

# **Van schoolsoortgebonden indicatiestelling naar indicatiestelling op basis van benodigde zorg**

## **Discussienotitie**

Samenstelling: dr. C.M. van Rijswijk  
Datum: december 2006



# Inhoud

<b>Ten geleide</b>	<b>I</b>
<b>1 Ontstaan van het vigerend systeem</b>	<b>2</b>
1.1 De driedeling van het speciaal onderwijs	2
1.2 De grenzen tussen de schoolsoorten	2
1.3 De grenzen tussen de huidige subsystemen	4
<b>2 Bekostiging en indicatiestelling</b>	<b>6</b>
2.1 Verschillen in bekostigingssystematiek	6
2.2 Verschillen in wijze van indicatiestelling	7
2.3 Nadelen van de bestaande verschillen	9
<b>3 Bouwstenen voor een nieuwe indeling</b>	<b>10</b>
3.1 Een continuüm van zorg	10
3.2 Ontkoppeling van schoolsoorten en financieringssystematiek	11
3.3 Financiële differentiatie op basis van de intensiteit van de benodigde zorg	12
<b>4 Consequenties van de voorgestelde wijzigingen</b>	<b>14</b>
4.1 Harmonisatie van de bekostiging	14
4.2 Vorming van zorgregio's	14
4.3 Nieuwe criteria	15
<b>5 Het nieuwe systeem in hoofdlijnen</b>	<b>20</b>
5.1 Uitgangspunten	20
5.2 Positie van de bestaande indicaties binnen het nieuwe stelsel	20
5.3 Tot slot	21
<b>Literatuur</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>25</b>



## Ten geleide

De minister van OCW heeft de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) in de brief aan de Tweede Kamer van 28 augustus 2006 gevraagd om een mogelijk scenario te schetsen waarin bij de indicatiestelling gedifferentieerd wordt naar hoogte en duur van de toe te kennen onderwijszorg. De LCTI heeft in antwoord daarop deze discussienotitie 'Van schoolsoortgebonden indicatiestelling naar indicatiestelling op basis van benodigde zorg' van C.M. van Rijswijk aangeboden.

De notitie biedt geen pasklaar alternatief voor de huidige toewijzing van onderwijszorg, maar wel een basis en hulpmiddel om de discussie te stimuleren over een meer gedifferentieerde, op de benodigde zorg toegesneden indicatiestelling in een meer integraal systeem voor het bieden van de passende onderwijszorg.

Wanneer speciale onderwijszorg toegewezen wordt op basis van de zorg die het kind nodig heeft, zal ook het zorgaanbod zich daarop moeten aanpassen. Dat verhoudt zich niet met drie verschillende indicatiesystemen voor verschillende 'zwaarte' van onderwijszorg en drie verschillende systemen om extra onderwijs aan te bieden (speciaal basisonderwijs (SBO), Leerwegondersteuning en praktijkonderwijs (LWOO en PRO) en (voortgezet) speciaal onderwijs (V)SO). Deze discussienotitie betreft daarom niet alleen het speciaal onderwijs, maar ook de indicatiestelling voor speciaal basisonderwijs, leerwegondersteuning en praktijkonderwijs, en sluit aan bij de voorstellen voor 'passend onderwijs'.

Uitgangspunten voor deze discussienotitie zijn onder meer:

- de toewijzing en bekostiging van speciale onderwijszorg wordt niet langer gebaseerd op de aard van de stoornis, maar op de intensiteit van de onderwijszorg die een kind nodig heeft;
- de huidige driedeling in indicatiestellingsystematiek wordt vervangen door een geïntegreerd systeem, waarbij regionale indicatiestelling voor lichtere vormen van onderwijszorg en een landelijke indicatiestelling voor omvangrijkere onderwijszorg aan elkaar zijn gekoppeld;
- de opheffing van de ongelijke behandeling van SBO-leerlingen en leerlingen die voor speciaal onderwijs in aanmerking komen: het beginsel van leerlinggebonden financiering gaat voor alle categorieën speciale onderwijszorg gelden, dus ook voor de huidige SBO-leerlingen. Dat maakt een flexibeler zorgaanbod mogelijk.

Een gevolg van indicatiestelling op basis van de benodigde zorg is, dat een eventuele stoornis van een kind niet alléén bepalend is voor de keuze van de school. Dat impliceert dat de doelgroep voor scholen voor speciaal onderwijs zich zal verbreden.

Deze discussienotitie is reeds besproken met een aantal mensen die goed thuis zijn in het onderwijsveld. De meeste gesprekspartners reageren positief op zo'n voorstel dat meer vanuit een onderwijsinhoudelijke invalshoek vertrekt. Sommige onderdelen worden door veel van de gesprekspartners bekritiseerd. Hieronder worden enkele discussiepunten nader toegelicht.

### *Een integraal systeem*

Veel gesprekspartners waarderen dat er één integraal systeem voor indicatiestelling en zorgaanbod wordt voorgesteld. Het is eenvoudiger en transparanter dan de huidige drie indicatiesystemen en biedt betere communicatiemogelijkheden tussen de regionale en landelijke indicatiestellers over welke zorg voor een kind nodig is. Van de kant van de scholen wordt echter ook gewezen op de uitkomst van de veldlijnen, waarin nieuwe ingrijpende veranderingen worden afgewezen, in ieder geval op korte termijn. Niettemin ziet

men ook voordelen in een integrale onderwijszorgtoewijzing, onder meer in relatie tot de afstemming met de indicatie voor jeugdzorg en AWBZ-zorg.

#### *Indicatiestelling op basis van benodigde zorg*

Met name professionals en ouders zijn zeer te spreken over een indicatiestelling op basis van benodigde zorg. Dat is een veel rechtvaardiger systeem en doet recht aan wat een kind nodig heeft. De discussiepartners verwachten draagvlak voor zo'n wijze van indicatiestelling in het onderwijsveld. Er is gepleit om bij een indicatiestelling op basis van benodigde zorg ook het reële doel te betrekken dat de school, in overleg met de ouders, met een kind willen bereiken. Dat biedt ook houvast voor het ontwikkelen van meetbare criteria.

#### *Regionale indicatiecommissies voor gebudgetteerde onderwijszorg en een landelijke indicatiecommissie voor open-einde gefinancierde onderwijszorg*

Zoveel waardering als er is voor een integraal systeem voor toewijzing van onderwijszorg, zoveel vragen en kritiek valt er te horen over het voorstel dat er twee soorten indicatiecommissies zijn: regionale commissies die onderwijszorg toewijzen van de laagste twee 'zwaarteniveaus', en een landelijke indicatiecommissie die de 'zwaarste' onderwijszorgniveaus toewijst. De zorg die door regionale commissies wordt toegewezen is gebudgetteerd, de zorg die de landelijke indicatiecommissie toewijst is open-einde gefinancierd. Dit onderdeel van de notitie is een compromisvoorstel: wanneer alle zorgtoewijzing door de landelijke commissie zou moeten gebeuren, zou deze een enorm aantal indicaties per jaar te verwerken krijgen. Dat lijkt onwenselijk. Een landelijke commissie voor de toewijzing van zwaardere vormen van onderwijszorg is nodig om de open-eindfinanciering te behouden.

De discussiepartners redeneren dat in een integraal systeem de indicatiestelling voor alle extra onderwijszorg objectief en transparant zou moeten zijn en dat daar een volledig open-einde financiering bij past. Ook is geopperd of de regionale indicatiecommissies niet gemist zouden kunnen worden. In plaats daarvan zou er een 'zorgplatform' kunnen zijn, dat een rol speelt bij een goed zorgaanbod aan leerlingen en oplossingen arrangeert waar schaarste is.

Dit onderdeel van de notitie vraagt verdere doordenking.

#### *Beheersen van het beroep op speciale onderwijszorg*

Een tweede punt waar veel discussiedeelnemers zorgen over uitspreken is de vraag of in het voorgestelde systeem de toewijzing van extra onderwijszorg beheersbaar zal blijken. Ouders en scholen zullen nog steeds zoeken naar maximale zorg voor het kind dat problemen ondervindt. Daarbij wordt vaak geredeneerd dat de beheersbaarheid geheel afhankelijk zou zijn van de criteria. De notitie bevat echter een aantal voorstellen die het maximeren van de zorgaanvraag (gedeeltelijk) beperken:

- de veel gevraagde 'rugzak' kan ook verkregen worden voor lichtere vormen van hulp (vergelijkbaar met SBO-zorg) en niet alleen voor zwaardere hulp(in het (V)SO);
- reguliere scholen blijven financieel bijdragen voor leerlingen waar zwaardere zorg aan toegekend is;
- de toewijzing van de zwaardere zorg gebeurt door een geheel onafhankelijke indicatiecommissie die door het ministerie van OCW wordt ingesteld;
- de 'lichtere' zorg wordt toegekend door de regionale commissies aan de hand van criteria waarvoor de landelijke criteria model staan. Daarmee wordt duidelijk welke zorg in de reguliere setting geboden kan worden.

In deze context wordt ook geopperd om de zwaarste vorm van zorg alleen in een aparte setting aan te bieden, ervan uitgaande dat de reguliere school daar redelijkerwijs niet voldoende voor toegerust kan worden.

Deze randvoorwaarden zullen ertoe bijdragen dat de aanmeldingen voor zwaardere zorg beperkt blijven en tevens betere handvatten bieden om te beoordelen of de zorg niet in de reguliere setting geboden zou kunnen worden. Daarnaast spelen de criteria uiteraard ook een belangrijke rol bij de beheersbaarheid van het beschreven systeem voor toewijzing van speciale onderwijszorg.

### *Criteria*

Vrijwel alle discussiepartners stellen de vraag: slagen jullie erin om duidelijk discriminerende criteria te ontwerpen om de zorgzwaarte vast te stellen? Deze discussienotitie geeft geen antwoord op die vraag. Dat is begrijpelijk. Het opstellen van de huidige criteria is een proces van jaren geweest. Zo lang hoeft het opstellen van nieuwe criteria niet te duren, maar een jaar zal er zeker voor nodig zijn. Het heeft zin om een dergelijk karwei aan te pakken als de overheid ook de intentie heeft om te zorgen dat het aanbod in onderwijszorg gedifferentieerd kan worden.

De LCTI verwacht dat de zes dimensies van onderwijszorg, zoals voorgesteld in deze notitie, middels criteria goed onderscheiden kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om de noodzaak van extra zorg van de leerkracht, van een afwijkende onderwijsmethodiek, zorg op het gebied van algemeen dagelijks handelen, etc.

De stap om de hoeveelheid toe te kennen zorg in vijf gradaties te differentiëren lijkt voorsnóg te gedetailleerd en niet noodzakelijk. De LCTI staat een eenvoudiger systeem voor toewijzing van onderwijszorg voor ogen waarbij het steeds om een substantieel volume, gaat vergelijkbaar met de *zorgintensiteit* zoals geboden in het SBO, LWOO of PRO, preventieve ambulante begeleiding, of leerlinggebonden financiering/speciaal onderwijs.

Om criteria te ontwikkelen waarmee dimensies van onderwijszorg onderscheiden kunnen worden zijn de volgende stappen nodig:

- met deskundigen uit het veld analyseren welke behoeften aan onderwijszorg onderscheiden kunnen worden en deze in een beperkt aantal bijeen brengen;
- die hulpvragen met (voorlopige) criteria typeren;
- deze (voorlopige) criteria eenduidig definiëren en omschrijven;
- instrumenten aan de criteria toe te wijzen waarmee betrouwbaar en objectief kan worden vastgesteld of en welke extra onderwijszorg voor deze hulpvraag inderdaad noodzakelijk is, in welke mate en hoe lang.

De publicatie ‘Conditie en instrumentarium indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering’ van de Werkgroep Advisering Instrumentarium voor Indicatiestelling bevat als het ware een handleiding hoe zorgvuldig omschreven criteria verder geoperationaliseerd en (zo) meetbaar (mogelijk) omschreven kunnen worden. Naar verwachting zullen de huidige criteria voor de onderwijsbeperking bruikbaar materiaal bieden. Met deze criteria is nu ervaring opgedaan; er zijn en worden instrumenten voor ontwikkeld. Ook kan geleerd worden van ervaringen in pilots die her en der lopen, en van ervaringen met de criteria voor toewijzing van AWBZ-zorg. De LCTI en deskundigen zijn dan ook positief gestemd over de vraag of er criteria ontwikkeld kunnen worden, gezien de ervaring die is opgedaan.

### *Verdere stappen*

Het ontwikkelen van criteria voor een indicatiestellingssysteem dat gebaseerd is op de benodigde zorg is een omvangrijke opdracht. Criteria voor toewijzing van onderwijszorg gebaseerd op de behoefte aan zorg kunnen alleen zinvol gebruikt worden als ook de onderwijszorg qua intensiteit flexibel inzetbaar is. Het huidige drieledige systeem voor toewijzing en het schoolsoortgebonden aanbod van extra onderwijszorg is daar niet geschikt voor. Een beslissing om criteria voor indicatiestelling op basis van benodigde zorg te gaan ontwikkelen zou dan ook gepaard moeten gaan met de intentie om er voor te zorgen dat ook het aanbod aan extra onderwijszorg flexibel op de behoefte van het kind kan worden ingezet. Die beslissing ligt bij de minister van OCW. De LCTI is vanzelfsprekend bereid om op uw verzoek een en ander uit te werken, inclusief varianten of alternatieven van het hier voorgestelde integrale systeem.

De voorzitter van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling,

Prof. drs. J. van Londen



*De door de Minister van OCW geïnitieerde discussie over de herijking van de speciale onderwijszorg voor probleemleerlingen biedt een interessant aanknopingspunt voor de ontwikkeling van alternatieven voor de toekenning van deze zorg. Daarbij dient uiteraard lering te worden getrokken uit de gedurende de afgelopen jaren opgedane ervaringen. Deze ervaringen hebben o.a. duidelijk gemaakt dat het naast elkaar bestaan van drie verschillende bekostigings- en indicatiestelsels voor elkaar overlappende vormen van zorg weinig functioneel is.*

*Deze notitie start met een korte schets van het ontstaan van de recente opdeling van het speciaal onderwijs in drie subsystemen: het onder de Wet op het Primair Onderwijs vallende speciaal basisonderwijs, het in de Wet op de Expertisecentra ondergebrachte speciaal onderwijs en het in de Wet op het Voortgezet Onderwijs geregelde praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs.*

*Deze drie subsystemen hebben elk hun eigen wijze van indicatiestelling. Gemeenschappelijk kenmerk van elk van deze drie, onvoldoende op elkaar afgestemde, methoden is het schoolsoortgebonden karakter: een positieve indicatie geeft recht op de zorg van een bepaalde schoolsoort. Deze bijdrage beschrijft een alternatief bekostigings- en indicatiestellingsstelsel waarin bekostiging en indicatiestelling niet langer aan de schoolsoort zijn gebonden maar aan de omvang van de zorg die de leerling behoeft. In dit stelsel geeft een positieve indicatie recht op zorg van een bepaalde omvang. De plaats waar deze zorg wordt geboden is een zaak van ouders en betrokken scholen.*

*Eén van de voordelen van dit nieuwe systeem is het integrale karakter. Het omvat alle vormen van speciale onderwijszorg. Een nadeel is dat het niet alleen de ontwikkeling van nieuwe procedures, maar ook die van nieuwe criteria vereist. Deze criteria zijn cruciaal. De uitvoerbaarheid van het voorgestelde systeem is in hoge mate afhankelijk van de mate waarin het zal lukken passende criteria te ontwikkelen. Dat impliceert dat op dit moment nog geen besluit genomen kan worden over het al of niet invoeren van het nieuwe systeem. Dat kan pas wanneer de betreffende criteria ontwikkeld en getoetst zijn.*

*Het in deze notitie vervatte voorstel biedt geen pasklaar alternatief voor het vigerend indicatiestelsel. Het is vooral bedoeld als hulpmiddel bij het stimuleren en structureren van de discussie over de toekomst van de indicatiestelling. Deze discussie moet duidelijk maken of en op welke wijze de aangereikte ideeën een rol kunnen spelen bij de herziening van het bestaande stelsel.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Met dank aan Jan van Herikhuizen, Carlo Hover, Henk Keesenberg, Helma Koomen, Kees Kuys, Guuske Ledoux, Victorien Meeuwissen, Theo van Munnen, Nico Nieuwboer, Harry Nijkamp, Noëlle Pameijer, Arga Paternotte, Wim Peeks, Jaap van Petegem, Jos van der Pluijm, Sip-Jan Pijl, André Sikkema, Ellen Visser, Hans van Vliet en Cees Wieringa voor hun kritische kanttekeningen bij eerdere versies van deze notitie.

# 1. Ontstaan van het vigerend systeem

## 1.1 De driedeling van het speciaal onderwijs

Tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw was het speciaal onderwijs voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften steeds in één wet geregeld: van 1920 tot 1985 in de Wet op het Lager Onderwijs en van 1985 tot 1995 in de Interimwet Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO). Daarna heeft de juridische vormgeving van het speciaal onderwijs een aantal forse veranderingen ondergaan:

- het speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen tot 12 jaar (SO-MLK), dat voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden tot 12 jaar (SO-LOM) en dat voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK-onderwijs) werden overgeheveld van de ISOVSO naar de Wet op het Primair Onderwijs (WPO);
- het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (VSO-MLK) en het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (VSO-LOM) verhuisden van de ISOVSO naar de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO);
- de in de ISOVSO achtergebleven schoolsoorten werden in de Wet op de Expertisecentra (WEC) ondergebracht.

<b>Kader 1</b> <b>Verdeling van het (voortgezet) speciaal onderwijs over drie wetten; toelichting in tekst</b>		
Verschuiving	Betrokken schoolsoorten	Toenmalig aantal leerlingen
Van ISOVSO naar WPO	SO-MLK, SO-LOM, IOBK	ongeveer 55.000
Van ISOVSO naar WVO	VSO-MLK en VSO-LOM	ongeveer 25.000
Van ISOVSO naar WEC	alle overige schoolsoorten	ongeveer 40.000

Deze verschuivingen (zie ook Van Rijswijk & Kool, 1998) gaan gepaard met een aantal veranderingen in de naamgeving van de betrokken schoolsoorten. SO-MLK, SO-LOM en IOBK zijn herdoopt in speciaal basisonderwijs (SBO). VSO-MLK heet thans praktijkonderwijs (PRO). VSO-LOM is, samen met het individueel beroepsonderwijs (IBO), leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) geworden. De overige schoolsoorten worden WEC-scholen genoemd.

## 1.2 De grenzen tussen de schoolsoorten

De geschiedenis van het speciaal onderwijs is er één van voortschrijdende interscholair differentiatie: van drie schoolsoorten in de jaren twintig via zeven schoolsoorten in de jaren dertig naar twintig schoolsoorten aan het eind van de jaren zeventig. Deze opsplitsing van het speciaal onderwijs in steeds meer schoolsoorten wordt gedurende lange tijd vrijwel unaniem

positief gewaardeerd. Deze consensus verdwijnt tegen het eind van de jaren zestig. Vanaf dat moment wordt de indeling van het speciaal onderwijs in een groot aantal schoolsoorten steeds vaker ter discussie gesteld. In deze discussie (zie Rispens, 1980; Duurkoop & Van Rijswijk, 1987; Kool & Van Rijswijk, 1993) staan twee hoofdthema's centraal:

- groeiende twijfel over de mogelijkheid om alle gecreëerde categorieën betrouwbaar en valide van elkaar te kunnen onderscheiden (het probleem van de *diagnostische differentiatie*) en
- groeiende twijfel over de pedagogische en didactische relevantie van de indeling van het speciaal onderwijs in een groot aantal categorieën (het probleem van de *pedagogische en didactische differentiatie*).

Daarbij gaat het wat betreft de *diagnostische differentiatie* vooral om het onderscheid tussen de populaties van LOM- en MLK-scholen (Van der Leij & Kool, 1981; Van der Wissel, 1984; Duurkoop & Wilmink, 1986). Dat wil echter niet zeggen dat de diagnostische differentiatie tussen de populaties van de andere schoolsoorten buiten discussie blijft. Het probleem geldt bijvoorbeeld ook voor de differentiatie tussen LOM-leerlingen en ZMOK-leerlingen (Van Netten, 1972; Meijs, 1974; Van Rijswijk & Zijlmans, 1988) en voor de differentiatie tussen de populaties van de scholen voor kinderen met ernstige spraaktaalproblemen (ESM-kinderen) en die van de LOM-scholen (ARBO, 1991; Van Rijswijk & Van den Berg, 1991).

Kenmerkend voor de twijfel over de relevantie van de *pedagogisch en didactische differentiatie* is de opstelling van rijksinspecteur Hamelink (1974, p. 202), die van mening is 'dat in alle vormen van speciaal onderwijs de orthopedagogische aanpak vrijwel identiek is en dat er van kenmerkende orthopedagogische differentiatie slechts sprake is voor zover (...) organische afwijkingen daartoe aanleiding geven'. Kort daarna constateert Wilmink (1976) dat de indeling van het buitengewoon onderwijs op (medisch) diagnostische basis geen waarborg biedt voor behandelbare categorieën in orthopedagogische en orthodidactische zin. Een jaar later betoogt Rispens (1977) dat het denken in termen van typen handicaps en het daarop doen aansluiten van typen scholen een volstrekt onjuist uitgangspunt is als het gaat om de vraag hoe het onderwijs aan probleemkinderen moet worden ingericht. Soortgelijke opvattingen vindt men ook in het buitenland. Zo wijzen Hallahan en Kauffman (1974) op de overlap in onderwijsmethoden voor 'learning disabled' kinderen en die voor 'educable mental retarded' kinderen. Hetzelfde geldt voor de aanpak van 'learning disabled' kinderen en die van 'emotional disturbed' kinderen.

In aansluiting op deze vraagtekens wordt in de jaren tachtig met subsidie van de rijksoverheid op diverse plaatsen geëxperimenteerd met *geïntegreerd speciaal onderwijs*. Daarbij gaat het zowel om scholen waar sprake is van integratie van MLK- en LOM-onderwijs (Van der Ley, Kool & Wielenga, 1984) als om integratie van MLK-, LOM-, ZMOK- en LZK-onderwijs (Wilmink & Duurkoop, 1986). De resultaten van deze experimenten zijn positief. Zij leiden echter niet tot concrete beleidswijzigingen. Het enige resultaat is dat in 1985 met de introductie van de ISOVO de deur op een kier wordt gezet door (onder strenge voorwaarden) voor MLK-, LOM- en ZMOK en LZK-scholen ruimte te scheppen voor verbrede toelating (Duurkoop & Van Rijswijk, 1987). Dat wil zeggen dat deze scholen de mogelijkheid wordt geboden leerlingen toe te laten die toelaatbaar zijn tot één van de andere vier schoolsoorten. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. Dat komt niet alleen door de strenge voorwaarden. Het komt ook door een verschuiving in de beleidsprioritering. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig concentreert de overheid al haar aandacht op de beperking van de groei van het speciaal onderwijs en de daaraan gekoppelde WSNS-operatie. Het vraagstuk

van de indeling van het speciaal onderwijs in een groot aantal schoolsoorten wordt min of meer stilzwijgend (onopgelost) terzijde gelegd.

### 1.3 De grenzen tussen de huidige subsystemen

In 1985 publiceerde de toenmalige Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de opleidingen (ARBO) een advies over de ontwikkeling van het speciaal onderwijs in de periode 1985-1995. In dit advies verdeelde de ARBO (1985) het toenmalig speciaal onderwijs in drie groepen. Zie kader 2.

<b>Kader 2</b> <b>De driedeling van de ARBO. Toelichting in tekst</b>	
Groep	Schoolsoort
Groep 1	moeilijk lerende kinderen (MLK), kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK)
Groep 2	dove kinderen (DOV), slechthorende kinderen (SH), kinderen met ernstige spraaktaalmoelijkheden (ESM), blinde kinderen (BL), slechtziende kinderen (SLZ), lichamelijk gehandicapte kinderen (LG), kinderen in ziekenhuizen (ZKH), langdurig zieke kinderen (LZK), kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten (PI) en meervoudig gehandicapte kinderen (MG)
Groep 3	zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) en zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK)

Groep 1 omvat leerlingen voor wie, naar het oordeel van de ARBO, overplaatsing naar het regulier onderwijs in beginsel mogelijk is. Groep 2 omvat leerlingen met zeer specifieke didactische behoeften, die, ten minste enige tijd, op een afzonderlijke, hoog gespecialiseerde, benadering zijn aangewezen. Groep 3 bestaat uit leerlingen die, nog steeds naar het oordeel van de ARBO, doorgaans hun hele schooltijd zeer intensieve, niet in andere scholen te realiseren, zorg vragen. Deze indeling heeft het karakter van een 'tentatief ontwikkelingsmodel': zij biedt slechts hulplijnen ten behoeve van de systematisering van de discussie over de toekomst van het speciaal onderwijs. Deze relativering van de voorgestelde indeling lijkt de belangrijkste reden waarom de door de ARBO gepresenteerde en kort na de presentatie door de overheid overgenomen indeling niet of nauwelijks is bekritiseerd. Niemand voorzag dat de hulplijnen van de ARBO in de tweede helft van de jaren negentig definitieve scheidslijnen zouden worden. Wanneer dat wel het geval was geweest, zou dat ongetwijfeld tot felle discussies hebben geleid. Pas achteraf is duidelijk geworden dat de hulplijnen van de ARBO, zonder noemenswaardige discussie, het fundament hebben gelegd voor de latere verdeling van het speciaal onderwijs in drie subsystemen.

De overheid richtte haar beleid vanaf de tweede helft van de jaren tachtig vrijwel uitsluitend op de door de ARBO in groep 1 ondergebrachte schoolsoorten: de MLK-scholen, de LOM-scholen en de IOBK-voorzieningen. Voor deze drie schoolsoorten (in die tijd de schoolsoorten met de sterkste groei) werd in 1990 Weer Samen Naar School (WSNS) in het leven geroepen (Doornbos e.a., 1991; Meijer, 1995). Voor de scholen in de groepen 2 en 3 werd in de periode 1985-1995 niet of nauwelijks beleid ontwikkeld. Alle aandacht was op de scholen uit groep 1 geconcentreerd. In het kader van dit beleid werden de MLK-scholen, LOM-scholen en IOBK-voorzieningen omgezet in speciale scholen voor basisonderwijs (SBO). Deze SBO-scholen maken (verplicht) deel uit van zgn. WSNS-samenwerkingsverbanden van reguliere en speciale scholen. Deze samenwerkingsverbanden vallen onder de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Daardoor behoren de vroegere MLK- en LOM-scholen, in ieder geval in juridische zin, niet langer tot het speciaal onderwijs. Daarmee is de afstand tot de resterende scholen voor speciaal onderwijs een stuk groter geworden dan in het verleden het geval was.

Tot de onderwijsvoorzieningen die door de ARBO met het oog op systematisering van de discussie over de toekomst van het speciaal onderwijs in 1985 in groep 1 werden gesitueerd, behoorden naast het SO-MLK en het SO-LOM ook het VSO-MLK en het VSO-LOM. Deze onderwijsvormen zijn in de tweede helft van de jaren negentig ondergebracht in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (VWO). Daar zijn zij samen met het Individueel Beroepsonderwijs (IBO) omgezet in leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijkonderwijs (PRO). Het LWOO, gericht op leerlingen die extra zorg behoeven om het VMBO met een regulier diploma te kunnen afronden, is ontwikkeld vanuit het IBO en het VSO-LOM. Naast het LWOO is er ook praktijkonderwijs (PRO). Dit is bedoeld voor leerlingen die, ook met extra zorg, niet in staat worden geacht via het VMBO een regulier diploma te verwerven. Dit PRO is ontwikkeld vanuit het VSO-MLK (Breedte van de basisvorming, 1993; Hover, 1995; Bootsman-Slinkers & De Groot, 1999; Haccou, 1999). Deze juridische verhuizing van het VSO-MLK en het VSO-LOM van het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs heeft tot een verwijdering tussen deze schoolvormen en het overig voortgezet speciaal onderwijs geleid.

De overheveling van het SO-MLK en het SO-LOM naar de WPO en de verhuizing van het VSO-MLK en het VSO-LOM naar de WVO maken een abrupt eind aan het debat over de diagnostische differentiatie tussen enerzijds MLK- en LOM-leerlingen en anderzijds de leerlingen van de overige soorten speciaal onderwijs. Het opvallende van deze ‘oplossing’ van het probleem is, dat zij zonder enige inhoudelijke discussie tot stand is gekomen. Zij is slechts het resultaat van het kritiekloos doortrekken van in de eerste helft van de vorige eeuw tot stand gekomen scheidslijnen tussen de schoolsoorten van het speciaal onderwijs. Zo is nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijkheid om ook (delen van) andere schoolsoorten (zoals het ESM-onderwijs, het LZK-onderwijs en/of het ZMOK-onderwijs) onder de regie van WSNS en het LWOO te brengen. Deze andere schoolsoorten werden in hun totaliteit onder het regime van de Wet op de Expertisecentra (WEC) gebracht. Voor de onder deze wet vallende schoolsoorten werd ‘de rugzak’ geïntroduceerd (De Rugzak, 1996). Daarmee kregen de ouders de keuze tussen extra onderwijszorg in een aparte school voor speciaal onderwijs of extra onderwijszorg binnen het regulier onderwijs met ondersteuning vanuit het speciaal onderwijs. De keuzevrijheid bleef beperkt tot de WEC-voorzieningen. Zij geldt niet voor het SBO, het LWOO en het praktijkonderwijs.

## 2. Bekostiging en indicatiestelling

### 2.1 Verschillen in bekostigingssystematiek

Tot in de tweede helft van de jaren negentig gold voor alle vormen van speciaal onderwijs het beginsel van open-eindfinanciering. De bekostiging was gekoppeld aan het aantal betrokken leerlingen: hoe meer leerlingen een school telde hoe meer financiële middelen de overheid ter beschikking stelde. Daarbij hanteerde zij geen grenzen ten aanzien van het aantal leerlingen dat voor financiering in aanmerking kwam. Tegenwoordig kent elk van de drie hiervoor onderscheiden subsystemen een verschillend bekostigingssysteem.

Voor de onder de regelgeving van de WPO vallende SBO-scholen geldt een vorm van *budgetbekostiging*. Deze scholen worden gefinancierd op basis van 2 % van het totaal aantal leerlingen van het WSNS-samenwerkingsverband waarbinnen zij opereren. Wanneer meer dan 2 % van de leerlingen van het samenwerkingsverband een SBO-school bezoekt zijn de schoolbesturen van de betrokken reguliere scholen verplicht de betrokken SBO-scholen de kosten van deze leerlingen te vergoeden. Voor de zgn. WEC-scholen geldt nog steeds het oude beginsel van *open-eindfinanciering*. De overheid betaalt voor elke (geïndiceerde) leerling die via een aparte school of via de zgn. rugzak extra zorg ontvangt. Voor het praktijkonderwijs en het LWOO geldt een *gemengd systeem*. Voor de leerlingen die aan de landelijke criteria voor het praktijkonderwijs of het LWOO voldoen krijgen de scholen extra geld. Daarnaast krijgen regionale samenwerkingsverbanden van scholen voor voortgezet onderwijs een budget voor leerlingen die wel extra zorg nodig hebben, maar die niet aan de landelijke criteria voldoen.

In het kader van de evaluatie van de eerste fase van het WSNS-beleid is uitvoerig aandacht besteed aan de zgn. incentive-structuur van het Nederlandse onderwijs (Meijer, Peschar & Scheerens, 1995). Daarbij kwam men tot de conclusie dat de wijze van bekostiging van het speciaal onderwijs onvoldoende prikkels bevatte om kinderen binnen het regulier onderwijs te houden. Deze conclusie leidde tot ingrijpende veranderingen in de financieringssysteematiek van de SBO-scholen: het systeem van open-eindfinanciering werd vervangen door budgetbekostiging. Tegen de achtergrond van deze beleidsaanpassing is het opvallend dat bij de uitwerking van het idee van leerlinggebonden financiering weinig rekening is gehouden met de invloed van de bekostigingssystematiek op het zoeken naar oplossingen voor probleemleerlingen. Hulpverleners, scholen en ouders hebben niet veel tijd nodig gehad om te ontdekken dat de bekostiging van de WEC-scholen en die van de rugzak veel attractiever zijn dan die van de speciale scholen voor basisonderwijs. Daarbij spelen drie aspecten een rol:

- het voor de WEC-sector geldende systeem biedt meer vrijheid: de vrijheid van keuze tussen een aparte school voor speciaal onderwijs of extra voorzieningen binnen het regulier onderwijs geldt niet voor de ouders van leerlingen die naar een SBO-school worden verwezen;
- het beschikbare budget voor een leerling in de WEC-sector is hoger dan dat voor een leerling van een SBO-school.
- het voor de WEC-sector geldende systeem is ook gunstiger voor het regulier basisonderwijs: het aanvragen van een rugzak of een verwijzing naar een WEC-school heeft geen financiële consequenties voor het regulier onderwijs.

Deze drie voordelen zijn zo aantrekkelijk dat zij scholen, hulpverleners en ouders er toe stimuleren hun hulpvragen zo te formuleren dat zorg vanuit de WEC-sector meer voor de

hand ligt dan die van een school voor speciaal basisonderwijs. Dat leidt tot een sterker beroep op de WEC-voorzieningen dan in oorsprong de bedoeling was (zie bijvoorbeeld Van der Kraan & Van Lomwel, 2006 en De Greef & Van Rijswijk, 2006). Dat zou geen probleem zijn wanneer dit onbedoelde beroep niet gehonoreerd zou worden. De ervaring leert echter, dat het overgrote deel van de leerlingen voor wie om steun vanuit de WEC-sector wordt gevraagd, ook bij een gedetailleerd en zorgvuldig toegepast indicatiestellingssysteem, een positieve indicatie wordt toegekend.

## 2.2 Verschillen in wijze van indicatiestelling

De toelating tot het SBO ligt in handen van een *Permanente Commissie Leerlingenzorg* (PCL): plaatsing op een SBO-school is alleen mogelijk met instemming van de PCL. Opvallend is dat de wet geen uitspraak doet over de precieze samenstelling en de werkwijze van deze PCL. Dit wordt, evenals de bekostiging van de PCL, volledig aan het bestuur van het WSNS-samenwerkingsverband overgelaten. De wet schrijft slechts voor dat de PCL uit minstens drie leden dient te bestaan. Deze terughoudendheid van de wetgever geldt ook voor de criteria die de PCL moet hanteren bij de toelating tot een SBO-school. De overheid doet ook hierover geen uitspraak. Deze passieve opstelling ten aanzien van de vormgeving van de voorkeur van het SBO houdt ongetwijfeld verband met de wijze waarop dit onderwijs wordt gefinancierd. Bij een financieringssysteem waarbij sprake is van een open-eindregeling heeft de overheid een groter belang bij een strikt toelatingsbeleid dan bij een financieringssysteem op basis van een vooraf vastgesteld kwantum (het vanaf 1998 voor de SBO-scholen geldende systeem).

De toegang tot het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs loopt via een *Regionale Verwijzingscommissie* (RVC). Een RVC bestaat uit een voorzitter, die tevens lid is, en ten minste twee andere leden. Tot de leden behoort in ieder geval een diagnostisch geschoold psycholoog of orthopedagoog. De leden zijn onafhankelijk van de scholen waarvoor zij opereren. De bemoeienis van de overheid met het werk van de 16 RVC's voor het voortgezet onderwijs is aanzienlijk intensiever dan die met het werk van de PCL's voor het basisonderwijs. Dit blijkt o.a. uit de criteria die de RVC's dienen te hanteren (Hover, Huisman-Bakker & Harperink, 1998; Den Dulk, 2000; Ministerie van OC en W, 2005). Zie de kaders 3 en 4.

<b>Kader 3</b> <b>Hoofdpijnen van de toelatingscriteria voor het praktijkonderwijs</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- een IQ in de bandbreedte 55-80;</li><li>- een leerstofachterstand bij ten minste twee van de vier leerstofdomeinen rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen van minstens drie jaar bij het verlaten van de basisschool.</li></ul>

#### **Kader 4**

##### **Hoofdpijnen van de toelatingscriteria voor het leerwegondersteunend onderwijs**

- een IQ in de bandbreedte 75-90 in combinatie met een leerstofachterstand bij ten minste twee van de vier leerstofdomeinen rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen van anderhalf à drie jaar bij het verlaten van de basisschool of
- een IQ in de bandbreedte 90-120 in combinatie met een leerstofachterstand bij ten minste twee van de vier leerstofdomeinen rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen van anderhalf à drie jaar bij het verlaten van de basisschool in combinatie met voor het leren relevante problemen op het gebied van prestatiemotivatie, faalangst en/of sociaal-emotionele stabiliteit.

De toekenning van extra zorg via de WEC-voorzieningen (een aparte school voor speciaal onderwijs of een rugzak voor extra onderwijszorg) ligt in handen van een aan een Regionaal Expertisecentrum (REC) verbonden *Commissie voor Indicatiestelling (CvI)*. Deze CvI (die bestaat uit een voorzitter, een gedragskundige, een onderwijskundige, een arts en een logopedist of maatschappelijk werker) moet beslissen of de door de ouders aangemelde kinderen voldoen aan landelijke, door de overheid vastgestelde, indicatiecriteria. Daarbij krijgt de commissie wel enige ruimte tot afwijking van de landelijke criteria. Zij kan bijvoorbeeld een leerling van wie de problemen niet aan de landelijke criteria voldoen, maar wiens problemen qua ernst wel vergelijkbaar zijn met deze criteria, toch toelaatbaar verklaren. Er zijn 35 CvI's: voor elk REC één. Een gedetailleerde beschrijving van de procedures en de criteria die deze CvI's moeten hanteren valt buiten het bestek van deze bijdrage. Daarom wordt volstaan met een voorbeeld: de criteria die gelden voor de toelating tot de speciale onderwijszorg voor kinderen met spraaktaalproblemen. Dit voorbeeld is illustratief voor de mate van detaillering van de bemoeienis van de overheid met de toegang tot de WEC-voorzieningen.

#### **Kader 5**

##### **Hoofdpijnen van de toelatingscriteria voor het onderwijs voor kinderen met spraaktaalproblemen**

- niet aan een beperkt niveau van cognitief functioneren toe te schrijven spraaktaalstoornissen die zich manifesteren op het gebied van spraakproblematiek, de auditieve verwerking, grammaticale problematiek of lexicaal-semantic problematiek, waarbij bij minstens twee van deze vier gebieden uit tests moet blijken dat er sprake is van een afwijking in ontwikkeling van minstens anderhalve standaarddeviatie of een niet aan een beperkt niveau van cognitief functioneren toe te schrijven algemene spraaktaalstoornis waarbij uit een algemene test voor spraaktaalproblematiek moet blijken dat sprake is van een afwijking in ontwikkeling van minstens twee standaarddeviaties in combinatie met het gegeven dat gerichte spraaktaaltherapie van een half jaar geen vooruitgang heeft opgeleverd of in combinatie met een voor de spraaktaalontwikkeling relevante vorm van psychopathologie en
- een ernstige structurele beperking in de onderwijsparticipatie blijkend uit een duidelijke leerachterstand of zeer geringe communicatieredzaamheid en
- het gegeven dat de zorg vanuit het regulier onderwijs onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal sorteren.



Kader 6 geeft een samenvattend overzicht van de verschillen tussen de drie besproken indicatiesystemen. Daarbij gaat het uitsluitend om de mate waarin de overheid haar stempel heeft gedrukt op de regeling van de toegang tot de betreffende vorm van speciaal onderwijs. Daarbij komen drie aspecten aan bod:

- de samenstelling van de commissie die over de toelaatbaarheid moet oordelen;
- de procedures die bij de verschillende toelatingsprocedures worden gehanteerd en
- de criteria die voor de toelating tot de verschillende soorten speciaal onderwijs gelden.

<b>Kader 6</b> <b>De mate van bemoeienis van de overheid met de toegang tot het speciaal onderwijs</b>			
<i>Commissie</i>	<i>Samenstelling</i>	<i>Procedures</i>	<i>Criteria</i>
PCL	Nauwelijks	Nauwelijks	Geen
RVC	Globale regels	Gedetailleerd	Gedetailleerd
CvI	Gedetailleerd	Gedetailleerd	Zeer gedetailleerd

Kader 6 laat zien dat de mate van bemoeienis met de bewaking van de toegang tot het speciaal onderwijs duidelijke verschillen vertoont: de overheid bemoeit zich niet of nauwelijks met het werk van de PCL, maar bemoeit zich zeer intensief met het werk van de CvI. De RVC neemt een tussenpositie in. Deze mate van bemoeienis is in hoge mate gerelateerd aan de wijze van financiering: bij open-eindfinanciering van de zorg bemoeit de overheid zich intensiever met de toegang tot de zorg dan bij budgetfinanciering.

### 2.3 Nadelen van de bestaande verschillen

Een niet onbelangrijk probleem van het naast elkaar bestaan van drie verschillende toegangsdeuren voor het speciaal onderwijs is de onoverzichtelijkheid die daaruit voortvloeit. Het drie-poorten-systeem vereist van scholen en hulpverleners dat zij redelijk op de hoogte zijn van (Van Rijswijk & Sikkema, 2002):

- het verschil tussen speciale scholen voor basisonderwijs en onder de WEC vallende vormen van speciale onderwijszorg voor kinderen in de basisschoolleeftijd en van
- het verschil tussen praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en onder de WEC vallende vormen van voortgezet speciaal onderwijs.

Het gaat er ook vanuit dat scholen en hulpverleners kennis hebben van de verschillende procedures en criteria die voor de toegang tot deze verschillende vormen van speciale onderwijszorg gelden. Het zal duidelijk zijn dat daarmee hoge eisen aan de kennis van verwijzers worden gesteld. Het zal ook duidelijk zijn dat het voor een groot aantal verwijzers vaak lastig is de verschillende onderwijsvormen met hun eigen procedures en criteria aan de betrokken ouders uit te leggen. Dat geldt in versterkte mate in situaties waarin leerlingen (en hun ouders) van de ene naar de andere voorziening worden verwezen. Daar komt nog bij dat een relatief groot deel van de leerlingen van het speciaal onderwijs met een vorm van

Jeugdzorg van doen heeft. Deze Jeugdzorg heeft haar eigen voorkeur, die weer met andere procedures en criteria werkt dan die van het speciaal onderwijs.

Een tweede, minstens zo belangrijk, nadeel werd reeds in par. 2.1 besproken. De voor de WEC-sector geldende regels zijn veel attractiever dan die voor het SBO, het LWOO en het praktijkonderwijs. Daardoor worden scholen, ouders en hulpverleners min of meer gestimuleerd de oplossing van schoolleerproblemen vooral in de WEC-sector te zoeken. Dit bewerkstelligt een, niet altijd noodzakelijke, verhoging van de kosten van de zorg.

### 3. Bouwstenen voor een nieuwe indeling

#### 3.1 Een continuüm van zorg

In de discussie over speciale onderwijszorg wordt regelmatig gebruik gemaakt van zgn. cascademodellen: modellen waarin de traditionele tweedeling tussen regulier en speciaal onderwijs is vervangen door een min of meer trapsgewijs opgebouwd systeem van in intensiteit oplopende vormen van hulp aan leerlingen met problemen (Kool & Van Rijswijk, 1994). Deze cascademodellen (Appelhof, 1993; Detticher, 1994; Van der Heide & Van Rijswijk, 1999) zijn voorbeelden van continua van zorg. Zij illustreren dat de grenzen tussen regulier en speciaal onderwijs veel flexibeler zijn dan lange tijd het geval was. Kader 7 toont een, op de vigerende wet- en regelgeving gebaseerd, cascademodel waarin sprake is van zes niveaus.

<b>Kader 7</b> <b>Een cascademodel met zes niveaus; toelichting in tekst</b>	
Niveau I	Extra zorg in de eigen groep door de eigen leerkracht.
Niveau II	Extra zorg in de eigen groep door de eigen leerkracht met schoolinterne ondersteuning van een interne begeleider en/of remedial teacher.
Niveau III	Extra zorg in de eigen groep door de eigen leerkracht met schoolexterne ondersteuning van een schoolbegeleidingsdienst en/of een instelling op het terrein van de jeugdzorg en/of een regionaal expertisecentrum.
Niveau IV	Speciale zorg in een school voor SBO, een school voor praktijkonderwijs of speciale zorg in de vorm van LWOO.
Niveau V	Intensieve speciale zorg in een aparte school voor speciaal onderwijs.
Niveau VI	Zeer intensieve speciale zorg in een aparte school voor speciaal onderwijs.

In dit model gaat het om een combinatie van het denken in schoolsoorten en het denken in gradaties in de mate van zorg. Deze gradaties lopen min of meer parallel met het huidige onderscheid tussen

- de extra zorg van het regulier onderwijs (de niveaus I, II en III);
- de speciale zorg van het SBO, praktijkonderwijs en LWOO (niveau IV) en
- de speciale zorg van de zgn. WEC-scholen (de niveaus V en VI).

Daarbij passen echter wel enkele kanttekeningen:

- Het idee van een in gradaties in de mate van zorg oplopend systeem ‘wringt’ met de huidige regelgeving bij het toekennen van een zgn. rugzak. De rugzak wordt alleen toegekend aan leerlingen die in beginsel voor plaatsing op een WEC-school in aanmerking komen (de niveaus V en VI). Dat betekent dat een deel van de leerlingen die minder intensieve zorg behoeven (zorg van niveau IV) deze zorg alleen kan krijgen via plaatsing op een aparte school voor SBO.
- Het is niet zo dat alle leerlingen die thans het speciaal onderwijs bezoeken intensievere zorg behoeven dan SBO-, PRO- of LWOO-leerlingen. Een deel van de SBO-, PRO- of LWOO-leerlingen (in kader 7 niveau IV) zal zorg van het niveau V behoeven, terwijl een deel van de populatie van de WEC-scholen voldoende zal hebben aan zorg van het niveau III of IV.
- Binnen de huidige regelgeving wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen intensieve speciale zorg (niveau V) en zeer intensieve speciale zorg (niveau VI). De facto is dat onderscheid er wel: voor een deel van de leerlingen van het speciaal onderwijs zoals dove leerlingen, blinde leerlingen en bepaalde categorieën meervoudig gehandicapte leerlingen geldt een aanzienlijk gunstiger bekostiging dan voor andere leerlingen van het speciaal onderwijs.

Deze drie kanttekeningen zijn illustratief voor het spanningsveld tussen het denken in schoolsoorten (het uitgangspunt bij de huidige bekostiging van speciale onderwijszorg) en het denken in termen van intensiteit van de benodigde zorg (het uitgangspunt dat wordt gehanteerd bij het denken in zorgcontinua).

### *3.2 Ontkoppeling van schoolsoorten en financieringsystematiek*

De door de Minister van OCW in de notitie ‘Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs’ (2005) aangekondigde veranderingen in de organisatorische positionering van de speciale onderwijszorg voor probleemleerlingen bieden een interessante mogelijkheid voor het ontwikkelen van alternatieven voor de wijze van bekostiging van deze zorg. Daarbij dient uiteraard lering te worden getrokken uit de gedurende de afgelopen jaren opgedane ervaringen (zie bijvoorbeeld Vermaas & Van der Pluijm, 2004). Deze ervaringen hebben laten zien dat het bestaan van drie verschillende bekostigingssystemen voor elkaar overlappende vormen van zorg weinig functioneel is. Zo’n constructie drijft scholen, hulpverleners en ouders in de richting van de zorg met het bekostigingssysteem dat de meeste perspectieven biedt. Dat is het voor de WEC-voorzieningen geldende systeem van open-eindfinanciering. Daarbij leert de ervaring dat de aanwezigheid van een vooral op de aard van de handicap gebaseerd indicatiesysteem deze stroom onvoldoende kan keren.

Deze constatering heeft sommigen (Keesenberg, 2004; Meijer, 2004) doen pleiten voor uitbreiding van de in het kader van de WSNS-operatie ontwikkelde bekostigingssystematiek in de richting van de WEC-voorzieningen. Dat wil zeggen:

- vervanging van de open-eindfinanciering voor het speciaal onderwijs door budgetbekostiging en
- vervanging van de onafhankelijke Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) door onder verantwoordelijkheid van de betrokken schoolbesturen functionerende indicatie-commissies.

Dit voorstel lijkt o.a. geïnspireerd door het succes van WSNS op het gebied van de beperking van de groei van het speciaal onderwijs. Voor een goed begrip van dit succes moet men zich echter wel realiseren dat

- het succes van WSNS op het terrein van de indamming van de groei van het SBO mede te danken lijkt aan de mogelijkheid een deel van de oorspronkelijke doelgroep door te schuiven naar de WEC-voorzieningen;
- de samenstelling van de doelgroep van de SBO-scholen minder heterogeen is dan die van de WEC-voorzieningen, waardoor een rechtvaardige en transparante verdeling van het beschikbare budget minder complex is dan bij de WEC-voorzieningen en
- de regionale spreiding van de WEC-voorzieningen veel grilliger is dan die van de SBO-scholen.

Dit neemt niet weg dat de met WSNS opgedane ervaringen enkele interessante handreikingen bieden voor de herijking van de bekostigingssystematiek en de regeling van de toegang tot de speciale onderwijszorg.

### *3.3 Financiële differentiatie op basis van de intensiteit van de benodigde zorg*

Binnen de huidige bekostigingssystematiek is de bekostiging van speciale onderwijszorg gekoppeld aan de schoolsoorten (dat wil zeggen aan de aard van de handicap van de betrokken leerlingen): leerlingen met dezelfde handicap ontvangen eenzelfde bedrag. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen de hoogte van bekostiging van het basisonderwijs, de SBO-scholen en de WEC-scholen. Dit wordt geïllustreerd door de in kader 8 vermelde cijfers.

<b>Kader 8</b>	
<b>Overheidsuitgaven per leerling in 2003</b>	
Onderwijssoort	Uitgave per jaar per leerling in euro's
Basisonderwijs	3.900
SBO-scholen	8.200
WEC-scholen	14.300
Totaal / gemiddeld	4.400

Naast de in kader 8 weergegeven verschillen zijn er ook verschillen tussen de WEC-voorzieningen onderling. Scholen voor dove leerlingen ontvangen een hoger bedrag per leerling dan scholen voor slechthorende kinderen. Het bedrag per leerling voor meervoudig gehandicapte leerlingen ligt hoger dan dat voor lichamelijk gehandicapte kinderen. De verschillen tussen de bedragen per leerling voor het SBO en die voor de WEC-scholen en de verschillen tussen de WEC-scholen onderling suggereren de aanwezigheid van een onderwijskundige rationale. Dit is echter niet het geval. Het gaat veeleer om door een complex samenspel van gezond verstand, toeval, budgettaire mogelijkheden en de invloed van belangengroepen tot stand gekomen verschillen.

Het lijkt alleszins de moeite waard de verschillen in de bekostiging van de verschillende soorten speciale onderwijszorg los te koppelen van de aard van de handicap. Dit ten behoeve van een systeem dat is gebaseerd op de intensiteit van de zorg die de betrokken leerling behoeft. Zo'n op de intensiteit van de zorg gebaseerd systeem zou kunnen volstaan met vier of vijf categorieën voor alle vormen van extra zorg (dus niet alleen voor de WEC-voorzieningen, maar ook voor de SBO-scholen, het praktijkonderwijs en het LWOO). In plaats van voor vier of vijf categorieën kan ook voor zes of zeven categorieën worden gekozen. In het vervolg van deze bijdrage wordt echter steeds, mede ter wille van de leesbaarheid, over vier categorieën gesproken. Een tweede voordeel van het werken met een beperkt aantal categorieën is dat de kans op zgn. maximeringsgedrag wordt verkleind (Commissie Leerlinggebonden Financiering, 1995). Het is geen probleem om, wanneer dat noodzakelijk mocht blijken, met aparte categorieën voor de leeftijdsgroep van 4 tot 12 jaar en de leeftijdsgroep van 12 jaar en ouder te werken.

Deze radicale vereenvoudiging biedt de volgende voordelen:

- de totstandkoming van een belangrijke voorwaarde voor het slechten van de verschillen in bekostigingssystematiek tussen de drie thans vigerende subsystemen voor speciale onderwijszorg;
- betere mogelijkheden voor budgettaire differentiatie bij de toekenning van het recht op speciale onderwijszorg (binnen het thans geldende systeem worden de CvI's steeds met een alles-of-niets-keuze geconfronteerd);
- doelmatiger besteding van de beschikbare middelen door invoering van budgettaire differentiatie;
- het scheppen van een belangrijke voorwaarde voor verruiming van de vrijheid van schoolkeuze (binnen het huidige systeem is sprake van een schoolsoortgebonden indicatie; bij een op vier niveaus van zorgintensiteit gebaseerd systeem is sprake van een aan het zorgniveau gebonden indicatie);
- verruiming van de mogelijkheden tot verbrede toelating (toelating tot een specifieke schoolsoort is niet langer afhankelijk van een schoolsoortgebonden indicatie);
- opheffing van de bestaande ongelijkheid in de behandeling van leerlingen die naar het SBO worden verwezen en van leerlingen die voor een WEC-voorziening in aanmerking komen (binnen het nieuwe systeem kunnen beide groepen van de zgn. rugzakregeling gebruik maken).

Zo'n op vier niveaus van zorgintensiteit gebaseerd systeem biedt ook een goed uitgangspunt voor de ontwikkeling van een integraal indicatiestellingssysteem. Daarbij valt te denken aan een model waarbij de toekenning van het recht op extra zorg die wordt gefinancierd uit het (verhoogde) zorgbudget van het regulier onderwijs, in handen wordt gelegd van regionale, onder verantwoordelijkheid van de betrokken schoolbesturen opererende, indicatie-

commissies. Beslissingen over de toekenning van extra zorg op basis van open-eindfinanciering worden door bovenregionale, onder verantwoordelijkheid van de Minister van OCW functionerende, indicatiecommissies genomen. De activiteiten van deze twee soorten commissies worden met elkaar verbonden door

- de regionale indicatiecommissies zoveel mogelijk met dezelfde criteria te laten werken als de bovenregionale commissies en
- de regel dat zorg op basis van open-eindfinanciering in beginsel pas wordt toegekend nadat de regionale commissie heeft geconstateerd dat de vanuit het zorgbudget van het regulier onderwijs toe te kennen zorg ontoereikend is.

Daarbij zijn objectiveerbare en transparante criteria van essentieel belang. Deze moeten o.a. voorkomen dat er ten onrechte een beroep wordt gedaan op zorg die op basis van open-eindfinanciering wordt bekostigd.

## **4. Consequenties van de voorgestelde wijzigingen**

### *4.1 Harmonisatie van de bekostiging*

De invoering van de hierboven voorgestelde werkwijze vereist een radicale harmonisatie van de bekostiging van het SBO, het LWOO, het praktijkonderwijs en de WEC-voorzieningen.

Voor de bekostiging van de leerlingcomponent wordt volstaan met vier normbedragen:

- een bedrag dat is gebaseerd op de kosten van zorg van niveau A;
- een bedrag dat is gebaseerd op de kosten van zorg van niveau B;
- een bedrag dat is gebaseerd op de kosten van zorg van niveau C en
- een bedrag dat is gebaseerd op de kosten van zorg van niveau D.

Bij keuze voor meer zorgniveaus stijgt het aantal bedragen.

Bij de samenstelling van deze vier bedragen wordt gewerkt met schijven. De eerste schijf is gelijk aan het bedrag dat is gekoppeld aan zorg van niveau A. De tweede schijf betreft de meerkosten van zorg van niveau B. Bij de derde schijf gaat het om het verschil tussen niveau B en niveau C. De vierde schijf omvat het verschil tussen niveau C en niveau D. De eerste twee schijven komen, onafhankelijk van de voorziening die de leerling bezoekt, op basis van budgetbekostiging ten laste van het zorgbudget van het regulier onderwijs.<sup>2</sup> Dit wordt mogelijk gemaakt door dit zorgbudget te verhogen. De twee andere schijven worden op basis van open-eindfinanciering rechtstreeks door de rijksoverheid vergoed.

### *4.2 Vorming van zorgregio's*

Eén van de praktische problemen bij het realiseren van de hierboven geformuleerde voorstellen betreft de keuze van de schaalgrootte bij de vorming van zorgregio's. Daarbij gaat het o.a. om:

- de noodzaak van twee schaalgroottes (één voor de indicatiestelling voor zorg van niveau A en B en één voor de indicatiestelling voor de zorg van niveau C en D);

---

<sup>2</sup> Dat geldt dus ook voor leerlingen die een school voor speciaal onderwijs gaan bezoeken. Daarbij moet wel een uitzondering worden gemaakt voor de zgn. rechtstreekse instromers: kinderen die op een school voor speciaal onderwijs worden geplaatst zonder ooit een school voor regulier onderwijs te hebben bezocht.

- de wenselijkheid van gelijke regiogrenzen voor het primair en het voortgezet onderwijs (dit niet alleen met het oog op de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs, maar ook met het oog op de samenwerking tussen het regulier onderwijs en de WEC-voorzieningen);
- de wenselijkheid van het op elkaar afstemmen van de zorgregio's van het onderwijs en die van de jeugdzorg.

Voor de zorgniveaus C en D valt te denken aan een schaalgrootte die correspondeert met die van de RVC's van het voortgezet onderwijs. Een alternatief met een vergelijkbare schaalgrootte is de regio-indeling die op dit moment binnen de jeugdzorg geldt (vier grote steden en twaalf provincies). Voor elk van de te vormen regio's wordt een indicatiecommissie ingesteld. Dat leidt tot 15 à 16 indicatiecommissies. Deze commissies functioneren onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW. Hun werkterrein betreft de indicatiestelling voor de zorgniveaus C en D. Het is dus niet schoolsoortgebonden. Het is ook niet aan het verzorgingsgebied van de REC's gekoppeld. Dit kan ook niet, omdat de nieuwe indicatiecommissies REC-overstijgend werken. Het gaat om een opzet die sterk lijkt op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Leerlinggebonden Financiering (1995).

Naast de voor de zorgniveaus C en D geldende grenzen zijn er regio's voor de indicatiecommissies die zich bezig houden met de indicatiestelling van leerlingen die zorg van het niveau A of B behoeven. Voor deze groep valt te denken aan de regio-indeling van de WSNS-samenwerkingsverbanden. Dit biedt het voordeel dat optimaal geprofiteerd kan worden van de bestaande ervaringen en netwerken. Een tweede voordeel van de regio-indeling van de WSNS-samenwerkingsverbanden is ook dat deze samenwerkingsverbanden inmiddels ruime ervaring hebben met het systeem van speciale onderwijszorg op basis van budgetbekostiging: het voor de zorgniveaus A en B voorgestelde systeem. Dat wil niet zeggen dat de bestaande WSNS-samenwerkingsverbanden *coûte que coûte* in stand moeten worden gehouden. Andere, uit regionaal overleg voortvloeiende, indelingen zijn ook mogelijk. Een niet onbelangrijk nadeel van de huidige WSNS-indeling is bijvoorbeeld dat deze niet synchroon loopt met die van de samenwerkingsverbanden die voor het voortgezet onderwijs gelden.

Bij een systeem van zorgniveaugebonden indicatiestelling zal er binnen de indicatiecommissies voor de zorgniveaus C en D minder handicap-specifieke expertise beschikbaar zijn dan binnen de huidige Commissies voor Indiciestelling. Dat hoeft geen probleem te zijn. Het gaat om de bepaling van het noodzakelijke zorgniveau op basis van relatief grofmazige categorieën: de keuze van de schoolsoort en de besteding van het aan het zorgniveau gekoppelde budget (de invulling van de speciale zorg) vallen buiten het werkterrein van de indicatiecommissies.

#### 4.3 Nieuwe criteria <sup>3</sup>

Het voorgestelde systeem vereist andere criteria dan de criteria die op dit moment voor het SBO, het LWOO, het praktijkonderwijs en de WEC-voorzieningen gelden. Het gaat niet langer om criteria met het oog op de toewijzing van leerlingen aan bepaalde soorten onderwijszorg. Het gaat om criteria ten dienste van de bepaling van het zorgniveau dat de betrokken leerling behoeft. Deze ommekeer impliceert een koerswijziging in de richting van

<sup>3</sup> De in deze paragraaf gepresenteerde uitwerking van indicatiestelling op basis van zorgzwaarte heeft het karakter van een eerste vingeroefening. De discussie moet leren hoe de voorgestelde werkwijze geoptimaliseerd kan worden.

het denken van de beroepsverenigingen van psychologen en pedagogen (NIP/NVO-werkgroep, 2005) en van de pleitbezorgers voor een meer handelingsgerichte diagnostiek (Pameijer, 2006).

In het nieuwe systeem hebben de indicatiecommissies de keuze uit vijf alternatieven:

- geen bijzondere zorg;
- zorg van niveau A;
- zorg van niveau B;
- zorg van niveau C en
- zorg van niveau D.

Bij de toepassing van dit nieuwe systeem kunnen vier stappen worden onderscheiden:

- a. beoordeling van de aanwezigheid van een of meer ontwikkelingsproblemen<sup>4</sup>;
- b. beoordeling van de ernst van uit deze ontwikkelingsproblemen voortvloeiende belemmeringen van de onderwijsparticipatie;
- c. beoordeling van de aard en omvang van de benodigde zorg en
- d. vaststelling van het zorgniveau (de omvang van het onderwijszorgbudget waarvoor de betrokken leerling in aanmerking komt).

De eerste van deze vier stappen is er één van het type ‘go or no go’: wanneer er geen ontwikkelingsproblemen aanwezig zijn heeft de leerling geen recht op een budget voor bijzondere onderwijszorg. Dat impliceert dat de tweede, de derde en vierde stap niet meer genomen hoeven te worden. Ook de tweede stap is van het type ‘go or no go’. Een leerling komt alleen voor een budget voor extra onderwijszorg in aanmerking wanneer sprake is van een relevante belemmering van de onderwijsparticipatie. Dat houdt o.a. in dat de aanwezigheid van een ontwikkelingsprobleem zonder dat sprake is van een relevante belemmering van de onderwijsparticipatie niet tot de toekenning van een extra onderwijszorgbudget kan leiden. De derde en vierde stap komen dus alleen aan de orde wanneer de twee voorafgaande stappen tot de conclusie hebben geleid dat er sprake is van een ontwikkelingsprobleem met daaruit voortvloeiend een relevante belemmering van de onderwijsparticipatie.

De beoordeling van de aard en de omvang van de benodigde zorg (de derde stap van de indicatiecommissie) staat in het teken van de vaststelling van het zorgniveau dat de betrokken leerling behoeft. Daarbij speelt de aard van de zorg uiteraard een belangrijke rol. Desalniettemin valt de concrete invulling van de zorg buiten de verantwoordelijkheid van de indicatiecommissie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij degenen die de zorg daadwerkelijk bieden. Dit betekent dat het werk van de indicatiecommissie beperkt blijft tot de beoordeling van de omvang van de benodigde zorg. Daarbij zouden de volgende dimensies een rol kunnen spelen<sup>5</sup>:

- a. de noodzaak van extra zorg van de leerkracht en/of van andere onderwijsgeevenden (anders geformuleerd: de noodzaak van individualisering van instructie en/of begeleiding);
- b. de noodzaak van het gebruik van speciale, van de reguliere methodiek afwijkende, onderwijsmethodieken;
- c. de noodzaak van extra zorg op het gebied van het algemeen dagelijkse handelen;

---

<sup>4</sup> Daarbij gaat het niet alleen om ontwikkelingsstoornissen in de strikte zin van het woord, maar ook om andere voor het succesvol volgen van onderwijs relevante problemen zoals een IQ in de range 65-80 of hardnekkige moeilijkheden bij het leren lezen.

<sup>5</sup> Met dank aan Cees Wieringa voor zijn constructieve suggesties.



- d. de noodzaak van specifieke materiële voorzieningen;
- e. de noodzaak van paramedische zorg en
- f. de noodzaak van extra ondersteuning van ouders en/of leerkrachten door deskundigen met specifieke expertise.

Elk van deze dimensies wordt beoordeeld aan de hand van een vijfpuntsschaal met de volgende scoringscategorieën:

- |   |           |
|---|-----------|
| a. niet of nauwelijks extra zorg nodig: | 0 punten; |
| b. enige extra zorg nodig:              | 1 punt;   |
| c. extra zorg nodig:                    | 2 punten; |
| d. intensieve zorg nodig:               | 3 punten; |
| e. zeer intensieve zorg nodig:          | 4 punten. |

Deze vijf scoringscategorieën behoeven uiteraard nadere operationalisering. Dit zal een lastig, maar zeer waarschijnlijk geen onmogelijk, karwei zijn. Belangrijk is, dat de verschillen tussen de categorieën duidelijk en transparant in kaart worden gebracht. Daarbij kunnen de met de ontwikkeling van indicatiesystemen voor de AWBZ opgedane ervaringen ongetwijfeld van nut zijn.

Kader 9 biedt, bij wijze van voorbeeld, een eerste aanzet voor een discussie over de operationalisering van het idee van bekostiging op basis van verschillen in zorgzwaarte. Dit voorbeeld betreft de noodzaak van paramedische zorg. De discussie kan uiteraard tot een totaal ander resultaat leiden dan het in kader 9 gepresenteerde.

**Kader 9****De noodzaak van paramedische zorg**

Niet of nauwelijks extra zorg nodig (0 punten):

De leerling heeft geen zorg van een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut en/of andere paramedische hulpverlener.

Enige extra zorg nodig (1 punt):

De leerling heeft geen rechtstreekse hulp van de zorg van een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut en/of andere paramedische hulpverlener. Het is wel noodzakelijk dat de leerkracht regelmatig van één of meer van deze paramedische hulpverleners advies over de gewenste aanpak ontvangt.

Extra zorg nodig (2 punten):

De leerling heeft (individueel of in een kleine groep) één keer per week de zorg van een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut en/of andere paramedische hulpverlener.

Intensieve zorg nodig (3 punten):

De leerling heeft (individueel of in een kleine groep) twee of drie keer per week de zorg van een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut en/of andere paramedische hulpverlener.

Zeer intensieve zorg (4 punten):

De leerling heeft meer dan drie keer per week de zorg van een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut en/of andere paramedische hulpverlener.

De vierde stap van het indicatiestellingsproces start met het optellen van de aan de vijf hierboven vermelde dimensies toegekende scores. Daarbij wordt vooralsnog uitgegaan van ongewogen scores. Het is echter goed mogelijk dat nadere analyse voor gewogen scores doet kiezen. Bij het sommeren van de (ongewogen) scores is de minimale uitkomst 0 (6 x 0 punten) en de maximale uitkomst 24 (6 x 4 punten). Deze laatste score zal vaak van toepassing zijn op de leerlingen die thans een voorziening voor meervoudig gehandicapte kinderen bezoeken. De vierde stap wordt afgesloten met de vaststelling van het zorgniveau waarvoor de aangemelde leerling in aanmerking komt. Dat gebeurt aan de hand van onderstaande tabel.

**Kader 10****Tabel voor het bepalen van de omvang van het extra onderwijszorgbudget**

<i>Aantal punten</i>	<i>Omvang van de zorg</i>
0 – 4	Geen extra zorg
5 – 10	Zorg van niveau A
11 – 15	Zorg van niveau B
16 – 21	Zorg van niveau C
22 – 24	Zorg van niveau D

Wanneer een bovenregionale indicatiecommissie van oordeel is dat zorg van niveau A of B nodig is zendt zij deze conclusie (met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen) naar de betreffende regionale indicatiecommissie. Dat gebeurt uiteraard in overleg met de ouders. Daarmee kan extra onderzoek worden voorkomen.

In deze fase van het proces neemt de commissie ook een besluit over de duur van de indicatietermijn. Daarbij kan gedacht worden aan drie varianten: één jaar, drie jaar of voor de verdere duur van de periode waarin de leerling het primair en het voortgezet onderwijs bezoekt.

Het bovenstaande voorstel heeft uiteraard slechts het karakter van een ruwe schets. Tal van zaken moeten nog nader uitgewerkt worden. Dat geldt o.a. voor:

- de keuze van het aantal zorgniveaus;
- de keuze van de te hanteren dimensies;
- de keuze voor het werken met vijfpuntsschalen;
- de ontwikkeling van objectiveerbare criteria voor het ontwikkelen van vijfpuntsschalen en
- de koppeling van zorgniveaus aan scores.

In deze fase gaat het nog slechts om de hoofdlijnen. Nadere detaillering heeft pas zin wanneer de uitgangspunten als een zinvolle invalshoek worden erkend.

De geschetste werkwijze vertoont enige verwantschap met de procedure die in de jaren negentig door Rispens (1996) is voorgesteld. Het is wel zo dat in zijn procedure met andere categorieën en andere scoringsmethoden wordt gewerkt. De weergegeven aanpak valt ook te vergelijken met het idee van ‘zorgzwaartebekostiging’ dat momenteel binnen de AWBZ-zorg wordt uitgewerkt (Jansen, 2006).

## 5. Het nieuwe systeem in hoofdlijnen <sup>6</sup>

### 5.1 Uitgangspunten

Bij het in deze notitie voorgestelde indicatiestellingssysteem vervullen de volgende uitgangspunten een centrale rol:

- a. ontkoppeling van schoolsoort en financieringssysteem: de bekostiging van speciale onderwijszorg wordt niet langer gebaseerd op de aard van de stoornis maar op de intensiteit van de benodigde zorg;
- b. vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek: bij de financiering van speciale onderwijszorg worden slechts vier, op de intensiteit van de benodigde zorg gebaseerde, categorieën gehanteerd;
- c. verruiming van de mogelijkheid tot verbrede toelating: scholen voor speciaal onderwijs krijgen de vrijheid hun doelgroep uit te breiden; daarbij moeten ze er wel rekening mee houden dat de bekostiging van de school afhankelijk is van de omvang van het zorgbudget dat hun leerlingen is toegekend;
- d. uitbreiding van de keuzevrijheid van de ouders: het beginsel van leerlinggebonden financiering (de rugzak) gaat voor alle categorieën speciale onderwijszorg gelden (dus ook voor de huidige SBO-leerlingen);
- e. stroomlijning van de indicatiestellingssystematiek: vervanging van de huidige driedeling in de indicatiestellingssystematiek door een geïntegreerd systeem, waarbij regionale indicatiestelling en landelijke indicatiestelling aan elkaar zijn gekoppeld.

### 5.2. Positie van de bestaande indicaties binnen het nieuwe stelsel

Kader 11 biedt een indruk van de mogelijke consequenties van het voorgestelde systeem voor de bestaande indicaties. Dit kader laat zien dat de leerlingen die thans voor het SBO, het LWOO of het praktijkonderwijs in aanmerking komen binnen het nieuwe systeem waarschijnlijk tot de zorgniveaus A en B gerekend zullen gaan worden. Voor de leerlingen die op dit moment van de WEC-voorzieningen gebruik maken is de inschatting van het zorgniveau een lastiger opgave. Bij een groot aantal schoolsoorten (SH, ESM, LZK, LG en cluster 4) is de zorgvraag van de betrokken leerlingen dermate gedifferentieerd dat een spreiding over drie zorgniveaus (A, B en C) mogelijk lijkt. Bij enkele schoolsoorten (DOV-MG, LZK/LG-MG en het vroegere VIS-MG) ligt zorgniveau D voor de hand. Het laatste niveau lijkt ook niet onlogisch voor ernstig verstandelijk gehandicapte leerlingen met ernstige gedragsstoornissen. Men moet zich echter wel realiseren dat het door kader 11 opgeroepen beeld slechts een voorlopige inschatting betreft. Het uiteindelijke resultaat is uiteraard afhankelijk van de (nog te ontwikkelen) nieuwe criteria.

---

<sup>6</sup> Bijlage 1 biedt een kort overzicht van de belangrijkste verschillen tussen het bestaande en het voorgestelde indicatiestellingssysteem

**Kader 11**  
**Bestaande indicaties binnen het nieuwe indicatiestelsel. Voorlopige inschatting. Toelichting in tekst.**

Schoolsoort	Zorgniveau A	Zorgniveau B	Zorgniveau C	Zorgniveau D
SBO	X	X		
VIS	X	X	X	X
DOV		X	X	
DOV-MG				X
SH	X	X	X	
SH-MG			X	
ESM	X	X	X	
ZMLK		X	X	X
LZK	X	X	X	
LG	X	X	X	
LG/ZMLK-MG			X	X
Cluster 4	X	X	X	
LWOO	X	X		
Praktijkonderwijs	X	X		

*5.3 Tot slot*

Het succes van de in deze bijdrage geschetste veranderingen in de indicatiestellingspraktijk staat of valt met de mogelijkheid passende criteria te ontwikkelen. Dat impliceert dat op dit moment nog geen besluit genomen kan worden over het al of niet invoeren van het nieuwe systeem. Dat kan pas wanneer de betreffende criteria ontwikkeld en getoetst zijn. Bij de

uitvoering van dit ontwikkelingswerk kunnen drie fasen worden onderscheiden. In de eerste fase gaat het om de vraag in hoeverre ontwikkeling van de beoogde criteria mogelijk is. Wanneer deze vraag positief beantwoord kan worden vindt in de tweede fase de feitelijke ontwikkeling van de nieuwe criteria plaats. Daarna volgt de derde fase waarin de nieuwe criteria empirisch getoetst worden. De eerste twee fasen kunnen, afhankelijk van het tijdstip van besluitvorming, wellicht nog in het schooljaar 2006/2007 plaatsvinden. Dan kan in het schooljaar 2007/2008 met de empirische toetsing worden gestart.

Bij dit alles verdient het aanbeveling de vigerende bekostigingssystematiek en de daarop aansluitende methode van indicatiestelling de komende twee schooljaren met rust te laten. Dat is één van de middelen waarmee het veld duidelijk gemaakt kan worden dat veranderingen pas na zorgvuldige toetsing geïmplementeerd zullen worden.

## Literatuur

- Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de opleidingen (1985). *Van hulpvraag naar antwoord. Advies over een ontwikkelingsmodel voor het speciaal onderwijs*. Zeist: Onderwijscentrum.
- Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de opleidingen (1991). *Omgaan met verschillen. Advies over de ontwikkeling van de groep-twee- en groep-drie-scholen*. Zeist: Onderwijscentrum.
- Appelhof, P.N. (1993). Onderwijskundige implicaties van het Weer Samen naar Schoolbeleid. In N.K. Pameijer, R. Haccou, A.J.C.M. de Jongh & L.W.A. van de Meughevel (red.), *Weer Samen Naar School ... op weg naar 1997* (pp. 18-30). Assen: Van Gorcum, Dekker & Van de Vegt.
- Bootsman-Slinkers, A.J. & Groot, R. de (1999). Veranderingen in het voortgezet speciaal onderwijs. In R. de Groot & C.M. van Rijswijk (red.), *Kleine atlas van het speciaal onderwijs* (pp. 113-130). Houten: Bohn Staleu Van Loghum.
- Breedte van de basisvorming, De. Een verkenning van de positie van kwetsbare leerlingen in het voortgezet onderwijs* (1993). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Commissie Leerlinggebonden Financiering (1995). *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Detticher, E. (1994). *Varianten van zorg*. 's-Hertogenbosch: Katholiek Pedagogisch Centrum.
- Doornbos, K. e.a. (1991). *Samen naar school. Aangepast onderwijs in gewone scholen*. Nijkerk: Intro.
- Dulk, H. den (2000). Indicatiecriteria van tafel. *Speciaal Onderwijs, 2000, nr. 10*, 326-334.
- Duurkoop, M.L. & Rijswijk, C.M. van (1987). De indeling van het speciaal onderwijs in schoolsoorten: ontwikkeling en stand van zaken. In C.M. van Rijswijk & P.J. de Kuijer (red.), *Geïntegreerd speciaal onderwijs* (pp. 5-38). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Duurkoop, M.L. & Wilmink, A.J. (1986). *Eindrapportage over het Project Geïntegreerd Speciaal Onderwijs Bijlmermeer*. Amsterdam: Gemeentelijk Pedotherapeutisch Instituut.
- Greef, E.E.M. & Rijswijk, C.M. van (2006). *De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en achtergronden*. Den Haag: LCTI.
- Haccou, R. (1999). *Een goed begin ... en dan doorstromen. Naar andere leerroutes van vmbo naar roc voor risicoleerlingen*. Leuven / Amersfoort: ACCO

- Hallahan, D.P. & Kaufman, J.M. (1974). *Introduction to learning disabilities*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hamelink, C.K. (1974). Buitengewoon onderwijs, perspectief. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 13, 200-214.
- Heide, van der, J.H.S. & Rijswijk, C.M. van (1999). *Speciale onderwijzorg voor het jonge risico-kind. Wegwijzer voor de Amsterdamse basisscholen*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Hover, C. (1995). *Risicodoeelgroepen in de eerste fase VO*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Hover, C. & Harperink, M. (1998a). *Toelaatbaarheid getoetst. Procedure en criteria voor de toelaatbaarheidsbepaling tot het 2/3-onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Hover, C., Huisman-Bakker, M.C.A. & Harperink, M. (1998). *Zorgleerlingen en leerwegen. Definitief advies*. Zoetermeer: Ministerie van OC en W.
- Jansen, P.G.M. (2006). *Totaaloverzicht Intramurale zorgarrangementen*. Enschede: Hoeksma, Homans & Menting.
- Keesenberg, H. (2004). Blik op beleid. In C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 79-104). Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Kool, E. & Rijswijk, C.M. van (1993). De indeling van het speciaal onderwijs in schoolsoorten. In R.de Groot, K. de Groot, J.D.van der Ploeg & P.A. de Ruyter. *Handboek Orthopedagogiek*, 502, 1-23.
- Kool, E. & Rijswijk, C.M. van (1995). *Overgangsvormen tussen regulier en speciaal onderwijs*. 's-Hertogenbosch: Procesmanagement WSNS.
- Kraan, van der B. & Lomwel, G. van (2006). *Notitie Ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Leij, A. van der & Kool, E. (1981). LOM/MLK: Kritische kanttekeningen bij de diagnostische en onderwijskundige differentiatie. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 20, 153-168.
- Leij, A. van der, Kool, E. & Wielenga, A. (1984). *Vernieuwing van speciaal onderwijs. Een voorbeeld van LOM/MLK-integratie in theorie en praktijk*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Meijer, C.J.W. (1995). *Halverwege. Van startwet naar streefbeeld*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Meijer, C.J.W. (2004). Perspectief. In C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 269-274). Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Meijer, C.J.W., Peschar, J.L. & Scherens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Meijs, A. (1974). Problemen bij de differentiatie tussen Lommers en Zmokers. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 13, 95-102
- Ministerie van OC en W (2005). *Criteria LWOO en praktijkonderwijs*. Den Haag: OCW.
- Netten, R.S. van (1992). *De LOM-ZMOK-differentiatie in Amsterdam*. Amsterdam: Vakgroep Ontwikkelingspsychologie.
- NIP/NVO-werkgroep LGF (2005). *Niet de procedure maar het kind centraal*. Amsterdam/ Utrecht: NIP/NVO.
- Pameijer, N. (2006). *Transparant beschikken in de PCL volgens principes van handelingsgerichte diagnostiek*. Woerden: WSNS+
- Rijswijk, C.M. van & Berg, L.M. van den (1991). *Het speciaal onderwijs in hoofdlijnen*. Amsterdam: Balans.

- Rijswijk, C.M. van & Kool, E. (1998). Het speciaal onderwijs en de overheid: beleid en regelgeving in de periode 1948-1998. In E. Kool, C.M. van Rijswijk & Th. Schut (red.), *Koerswijzigingen in het denken over onderwijs- en opvoedingsproblemen* (pp. 13-48). Leuven en Amersfoort: ACCO.
- Rijswijk, C.M. van & Kool, E. (1999). De nieuwe vormgeving van het speciaal onderwijs. In R. de Groot & C.M. van Rijswijk (red.), *Kleine atlas van het speciaal onderwijs. Beleidsontwikkelingen en praktijkvoorbeelden* (pp. 11-30). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Rijswijk, C.M. van & Sikkema, A. (2001). De drie voordeuren van het speciaal onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 40, 321-334.
- Rijswijk, C.M. van & Zijlmans, S.W.M. (1988). Gepercipieerde veranderingen in kenmerken van LOM-leerlingen. In K. Doornbos, C.M. van Rijswijk & A.F.D. van Veen (red.). *Verschuivingen om orthopedagogische werkvelden* (pp. 111-122). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Rispens, J. (1977). Speciaal Onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedaogiek*, 16, 274-284.
- Rispens, J. (1980). Hoe speciaal wordt het buitengewoon onderwijs? *Pedagogische Studiën*, 57, 471-492.
- Rispens, J. (1996). *Indicatiestelling in een systeem van leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs*. Utrecht: Vakgroep Pedagogiek van de Rijksuniversiteit Utrecht.
- Rugzak, De. Beleidsplan voor het onderwijs aan kinderen met een handicap* (1996). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Veneman, H. (2004). *Het gewicht van de rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerlinggebonden financiering*. Groningen: GION.
- Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs (2005)*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Vermaas, J. & Pluijm, J. van der (2004). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Wilmink, A.J. (1976). Het buitengewoon onderwijs in de Contourennota. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 15, 87-96.
- Wissel, A. van der (1984). *Schooluitval*. Groningen: Rijksuniversiteit.



## Bijlage 1

### Kort overzicht van de belangrijkste verschillen tussen het bestaande en het voorgestelde indicatiestellingsysteem

Oud	Nieuw
Aparte systemen voor WSNS, LWOO, PrO en (V)SO	Eén integraal systeem
Bekostiging op basis van schoolsoort	Bekostiging op basis van benodigde zorg
Positieve indicatie geeft recht op zorg van een bepaalde schoolsoort	Positieve indicatie geeft recht op zorg van een bepaalde omvang
Rugzakregeling geldt alleen voor (V)SO	Uitbreiding van de rugzakregeling tot doelgroep SBO
Budgetbekostiging geldt alleen voor de doelgroep van WSNS	Uitbreiding van de doelgroep waarvoor budgetbekostiging geldt (gekoppeld aan beperking van de doelgroep waarvoor open-eindfinanciering geldt)
Regionale verantwoordelijkheid voor indicatiestelling geldt alleen voor de doelgroepen van WSNS, LWOO en PrO	Uitbreiding van de regionale verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling
Indicatiecommissies voor (V)SO zijn REC- en schoolsoortgerelateerd	Indicatiecommissies zijn niet langer REC- en schoolsoortgerelateerd
Bekostiging via schoolsoortgerelateerde bedragen	Bekostiging via een aan de benodigde zorg gerelateerd schijvenstelsel
Verwijzing naar (V)SO heeft geen financiële consequenties voor regulier onderwijs	Verwijzing naar (V)SO krijgt financiële consequenties voor regulier onderwijs
Voor SBO geen landelijke criteria	Ook voor SBO (op basis van vrijwilligheid) landelijke criteria