke kinderen vrezen grote problemen als gevolg van het medische model dat aan de clusterindeling ten grondslag ligt. Door de nieuwe clusterindeling zouden de huidige scholen moeten worden gesplitst, hetgeen de doelstellingen van de LGF-operatie niet ten goede komt. Is het niet mogelijk om deze scholen zelf voor cluster 3 of 4 te laten kiezen? De pedologische instituten willen hun expertise in het traject zoveel mogelijk over het land proberen te verspreiden. Hoe denkt de staatssecretaris over het prijskaartje dat daaraan hangt? Problemen met indicatiestelling doen zich met name voor ten aanzien van cluster-4-leerlingen. Om te voorkomen dat cluster 4 een vangnetfunctie krijgt, stellen de scholen voor langdurig zieke kinderen voor om in dit cluster een duidelijk onderscheid te maken tussen leerlingen met een overwegend internaliserende problematiek en leerlingen met voornamelijk gedragsstoornissen. Wil de staatssecretaris dit voorstel in overweging nemen? Het is de vraag of de voorwaarde van budgettaire neutraliteit is vol te houden. Zeker de eerste jaren zou er een extra inspanning gepleegd moeten worden om het systeem van LGF beter van de grond te laten komen dan nu soms wordt verwacht. Tot slot herinnerde de heer Van der Vlies aan zijn opmerking in het kader van WSNS dat kinderen met dyslexie, autisme en ADHD meer maatwerk geboden moet worden.



De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) veronderstelde dat de complexiteit van de onderhavige materie er waarschijnlijk debet aan is dat gestelde termijnen niet gehaald worden. De vraag is dan ook of de voorgestelde ingangsdatum van 1 augustus 2001 voor LGF gehaald kan worden. Verder is het de vraag of er wel voldoende mensen aan het proces werken. Uit het GION-onderzoek blijkt dat over de indicatie van een aanzienlijk aantal kinderen overeenstemming bestaat tussen de scholen en de LIC. Toch is er een redelijk omvangrijke groep die op grond van het oordeel van de LIC niet toegelaten wordt. Ter oplossing hiervan heeft de staatssecretaris voorgesteld om ruimte te laten voor de verdere ontwikkeling van criteria. Inmiddels is echter duidelijk geworden dat het model voor de organisatie van de indicatiestelling geen verdere ontwikkeling van de indicatiecriteria toelaat. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat voor de eerste fase van de wetgeving inzake LGF gebruik zal worden gemaakt van een model met landelijk vastgestelde indicatiecriteria, maar dat het mogelijk is om van deze criteria af te wijken. Het is dan ook de vraag of LGF niet met te veel onzekerheden omkleed is. Afwijzing van het thans voorgestelde systeem van LGF is echter niet goed mogelijk, omdat de voortgang van de invoering van LGF dan in gevaar komt.

Uit de conclusies van het GION-onderzoek blijkt dat bij de beoordeling door de schoolcommissies de criteria een marginale rol spelen. De beoordeling lijkt op de criteria afgestemd te worden. Ook het bepalen van de onderwijsbeperking functioneert niet goed. Het samenvattend wegingsinstrument speelt in een aantal gevallen geen rol in de selectie van de leerlingen. Het is dan ook de vraag of de knop straks bij iedereen op tijd omgezet kan worden. In het commentaar van VWS wordt aandacht gevraagd voor de procesmatige problematiek van het huidige systeem en wordt de vraag opgeworpen of het rendement dat de LIC moet opleveren, wel in verhouding staat tot de kosten en de inspanningen. De stuurgroep cluster 3 is van mening dat op dit moment niet tot het wetgevingstraject kan worden overgegaan, omdat niet voldaan is aan de voorwaarden van een beheersbare systematiek van indicatiestelling en afronding van het onderzoek naar taken en functies van de REC's. In het commentaar van de VBKO op het GION-onderzoek staat dat de schoolgebonden commissies alle dossiers beoordeelbaar vonden, terwijl het CTB, zoals het toen nog heette, 196 dossiers niet beoordeelbaar vond. Dat verschil moet nader onderzocht worden. De heer Stellingwerf had dan ook de indruk dat de indicatiestelling nog onvoldoende ontwikkeld is en nog niet goed functioneert. Is een deel van het probleem misschien gelegen in het streven van de staatssecretaris om de uitgaven beheersbaar te houden?

Er wordt weliswaar gestreefd naar budgettaire neutraliteit, maar het is de vraag of een 100% dekkend systeem wel haalbaar is. Zal een onafhankelijke objectieve indicatiestelling de werkelijke vraag naar speciaal onderwijs of ambulante begeleiding in het reguliere onderwijs niet beter zichtbaar maken? In het licht van een verwachte inhaalvraag, het vervroegen van de instroom en een 7% langere verblijfsduur lijkt budgettaire neutraliteit een illusie. De heer Stellingwerf wilde daarom meer inzicht hebben in de voor de vier clusters beschikbare middelen, zowel dit jaar als de komende jaren. Verder vroeg hij om een overzicht van de kosten die verband houden met onderwijs aan gehandicapte leerlingen in reguliere instellingen, en een beter beeld van de financiële risico's als gevolg van onder meer de verwachte aanzuigende werking en de takenpakketten van de REC's. Bergt het streven naar beheersbaarheid niet het risico in zich dat de indicatiecriteria toegeschreven worden naar een financieel beheersbaar systeem, waardoor per saldo bepaalde categorieën onterecht worden uitgesloten?

Over de denominatieve aspecten van de bestuurlijke vormgeving valt weinig te lezen in de brieven van de staatssecretaris. De actuele ontwikkelingen zullen echter bezien moeten worden in de op dat punt gegroeide situatie. Zowel denominatieve scholen als neutrale scholen geven aan dat

er in dat kader problemen zijn met de bestuurlijke vormgeving. De heer Stellingwerf wees hierbij op het commentaar van de ZMLK-afdelingen van de «kleine richtingen». Er moet net als in andere gevallen een oplossing gevonden worden waardoor het doel wordt bereikt, maar ook recht wordt gedaan aan de vrijheid van richting. De betreffende afdelingen kunnen bijvoorbeeld als school aangemerkt worden en als zodanig bestuurlijk onder een SBO-school vallen. Verder zou federatievorming als mogelijkheid opengehouden moeten worden naast fusie.

### **Het antwoord van de regering**

De **staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** memoreerde dat aan de ontwikkeling van het LGF-traject de vraag ten grondslag ligt op welke wijze expertise te bundelen is, op welke wijze het kind daarbij centraal kan komen te staan en hoe ouders daadwerkelijk keuzevrijheid kan worden geboden bij hun zoektocht naar de expertise die bij hun kind past. Daarbij was integratie het uitgangspunt. Bij de ontwikkeling van een dergelijk ingewikkelde methode bestaat altijd het risico dat het proces gaandeweg inzakt. Uit dit algemeen overleg kunnen de scholen die hiermee bezig zijn, opmaken dat de ingezette vernieuwing wordt doorgezet. Gezien de hoeveelheid vragen en het karakter daarvan, zal een aantal vragen voor eind mei schriftelijk beantwoord worden. Wellicht kunnen die antwoorden nog voor het zomerreces met de Kamer besproken worden.

De staatssecretaris constateerde dat de Kamer instemt met de uitgangspunten integratie en expertisebundeling, maar dat zij zich iets ambivalenter opstelt ten opzichte van de keuzevrijheid van ouders. Het gevoelen bestaat dat er al heel veel gelopen is, maar dat er toch nog heel ver gegaan moet worden. De complexiteit van een en ander is voor een deel echter pas duidelijk geworden, toen de weg van integratie, expertisebundeling en keuzevrijheid van ouders ingeslagen was. Het blijkt in de praktijk heel moeilijk te zijn om objectieve criteria te creëren en een reële keuzevrijheid te bieden aan ouders. Bovendien moet er zeer zorgvuldig te werk worden gegaan. Om te beginnen hebben de afzonderlijke scholen in deze sector een zeer verschillend profiel ontwikkeld. Verder blijkt uit het feit dat in 30% van de gevallen verschillend wordt geoordeeld over de indicatie, dat het zeer ingewikkeld is om objectieve criteria te formuleren. De invoering van LGF gaat meer tijd kosten dan aanvankelijk werd verwacht, maar dat komt wel de zorgvuldigheid ten goede.

Er zijn veel gegevens nodig om een goed systeem van indicatiestelling te ontwikkelen. Onvoldoende uitgewerkte en beproefde indicatieprocedures kunnen tot een hausse van aanvragen leiden, waardoor de uitvoering vastloopt, aanvragen niet tijdig behandeld kunnen worden en de plaatsing van leerlingen in basisscholen onzeker wordt. Het is goed dat de praktijktoetsing van de indicatiestelling is afgewacht en dat niet onmiddellijk de criteria van het bureau Smets & Hover voor indicatiestelling zijn ingevoerd. Kinderen die speciale zorg nodig hebben, moeten die ook krijgen, hetzij in het speciaal onderwijs, hetzij in het regulier onderwijs. Een en ander moet echter wel beheersbaar blijven. Het creëren van een voorziening brengt op zichzelf al de nodige vraagstukken met zich, maar kan ook nog eens de vraag daarnaar stimuleren. Om goed te kunnen bepalen waar de betreffende kinderen recht op hebben en die rechten ook te kunnen toekennen, moet er sprake zijn van selectie. Uit onderzoek in het kader van LGF en WSNS blijkt dat er sprake is van een toename van de problematiek en dat die toename voor een deel wordt veroorzaakt door betere diagnoses.

De staatssecretaris was overigens van mening dat de LGF-operatie niet budgettair neutraal hoeft te verlopen. Ingevolge de voorjaarsnota is er in het jaar 2000 eenmalig 30 mln. extra beschikbaar voor de voorbereiding van de invoering van LGF. Dat geld wordt ingezet voor de REC-vorming,

de voorbereiding van de indicatiestelling, de ontwikkeling van leermid- delen, de vernieuwing van programma's en dergelijke. De verdeling hiervan zal schriftelijk gespecificeerd worden. In de begroting voor 2001 zal blijken hoeveel middelen er voorts extra beschikbaar komen voor onderwijs en wat de voorgenomen besteding daarvan is. Aangezien er altijd tegemoetgekomen moet worden aan reële zorgvragen van leerplich- tige kinderen, zal er verder sprake zijn van openeindefinanciering. Het is ook niet de bedoeling dat de middelen alleen gebruikt worden om de bij LGF betrokken instanties te faciliteren. In het schriftelijke antwoord zal worden aangegeven wat er parallel aan de organisatorische vormgeving van het LGF-proces allemaal gedaan wordt. In die brief zal ook verduide- lijk worden hoe het regulier onderwijs in dezen ondersteund wordt en hoeveel geld er in een rugzak zal zitten.

Doordat de leerlingdossiers later door de scholen zijn aangeleverd dan verwacht, is er vertraging opgetreden bij de invoering van LGF. Voor de totstandbrenging van de integratie, de expertisebundeling en de keuze- vrijheid voor de ouders is evenwel een belangrijk moment aangebroken. Daarom wilde de staatssecretaris het wetgevende proces thans opnieuw starten, ook al zijn daar risico's aan verbonden. De gekozen formulering geeft trouwens nog de mogelijkheid om het systeem van LGF pas in 2002 in te voeren. Het onderhavige proces wordt echter al jarenlang gedragen door onder andere de ouders en mensen uit het speciaal onderwijs, zonder dat zij daar een cent extra voor gekregen hebben. Zij hebben ideeën ontwikkeld en daar draagvlak voor gevonden. Het wachten is nu op de organisatorische vormgeving. Om te voorkomen dat het enthousiasme van die mensen afneemt, moet er toch naar gestreefd worden om het systeem van LGF in 2001 in te voeren. Het jaar 2000 moet gezien worden als een voorbereidingsjaar waarin de LIC en de REC's worden opgezet. In 2001 kan vervolgens gestart worden met de REC's, de LIC en de nieuwe systematiek voor en de toekenning van aanvullende formatie aan reguliere scholen. In 2002 volgt dan de inwerkingtreding van een wettelijk kader voor de eerste fase LGF, verplichte REC's en de toekenning van LGF. In 2005/2006 zal tot slot sprake zijn van een structurele herziening van de Wet op de expertisecentra, opheffing van de afzonderlijke onderwijssoorten speciaal onderwijs en een structurele regeling voor de indicatiestelling. Dat is dus een proces van lange adem. Aangezien de criteria voor indicatiestelling nog verder ontwikkeld en bijgesteld worden en deze voortdurend geëvalueerd worden, moet de mogelijkheid openge- houden worden om na enkele jaren nadere keuzes te maken. Mocht het onverhoopt niet lukken om een sluitend systeem van indicatiestelling te ontwikkelen, dan moeten de uitgangspunten van het LGF-beleid opnieuw tegen het licht gehouden worden.

Het risico van doelgroepvervaging is groot. Verder is de kans groot dat er van het LGF-systeem een aanzuigende werking uitgaat. Daarom moet de LIC zeker in de eerste fase blijven bestaan. Wanneer de criteria aange- scherpt zijn, kan de positie van de LIC opnieuw bezien worden. In de tweede fase zou de LIC zich kunnen beperken tot toezicht achteraf. Als de Kamer zich pas aan het einde van dit jaar wil uitspreken over de invoeringsdatum van het systeem van LGF, komt het wetgevingsproces in de knel. Het veld moet er ook van overtuigd worden dat regering en Kamer op één lijn zitten. Wanneer de Kamer pas aan het eind van het jaar het groene licht geeft, is de tijd tot 1 augustus 2001 te krap om een en ander in wetgeving te vatten. Desgevraagd zei de staatssecretaris toe dat zij in haar brief van eind mei de voor- en nadelen van voor- en achteraf toetsen van de indicatiecriteria op een rij zou zetten, opdat de Kamer haar gedachten hier nog eens over kan laten gaan. De huidige omschrijving van de indicatiestelling is overigens mede ingegeven door de uitspraak van ouders dat zij landelijke criteria als een noodzakelijk onderdeel van hun keuzevrijheid zien. Bij de toetsing moet ook in aanmerking genomen worden dat de OAC's en de REC's nog in een opbouwfase verkeren. In dat

kader moet een antwoord gevonden worden op de vraag hoe onafhankelijk scholen voor speciaal onderwijs zijn en of de keuzevrijheid van ouders op dat niveau geëffectueerd kan worden.

Het is een aantrekkelijke gedachte om ervan uit te gaan dat, als een kind eenmaal geïndiceerd is, deze indicatiestelling ook blijft gelden. Er zijn echter nogal wat kinderen die door tijdelijke hulp zo opknappen dat zij geen speciale zorg meer nodig hebben. De termijn voor herindicatie van twee jaar zou nog eens bezien kunnen worden. Overigens zullen de REC's in het startjaar van LGF gehouden zijn om te voorzien in ambulante begeleiding. In de eerste fase van de wetgeving zal de LIC de inhoud van de rugzak bepalen. Een en ander wordt nader verduidelijkt in de toegezegde brief. Functionele indicatiestelling is een zeer gecompliceerde aangelegenheid. In de tweede fase zal de mogelijkheid van staffeling in de budgetten bezien worden. Het is uiteraard mogelijk om hier al eerder onderzoek naar te doen. Er wordt trouwens zeer regelmatig met de staatssecretaris van VWS overleg gevoerd over de overlappingsen tussen onderwijs en jeugdbeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de KDC-leerlingen – zij worden nu als leerbaar gezien; er worden zelfs kerndoelen voor hen ontwikkeld – en de budgetten voor het speciaal onderwijs. Voorts wordt er gewerkt aan afstemming van de indicatiecriteria en de zorgcriteria.

Uiteraard moet voorkomen worden dat leerlingen voor LGF als te licht en voor WSNS als te zwaar worden aangemerkt. In de discretionaire bevoegdheid van de LIC en de OAC's moeten waarborgen ingebouwd worden dat kinderen niet tussen wal en schip vallen. In het kader van het taken- en functieonderzoek wordt bekeken in hoeverre het mogelijk is om kinderen, buiten de indicering om, toch toe te laten. De uitkomsten hiervan worden vertaald in de eerste fase van de wetgeving. Het GION verdiept zich verder in de 30% gevallen waarin de indicatiestelling niet tot toelaatbaarheid kan hebben geleid. Wanneer dit probleem op regionaal niveau opgelost moet worden, bestaat het gevaar dat de onafhankelijkheid niet voldoende gewaarborgd wordt. Ook hierop zal in de brief van eind mei ingegaan worden, evenals op de verschillen die in dit verband bestaan tussen WSNS en LGF. Het hoofddoel van het onderhavige proces is dat kinderen die ernstige onderwijsbeperkingen hebben, gesteund worden. Aan de hand van de resultaten van de praktijktoets zullen de objectieve criteria binnenkort aangescherpt worden. De Kamer zal zich daar natuurlijk over kunnen uitspreken, zoals zij zich over ieder afzonderlijk traject van het onderhavige proces kan uitspreken.

Voor de wetgeving terzake had de staatssecretaris het volgende tijdpad voor ogen. In september 2000 gaat het wetsvoorstel naar de ministerraad. In januari–februari 2001 kan het advies van de Raad van State verwacht worden. Het wetsvoorstel zal vervolgens in maart 2001 aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waarna het na de zomer van 2001 aan de Eerste Kamer zal worden voorgelegd. De wet kan dan in december 2001 in het Staatsblad verschijnen en per 1 januari 2002 ingevoerd worden. Dit tijdpad beoogt het LGF-proces te versnellen. De leerlingen en hun ouders moeten immers zo snel mogelijk weten waar zij aan toe zijn. Uiteindelijk is het evenwel aan de Kamer om al dan niet met het wetsvoorstel in te stemmen.

De clusterindeling is cruciaal voor de REC-vorming. Elke indeling zal overigens voor- en nadelen hebben. De indeling in vier clusters die na vele discussies breed als werkbaar wordt ervaren, moet nu in stand gehouden worden. Om die discussies niet weer op te rakelen en het proces niet weer te frustreren, zal niet gesproken worden over de invoering van een vijfde cluster. De vragen over de bestuurskracht van de REC's zullen schriftelijk beantwoord worden. De REC's moeten natuurlijk effectief kunnen opereren. Bij de inrichting van het onderwijs moet voldoende ruimte gelaten worden voor de eigenheid van scholen, niet alleen in denominationale zin, maar ook onderwijskundig. In de samenwerking tussen scholen blijken evenwel vaak oplossingen gevonden te worden voor dergelijke

problemen. In de eerste fase van de wetgeving LGF blijft de onderwijstaak bij de scholen liggen. Het REC-bestuur gaat in die fase alleen over de instandhouding van de OAC en de ambulante begeleiding. Het zal niet ingrijpen in de onderwijstaak en dus helemaal niet in de vrijheid van onderwijs. Wel beslist het REC-bestuur over de toelaatbaarheid, terwijl de school over de toelating beslist. In de tweede fase komt de onderwijstaak overigens wel ter discussie te staan. De scholen moeten natuurlijk hun eigenheid in het onderwijs behouden. Dat resulteert namelijk in differentiatie, hetgeen weer de kwaliteit van het onderwijs bevordert.

Aangezien het REC-bestuur verantwoordelijk is voor de instandhouding van een OAC, moet het ook de middelen daarvoor krijgen. Het leek de staatssecretaris niet praktisch om de financiering van OAC's via de scholen te laten lopen. In de facilitiëringsregeling 2000 wordt de mogelijkheid geschapen om van de VSO-eis af te wijken. In principe kan ieder REC een eigen tijdspad in het kader van de genoemde regeling bepalen voor de verdere ontwikkeling. De REC-vorming wordt gestimuleerd via de stimuleringsregeling 1999 en wordt gefacilieerd via de facilitiëringsregeling REC in oprichting 2000. De facilitiëringsregeling wordt eind mei in Uitleg gepubliceerd en vormt een hulpmiddel bij de ontwikkeling. De wegbereiders hebben daarbij een adviserende en begeleidende rol gehad. Er zijn trouwens geen signalen dat de REC-vorming in cluster 4 op grote problemen stuit.

Het leek de staatssecretaris vooralsnog niet mogelijk om in Almere een gemeentelijk REC op te zetten. De deskundigheid is namelijk te veel verspreid, bijvoorbeeld op het gebied van de zorg. Samenwerking moet natuurlijk altijd gestimuleerd worden, maar daarbij moet voorkomen worden dat de deskundigheid die voor kleine groepen leerlingen ontwikkeld is, bijvoorbeeld dove of blinde kinderen, te veel versnipperd wordt. Als de reguliere scholen eenmaal voldoende zijn toegerust, is de doelstelling van de onderhavige operatie grotendeels gehaald. Uit een onderzoek vorig jaar van het ITS blijkt dat de reguliere scholen doorgaans tevreden zijn over de ambulante begeleiding vanuit de speciale scholen. Ook blijkt dat zij met deze begeleiding en de facilitiëring in het kader van de betreffende regeling doorgaans positief oordelen over de opvang van een gehandicapte leerling. Waar het gaat om de toerusting, bestaat er een belangrijke relatie met het traject groepsgrootte en kwaliteit. De reguliere scholen hebben ook uiteengezet wat er allemaal nodig is om in dit kader met de additionele onderwijsvraag om te gaan. Deze kwaliteitskenmerken moeten in iedere discussie over de kwaliteit van het regulier onderwijs ingebracht worden. Het regulier onderwijs mag namelijk niet alleen afge-rekend worden op bijvoorbeeld de uitslag van CITO-toetsen.

Voor zwaar verstandelijk gehandicapte kinderen zijn nieuwe kerndoelen ontwikkeld. Het onderwijs moet beter toegerust worden om deze kinderen op te vangen. Ook is er aanvullende ondersteuning van de zorg nodig. Bij plaatsing in speciale scholen zullen ook onderwijskundige voorwaarden gerealiseerd moeten worden om deze kinderen onderwijs te geven. Dat geldt zeker voor kinderen die naar een gewone basisschool gaan, al dan niet voor een deel van de tijd. De subgroep van cluster 3, aangevuld met vertegenwoordigers van VWS en de VGN, heeft een en ander geïnventariseerd en een kwalitatieve en kwantitatieve inschatting gemaakt van wat er nodig is om ernstig en meervoudig gehandicapte kinderen onderwijs en zorg te bieden. Deze kinderen hebben meer nodig dan een «gewoon» ZML-kind. Een MG-bekostiging bedraagt f.35 000 per kind voor volledig onderwijs. Er zal trouwens vaak sprake zijn van deeltijdonderwijs. Vanwege de verbeterde diagnostiek worden steeds vaker dyslexie, autisme en ADHD geconstateerd. Kinderen met dyslexie en ADHD worden weliswaar in het speciaal onderwijs opgevangen, maar het verdient de voorkeur om ze zoveel mogelijk in WSNS-verband op te vangen. Het regulier onderwijs moet thans evenwel ook alle kennis ter beschikking krijgen om deze kinderen op een juiste wijze te begeleiden. Er wordt

gewerkt aan een scholingsaanbod, met name voor het regulier onderwijs, om beter met leesproblemen en ADHD om te gaan. De speciale scholen zullen gestimuleerd worden om hun expertise in REC-verband uit te wisselen en uit te bouwen. Het is overigens niet acceptabel dat kinderen thuis zitten, omdat zij niet snel op een speciale school of instelling geplaatst kunnen worden. Uit onderzoek van de onderwijsinspectie blijkt dat hier zeer complexe problemen aan ten grondslag liggen. Er moet dan ook alles aan gedaan worden om deze problemen tijdig te voorzien en eerder te bemiddelen in conflicten met ouders. Daarbij moet de nadruk liggen op leerplichtregistratie, tijdige uitwisseling van gegevens tussen school en leerplichtambtenaar en de handelingsperspectieven van de inspectie zelf. Met de staatssecretaris van VWS wordt er alles aan gedaan om deze wachtlijsten aan te pakken. In het kader van WSNS is al een plan van aanpak in het vooruitzicht gesteld.

Er is een scala aan opleidingen voor leerkrachten om verschillende groepen kinderen met specifieke hulpvragen te kunnen helpen. De aanbieders van die opleidingen kunnen de scholen goed vinden. Het scholingsaanbod voor het regulier onderwijs zal nader besproken worden met de Kamer. Onderwijsgeevenden moeten in de eerste plaats natuurlijk ruimte krijgen om zich buiten het geven van les te verdiepen in deze zaken.

De cluster-3-scholen is gevraagd om aan te geven welke lijfgebonden zorg noodzakelijk is. Ook via de enquêtes in het kader van het takenen functie-onderzoek komt hierover informatie beschikbaar. De gegevens worden verwerkt in een notitie met voorstellen voor de toedeling van middelen voor lijfgebonden zorg aan mytyl-, tytyl- en LZ-scholen. Als het cluster-overleg hiermee akkoord is gegaan, zullen er met VWS afspraken worden gemaakt over de toekenning van de hiervoor gereserveerde middelen. Er zijn momenteel 22 ZMLK-afdelingen aan een speciale school voor basisonderwijs verbonden. Aangezien de speciale scholen voor basisonderwijs onder het WPO-regime vallen en de afdelingen voor ZMLK onder het WEC-regime, moet naar een logische en bestuurlijk goede inpassing van die afdelingen in de REC's gezocht worden. Onlangs is met de besturenorganisaties gesproken over de inpassing van de ZMLK-afdelingen in een REC. Voor een aantal ZMLK-afdelingen bestaat de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij een ZMLK-school. Voor de ene gereformeerde en een aantal reformatorische afdelingen ligt dat moeilijker, omdat er in het betrokken REC geen ZMLK-scholen zijn met dezelfde denominatie. Thans wordt per ZMLK-afdeling bekeken hoe zij in een REC kan worden ingepast.

In goed overleg met het seminarium voor orthopedagogiek is de subsidie voor de steunpuntscholen stopgezet. Afgesproken is dat die scholen hun ervaringen voor de zomer in een notitie evalueren. Verder is afgesproken dat bij de verdere invulling van het LGF-beleid in overleg bekeken wordt of er bij het seminarium voor orthopedagogiek een vraagbaak kan worden ingericht. Het was overigens een project dat tot een aantal jaren beperkt was. Het is evenwel niet de bedoeling dat datgene wat in de pioniersfase projectmatig is opgepakt, vernietigd wordt in de aanloop naar de structurele vormgeving van een en ander.

De heer **Dingelstad** (projectmanager primair onderwijs) merkte in aanvulling op het antwoord van de staatssecretaris nog op dat in de rapportage van de wegbereiders een beeld is geschetst van de circa 40 REC's die thans in ontwikkeling zijn. Als de clusterindeling opnieuw ter discussie gesteld wordt, zal het plaatje voor zowel cluster 3 als cluster 4 weer veranderen. Aanvankelijk was er veel kritiek op de clusterindeling, maar men heeft zich over het algemeen neergelegd bij de thans gekozen opzet. Alleen de LZ-scholen blijven volharden in hun commentaar. Als daar een uitzondering voor gemaakt wordt, is de kans groot dat de andere

bezwaren ook weer op tafel gelegd worden. Daardoor zou het proces van de afgelopen twee jaar weer terug bij af zijn.

De **voorzitter** concludeerde dat de leden de schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris op de vragen die nog niet of slechts staccato zijn beantwoord, willen afwachten, alvorens verder over het LGF-beleid te spreken. De Kamer kan uiterlijk 31 mei een brief terzake verwachten. In een procedurevergadering kan de nadere gang van zaken uitgestippeld worden.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,  
Mattijssen