Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2005–2006

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. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2005

Op 14 december a.s. staat een AO gepland over de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs die ik u op 30 september jl. heb toegestuurd. In de brief van 3 november jl. verzoekt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ter voorbereiding op het AO, alle toezegde stukken te doen toekomen. In antwoord hierop stuur ik u hierbij de volgende rapporten:

- Samen werken aan samenwerken[1]
- Kanttekeningen bij de groei van cluster 4[1]
- Van structuur naar cultuur: organisatie en functioneren van de REC's[1]
- Functionele indicatiestelling: internationale literatuurstudie en mogelijke proefstudies[1].

Hierna geef ik bij elk onderzoek een korte toelichting. Tot slot wil ik u informeren over de voorbereidingen inzake de uitwerking van de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.

Samen werken aan samenwerken

In de uitwerkingsnotitie van april (2004/2005, 27 728, nr. 81) is aangekondigd dat de samenwerkingsinitiatieven in Nederland in kaart zouden worden gebracht, de zogenaamde kaart van Nederland. In vervolg op de quick scan, waarvan de resultaten in genoemde notitie zijn beschreven, heeft het bureau Quanta/ NpM het onderzoek «Samen werken aan samenwerken» uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn bijgevoegd. Centraal in dit onderzoek staat de stand van zaken van de regionale samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen. Uitgaande van de VO-samenwerkingsverbanden, zijn in 83 regio's gesprekken gevoerd met de partijen die betrokken zijn bij leerlingen met gedragsproblemen. Daarmee is een complete inventarisatie tot stand gebracht van de samenwerkingsinitiatieven rond leerlingen met gedragsproblemen. In de bijlage bij het onderzoeksrapport is per regio een stand van zaken opgenomen van de samenwerking rond leerlingen met gedragsproblemen. Veel regio's melden gerichte pogingen om tot (verdere) ontwikkeling van

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST92738
0506tkkst27728-87
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

de samenwerking te komen, of melden dat er al sprake is van samenwerking, vaak aangevuld met concrete voorbeelden van de resultaten die dit tot nu toe opleverde. Het bereiken van resultaten, zo komt verder uit het onderzoek naar voren is een belangrijke stimulans om verder te gaan. Tegelijkertijd zijn veel regio's van mening dat de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen kan worden verbeterd. Uit het onderzoek blijkt dat de regio's hindernissen ervaren die een gezamenlijke aanpak belemmeren. Genoemd worden belemmeringen door de verschillende zorgsystemen in het onderwijs (WSNS, LWOO/PRO en LGF), maar ook lijkt het soms moeilijk om met verschillende partijen met verschillende achtergronden tot concrete resultaten te komen.
De vertegenwoordigers in de regio geven aan dat zij graag ondersteuning zouden hebben om de samenwerking te verbeteren of tot stand te brengen. De onderzoekers adviseren daarom te komen tot een «bottom up» benadering die op korte termijn kan voorzien in ondersteuning en daarmee een impuls kan geven aan een sluitende aanpak voor leerlingen met gedragsproblemen.
Dit advies is door de onderwijsorganisaties (voor bestuur, management, personeel, de WEC-raad, schoolmanagers VO en het platform SWV VO) in overleg met OCW ter hand genomen en uitgewerkt in een projectvoorstel: «Gedragswerk». Doel van dit project is regionaal concrete acties te formuleren die de aanpak voor leerlingen met gedragsproblemen verbeteren. De resultaten van het onderzoek Samen werken aan samenwerking per regio vormen het vertrekpunt hierbij. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om nog een nieuw project te starten, naast de projecten die al lopen op dit gebied, als Herstart, ZIOS, de reboundmiddelen en de 1000 plaatsen ZMOK/cluster 4. De bedoeling is om met alle maatregelen die er al zijn te komen tot een sluitende aanpak door de samenhang in de (regionale) uitvoering van de maatregelen te stimuleren. Het project is onlangs van start gegaan.

Kanttekeningen bij de groei van cluster 4

Het tweede onderzoek dat ik u toestuur gaat over de groei in cluster 4 en is uitgevoerd door de LCTI. In het voorjaar, op 25 mei jl. heb ik met de Kamer gesproken over de sterke groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor cluster 4. In het overleg heb ik gezegd dat deze groei mij zorgen baart en heb toegezegd dat ik de LCTI zou vragen een onderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in die groei.
Naast de groei in het algemeen, is nagegaan of er verschillen zijn in leerlingen die met een rugzak naar het regulier onderwijs gaan en leerlingen die worden ingeschreven in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook is, mede naar aanleiding van de discussie in de Kamer bekeken of er regionale verschillen zijn.
De LCTI merkt op dat de resultaten een eerste verkenning vormen van de vele interacterende factoren die een rol spelen bij de groei van cluster 4. Voorts merkt de LCTI op dat een meerjarige analyse van de ontwikkelingen in cluster 4 wordt bemoeilijkt door de wijzigingen in de organisatie van het onderwijs met de invoering van LGF per 1 augustus 2003, zoals de introductie van plaatsbekostiging (deze leerlingen stromen zonder indicatie het onderwijs in).
De LCTI concludeert het volgende:

- De groei van het aantal rugzak-leerlingen heeft niet geleid tot een daling van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het lijkt er eerder op dat de rugzak vooral wordt gebruikt voor kinderen die tot nu toe van extra onderwijszorg verstoken bleven.
- Een groot deel van de leerlingen waarvoor een indicatie wordt aangevraagd bezoekt op het moment van aanmelding voor cluster 4 een basisschool. Ruim 40% van de ouders van deze leerlingen kiest voor de rugzak. Dat rechtvaardigt de verwachting dat het aantal rugzak-

leerlingen de komende jaren verder zal toenemen. Binnen het kader van het onderzoek was het niet mogelijk om een inschatting te maken van de omvang van de verdere groei.
- Opvallend is het hoge percentage leerlingen met een stoornis binnen het autistisch spectrum (60%) dat met een rugzak naar het regulier onderwijs gaat. Voor een deel van deze leerlingen was voor de invoering van de rugzak geen passende hulp beschikbaar. Anderen bezochten (bij gebrek aan alternatief) scholen voor speciaal onderwijs die niet voor hen bedoeld waren.
- Voorts is het aantal indicaties waarbij niet expliciet is vermeld welke stoornis ten grondslag ligt aan de problematiek, hoog. De LCTI merkt op dat het hier niet gaat om leerlingen met relatief lichte problematiek, maar dat een uitgebreide beschrijving van de problemen de indicatie voldoende motiveert.
- De vraag of de groei het gevolg is van te breed geformuleerde criteria wordt ontkennend beantwoord. De toename heeft naar de mening van de LCTI eerder te maken met de toename van het aantal kinderen en jeugdigen met gedragsproblemen en/of ontwikkelings-psychopathologie (een verschijnsel waarmee niet alleen het onderwijs maar ook de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg worden geconfronteerd) en met het feit dat een aantal leerlingen met ernstige problemen dat (in ieder geval naar het oordeel van de ouders) niet gebaat was bij plaatsing op een aparte school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen door de invoering van de rugzak thans wel geholpen kan worden.
- Er is geen verschil in ernst van de problematiek tussen leerlingen die naar het reguliere en die naar (voortgezet) speciaal onderwijs gaan.
- Tussen de REC's zijn grote verschillen met betrekking tot het aantal leerlingen dat naar cluster 4 wordt verwezen. Bij de vier REC's met het hoogste percentage aanmeldingen worden verhoudingsgewijs twee à drie keer zoveel leerlingen voor de zorg van cluster 4 aangemeld dan bij de vier REC's met de laagste aanmeldingspercentages. Het is echter te vroeg om daar op basis van dit onderzoek conclusies aan te verbinden, gegeven de vele interacterende factoren die hierbij een rol spelen.
- Bij de analyse van de achtergronden van de groei speelt een groot aantal interacterende verklaringen een rol. De LCTI merkt op dat een deel van deze verklaringen buiten de directe invloedssfeer van het onderwijsbeleid valt. Dat geldt bijvoorbeeld voor groeibevorderende maatschappelijke verschuivingen en de toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling. Andere factoren vallen wel binnen de invloedsfeer van het onderwijsbeleid, zoals de verschillen in bekostigingssystematiek (tussen het speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs), het toenemend strategisch gedrag van scholen, hulpverleners en ouders en de toenemende selectiviteit van het schoolsysteem.

De LCTI stelt dat het te vroeg is om nu maatregelen te treffen, daarvoor is nader onderzoek nodig. Er wordt dan ook voorgesteld op een aantal punten nader onderzoek te doen. Ik zal dit advies zo snel mogelijk nader uitwerken. Daarbij zullen naast de LCTI ook andere onderzoekers worden betrokken.

Van structuur naar cultuur en Functionele indicatiestelling

Het onderzoek naar de organisatie en het functioneren van de REC's en het onderzoek naar de mogelijkheden van functionele indicatiestelling op basis van een internationale studie, zijn beide uitgevoerd in het kader van de brede evaluatie LGF, die met de invoering van LGF in augustus 2003

van start is gegaan. De resultaten van deze onderzoeken worden meegenomen bij de uitwerking van de agenda die bij de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs is gevoegd.

Het onderzoek naar de organisatie en het functioneren van de REC's is uitgevoerd door Sardes. De centrale vraag was: Welke organisatorische kenmerken van het REC ondersteunen dan wel belemmeren de effectieve uitvoering van de taken van het REC. Uit het onderzoeksrapport, Van structuur naar cultuur, komt naar voren dat er drie succesfactoren zijn voor de ontwikkeling van effectieve REC's, namelijk een duidelijk beeld van de organisatie, goed leiderschap en participatieve werkvormen (projecten). Risicofactoren zijn ondermeer de verscheidenheid in samenstelling van REC's (grootte, spreiding, denominaties, professionaliteit, etc) en de autonomiewens van scholen. Het rapport sluit af met een aantal aanbevelingen voor OCW (waaronder, geef het speciaal onderwijs een redelijke termijn om een professionele praktijk te ontwikkelen), voor de WEC-raad (zorg voor een begeleidingsstructuur voor zwakkere REC's) en voor de REC's (concentreer je op professionalisering en samenwerking in plaats van op bestuurlijke keuzes). De resultaten van dit onderzoek worden besproken met de WEC-raad.

In het onderzoek naar de functionele indicaties is onderzocht of er aanknopingspunten zijn in het buitenland om de indicatiestelling functioneler in te richten. Het onderzoek is uitgevoerd door de afdeling orthopedagogiek van de Universiteit Leiden. Onderzocht is op welke wijze de indicatiestelling, op grond waarvan de extra zorg in het onderwijs wordt vastgesteld in Scandinavië, Groot-Brittannië en Ierland, en de VS is vormgegeven. De resultaten van het onderzoek meegenomen in de uitwerking van de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren, in het kader van de uitwerking van de indicatiestelling.

Organisatie van de uitwerking van de voorstellen in de notie Vernieuwing zorgstructuren

Op 14 december a.s. staat het AO over de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs gepland. In de afgelopen periode is uitvoerig gesproken met de onderwijsen de ouderorganisaties over de inrichting van de uitwerking van de notitie. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat de uitwerking van onderaf vorm moet krijgen. Scholen en besturen zullen immers zelf vorm moeten geven aan de zorgplicht. Zoals in de notitie duidelijk naar voren is gebracht, is het niet de bedoeling om met (nieuwe) blauwdrukken van bovenaf te komen. Dit heeft geresulteerd in de volgende aanpak.
De gezamenlijke onderwijsorganisaties gaan in de periode van januari tot en met mei het land in om met de scholen te praten over de notitie. Het doel van deze zogenaamde «veldlijn» is het informeren van het onderwijsveld, maar zeker ook om de ideeën die in het veld leven te inventariseren. Voorts zijn deze bijeenkomsten van belang voor het creëren van draagvlak. Om het gesprek te stimuleren wordt uitgegaan van ongeveer 800 bijeenkomsten in het hele land met 30 tot 35 deelnemers per bijeenkomst. Voor de bijeenkomsten worden zowel besturen, personeelsleden als inhoudelijk betrokkenen in de scholen uitgenodigd.
Met de ouderorganisatie is afgesproken dat wordt verder gewerkt volgens de conferentieformule die in het voorjaar is ingezet in het kader van de totstandkoming van de notitie over de vernieuwing van de zorgstructuren. Op 1 december a.s. is een eerste bijeenkomst gepland, van de zogenaamde «ouderlijn» om de drie lijnen waarlangs de positie van de ouders wordt verbeterd nader uit te werken (steunpunten voor individuele pouders, regionale platforms en een betere geschillenregeling). Het gaat

om een eerste verkennende bijeenkomst. In het voorjaar 2006 wordt dan nog een aantal themabijeenkomsten georganiseerd.
De resultaten en ideeën uit de veldlijn en de ouderlijn komen bijeen in de kaderlijn, een overleggroep waarin de organisaties en het ministerie participeren. Binnen deze overleggroep wordt de uitwerkingsagenda bij de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren geconcretiseerd.

Het streven is in mei de resultaten van alle trajecten bij elkaar te leggen, zodat ik u in juni kan informeren over de concretisering van de uitwerkingsagenda die bij de notitie over de Vernieuwing van de zorgstructuren is gevoegd.

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