



RAPPORTAGE
Gespreksronde
Groeiproblematiek
Cluster 4

November 2006



Den Haag, november 2006

Auteur: drs. C. Hover

Deze rapportage is opgesteld door smets+ hover+ in opdracht van de LCTI te Den Haag.

smets+ hover+ *adviseurs voor professionele organisaties*

Bezuidenhoutseweg 415

2594 AS DEN HAAG

T: 070 3 450 520

E: bureau@smetshover.nl

W: www.smetshover.nl

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	5
1.1 VRAAGSTUK VAN DE GROEI IN CLUSTER 4	5
1.2 WERKWIJZE	6
1.3 KARAKTER VAN DE VERKENNING	6
2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	8
2.1 INLEIDING.....	8
2.2 VERKLARINGEN VOOR DE GROEI VAN CLUSTER 4	8
2.2.1 <i>Groei aantal rugzakleerlingen is een beoogd effect van de LGF-wet</i>	8
2.2.2 <i>Groei van cluster 4 is een gevolg van de plaatsbekostiging</i>	9
2.2.3 <i>Groei leidt tot afname van het aantal thuiszitters</i>	10
2.2.4 <i>Groei is deels veroorzaakt door het 'nieuwe leren'</i>	10
2.2.5 <i>Groei is gevolg van betere signalering en diagnostiek</i>	10
2.2.6 <i>Groei ontstaat door verschuiving van aanmeldingen</i>	10
2.2.7 <i>Groei ontstaat door nieuwe doelgroep van HAVO/VWO-leerlingen</i>	11
2.2.8 <i>Groei op basis van terechte indicaties</i>	11
2.2.9 <i>Groei is er ook in belendende percelen van AWBZ en Jeugdzorg</i>	11
2.2.10 <i>Samenvattend: de groei 'verklaard'</i>	12
2.3 ORGANISATIE VAN DE AMBULANTE BEGELEIDING	14
2.4 HET AANDEEL VAN SCHOLEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE GROEI	16
2.5 WELKE MAATREGELEN VOOR GROEI BEHEERSING HEBBEN DE VOORKEUR?	17
2.6 AANBEVELINGEN.....	18
3. ALGEMEEN: NIET TE SNEL TE VEEL VERWACHTEN.....	21
3.1 NET BEGONNEN	21
3.2 DE GROEI IS NOGAL LOGISCH.....	21
3.3 KIJK OOK NAAR DE WINST.....	21
3.4 DE REC'S ZIJN GEEN POORTWACHTER MEER.....	22
4. VERKLARINGEN VOOR DE GROEI.....	23
4.1 GROEI RUGZAKLEERLINGEN IS (OOK) EEN BEOOGD EFFECT	23
4.2 GROEI KOMT DEELS DOOR RESIDENTIELE PLAATSINGEN	23
4.3 GROEI LEIDT TOT AFNAME THUISZITTERS	23
4.4 GROEI DOOR HET 'NIEUWE LEREN'	23
4.5 GROEI DOOR VERBETERDE SIGNALERINGEN EN DIAGNOSTIEK	24
4.6 GROEI DOOR VERSCHUIVING IN AANMELDINGEN	24
4.7 GROEI HAVO/VWO	24
4.8 GROEI WORDT NIET VEROORZAAKT DOOR ONTERECHE INDICATIES	24
4.9 GROEI OOK IN BELENDEDE PERCELEN.....	25
5. ORGANISATIE AMBULANTE BEGELEIDING.....	26
5.1 CASELOAD.....	26
5.2 'OBJECT' VAN DE BEGELEIDING.....	26
5.3 ORGANISATIE VAN DE AMBULANTE BEGELEIDING	27
5.3.1 <i>Platte organisatie</i>	27
5.3.2 <i>Relatie met de (V)SO-scholen</i>	27
5.3.3 <i>Efficiënte inzet AB'ers</i>	27
5.3.4 <i>Professionalisering</i>	28
5.3.5 <i>Wel of geen herverdeling van middelen?</i>	28
5.3.6 <i>Clustering van rugzakken per school</i>	30
5.3.7 <i>Clusteroverstijgende samenwerking</i>	30
5.3.8 <i>Relatie met de reguliere scholen en samenwerkingsverbanden</i>	30
6. SCHOLEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN	31
6.1 INKTVLEKWERKING	31
6.2 VERSCHILLEN TUSSEN BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS.....	31

6.3	ECHTERNACHPROCESSIE.....	31
6.4	GOUDZOEKENDE OF CALCULERENDE SCHOLEN	32
6.5	SAMENWERKINGSVERBANDEN	32
6.6	TE VEEL PARTNERS	32
6.7	SBAO IS EEN VREEMDE FIGUUR GEWORDEN	32
7.	BEHEERSING VAN DE GROEI	34
7.1	IS ER WEL EEN GROEI PROBLEEM?.....	34
7.2	IS EENZIJDIGE C.Q. PARTIELE GROEIBEHEERSING WEL GOED MOGELIJK?	34
7.3	IS EENZIJDIGE C.Q. PARTIËLE GROEIBEHEERSING WEL VERDEDIGBAAR?	34
7.4	AANPASSINGEN INDICATIESTELLING	35
7.4.1	<i>Inleiding.....</i>	35
7.4.2	<i>Versterking toezicht (en bureaucratie) of ondersteunen van de scholen.....</i>	35
7.4.3	<i>Differentiërende indicatiecriteria.....</i>	35
7.4.4	<i>Afstemming en integratie indicatiestelling</i>	37
7.5	VERSTERKEN DRAAGKRACHT REGULIERE SCHOLEN	37
7.5.1	<i>Expertise èn middelen.....</i>	37
7.5.2	<i>Projecten zijn geen panacee.....</i>	37
7.5.3	<i>Re-specialisering van het onderwijs?.....</i>	37
7.5.4	<i>Van onderop en vanuit de leerling.....</i>	38
7.6	THROUGHPUTFINANCIERING OFWEL BUDGETTERING.....	38
7.6.1	<i>Inleiding.....</i>	38
7.6.2	<i>Budget en groeibeheersing</i>	39
7.6.3	<i>Opvattingen over budgetfinanciering.....</i>	39
7.6.4	<i>Verevening.....</i>	39
8.	BIJLAGEN.....	40
8.1	LIJST GESPREKSPARTNERS REC'S	40
8.2	DEELNEMERS BIJEENKOMST REC'S CLUSTER 4 D.D. 6 NOVEMBER 2006	42

1. INLEIDING

1.1 Vraagstuk van de groei in cluster 4

Bij brief van 28 augustus 2006 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs.¹ “Vooral de ontwikkelingen in cluster 4 baren zorgen,” zo stelt zij daarin. Uit de cijfers blijkt dat er in cluster 4 van bijna een verdubbeling sprake is over de periode oktober 2000 – oktober 2005; nadien is de groei nog voortgeschreden.² Tabel 1 geeft de cijfers uit genoemde brief.

Tabel 1. Groei cluster 4 (V)SO en AB 2000-2005

	Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4		
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2006
SO	6.457	6.937	14.658	16.518	8.690	11.373	
VSO	1.554	1.933	6.598	9.499	7.127	12.891	
AB BO	3.085	3.216	2.470	4.859	457	4.564	7.500
AB VO	967	1.378	578	1.422	562	3.573	4.500
Totaal	12.063	13.464	24.304	32.298	16.836	32.401	
Relatief	100	112	100	133	100	192	

Bron: OCW

Uit de cijfers blijkt dat de omvang van cluster 4 in de periode oktober 2000 – oktober 2005 bijna een verdubbeling heeft laten zien. Cijfers van juni 2006 maken duidelijk dat de groei nog niet tot stilstand is gekomen.³ Tabel 2 gaat nader in op de situatie in cluster 4.

Tabel 2. Groei cluster 4, 2000 – 2005

	Aantal abs.	Aantal abs.	Aantal rel.	Aantal rel.	2000	% toename
	2000	2005	2000	2005	(= 100%)	in 2005
SO	8.690	11.373	52	35	100	131
VSO	7.127	12.891	42	40	100	181
AB BO	457	4.564	3	14	100	999
AB VO	562	3.573	3	11	100	636
Totaal	16.836	32.401	100	100	100	192

De minister acht ‘beheersing’ van de groei nodig en onderscheidt in genoemde brief een aantal maatregelen, dat daartoe genomen kan worden:

- Striktere uitvoering van de indicatiestelling.
- Versterken van de draagkracht van reguliere scholen.
- Variëren in indicatietermijnen en de hoogte van de LGF
- *Throughput*financiering ofwel budgettering.

¹ Brief van de minister van OCW over de Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs aan de Tweede Kamer van 28 augustus 2006 (kenmerk: PO/ZO/06/31958). Bij de brief zijn bijlagen gevoegd die nadere informatie verschaffen. Het gaat om de volgende documenten:

Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4. Den Haag: LCTI. November 2005.

De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen. Den Haag: LCTI. Juli 2006.

Advies over de groei van de deelname aan cluster 4. Den Haag: LCTI. Augustus 2006.

A.G.C. van Lomwel. *Notitie Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs.* Tilburg: CentER-data. Augustus 2006.

H. Grietens, P. Ghesquière en S.J. Pijl. *Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking.* Juni 2006.

² Paragraaf 4 gaat nader in op de groei en geeft ook enkele cijfers.

³ Bron: Cfi: *Management Informatie over het aantal meldingen rugzakleerling en aantal residentiële plaatsen*, 30 juni 2006.

De eerste maatregel is al door de LCTI in uitvoering genomen. Voor de tweede maatregel zijn eveneens al verschillende ontwikkelingen ingezet. Aan de LCTI is gevraagd om voor de derde en vierde maatregel mogelijke uitwerkingen voor te stellen.

1.2 Werkwijze

De LCTI zelf richt zich vooral op uitwerkingen met betrekking tot de indicatiestelling. De verkenning van de budgetteringsoptie en de – door de minister gewenste – bevraging van ambulante begeleiders is in overleg met het ministerie van OCW door de LCTI in opdracht gegeven aan smets+ hover+ adviseurs.

Deze notitie heeft op daarop betrekking.

De werkwijze was als volgt:

- Het accent ligt op gesprekken met een aantal REC's. Na een eerste oriënterend gesprek met een REC is in overleg met de REC-coördinatoren een vijftal REC's uitgekozen. Samen laten deze een voldoende spreiding zien.⁴
 - Bij elk van deze REC's is een gesprek gevoerd waarbij telkens aanwezig waren:
 - Ambulante begeleiders.
 - Coördinatoren ambulante begeleiding.
 - Management c.q. bestuur.
 - Parallel aan de gespreksronde heeft documentanalyse plaatsgevonden.
 - De bevindingen uit de gesprekken zijn op een landelijke bijeenkomst ter validering voorgelegd aan vertegenwoordigers uit alle REC's. Dat heeft op verschillende punten tot nadere nuancering geleid. Tevens is op die bijeenkomst een mogelijke route voor de benadering van de groei-problematiek verkend.
- De voorliggende rapportage (te weten de paragrafen 3 tot en met 7) kan beschouwd worden als representatief voor de opvattingen van cluster 4. De conclusies en aanbevelingen (paragraaf 2) zijn uiteraard voor rekening van de rapporteur.
- De stand van zaken op basis van de genoemde bijeenkomst is vervolgens besproken in een bijeenkomst met de zogeheten kaderlijn van het traject *passend onderwijs* (vertegenwoordigers uit besturen, personeels- en ouderorganisaties).
 - Tenslotte is de rapportage vastgesteld.

1.3 Karakter van de verkenning

Het is nodig om het relatief beperkte karakter van de verkenning te benadrukken:

- Er is enkel naar de ontwikkeling van leerlingaantallen in cluster 4 gekeken; de groeicijfers van de andere clusters worden wel gepresenteerd, maar zijn verder niet aan een nadere beschouwing onderworpen.
- De aandacht gaat vooral uit naar de ontwikkeling van het aantal kinderen met een *rugzak*; de ontwikkeling van het aantal *plaatsingen* in het (V)SO krijgt minder aandacht. Dit accentverschil hangt samen met het feit dat er vooral sprake is van groei in het aantal kinderen met een rugzak (LGF).
N.B.: de populatie uit het MBO (waar de rugzak eveneens van toepassing is) blijft in deze rapportage buiten beschouwing.
- Alleen vertegenwoordigers uit cluster 4 zijn bij de bevraging betrokken. Standpunten en opvattingen van samenwerkingsverbanden en reguliere scholen, die natuurlijk een zeer belangrijke factor zijn bij het tot stand komen van aanmeldingen voor een (rugzak)indicatie, zijn niet geïnventariseerd. Bij de opzet van de verkenning is daar overigens bewust voor gekozen. De aanname is dat de REC's bij uitstek een breed en diep overzicht hebben over de kinderen om wie het gaat, over de handelingsverlegenheid van de scholen en over de relevante onderscheidende (succes- en faal)factoren.

⁴ Zie de bijlage (paragraaf 8.1) voor de lijst van REC's en de functionarissen met wie is gesproken.

- Een indicatie voor cluster 4 is meestal het sluitstuk van een soms lange voorgeschiedenis. Onderzoek naar de groei van het aantal indicaties zou dat voortraject erbij moeten betrekken. Van de door de minister gewenste groei beheersing kan immers anders niet veel verwacht worden. De groei ontstaat namelijk niet in de REC's of bij de ambulante begeleiding, maar in de reguliere scholen. Ook hier is de aanname dat de ambulante begeleiders – ook gegeven de figuur van preventieve ambulante begeleiding – een goed zicht op het voortraject en de daarbij relevante factoren hebben.

2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Inleiding

In een aantal gesprekken is verkend hoe de REC's cluster 4 het vraagstuk van de groei bezien. Daarvan wordt verslag gedaan vanaf paragraaf 3.

In dit hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Die zijn mede gebaseerd op de gesprekken met de REC's en de bevindingen in de bijeenkomst met alle REC's, maar dat betekent niet dat daarmee de opvattingen van cluster 4 worden weergegeven. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de voorliggende paragraaf ligt bij de rapporteur.

2.2 Verklaringen voor de groei van cluster 4

In paragraaf 1.1 is de groei in kwantitatieve zin geschetst. Inderdaad is sprake van een aanzienlijke groei van het aantal ambulante begeleide leerlingen in cluster 4; het aantal ambulante begeleide leerlingen in het basisonderwijs is zelfs met een factor 10 toegenomen. Voor een groot deel wordt de groei veroorzaakt door kinderen met PDD-NOS, autisme en aanverwante stoornissen. Uit de gesprekken met de REC's ontstaat het beeld dat het in twee-derde tot drie-kwart van de gevallen om deze categorieën gaat. De 'echte' ZMOK-leerlingen (oppositieele gedragsstoornissen e.d.) hebben minder vaak een rugzak en zitten vaker in het (V)SO.

Deze paragraaf weegt de verschillende standpunten en redeneringen van de REC's cluster 4 in het kader van het vraagstuk van de groei, zoals die worden weergegeven vanaf paragraaf 3. Telkens wordt eerst kort de zienswijze c.q. het standpunt van de REC's weergegeven, onder verwijzing naar een nadere beschrijving verderop in de rapportage.

2.2.1 Groei aantal rugzakleerlingen is een beoogd effect van de LGF-wet

REC's: de groei van het aantal rugzakleerlingen is een beoogd effect van de LGF-wet. Zie verder paragraaf 4.1.

Met de invoering van de LGF-wet werd een toename van het aantal geïntegreerde leerlingen verwacht. In vergelijking met de andere clusters was het aandeel AB-leerlingen in cluster 4 in 2000 zeer laag. In 2005 is de situatie veranderd. Tabel 3 vergelijkt de relatieve spreiding tussen plaatsing en rugzak tussen de clusters in 2005.

Tabel 3. Spreiding plaats – rugzak naar cluster, 2005

Cluster	2	3	4
(V)SO	66	81	75
AB	34	19	25
Totaal	100	100	100

Met een-kwart rugzakleerlingen zit cluster 4 vrij precies tussen cluster 2 en 3 in, maar de meest recente cijfers (juni 2006) geven aan dat het aandeel rugzakken in cluster 4 nog verder toeneemt.

Bij de invoering van de LGF-wet werd inderdaad een groei van het aantal geïntegreerde leerlingen beoogd, maar daarbij was de aanname dat dit gepaard zou gaan met een afname van het aantal in het (V)SO geplaatste leerlingen. Ook in absolute zin werd wel rekening gehouden met een zekere groei, maar het uitgangspunt – zoals dat ook bij de ontwikkeling van de indicatiecriteria centraal stond – was primair consolidatie. Gelet op dat uitgangspunt is er wel aanleiding om vragen bij de groei te stellen.

2.2.2 Groei van cluster 4 is een gevolg van de plaatsbekostiging

REC's: de groei van cluster 4 wordt deels veroorzaakt door de plaatsbekostiging. Op die groei heeft cluster 4 geen greep; zie verder paragraaf 4.2.

Tabel 4 laat zien dat 27 procent van alle cluster 4 leerlingen (plaats en rugzak) op een residentiële plaats zit. Met invoering van de plaatsbekostiging zijn er leerlingen bijgekomen die voorheen naast de behandeling geen (V)SO volgden. Dat is inderdaad positief te waarderen want onderwijs is voor deze groep van groot belang. Gegeven het principe van de plaatsbekostiging heeft cluster 4 geen enkele greep op een eventuele groei daarvan; die is afhankelijk van de indicatiestelling voor de desbetreffende residentiële voorziening.

Residentiële plaatsen hebben per definitie niet betrekking op een rugzak, maar leiden wel tot een groei van het totaal aantal leerlingen cluster 4. Verder komen deze leerlingen na afloop van de residentiële plaatsing vaak wel in aanmerking voor een rugzak.

Tabel 4. Residentiële plaatsen cluster 4, 2005/6⁵

Cluster	Aantal abs. 2005	Waarvan residentieel	% residentieel
SO	11.373	3.310	29
VSO	12.891	5.406	42
AB BO	4.564	n.v.t.	n.v.t.
AB VO	3.573	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	32.401	8.716	
%	100	27	

Tabel 5 gaat uit van de eerder in Tabel 1 gepresenteerde groeicijfers, maar corrigeert die voor het aantal residentiële plaatsen.

Tabel 5. Groei cluster 4 exclusief residentiële plaatsen

	2000 totaal	2005 <i>exclusief</i> residentieel
SO	8.690	8.063
VSO	7.127	7.485
AB BO	457	4.564
AB VO	562	3.573
Totaal	16.836	23.685
%	100	141

Wordt gecorrigeerd voor alle residentiële plaatsen, dan blijft de omvang van het (V)SO vrijwel constant en is er alleen een stijging van AB-leerlingen; de totale groei halveert dan ten opzichte van Tabel 1. N.B.: dit is echter geen zuivere vergelijking omdat in de 'oude' situatie een deel van de residentiële leerlingen ook al een plaats had in cluster 4. Nieuw is in elk geval een deel van de pupillen uit de JJI's⁶ en verder impliceert de residentiële plaatsing nu een indicatie waardoor kinderen na behandeling veelal voor een rugzak in aanmerking komen. Voorheen was dat niet het geval. De huidige situatie lijkt in veel gevallen goed verdedigbaar omdat zo voorkomen wordt dat de kinderen na hun residentiële behandeling zonder meer 'op straat' terecht komen.

Het aantal plaatsen in *Rijks* Justitiële Jeugdinrichtingen is op dit moment ongeveer 1.200 (bron: OCW). Dat deel van de groei van cluster 4 is dus veroorzaakt door de overdracht van het justitieonderwijs naar het ZMOK-onderwijs. Daarnaast verklaart een deel van de overige residentiële

⁵ Bron: Cfi: *Management Informatie over het aantal meldingen rugzakleerling en aantal residentiële plaatsen*, 30 juni 2006.

⁶ De populatie uit de rijksinrichtingen; pupillen uit particuliere inrichtingen zaten al in cluster 4 scholen.

le plaatsen de groei van cluster 4. Het is niet bekend welk deel van de residentiele plaatsen vanaf 2003 als ‘nieuw’ beschouwd kan worden. Verder is aannemelijk dat een deel van alle kinderen die een residentiele plaats bezetten, na vertrek uit de voorziening een beroep op een rugzak hebben gedaan, maar een betrouwbare schatting van de omvang is niet op te stellen.

2.2.3 Groei leidt tot afname van het aantal thuiszitters

REC's: een deel van groei van cluster 4 is veroorzaakt doordat cluster 4 voormalige thuiszitters heeft opgevangen. Zie verder paragraaf 4.3.

Bij gebrek aan betrouwbare historische metingen van het aantal thuiszitters is niet mogelijk om de bijdrage van cluster 4 aan het terugdringen van het aantal thuiszitters te kwantificeren. Het is overigens zeer aannemelijk dat een bijdrage geleverd is, omdat verschillende projecten zich expliciet op de groep van thuiszitters richt(t)en.

2.2.4 Groei is deels veroorzaakt door het ‘nieuwe leren’

REC's: de groei van het aantal rugzakleerlingen wordt voor een deel veroorzaakt door het invoeren van vormen van ‘nieuw leren’. De structuurbehoefte doelgroep van cluster 4 blijkt daar gemakkelijk op uit te vallen. Zie verder paragraaf 2.2.4.

Het is aannemelijk dat het ‘nieuwe leren’ voor een deel van de doelgroep van cluster 4 de kans vergroot dat een stoornis leidt tot een onderwijsbeperking. Ook vanuit de gehandicaptenzorg en de jeugdzorg valt die observatie te beluisteren. Het is echter niet mogelijk dit effect te kwantificeren.

2.2.5 Groei is gevolg van betere signalering en diagnostiek

REC's: de groei van cluster 4 komt voor een deel door betere signalering en diagnostiek. Positief effect is dat kinderen nu eerder zorg krijgen; zie verder paragraaf 4.5.

Het is zeker aannemelijk dat een deel van de recente groei van cluster 4 (mede) bepaald wordt door meer aandacht voor (vroeg)signalering en door verbeteringen in diagnostiek. Het is echter niet goed mogelijk dit effect betrouwbaar te kwantificeren. Wel is bekend dat de afgelopen periode de prevalentiegegevens over het vóórkomen van autisme, PDD-NOS en syndroom van Asperger naar boven zijn bijgesteld (van 5 op 10.000 naar 20 en in een bron zelfs naar 60 op 10.000⁷). De meeste onderzoekers verklaren de groei door verbetering (en verruiming) van de definities en diagnostische criteria, en door een grotere bekendheid bij zowel leken als behandelaars.⁸ Ook wordt er op gewezen dat door maatschappelijke ontwikkelingen deze stoornissen eerder tot uitval leiden. Het is overigens niet uitgesloten dat de grotere bekendheid bij leken en behandelaars tot een zekere *oversignalering* leidt.

Van de rugzakleerlingen heeft 60% een diagnose autisme, PDD-NOS of Asperger⁹; dat betreft in 2005 dus bijna 5.000 leerlingen. Het ligt dus erg voor de hand dat in toenemende signalering en diagnostiek van deze groep een centrale verklaringsgrond voor de geconstateerde groei ligt.

2.2.6 Groei ontstaat door verschuiving van aanmeldingen

REC's: de groei van cluster 4 is voor een deel het gevolg van een verschuiving in doelgroepen waarbij nu ook meer allochtone minderen geïndiceerd worden. Zie verder paragraaf 4.6.

⁷ Zie <http://www.senvzw.be/autisme/page.asp?nodeld=830>.

⁸ Zie http://www.rivm.nl/vtv/object_document/o5132n28677.html.

⁹ *Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4*. Den Haag: LCTI. November 2005. *De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*. Den Haag: LCTI. Juli 2006, tabel 8, p. 10.

Bekend is dat signalering van handicaps onder allochtonen lager ligt; er rust in die kring ook nog min of meer een taboe op het erkennen van de aanwezigheid van een handicap of stoornis. Voorts is bekend dat de prevalentie van handicaps, zeker onder nieuwkomers, relatief hoger ligt vanwege gebrekkige signalering en diagnose en beperkte behandeling in de landen van herkomst. In die zin is het alleszins aannemelijk dat de groep allochtone kinderen nog relatief ondervertegenwoordigd is in het speciaal onderwijs, en vooral in termen van rugzakken (deze kinderen komen vaker in het speciaal onderwijs terecht).

Dat betekent overigens niet dat zij daarmee volledig verstoken zijn van extra zorg; veel van deze kinderen zitten op scholen met extra zorgmiddelen (achterstandenbeleid). Dat kan betekenen dat deze scholen – gegeven de beschikbare extra middelen – minder snel de neiging hebben om aanvraag voor plaatsing of rugzak te bepleiten. Naarmate dat beeld wijzigt (ofwel doordat de scholen meer gaan calculeren, ofwel doordat de ouders zelf meer voor het belang van hun kinderen opkomen) kan dat nog een (substantiële) groei impliceren.

2.2.7 Groei ontstaat door nieuwe doelgroep van HAVO/VWO-leerlingen

REC's: de groei van het aantal rugzakleerlingen komt voor een deel omdat er – in tegenstelling tot vroeger – nu ook zorg geleverd wordt aan leerlingen in HAVO en VWO. Daardoor kunnen meer leerlingen met ASS-stoornissen toch een diploma op niveau behalen; zie verder paragraaf 4.7.

Het betreft hier inderdaad een 'nieuwe' doelgroep, die voorheen niet of nauwelijks (of alleen maar indirect, tengevolge van afstroom) door cluster 4 bediend kon worden. In 2006 ging het om bijna 1.400 geïndiceerde leerlingen uit HAVO of VWO.¹⁰

2.2.8 Groei op basis van terechte indicaties

REC's: de groei van cluster 4 wordt niet veroorzaakt door cluster 4, maar in het voorafgaande onderwijs; de indicaties zijn ook volgens de LCTI in oerwegende mate terecht; zie verder paragraaf 4.8

Het standpunt van de REC's dat de kinderen terecht een rugzak hebben, vindt steun in rapportages van de LCTI, het orgaan formeel belast met het toezicht op de indicatiestelling.¹¹ De LCTI stelt het volgende: "Hoewel de LCTI het eens is met het merendeel van de indicatiebesluiten van de CvI's, zou zij in ruim 10% van de positieve CvI besluiten voor cluster 4 tot een ander besluit komen." Dat is overigens een meer dan marginaal verschil.

Voor een deel gaat het hier om een onvoldoende onderbouwing van handelingsverlegenheid c.q. het niet aantoonbaar aanwezig zijn van adequate voorafgaande zorg.

2.2.9 Groei is er ook in belendende percelen van AWBZ en Jeugdzorg

REC's: ook gehandicaptenzorg en jeugdzorg groeien; het is geen verschijnsel dat exclusief is voor het (speciaal) onderwijs; zie verder paragraaf 4.8.

Inderdaad kan gewezen op worden op ontwikkelingen in belendende percelen van AWBZ en jeugdzorg. Ook daar is sprake van groei. Daaraan zou men ook kunnen afmeten of de groei van het speciaal onderwijs uitzonderlijk is.

Toename indicaties voor mensen met een verstandelijke handicap

Het aantal indicaties voor mensen met een verstandelijke handicap is in de periode 2000 – 2003 jaarlijks gestegen met bijna 20%; zie onderstaand citaat:

¹⁰ Bron: Cfi: *Management Informatie over het aantal meldingen rugzakleerling en aantal residentiële plaatsen*, 30 juni 2006, tabel 9. Het gaat om leerlingen uit ongedeelde onderbouw AVO en uit (categoriaal) HAVO/VWO.

¹¹ *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005. Indicatiestelling speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering*. Den Haag: LCTI, maart 2006, p. 11.

“Om de zorgvraag objectief, zorgvuldig en deskundig te toetsen werd in april 2001 het Landelijk Centrum Indicatiestelling Gehandicaptenzorg (Icig) ingesteld, waardoor vanaf dat moment in heel Nederland dezelfde richtlijnen gingen gelden voor het indiceren voor gehandicaptenzorg. Deze meer nauwgezette toetsing leidde echter niet tot afname van de vraag. In tegendeel. Het aantal indicaties ten behoeve van verstandelijk gehandicapten groeide in de periode 2000-2003 jaarlijks met 19%. In dezelfde periode namen de uitgaven voor verstandelijk- gehandicapten-zorg toe met gemiddeld 12% per jaar.”¹²

Voorbeeld TOG-regeling

Mensen die thuis een gehandicapt kind hebben, kunnen een beroep doen op de Regeling Tegevoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende Gehandicapte kinderen (TOG 2000).

Tabel 6 geeft de ontwikkeling van het beslag op de regeling in de periode 2000 – 2004 weer.

Tabel 6. Ontwikkeling TOG-regeling 2000 - 2004¹³

	2000	2004
Aantal toekenningen	4.019	5.250
Aantal kinderen in de regeling	14.560	30.658
Aantal kinderen relatief	100	211
Uitkeringslast (* € 1000)	11.136	27.712

Middelen Jeugdzorg

Tabel 7 geeft de ontwikkeling van het gerealiseerd budget (het budget dat daadwerkelijk is uitgegeven) jeugdzorg over de periode 1998 – 2004 weer.

Tabel 7. Ontwikkeling gerealiseerd budget jeugdzorg 1998 - 2004¹⁴

	1998	2004
Budget * € mln	1.010	1.880
Relatief	100	186

Uit deze zeer beknopte vergelijking kan afgeleid worden dat aanzienlijke groei niet uniek is voor het speciaal onderwijs; uiteraard is een meer uitgebreide vergelijking nodig voordat echt conclusies getrokken zouden kunnen worden.

Overigens spelen ook in de sectoren AWBZ en Jeugdzorg zorgen over de groei en is daar eveneens sprake van een streven naar beheersing. Ook in dat opzicht kan cluster 4 zich er aan spiegelen.

2.2.10 Samenvattend: de groei ‘verklaard’

Tabel 8 vat nog even de groei van cluster 4 over de periode 2000 – 2004 samen.

Tabel 8. Groei cluster 4, 2000 - 2005

Jaar	2.000	2005
SO	8.690	11.373
VSO	7.127	12.891
AB BO	457	4.564
AB VO	562	3.573
Totaal	16.836	32.401

¹² I. Woittiez en F. Crone (red.). *Zorg voor verstandelijk Gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag*. Den Haag: SCP. 2005; p. 14.

¹³ Bron: http://www.brancherapporten.minvws.nl/object_document/o634n436.html.

¹⁴ Bron: <http://www.jeugdzorg.nl/jeugdzorg/download/Kerntabellenjeugdzorg19982004.pdf>.

Interessant is nu om na te gaan hoeveel van de groei verklaard kan worden op basis van de voorgaande beschouwingen. De totale groei tussen 2000 en 2005 was ongeveer 15.000 leerlingen. Tabel 9 geeft aan hoeveel van deze groei empirisch verklaard kan worden op basis van de overwegingen gegeven in het voorgaande van deze paragraaf.

Tabel 9. Verklaring van de totale groei (plaatsing en rugzak)

aantal verklaringgrond

?	groei van cluster-4 via rugzakken was beoogd effect
1.200	overdracht pupillen rijks jji naar zmok
?	groei door overig residentieel onderwijs
?	cluster 4 heeft thuiszitters opgevangen
?	'nieuwe leren' en schaalgrootte vergroten onderwijsbeperking bij autisme, pdd-nos, asperger en oppositionele gedragsstoornis
?	betere/eerdere signalering en diagnostiek van m.n. autisme, pdd-nos, asperger
?	meer allochtone leerlingen worden voor indicatie aangemeld
1.500	meer leerlingen havo/vwo komen nu meer in aanmerking
1.500	onterechte indicaties volgens LCTI 10%
4.200	totaal
15.000	te verklaren groei
28	percentage verklaard

Ruim een-kwart van de groei is tamelijk eenduidig en empirisch 'hard' te verklaren.

De andere verklaringgronden zijn niet eenvoudig op een betrouwbare manier te kwantificeren; daarbij moet ook bedacht worden dat zij onderling niet onafhankelijk zijn.

Een aantal redeneringen is te volgen:

- Cluster 4 kende geen AB; de andere clusters wel; men zou kunnen stellen dat het gemiddelde van het aandeel AB van de andere clusters een referentienorm zou kunnen zijn; in 2005 voldeed cluster 4 met 25% rugzakleerlingen bijna precies aan die norm (van 26,5%¹⁵). Als deze redenering gevolgd wordt, moet vervolgens terughoudendheid betracht worden met het 'bij-tellen' vanuit de andere verklaringgronden.
- Aangenomen kan worden dat van het aantal van 5.000 rugzakleerlingen met autisme, PDD-NOS en Asperger een groot gedeelte als 'nieuw' ten opzichte van de situatie in het jaar 2000 moet worden aangemerkt. Gaat men daar van uit dat moet een groot gedeelte van de in Tabel 9 opgenomen 1.500 leerlingen in Havo/Vwo daaronder begrepen worden.

Tabel 10 geeft een *mogelijke* verklaring voor de totale groei. De kleur geeft de mate van betrouwbaarheid van het aandeel van de verschillende verklaringgronden aan. Bij de uitwerking is het volgende overwogen:

- Verklaringgrond 1 is hier gebruikt om de verder onverklaarbare groei mee te 'verklaren' (om zodoende tot 100% verklaarde groei te komen).
- Verklaringgronden 4, 5, 6 en 9 hangen deels samen; zij tellen op tot de 5.000 rugzakleerlingen die de diagnose autisme, PDD-NOS of Asperger hebben en laten daarnaast ruimte voor ZMOK-leerlingen met bijvoorbeeld oppositionele gedragsstoornis.

¹⁵ In cluster 2 is 24% van de leerlingen AB en in cluster 3 is dat 19%; $(24+19)/2 = 26,5$.

Tabel 10. *Mogelijke verklaring van de groei*

	aantal	verklaringsgrond
1	3.500	groei van cluster-4 via rugzakken was beoogd effect/inhaalvraag
2	1.200	overdracht pupillen rijks jji naar zmok
3	1.000	groei door overig residentieel onderwijs
4	1.000	cluster 4 heeft thuiszitters opgevangen
5	1.500	'nieuwe leren' en schaalgrootte vergroten onderwijsbeperking autisme, pdd-nos, asperger en oppositionele gedragsstoornis
6	3.500	betere/eerdere signalering en diagnostiek m.n. autisme, pdd-nos, asperger
7	1.000	meer allochtone leerlingen
8	1.500	meer leerlingen havo/vwo komen nu meer in aanmerking
9	1.500	onterechte indicaties volgens LCTI 10%
	15.000	totaal
	15.000	te verklaren groei
	100	percentage verklaard

Toelichting: deze tabel geeft een *mogelijke* verklaring voor de totale groei (plaatsing en LGF) van cluster 4 over de periode 2000 – 2005; zoals uit Tabel 9 blijkt, is er voor 25% van de totale groei een empirisch harde verklaring.

De groei kan voor een substantieel deel verklaard worden, maar dat betekent niet zonder meer dat die groei dan ook maar geaccepteerd moet worden. Alle REC's wijzen namelijk op het volgende: het zijn over het algemeen niet de *leerlingkenmerken* die differentiëren tussen een grotere of kleinere zorgvraag, maar het zijn *school-* (of *leerkracht*)kenmerken (evenals kenmerken van de thuissituatie) die daartussen differentiëren. Met andere woorden: hetzelfde kind kan bij leerkracht A een aanmerkelijk andere zorgvraag hebben dan bij leerkracht B. De AB'ers kunnen daar uit de praktijk vele voorbeelden van geven (zie ook paragraaf 7.4.3).

Als dat zo is, moet de conclusie luiden dat de groei niet alleen *verklaarbaar*, maar deels ook *vermijdbaar* is en in die zin is er alle aanleiding om het thema van groeibeheersing te agenderen. Maatregelen zouden dan niet zozeer moeten ingrijpen op (het aantal) indicaties, maar op het voorkómen van het ontstaan van een onderwijsbeperking bij kinderen met een beperking en in reactie op de onderwijscontext.

2.3 Organisatie van de ambulante begeleiding

Geconstateerd kan worden dat duidelijk sprake is van een professionalisering van de AB-functie. De indruk is voorts dat de ambulante begeleiding gewaardeerd wordt door scholen en ouders (ook al heeft in het kader van deze verkenning geen bevraging van die partijen plaatsgevonden). Omdat de AB'er ondersteunt bij de zorg voor een erkend lastige groep leerlingen mag veilig worden aangenomen dat er waardering is voor die bijdrage. Uit enkele evaluatieonderzoeken blijkt die waardering bij scholen en ouders ook duidelijk.¹⁶

¹⁶ Uit de kwaliteitsmeting onder ouders door REC Vierland blijkt "dat 88% van de ouders over het algemeen tevreden tot zeer tevreden is over de uitvoering van de ambulante begeleiding." (*Samenvattende gegevens van de kwaliteitsmeting bij ouders*, p. 1).

Uit onderzoek van Ambelt Onderwijs (REC Oost Nederland) blijkt dat 94% van de ouders positief is over het contact met de AB'er en dat 96% van de ouders voortzetting van de ambulante begeleiding wenst. Uit dat onderzoek komt ook een grote mate van tevredenheid naar voren bij de reguliere scholen over de ambulante begeleiding. (Bron: J. de Groot. *Evaluatie Ambulante Begeleiding 2005-2006*, De Ambelt, 2006).

Een ander onderzoek laat zien dat 85% van de ouders vindt dat de AB'er over voldoende kennis beschikt en ziet dat 80% van de ouders dat de AB'er een meerwaarde biedt in de begeleiding van het kind. Veel ouders geven voorts aan graag meer één-op-één begeleiding van hun kind door de AB'er te wensen. (Bron: K. Gloudemans en T. Koelermij. *De eerste ervaringen met de LGF-regeling in REC BovenAmstel*. Amsterdam: De Bascule, juli 2006.) Volgens dit onderzoek zijn scholen en ouders in overwegende mate tevreden en voorziet de LGF in een duidelijke behoefte.

Los van de waardering van de groei van het aantal rugzakleerlingen in cluster 4, kan vastgesteld worden dat de REC's er veelal in zijn geslaagd om deze groei bij te benen. Het accommoderen van een zo omvangrijke groei was niet eenvoudig en is op zichzelf als een prestatie te zien. Een begrijpelijke keerzijde was en is deels nog dat er maar weinig ruimte was voor inhoudelijke en methodische ontwikkeling.

Er zijn in deze wel verschillen tussen REC's: bij sommige REC's is de groei (relatief) veel groter dan bij andere REC's en sommige REC's hebben wel wachtlijsten, terwijl die bij anderen ontbreken. REC's geven daarvoor wel verklaringen, maar een duidelijk beeld is er niet.

Gegeven de onafhankelijke indicatiestelling en het daarop uitgevoerde toezicht is het echter niet eenvoudig de kwaliteit of de bedrijfsvoering van het REC of de voorziening voor AB daarin als een causale factor voor de groei aan te merken. Tien procent van de indicaties acht de LCTI niet overtuigend (zie paragraaf 2.2.8); dat is op zichzelf weliswaar substantieel, maar kan slechts een klein deel van de groei verklaren.

In heel algemene zin kan wel gesteld worden dat de REC's uiteenlopen in de mate waarin zij flexibel met het groeivraagstuk omgaan. Maatregelen die REC's in dit verband nemen, zijn de volgende:

- **Instellen wachtlijsten**
In een aantal gevallen zijn in eerste aanleg wachtlijsten ingesteld. Inmiddels is het beleid er overal op gericht de wachtlijsten (helemaal) terug te dringen.
- **Uitbreiden personele capaciteit AB**
De groei van het aantal leerlingen vereiste een groei van het aantal AB'ers. Belemmerende factoren daarin waren (en zijn): de beperkt beschikbare deskundigheid waar uit geput kan worden (met als specifiek probleem dat het maar in beperkte mate mogelijk is om personeel aan de REC-scholen te onttrekken) en het onzekere toekomstperspectief (gelet op de voorgenomen afbouw van de gedwongen winkelnering en nu de mogelijke groeibeperkende maatregelen).
- **Verhogen caseload**
Vrijwel alle REC's hanteren een relatief hogere caseload dan op basis van de bekostiging verwacht zou worden. In alle gevallen is dat gebeurd om de groei op te kunnen vangen (voor zover dat niet kon met het aannemen van nieuw personeel).
- **Verminderen hoeveelheid begeleidingstijd**
Het verhogen van de caseload gaat soms gepaard met het verminderen van de hoeveelheid tijd voor de ambulante begeleiding. Zo heeft een REC de capaciteitsproblemen in het voor-gezet onderwijs op enig moment opgelost door voor elke leerling slechts 30 minuten AB te bieden. Een ander REC probeert het probleem op te lossen door de gedwongen winkelnering los te laten zodat delen van de ambulante begeleiding door anderen geleverd kunnen worden. Dat wachtlijsten zo voorkomen worden, is positief; echter moet de conclusie ook zijn dat een deel van de beschikbare middelen voor zorg feitelijk niet wordt ingezet.
- **Beperkt pakket voor leerling op wachtlijst**
Soms gebeurt er in het geheel niets voor een kind op de wachtlijst. Men kan er ook voor kiezen om alvast een beperkt pakket aan te bieden; dat heeft als voordeel dat school, ouders en leerling minder (het gevoel hebben) in de kou (te) staan. In de meeste gevallen is dat nu de inzet.
- **Herverdeling en clustering van middelen**
Een andere mogelijkheid is om te gaan met de groei door herverdeling en clustering. Herverdeling en clustering komen bij alle REC's in wisselende mate voor, maar leveren eigenlijk geen bijdrage aan het hanteren van de groei. Herverdeling leidt er namelijk niet toe dat meer kinderen worden bediend, maar heeft eigenlijk alleen tot doel om van moment tot moment de aanwezige piekvragen te kunnen compenseren met dalvragen. Clustering van middelen dient er in de praktijk vooral toe om méér te kunnen doen voor de kinderen van wie de middelen geclusterd zijn (meer dan wanneer geen clustering mogelijk

zou zijn) en niet om uit de aldus bereikte efficiency- of kwaliteitswinst tijd ‘vrij te spelen’. Een belangrijke ‘remmende’ factor is hier het uitgangspunt van de leerlinggebonden financiering: REC's proberen in lijn daarmee zoveel mogelijk de tijd c.q. de middelen waarop het kind recht heeft ook daadwerkelijk aan het individuele kind ten goede te laten komen.¹⁷

- **Aantal rugzakleerlingen per school**

Als een AB'er meer kinderen op één school heeft, daalt de nullast en wordt op reistijd bespaard. Het is dan mogelijk om de caseload te verhogen zonder dat de werkdruk (noemenswaardig) toeneemt. Bij vijf kinderen op een school treedt volgens de REC's een duidelijk merkbaar effect op.

- **Wel of geen zorg voor (nog net) niet geïndiceerde leerling**

AB'ers zien op de scholen ook wel leerlingen die nog niet geïndiceerd zijn, maar die zeer wel extra zorg kunnen gebruiken, ofwel ter voorkoming van verder verglijden, dan wel in de aanloop naar een indicatie. Sommige REC's schenken daar aandacht aan; dat kan het voordeel hebben van tempering van het ontstaan van problemen en een rustiger aanloop naar de indicatiestelling. Het draagt misschien niet bij aan beperking van groei, maar wel aan zekere vraagbeheersing.

- **Clusteroverstijgende samenwerking**

Het is in principe denkbaar om als AB'ers clusteroverstijgend samen te werken. Er van uitgaande dat er generieke (en dus clusteroverstijgende) elementen in AB zitten zou in toelidingstrajecten, coördinatie en contacten met scholen enige tijdwinst verkregen kunnen worden. Die weg wordt niet bewandeld.

Concluderend kan gesteld worden dat het principe van leerlinggebonden financiering weinig prikkels biedt tot efficiencyverhoging:

- Het sterke accent op het individuele kind bevordert niet dat de aandacht op een overstijgend niveau gericht wordt.¹⁸
- Het uitgangspunt dat het leerlinggebonden budget zo veel mogelijk aan het desbetreffende kind ten goede moet komen, bevordert de efficiency niet.
- Er zijn geen prikkels voor clusteroverstijgende samenwerking.
- Mogelijkheden voor methodiekontwikkeling zijn erg beperkt omdat de rugzakmiddelen allemaal aan directe uitvoering opgaan.

Tegelijkertijd lijkt het in de huidige situatie ook niet mogelijk te zijn om daadwerkelijk alle beschikbare zorgmiddelen effectief in te zetten.

2.4 Het aandeel van scholen en samenwerkingsverbanden in de groei

De REC's stellen dat de groei van cluster 4 niet in cluster 4 zelf ontstaat, maar voorafgaand daaraan. Dat is correct. De groei is het resultaat van een handelingsverlegenheid in de school waar de leerlingen op het moment van indicatiestelling zitten. Maatregelen gericht op groei-beheersing zouden daarom dus primair in moeten grijpen op het reguliere onderwijs. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- De LCTI wijst er op dat de handelingsverlegenheid van de reguliere school niet altijd goed is onderbouwd. AB'ers nemen waar dat er ook niet in alle gevallen een duidelijk voortraject geweest is. Idealiter voorziet de zorgstructuur van een school of samenwerkingsverband in een oplopend continuüm van zorg, en wordt een volgende stap pas genomen als de vorige is afgerond. Het gaat er dus om vroeg te signaleren en in te grijpen. Bij een weinig gedifferentieerde zorgstructuur is minder goed uit te sluiten dat soms te snel naar relatief zware zorg gegrepen wordt. In die situatie is zeker sprake van handelingsverlegenheid en kan het belang van de leerling ook gediend zijn met een indicatie. Maar in een deel van de gevallen zou een

¹⁷ Het is van belang dit te benadrukken; zouden de REC's anders handelen, dan zou dat als onrechtmatig kunnen worden bestempeld.

¹⁸ Voor alle duidelijkheid: het is geen òf-òf keuze. Voorts kan het heel goed zijn (en dat lijkt ook het standpunt van de REC's te zijn) dat de aandacht ook op het kind gericht moet zijn wil sprake zijn van effectieve AB.

ander traject – niet leidend tot indicatie voor rugzak of plaatsing – ook mogelijk geweest zijn.

- Het is aannemelijk dat in het geval van ontbeken van een gedifferentieerde zorgstructuur, sneller naar relatief zware zorg gegrepen zal worden, zonder dat dit misschien op basis van de kindkenmerken in strikte zin noodzakelijk zou zijn; zie in dit verband ook paragraaf 7.4.3.
- In dit licht zijn ook de opmerkingen van AB'ers van belang over aanmelding voor indicatie waar een PCL geen weet van heeft, evenals de waarneming dat in een aantal gevallen de zorgstructuur nog niet in effectieve zin is ingedaald in het handelen en afwegen van docenten
- Niet altijd is transparant voor AB'ers, maar ook voor docenten in de reguliere scholen waar zij mee werken hoe de zorgstructuur in elkaar zit en hoe (onder andere leerlinggebonden) budgetten worden ingezet. Er is in die gevallen geen duidelijke taken-middelen relatie.
- REC's wijzen er op dat er grote verschillen zijn tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden.

In 2006 gaat het om ongeveer 12.000 ambulante begeleide leerlingen cluster 4. Men kan dus wel stellen dat de REC's heel goed zicht hebben op de doelgroep en op het vermogen van scholen om deze te accommoderen. In die zin is er alle aanleiding om de constatering van de REC's serieus te nemen en de vraag te stellen of het aangrijpingspunt voor groeibeheersing niet veel meer bij het reguliere onderwijs – als 'producent' van onderwijsbeperkingen – moet liggen dan bij de indicatiestelling (die vaststelt dat de onderwijsbeperkingen er inderdaad zijn) of bij de REC's die op basis van indicatiestelling de ambulante begeleiding verzorgen.

2.5 Welke maatregelen voor groeibeheersing hebben de voorkeur?

De REC's zijn van oordeel dat primair ingezet moet worden op het versterken van de draagkracht van het reguliere onderwijs en wel door van onderop te werken (zie paragraaf 6.1). Er is zeker aanleiding om daar een prioriteit te leggen. De andere ingangen voor groeibeheersing hebben niet hun voorkeur.

De optie van aanpassingen in de indicatiestelling wordt hier niet behandeld omdat de LCTI daarover nog een afzonderlijk advies uitbrengt.

Met betrekking tot de optie van budgetfinanciering is de opvatting van de REC's (dat van budgettering geen sprake mag zijn zolang er nog groei is; zie paragraaf 7.6.3) begrijpelijk, maar ook defensief. De REC's benadrukken het belang van leerlinggebonden financiering, vanuit het hierboven beschreven motief dat daar juist een positieve werking van uit gaat, ook met het oog op de ontwikkeling van de zorgstructuur. Verder voelen ze begrijpelijkerwijze weinig voor een louter budgettaire ingreep. Van de andere kant is destijds voor een open-einde financiering gekozen vanuit de gedachte dat sprake zou zijn van een stabilisering van de omvang. Open-einde financiering is immers alleen maar mogelijk als men kan aannemen dat het om 'eindige' financiering gaat.

De groei van de afgelopen periode is aanzienlijk, maar die groei moet natuurlijk wel eindig zijn. Als die groei onbeheersbaar is omdat het interactie-effect tussen kind- en schoolkenmerken buiten schot kan blijven (waardoor er geen rem zit op de 'productie' van onderwijsbeperkingen) kan een ingrijpen niet uitblijven. Dat kan op verschillende manieren:

- Budgettair.
- Inhoudelijk, op basis van redelijke aannames over de prevalentie van de stoornissen waar het in cluster 4 om gaat.

Maar beter lijkt het om de poging te wagen wèl in te grijpen op die interactie-effecten. Daarbij kan het helpen om normatieve uitspraken te doen over de groeicurve in de komende periode.

2.6 Aanbevelingen

Tenslotte volgen hieronder een aantal aanbevelingen, op basis van de verkenning onder de REC's en de gepresenteerde beschouwingen.

1. Wees terughoudend met formele ingrepen die alleen betrekking hebben op (het aantal) rugzakleerlingen cluster 4 voordat een volledig cohort is afgerond en er zicht is op het effect van de herindicatie.
Betrek hierbij ook de overweging dat een ingreep alleen gericht op beheersing van het aantal rugzakleerlingen cluster 4 vrijwel zeker zal leiden tot verschuivingen van leerlingstromen (naar rugzak cluster 2 en 3, naar plaatsing in (V)SO cluster 4, en mogelijk naar thuiszitten). Ook mag verwacht worden dat het aantal bezwaar- en beroepszaken (aanmerkelijk) zal toenemen.
2. Leg meer accent op 'sturen op resultaten' dan op 'beheersing van middelen.' De relevante kengetallen zijn dan minder de aantallen (rugzak)leerlingen in cluster 4, maar de vermindering van het aantal thuiszitters, de duur van de zorg, de mate van terugplaatsing, de vermindering van afstroom, de beperking van uitval en de verhoging van het rendement (aantal startkwalificaties). Taakstellingen in deze termen kunnen meer opleveren dan instrumenten enkel gericht op groei-beheersing.
3. Bevorder dat wordt ingegrepen op het *ontstaan* van handelingsverlegenheid in de scholen (meer dan op het achteraf *cureren* van eenmaal opgetreden onderwijsbeperkingen) en geef de REC's daarbij een rol.¹⁹ De factoren die tot groei van de aantallen leiden, liggen namelijk niet zozeer binnen de REC's en/of binnen de indicatiestelling, maar in het voortraject waarin handelingsverlegenheid ontstaat als een interactie-effect van kind- en school- c.q. leerkrachtkenmerken.
4. Keer de bestaande prikkelstructuur om, die handelingsverlegenheid in zekere zin 'premiert' (en scholen die het goed doen, als het ware 'straft').
N.B.: dat hoeft het recht van de leerling op extra zorg als die handelingsverlegenheid eenmaal is ontstaan, niet aan te tasten, maar aan scholen kan wel gevraagd worden te verantwoorden wat gedaan wordt om te voorkomen dat handelingsverlegenheid ontstaat.
 - 4.1 Via rapportages en benchmarking aan de ene kant en het beschikbaar stellen van *evidence based practice* aan de andere kant kan de overheid stimuleren dat partijen het pad van de samenwerking op gaan.
Vraag aan scholen, samenwerkingsverbanden en REC's om periodiek transparant te maken wat zij doen, welke middelen daarbij worden ingezet en welke resultaten worden behaald.
 - 4.2 In de huidige situatie ontvangt de school – gegeven een indicatie – bij het erkennen van handelingsverlegenheid extra middelen voor de zorg voor de leerling en ondersteuning vanuit het REC. Gedacht zou echter kunnen worden aan vorm van co-financiering door de school, bijvoorbeeld in die zin dat de school in alle gevallen een basisbedrag bijdraagt (bijvoorbeeld uit WSNS-middelen of het regionaal zorgbudget). De school investeert dan dus ook en dat vergroot de kans dat afwegingen gemaakt worden.
 - 4.3 Stel vrijval van rugzak FRE's afhankelijk van het handelingsplan en betrek de AB'er van het REC nadrukkelijker bij de opstelling van het handelingsplan. Dat bevordert een adequate taken-middelen afweging en vergroot de kans op een gerichte inzet. Nu is volgens AB'ers nog geregeld sprake van een kindonafhankelijke inzet en is vaak niet inzichtelijk (niet alleen voor de AB'er, maar ook voor de docent van de school) waar de middelen zijn en wat er voor gebeurt.

¹⁹ Een zekere, maar indirecte, steun voor deze benadering om in het voortraject te investeren, kan gevonden worden in de conclusies en aanbevelingen van *Eindrapport "Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten"* (R. in 't Veld e.a. Taskforce jeugdwerkloosheid. Mei 2006).

Als er een betrokkenheid is geweest in termen van preventieve ambulante begeleiding, is het daarna waarschijnlijk wèl mogelijk om uitspraken te doen over de benodigde hoogte en duur van de LGF. (Bij de huidige organisatie van de indicatiestelling is dat – zoals in de rapportage betoogd – eigenlijk niet goed mogelijk.)

- 4.4 Maak het voorts mogelijk dat betrokken partijen (scholen, samenwerkingsverbanden en REC's) effectieve afspraken maken over:
- 4.4.1 Voorwaarden waaraan de zorgstructuur moet voldoen.
- 4.4.2 De opbouw van een zorgcontinuüm in een aantal lijnen of lagen, zodanig dat - uitzonderingen en crisissituaties daargelaten - niet naar een naast hogere lijn wordt gegaan voordat vanuit de actuele lijn een inzet is gepleegd. Op die manier wordt ook bevorderd dat er een duidelijk dossier (met betrekking tot bijvoorbeeld handelingsverlegenheid) tot stand komt.
- 4.4.3 Eisen te stellen aan het voortraject voordat de school ouders op het spoor van indicatiestelling zet.
- 4.4.4 De inzet van het REC in het voortraject en bij het ontwikkelen van de zorgstructuur.
- Doe dit in aansluiting op de ontwikkeling naar 'passend onderwijs.'
5. Wees terughoudend met het inzetten op bestuurlijke top-down benaderingen. De ervaring in het veld lijkt te leren dat de zorgstructuur en de onderlinge samenwerking waarschijnlijk het beste tot stand komen door heel direct rondom concrete leerlingen aan het werk te gaan en elkaar daarbij aan te spreken op deskundigheid, betrokkenheid en verantwoordelijkheid. De positieve ervaringen opgedaan in het project Gedragswerk ondersteunen die aanname sterk. Het moet dus gaan om een gedragen inktvlekwerking van onderaf en niet om een van bovenaf opgelegde blauwdruk. De AB'ers signaleren dat er op het uitvoerende niveau eigenlijk altijd sprake is van een serieuze betrokkenheid bij de problematiek van het kind.
6. Maak het mogelijk om efficiencywinst te boeken. Uit de Vlaams-Nederlandse vergelijking kwam naar voren dat in de praktijk sprake zou zijn van herverdeling of allocatieprocessen op de scholen (met de kanttekening dat de empirische evidentie in Neerland, gegeven het vrijwel ontbreken van onderzoek, beperkt is).²⁰
- 6.1 Uit de voorliggende verkenning is gebleken dat REC's (voor een deel ook noodgedwongen gegeven de groei van de AB-leerlingen) herverdeling toepassen. AB'ers nemen verder waar dat de reguliere scholen feitelijk ook reallocceren (vaak is overigens voor de AB'er niet duidelijk welke middelen waarvoor worden ingezet door de scholen). De herverdeling dient er voor een deel toe om met de wisselende zorgvraag om te gaan. Soms is er rondom een kind veel nodig en is dat mogelijk omdat andere kinderen in die periode met minder toe kunnen. Herverdeling als een structureel beleidsinstrument om efficiënt met de middelen om te gaan, komt nauwelijks voor. Vaak wordt door partijen eigenlijk gestreefd naar een situatie dat elk kind zijn of haar 'uren' krijgt.
- 6.2 Een vergelijkbare situatie treedt op als er meer leerlingen op eenzelfde school zitten. Dan kan er door clustering van middelen soms meer gebeuren. Per saldo krijgen de kinderen dan eigenlijk 'meer' (misschien niet in termen van directe uren, maar wel in termen van kwaliteit en toegevoegde waarde, bijvoorbeeld als een specialistische trainer voor een groepje rugzakleerlingen kan worden ingezet). Verder is duidelijk dat in die situatie per kind relatief minder tijd nodig is voor coördinatie en afstemming met de school. Ook op deze aspecten vindt in de praktijk geen sturing plaats.

²⁰ H. Grietens, P. Ghesquière en S.J. Pijl. *Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*. Juni 2006, p. 13.

- 6.3 Bevorder dat bij het opstellen van handelingsplanning het accent meer komt te liggen op te behalen resultaten, dan op verantwoording van ureninzet. Dit ligt in het verlengde van aanbeveling 2.
7. Bevorder samenwerking tussen verschillende clusters. Ook al zijn er grote verschillen tussen de doelgroepen van de clusters en in termen van specifieke expertise er is ook een substantiële generieke (clusterdoorsnijdende c.q. -overstijgende) component bij ambulante begeleiding. Samenwerken, bijvoorbeeld op het gebied van accountmanagement, zal door scholen op prijs gesteld worden en kan zeker efficiencyverhogend zijn.
8. Begin met het aanbieden van structuur in plaats van er mee te eindigen. Veel kinderen lopen vast in het onderwijs. Voor een groot deel gaat het om leerlingen die behoefte hebben aan duidelijkheid en structuur. Dat geldt zeker voor de klassieke ZMOK-doelgroep en voor kinderen met autisme, PDD-NOS en Asperger.
Die structuurbehoefte heeft niet alleen betrekking op de sociale context, maar ook met de wijze waarop geleerd wordt. Een deel van de groei van cluster 4, van de jeugdzorg en van de justitiële jeugdinrichtingen heeft te maken met het min of meer ontbreken van structuur in alle delen van de samenleving. AB'ers, maar ook deskundigen uit de gehandicaptenzorg en de jeugdzorg, wijzen er op dat de invoering van vormen van 'nieuw leren' in het onderwijs er toe bijdraagt dat een handicap of stoornis nu wel tot een onderwijsbeperking leidt, terwijl dat voorheen in het 'oude' onderwijs niet of veel minder het geval zou zijn geweest.
In de huidige situatie is de 'oplossing' dat we deze kinderen pas *nadat* die onderwijsbeperking aldus is ontstaan (of zelfs is opgeroepen), in een sterk gestructureerde setting brengen (Rebound, Op de rails, speciaal onderwijs).
Als dat dan in substantiële mate het geval is, zou het dan niet meer voor de hand liggen dat scholen en samenwerkingsverbanden op lokaal en regionaal niveau zorgen voor een regulier, maar wel gestructureerd aanbod? In dit verband wordt gewezen op de constatering van het REC Zuid Limburg dat veel kinderen met stoornissen in het autistisch spectrum een school bezoeken in België. Parallel daaraan lopen in Neerland op enkele plaatsen initiatieven van ouders van ouders om door bundeling van LGF-middelen tot zogeheten autiklasjes te komen.
9. Onderzoek of het mogelijk is om op basis van de meeste actuele prevalentieonderzoeken tot een onderbouwde aanname te komen over de nog te verwachten groei. Als dat mogelijk is, is er een inhoudelijke basis om over een periode van een aantal jaren tot een vorm van budgettering te komen.

3. ALGEMEEN: NIET TE SNEL TE VEEL VERWACHTEN

In alle gesprekken is vanuit de REC's verbazing – en soms meer dan enkel dat – geuit over het feit dat nu opeens ingrepen worden overwogen. De redenering vanuit de REC's is daarbij ongeveer als volgt. N.B.: de aanduiding REC's verwijst in de rapportage altijd naar REC's *cluster 4*.

3.1 Net begonnen

De LGF-wet is eigenlijk nog maar pas ingevoerd en de REC's zijn nog maar net begonnen. Het is in de Nederlandse politiek misschien wel gebruikelijk, maar waarschijnlijk niet verstandig om na invoering van iets nieuws meteen weer substantiële ingrepen te plegen. Na een jaar werd al uitgebreid geëvalueerd en nu, na drie jaar worden fundamentele ingrepen overwogen voor slechts één van de betrokken clusters. Een van die ingrepen staat bovendien haaks op het oorspronkelijke uitgangspunt van leerlinggebonden financiering.

In de zienswijze van de REC's is er in het huidige debat onvoldoende oog voor het feit dat men net begonnen is en ook allerlei aanloopproblemen en organisatievragen moest oplossen (waaronder een toename van de ambulante begeleiding in het basisonderwijs met ongeveer een factor 10). Men kan niet te veel en te snel verwachten. In dit verband is benadrukt dat er nog geen enkel cohort is afgeleverd en zelfs de herindicatie nog niet achter de rug is. Er komen wel relatief meer kinderen met een cluster-4 plaats of –rugzak, maar zij zitten allemaal nog in pijplijn.

3.2 De groei is nogal logisch

Voorts wijzen de REC's er op dat ambulante begeleiding voorheen niet of nauwelijks bestond in dit cluster en dat de bedoeling van de invoering van de LGF nu juist ook was om meer te bieden dan alleen maar plaatsing in het (V)SO. Een deel van de groei is dus zonder meer te zien als een beoogd effect.

Een aanzienlijk deel van de groei hangt verder samen met het verschijnsel van de zogeheten 'plaatsbekostiging' (waarbij residentiele opname in bepaalde voorzieningen vanzelf gepaard gaat met een plaatsing in het VSO). Vooral de groep kinderen uit de justitieel jeugdinstellingen zijn hier, vanwege de grote omvang, te noemen. Dat is geen groei te noemen die men aan de indicatiestelling of aan de REC's kan wijten. Evenmin kan men zich daar 'groei beperkende' maatregelen bij voorstellen.

3.3 Kijk ook naar de winst

Maar het belangrijkste punt is wellicht wel dat men volgens de REC's de ogen sluit voor de positieve effecten. Het debat wordt te veel bepaald door een negatieve benadering.

Om te beginnen is een belangrijke verworvenheid dat veel kinderen – die er natuurlijk altijd al waren – nu wel in aanmerking komen voor extra zorg.

- Een aanzienlijk deel van de thuiszitters heeft nu wel – via plaatsing of rugzak – en plek in het onderwijs gevonden. Het is in het gevoel van de REC's ronduit bizar om eerst het verwijt te krijgen de thuiszitters in de kou te laten staan, en vervolgens het verwijt te krijgen dat men groeit. Op die manier ontstaat de indruk dat het nooit goed is.
- Veel kinderen met stoornissen in het autistische spectrum hebben nu uitzicht op het behalen van een diploma dat zij aankunnen en zijn niet meer als het ware veroordeeld tot een proces van afstroom dat in sommige gevallen zelfs in thuiszitten eindigde.
- Kinderen die in een residentiele setting verblijven, ontvangen nu (eindelijk) het onderwijs waar ze recht op hebben en dat – vooral voor de JJI-populatie – een belangrijk vehikel voor maatschappelijke re-integratie is.
- De REC's zijn er in geslaagd om in zeer korte tijd een uitgebreid systeem van ambulante begeleiding op te zetten, dat – zo blijkt gaandeweg uit eigen kwaliteitsonderzoek binnen de REC's – door scholen en ouders goed gewaardeerd wordt.

3.4 De REC's zijn geen poortwachter meer

Verder wordt er nog op gewezen dat de groei hoe dan ook niet aan de REC's kan worden geweten. De REC's hebben geen poortwachterfunctie meer; die is bij de CvI's belegd. Deze zijn weliswaar bij de REC's ondergebracht, maar werken onafhankelijk, op basis van landelijke criteria en onder landelijk toezicht. Een enkeling gaf in de gesprekken aan dat de CvO's voorheen kennelijk beter in groei beheersing voorzagen.

4. VERKLARINGEN VOOR DE GROEI

4.1 *Groei rugzakleerlingen is (ook) een beoogd effect*

De REC's geven aan dat de groei van het aantal rugzakleerlingen in elk geval óók een beoogd effect is. Gegeven het feit dat in de periode vóór de LGF eigenlijk geen sprake kon zijn van ambulante begeleiding, is het volgens de REC's logisch dat er sprake is van een inhaalvraag. Bekend (was en) is dat voorheen een deel van de ouders bewust afzag van indicatie en plaatsing in het (V)SO (waarbij sommigen zelfs thuiszitten accepteerden). Dat invoering van de LGF-wet tot groei van het aantal ambulante leerlingen in cluster 4 heeft geleid is, dus een logisch en ook vanuit het beleid gewenst effect.

In een aantal gesprekken is er op gewezen dat de voorkeur van ouders voor een rugzak ook een keerzijde heeft. Een deel van de kinderen zou namelijk met een plaats in het (V)SO beter geholpen zijn; daarbij zou een terugplaatsing naar het regulier onderwijs (al dan niet met rugzak) mogelijk kunnen zijn. De voorkeur van ouders leidt nu vaak tot een omgekeerde beweging: namelijk een doorstroom van rugzak naar plaatsing (maar dan vaak met minder uitzicht op terugplaatsing - ook al omdat dan veel tijd verstreken is).

4.2 *Groei komt deels door residentiele plaatsingen*

De REC's wijzen er op dat een aanzienlijk deel van de groei veroorzaakt wordt door de figuur van de residentiele plaatsing, waaraan een 'automatische' plaatsing in het (V)SO gekoppeld is. De minister wijst daar in haar brief overigens ook al op.

Vooraf de overdracht van het justitieonderwijs naar het ZMOK heeft voor een grote toestroom gezorgd. Dat is zonder meer waardevol omdat juist voor deze groep onderwijs een belangrijke succesfactor bij resocialisatie kan zijn. Groei in deze zin (waardoor kinderen die voorheen deels verstoken waren van enig onderwijs dat nu wel ontvangen) kan volgens de REC's niet als 'probleem' geduid worden, maar is onverkort als sociale winst te zien. Hoe dan ook, op geen enkele wijze kan geconstrueerd worden dat deze groei door de REC zou zijn veroorzaakt.

4.3 *Groei leidt tot afname thuiszitters*

De REC's wijzen er op dat een (substantieel) aantal van deze thuiszitters nu wel in aanmerking komt voor een plaats in het SO, dan wel voor een rugzakje. Dat draagt dan inderdaad bij aan de groei, maar ook aan het beleid om thuiszitters op te vangen. Het belang daarvan is voor alle betrokkenen, het (toekomstperspectief van het) kind zelf, de ouders, en voor de samenleving als geheel evident.

4.4 *Groei door het 'nieuwe leren'*

De REC's wijzen er op dat de afgelopen periode sprake is van invoering van een nieuwe didactiek in zowel basis- als voortgezet onderwijs (een ook het MBO) die wel aangeduid kan worden met de term 'het nieuwe leren'. Kenmerken voor dit nieuwe leren (dat uiteraard tal van verschijningsvormen kent) is het appel op het zelfsturend vermogen van de leerling en op communicatieve en sociale vaardigheden. Parallel daaraan is de 'oude' structuur van veelal klassikaal, op (kennis)overdracht gericht onderwijs losgelaten.

Juist voor omvangrijke doelgroepen in cluster 4 acht men dat geen gunstige ontwikkeling. Deze groepen (het gaat zowel om de 'autisten' – in brede zin – als om de kinderen met een oppositionele gedragsstoornis) zijn immers meer gebaat bij structuur, houvast en voorspelbaarheid.

De bewering is natuurlijk niet dat de stoornis veroorzaakt wordt door de onderwijsvernieuwingen, maar wel dat de 'onderwijsbeperking' van deze groepen relatief toeneemt als het nieuwe leren wordt gehanteerd. Dat impliceert dat er dus ook een groep is die in een andere situatie (net) niet zou voldoen aan het vereiste van de onderwijsbeperking, maar in de nieuwe situatie wel.

In REC Zuid-Limburg is gemeld dat een deel van deze kinderen nu door de ouders wordt aangemeld bij scholen in België vanwege de grotere mate van structuur op die scholen.²¹

Naast het ‘nieuwe leren’ spelen ook de schaal en de anonimiteit van de grote scholengemeenschappen een rol in het bevorderen van meer indicaties.

4.5 Groei door verbeterde signaleringen en diagnostiek

De REC's wijzen er op dat een deel van de groei mede veroorzaakt wordt door betere en snellere signalering en door betere (vroeg)diagnostiek. Dat is overigens geen ontwikkeling die pas in 2000 begonnen is, maar die al langer loopt. Wel is de stellingname dat tamelijk recente veranderingen op dit terrein voor de doelgroep van autistische (in brede zin) kinderen direct van betekenis zijn voor de vanaf 2000 waargenomen groei.

4.6 Groei door verschuiving in aanmeldingen

De REC's geven aan dat er verschuivingen zijn in de aanmeldingen voor de rugzak (deels ook voor plaatsing). Waren het in eerste aanleg vooral mondige witte ouders die voor rugzak kwamen, gaandeweg verbreedt de populatie zich en komen ook allochtone ouders in beeld. Het zijn voor een deel de scholen die de ouders op de mogelijkheid wijzen.

Het gaat nu nog om een beginnende trendverschuiving. Waarschijnlijk zal dat overigens meer tot groei in plaatsing op het (V)SO leiden dan tot extra rugzakleerlingen.

Voorts is gewezen op een mogelijke groei die nog bij de ROC's kan optreden, ook al is dat voor de vraagstelling van deze verkenning (die geen betrekking heeft op de situatie in het MBO) beperkt relevant. Volgens de REC's zal voor een (waarschijnlijk substantieel) deel van de uitvallers in het MBO gelden dat zij voldoen aan de criteria voor cluster 4.

4.7 Groei havo/vwo

DE REC's benadrukken dat sprake is van een groei onder leerlingen van HAVO/VWO, c.q. kinderen met een beperking die dit onderwijsniveau aan zouden kunnen mits van extra zorg sprake is. In de oude situatie kon voor deze groep eigenlijk vrijwel niets gedaan worden. Het gevolg was vaak dat leerlingen afstroomden naar ‘lagere’ onderwijssoorten en in sommige gevallen zelfs als thuiszitter eindigden.

Het gaat hier vooral om de groep van autistische (in brede zin) kinderen.

Hier is volgens de REC's ontegenzeggelijk sprake van een groei, maar deze groei achten zij eveneens beoogd en zonder meer in het belang van de betreffende kinderen en jongeren.

4.8 Groei wordt niet veroorzaakt door onterechte indicaties

Een mogelijke verklaring voor de groei zou kunnen zijn dat de indicatiecriteria te ruim zijn; met andere woorden dat er kinderen geïndiceerd worden die ‘eigenlijk’ niet in aanmerking komen voor een cluster-4 indicatie.

De REC's stellen unaniem dat de overgrote meerderheid van de kinderen terecht een indicatie heeft. Het aantal kinderen dat ten onrechte geïndiceerd is, lijkt hen klein te zijn. Een van de bezochte REC's heeft recent 175 dossiers geanalyseerd vanuit deze vraagstelling en daarbij geconstateerd dat in ruim 2% van de gevallen waarschijnlijk sprake is van een onterechte indicatiestelling.²² Vier procent onterechte indicaties is de hoogste schatting die in een van de gesprekken is genoemd.

²¹ Overigens is de ervaring dat niet al deze leerlingen het daar redden; sommigen komen later toch terecht in het (Nederlandse) speciaal onderwijs. Volgens de gesprekspartners uit genoemd REC is het oordeel van Belgische deskundigen over het gestructureerde onderwijs niet onverdeeld positief; het zou teveel om ‘beheersing’ van de stoornis gaan en er zou te weinig aandacht zijn voor toerusting van de leerlingen op participatie in de (beperkt gestructureerde) samenleving na afronding van de school.

²² Bron: *Kort verslag van de evaluatie indicatiestelling door de Ambulante Dienst* (REC Vierland). Ten aanzien van de 175 dossiers wordt daarin als volgt samengevat:

- “Bij 2,3 procent van de indicaties was daadwerkelijk sprake van twijfel over de noodzaak. Daarbij is het ontbreken van onderwijsbeperkingen en handelingsverlegenheid het meest opvallend.

Volgens de gesprekken komt het zo nu en dan voor dat een school – bijvoorbeeld onder grote druk van ouders – probeert op een geforceerde manier tot een onderbouwde indicatieaanvraag te komen. Dat aantal zou overigens gaandeweg afnemen (door professionalisering van CvI's en gegeven het toezicht).

4.9 Groei ook in belendende percelen

REC's wijzen er op dat niet alleen cluster 4 groeit. Ook de gehandicaptenzorg laat een groei zien die niet op basis van de klassieke prevalentiegegevens voorspeld was. Voor de Jeugdzorg geldt dat eveneens. Volgens de REC's moet bij de vraag of de groei in cluster 4 'buitenproportioneel' is, ook naar de ontwikkeling in die belendende sectoren gekeken worden. Het zou goed kunnen zijn dat de groei vanuit dat perspectief veel minder uit de pas loopt (dan wanneer alleen vergeleken wordt met het aantal cluster 4 leerlingen in 2000).

-
- Bij 0,5 procent bleek een ander cluster meer geïndiceerd.
 - Bij 2,9 procent blijkt de indicatietermijn van 3 jaar niet noodzakelijk."

5. ORGANISATIE AMBULANTE BEGELEIDING

In de gesprekken met de REC's is de organisatie van de ambulante begeleiding aan de orde geweest.

Daarbij kwam het volgende naar voren.

5.1 Caseload

De caseload per AB'er is in de praktijk over het algemeen (soms aanmerkelijk) hoger dan strikt op basis van de beschikbare formatie verwacht zou worden. Het aantal rugzakleerlingen per full time AB'er ligt tussen de 18 – 30. In het verlengde van de verschillen in bekostiging is de ratio voor basisonderwijs meestal wat gunstiger dan voor het voortgezet onderwijs.

De hogere caseload komt overigens niet omdat REC's de formatie als te ruim bemeten beschouwen. Het hangt meer samen met het feit dat de snelle groei van het aantal leerlingen met een rugzak nauwelijks bij gebeend kon worden met aannahme van nieuw personeel; de functie AB is tussen 2000 en 2005 immers (gemiddeld over PO en VO) met een factor 8 gegroeid. Het is niet eenvoudig om mensen te vinden, en als zij gevonden worden, is er in eerste instantie vaak weer tijd nodig voor begeleiding.

In verschillende gevallen is dat opgelost door docenten van de (V)SO-scholen aan te trekken, maar dat ligt bij die scholen vaak gevoelig omdat zij dan gekwalificeerd personeel kwijt raken. Om in die situatie de wachtlijsten (zoveel mogelijk) op te heffen zien REC's een wat hogere caseload vaak als de enige 'oplossing'.

De normformatie kan overigens ook niet als een referentiepunt genomen worden omdat AB'ers vaak wat ouder zijn en veel ervaring hebben en dus relatief hogere loonkosten met zich meebrengen. Dus ook in een situatie zonder groei of wachtlijsten zal de caseload hoger moeten zijn dan op basis van de beschikbare formatie verwacht zou mogen worden. Tenslotte wijzen REC's er op dat de bekostiging onvoldoende rekening houdt met coördinatie, overleg en de noodzaak om enkele werplekken beschikbaar te hebben.

Mede dankzij de groei van het aantal rugzakleerlingen is het geregeld zo dat een AB'er op eenzelfde school meerder rugzakkers begeleidt waardoor enige efficiencywinst behaald kan worden.

Als keerzijde van de hoge caseload ziet iedereen dat de tijd voor scholing en expertiseontwikkeling erbij in schiet; een ontwikkeling die voor de (middel)lange termijn weer bedreigend kan zijn voor de functie AB, als gevolg van een afnemende meeropbrengst. Op een gegeven moment heeft de AB'er dan immers geen nieuwe expertise meer over te dragen.

Een van de REC's gaat uit van een hoge caseload van 30 leerlingen om zo van de wachtlijst af te komen. Echter, de inzet die de AB'er per leerling kan leveren, is dan wel beperkter. Dit REC ziet daarom bewust af van de figuur van de gedwongen winkelnering. Dat deel van de begeleiding dat de AB'er niet kan leveren kan door de school elders worden ingekocht. Omdat deze aanpak pas sinds september 2006 wordt toegepast, is er nog maar weinig praktijkervaring mee opgedaan.

Meermalen is genoemd dat beleidsontwikkelingen soms bepaald geen positieve prikkel bieden om de ontwikkeling van de functie AB voluit ter hand te nemen. In dat verband wordt verwezen naar de destijds beoogde afbouw van de zogeheten gedwongen winkelnering en naar de actuele discussie over groeibeperkende maatregelen. Het is niet eenvoudig om ervaren mensen te werven voor een functie waarvan de overheid de groei aan banden wil leggen.

5.2 'Object' van de begeleiding

De begeleiding van de AB'er kan zich in principe op verschillende partijen en niveaus richten:

- De rugzakleerling zelf.
- Klasgenoten van de rugzakleerling.

- De ouders van de rugzakleerling.
- De betrokken leerkracht(en) en interne begeleider.
- De (zorgstructuur van de) school.
- Het samenwerkingsverband.
- Alle rond het kind betrokken instanties.

Over het algemeen is de aandacht van de AB'er geconcentreerd op leerkracht en kind. Natuurlijk, de uitvoering van het handelingsplan ligt primair bij de (leerkracht van de) school en de AB'er begeleidt daarbij, maar de oriëntatie van de AB'er ligt duidelijk bij de individuele rugzakleerling. Dat volgt overigens ook uit de figuur van de leerlinggebonden financiering. De gerichtheid op en betrokkenheid bij het niveau van school en samenwerkingsverband is (nog) relatief beperkt; zie in dat verband ook paragraaf 6.

Wel zijn gaandeweg duidelijke vorderingen gemaakt op het terrein van netwerkvorming en ketendenken. De figuur van een ZAT (zorgadviesteam) blijkt steeds meer voor te komen en vaak zit de AB'er ook in dergelijke afstemmingsorganen.

In sommige gesprekken is overigens ook meer op principiële gronden gepleit voor het centraal stellen van het individuele kind als vertrekpunt. Niet alleen omdat dat aansluit bij het principe van leerlinggebonden financiering, maar ook omdat men er van overtuigd is dat via een inzet vanuit de werkvloer (veel) meer is te verwachten dan via inzet vanuit een bestuurlijke bovenbouw, waar veel middelen op zouden gaan aan overhead en dergelijke.

In enkele gesprekken is gesuggereerd om de tijd voor de ambulante begeleider in twee compartimenten te verdelen:

- Tijd bedoeld voor directe inzet rond het kind.
- Tijd voor school- en systeemniveau.

Nu is het daartussen soms schipperen omdat het uitgangspunt van leerlinggebonden financiering (zeker zoals de ouders dat zien) het zwaartepunt nadrukkelijk bij de inzet voor het kind legt. Een deel van de REC's is overigens ook nadrukkelijk die opvatting toegedaan.

5.3 Organisatie van de ambulante begeleiding

5.3.1 Platte organisatie

Over het algemeen kent de ambulante begeleiding een vrij platte organisatiestructuur. De overhead is vrij beperkt en vrijwel alle middelen komen dus de directe ambulante begeleiding ten goede. Dat lijkt voor een deel bevorderd te worden door de wijze van 'ophanging' van de AB in de REC's (als een REC-functie en niet als een institutionele *voorziening* zoals een school). Het hangt uiteraard ook samen met de sterke groei van het aantal rugzakleerlingen waardoor de inzet daar wel op gericht móet zijn.

5.3.2 Relatie met de (V)SO-scholen

De relatie met de REC-scholen loopt uiteen. In de meeste gevallen is er minimaal een rechtspositionele verbondenheid aan een van de scholen. Soms is er ook een duidelijke inhoudelijke relatie vanuit de specifieke expertise in de school van herkomst. Vanuit het handelingsplan is er een relatie met de Commissie van Begeleiding van de REC-school.

5.3.3 Efficiënte inzet AB'ers

Alle REC's streven er naar om op éénzelfde school zo min mogelijk verschillende AB'ers in te zetten. In de praktijk lukt dat om twee redenen niet altijd.

Als de caseload van een AB'er echt vol zit, en er komt nog een leerling bij op 'zijn' school, dan moet er soms een andere AB'er bij. Een van de redenen dat de caseload zo hoog is (zie paragraaf 5.1) is overigens dat men daar niet te snel toe wil besluiten, ook al omdat de inzet van een nieuwe AB'er weer extra nullast met zich mee brengt.

Dan kan er nog een inhoudelijke reden zijn om een andere AB'er in te schakelen, namelijk in het geval de aard van de handicap, stoornis of beperking een specifieke expertise vraagt die de al op de school aanwezige AB'er niet heeft. Het belang van het kind gaat in zo'n geval voor het organisatiebelang.

Sommige REC's specialiseren de AB'ers bewust naar basis- en voortgezet onderwijs; andere kiezen juist voor gemengde caseload per AB'er.

Als mogelijke keerzijde van een geconcentreerde inzet op één school wordt genoemd het risico dat de AB'er een soort IB'er van de school of het samenwerkingsverband wordt. Dat kan niet de bedoeling zijn; de AB'er moet juist een onafhankelijke blik hebben (en niet gevangen zitten in de context) en de AB'er dient qua expertise meer huis te hebben dan een IB'er. Dat pleit voor inzet op meer scholen (wat nu overigens ook bijna altijd het geval is), maar ook voor blijvende scholing en ontwikkeling.

De efficiënte inzet van de AB'ers vraagt volgens de REC's veel organisatietijd.

Een rol daarbij speelt dat de inzet door het jaar ook wisselt; men name bij de start van een nieuw schooljaar is het erg druk. Er komen nieuwe kinderen bij die veel tijd vragen in het kader van het opstellen van het begeleidingsplan en tegelijkertijd vragen de oude cases soms extra aandacht doordat het kind in een nieuwe groep zit, een andere leerkracht heeft en al helemaal als de overgang van basis naar voortgezet onderwijs is gemaakt. In de loop van het jaar zet zich dat dan weer wat.

5.3.4 Professionalisering

Het is zonder meer aannemelijk dat de afgelopen periode een toenemende professionalisering van de functie AB heeft laten zien. De uitgevoerde verkenning bood niet de gelegenheid tot directe waarneming, maar indirect is dat wel af te leiden.

Voorbeelden van professionalisering zijn onder meer:

- Het (periodiek) uitvoeren van evaluatieonderzoeken in verschillende REC's.
- Op enkele plaatsen is een ontwikkeling van *evidence based practice* zichtbaar, bijvoorbeeld in samenwerking met de wetenschap.
- REC's ontwikkelen min of meer standaard 'producten' met bijbehorende prijskaartjes, waardoor inkoop in het verlengde van een handelingsplan gemakkelijker gemaakt wordt en de taken-middelen relatie veel transparanter wordt.

De druk op productie is deels – zoals eerder gezegd – een rem op ontwikkeling en professionalisering, maar aan de andere kant is het ook een motief daarvoor, want alleen door innovatie en professionalisering kan de functie AB een meerwaarde houden en betaalbaar blijven.

5.3.5 Wel of geen herverdeling van middelen?

De omvang van de rugzak is voor elke leerling gelijk, maar de leerlingen zelf – en ook hun zorgvragen – zijn niet gelijk. In hoeverre vindt nu feitelijk een herverdeling of reallocatie van middelen plaats? De Vlaams-Nederlandse vergelijking wijst op dit verschijnsel waarbij scholen de mate van inzet per leerling variëren en dus niet de normatief beschikbare tijd per leerling volledig inzetten.²³

Uit de gesprekken met de REC's rolt geen erg homogeen beeld.²⁴ Consensus is er wel over het feit dat de zorgzwaarte en de zorgvraag uiteenlopen. Sommige kinderen hebben eigenlijk meer nodig dan waar zij recht op hebben en anderen zouden met wat minder toe kunnen. Daarbij wordt meteen aangetekend dat het beeld door de tijd wisselt. Per kind kan de zorgvraag in de

²³ H. Grietens, P. Ghesquière en S.J. Pijl. *Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*. Juni 2006, p. 13

²⁴ N.B.: het gaat hier enkel om een herverdeling van de middelen voor AB; de eventuele herverdeling van de middelen voor de reguliere school blijft buiten beschouwing.

loop van de tijd verschuiven en voor vrijwel alle kinderen geldt dat door een incident de zorgvraag tijdelijk als het ware kan exploderen.

In de meeste REC's is sprake van enig herverdeling, die echter veelal impliciet is. Men kan eigenlijk niet stellen dat herverdeling een *instrument* is om verschil in zorgbehoefte *tussen* leerlingen te accommoderen. Strikt genomen gaat het om het in de tijd volgen van de zorgvraag van de individuele leerling waarvan een (als het ware 'bijkomend') effect is dat de verdeling van aandacht over de verschillende leerlingen op enig moment uiteen kan lopen. Binnen REC BovenAmstel is – als onderdeel van een breder evaluatieonderzoek – ook een tijdschrijfonderzoek uitgevoerd dat ook enig zicht geeft op de herverdeling.²⁵

Als bewust allocatie-instrument wordt herverdeling niet ingezet. Dat zou ook op gespannen voet staan met het principe van leerling-gebonden financiering.

De opvattingen van de REC's lopen hier wat uiteen. Soms wordt aangegeven dat men wel voorstander is van een situatie waarin men *gelegitimeerd* zou mogen herverdelen. In andere gevallen is de stellingname dat het principe van de leerlinggebonden financiering overeind moet blijven.

Op een vergelijkbare manier loopt ook uiteen de mate waarin AB'ers op een school ook iets doen voor leerlingen die (nog) niet geïndiceerd zijn. Alle AB'ers zien dat die leerlingen er zijn. Sommige REC's doen daar iets voor (en halen de tijd uit 'herverdeling', waarbij men er van uit gaat dat er na eventuele indicatie van de leerling middelen bijkomen). Andere REC's doen niets voor of met die leerlingen. Er lijkt sprake te zijn van een relatie tussen herverdelen en aandacht voor niet-geïndiceerde leerlingen (maar voor stellige uitspraken is het aantal gevoerde gesprekken te klein).

Tabel 11 laat samenvattend de verschillende herverdelingsmodaliteiten zien.

Tabel 11. Modaliteiten van 'herverdeling'

Herverdelen	tussen leerlingen met en zonder rugzak	tussen leerlingen met rugzak	binnen leerling met rugzak
Als instrument	Expliciet en min of meer structureel herverdelen komt niet voor.	Expliciet en min of meer structureel herverdelen komt (vrijwel) niet voor.	Alle REC's gaan bij caseloadverdeling uit van een spreiding van de mate van inzet over de tijd per leerling.
Als bij-effect	Mede door schommelingen in de zorgvraag van alle rugzakleerlingen op een school, heeft de AB'er soms ruimte om iets te doen voor (nog) niet geïndiceerde kinderen.	Omdat de zorgvraag per rugzakleerling door de tijd schommelt, is het op enig moment mogelijk om sommige leerlingen meer te geven. Alle REC's maken hiervan gebruik.	

²⁵ "Gemiddeld besteden ambulante begeleiders in het primair onderwijs 1 uur en 42 minuten per week (inclusief overhead) aan de begeleiding die bij een rugzak komt kijken. De ambulante begeleiders in het voortgezet onderwijs besteden met gemiddeld 42 minuten een uur minder aan de begeleiding. Van deze tijd zijn de ambulante begeleiders gemiddeld de helft kwijt aan de daadwerkelijke begeleiding op school en de helft aan verslaglegging, reistijd, en overheadtaken als overleg en deskundigheidsbevordering. Bij drie van de tien leerlingen besteedt de ambulante begeleider minder dan 30 minuten per week aan de begeleiding; bij 8% van de leerlingen is dit minder dan een kwartier. In deze gevallen is de frequentie van de ambulante begeleiding – vaak in goed overleg met school – teruggebracht naar één schoolbezoek per 6 à 8 weken, in een enkel geval zelfs tot eens in de twee maanden. Vooral in het voortgezet onderwijs komt dit voor, omdat daar vaker beperkte handelingsverlegenheid wordt ervaren of er geen specifieke begeleidingsvraag is vanuit de school." (K. Gloudemans en T. Koelemij. *De eerste ervaringen met de LGF-regeling in REC BovenAmstel*. Amsterdam: De Bascule, juli 2006, p. 48)

N.B.: de gegevens hebben betrekking op de eerste periode na invoering van de rugzak, toen men met capaciteitsgebrek kampte. De huidige situatie kan dus een ander beeld te zien geven.

5.3.6 Clustering van rugzakken per school

Als er op één school meer rugzakleerlingen zijn, is het mogelijk om de middelen (deels) te clusteren. Dit komt geregeld voor omdat het daardoor mogelijk is om een aanbod te doen dat op individueel niveau niet mogelijk zou zijn. Zo worden op die manier bijvoorbeeld anti-trainers ingezet of trainingen sociale vaardigheden gegeven. Verder is het in die gevallen relatief eenvoudig om op een efficiënte wijze voorlichting te geven aan (meer) docenten van de school. De meeste REC's overleggen hierover met de ouders en geven aan dat er van die kant weinig bezwaren zijn tegen deze vorm van clustering omdat aangetoond kan worden dat de zorg voor hun kind daar niet onder lijdt, maar er zelfs voordeel van kan hebben.

5.3.7 Clusteroverstijgende samenwerking

Op enkele plaatsen wordt een begin gemaakt met afstemming en uitwisseling tussen de functie AB van verschillende clusters. Op de achtergrond speelt mee dat op éénzelfde school soms AB'ers van drie clusters werkzaam zijn.

Gemeld wordt dat vanuit de reguliere scholen soms wel signalen komen die pleiten voor een vorm van clusteroverstijgende, c.q. 'generieke' ambulante begeleiding.

Voor zover dat aan de orde gekomen is, lijken de REC's daarvan geen voorstander. Het specifieke van de clustereigen expertise wordt sterk benadrukt. Dat zou niet moeten verwateren; juist voor deze doelgroep niet. Scholen zouden daar over het algemeen ook wel van te overtuigen zijn.

5.3.8 Relatie met de reguliere scholen en samenwerkingsverbanden

Dit thema komt afzonderlijk aan de orde in paragraaf 6.

6. SCHOLEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN

6.1 Inktvlekwerking

De AB'ers komen op veel scholen en hebben met veel samenwerkingsverbanden te maken. De beelden en waarderings vanuit de verschillende REC's lopen uiteen. De REC's signaleren – langzame – vorderingen. Er is, dankzij de geconcentreerde inzet rondom concrete zorgleerlingen sprake van een zekere inktvlekwerking.

6.2 Verschillen tussen basis- en voortgezet onderwijs

De REC's signaleren over het algemeen een duidelijk verschil tussen basis- en voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs is een 'zorgattitude' inmiddels vrij gewoon; het is te merken dat het WSNS-traject in die zin vrucht heeft gedragen. Vanuit de AB'er bezien, zijn de schaal van het basisonderwijs en het feit dat het veelal maar om één groepleerkracht gaat, gunstige factoren.

In het voortgezet onderwijs is veel minder en soms zelfs niet of nauwelijks van een zorgattitude sprake. Veel docenten zouden zich primair nog als vakdocent zien. Dat is voor een deel begrijpelijk want docenten hebben op dat punt ook een duidelijke opdracht. Vooral in de tweede fase treffen de AB'ers die houding aan; het is vooral daar dat leerlingen met ASS-stoornissen nog te vaak vastlopen. In de onderbouw – en zeker in het leerwegondersteunend onderwijs – is vaker een andere houding te bespeuren. Daar proberen scholen het aantal docenten per groep of klas ook te beperken. Maar zelfs dan nog is het aantal personen waar de AB'er mee te maken kan krijgen, vrij groot.

In het basisonderwijs is de leerkracht al tamelijk reflexief ingesteld, dat wil zeggen dat de leerkracht oog heeft voor interactie-effecten tussen zichzelf en de leerling, waarbij ook het eigen gedrag en handelen ter discussie kan staan.

In het voortgezet onderwijs is een dergelijke houding relatief minder aanwezig. In de ogen van de leerkracht is de handicap, stoornis of beperking het uitsluitende probleem van de leerling. Dat de leerkracht zelf ook een factor van belang is om een leerling wel of niet binnenboord te houden, wordt daar minder onder ogen gezien. Dat blijkt ook wel uit het feit dat in het voortgezet onderwijs de leerkracht vaker roept: 'Hij er uit of ik er uit'. Het voortgezet onderwijs grijpt relatief sneller naar de figuur van een *time out*. Overigens komt het omgekeerde eveneens voor; soms blijven scholen veel te lang 'doormodderen' met een leerling, met als gevolg dat op het moment dat aan de bel getrokken wordt de enige optie nog plaatsing in het (V)SO is. De REC's benadrukken dat het om relatieve verschillen gaat; er zijn zeker ook scholen in het VO met een adequate zorgstructuur.

6.3 Echternachprocessie

De vorderingen gaan langzaam en beklijven nog maar in beperkte mate. Ondanks het grote aantal rugzakleerlingen zijn er nog altijd scholen die voor het eerst met een rugzakleerling uit cluster 4 te maken krijgen.²⁶ Op die scholen moet de AB'er vaak weer vanaf nul beginnen. Maar ook op de andere scholen is het moeilijk om verworvenheden vast te houden. Als een ervaren 'rugzak-docent' vertrekt, kan het zorgniveau van de school opeens een duidelijke terugval laten zien. En als de leerling naar een andere klas gaat, met een nieuwe leerkracht, kan een deel van het werk vaak weer opnieuw beginnen. Scholen bouwen dus wel expertise op, maar kunnen die kennelijk nog maar moeilijk vasthouden.

Het is daarom goed te begrijpen dat AB'ers – zoals gesignaleerd in paragraaf 5.2 – in hun werk heel dicht bij de leerling en de leerkracht blijven en nog maar weinig toekomen aan een inzet op school of systeemniveau.

²⁶ Zo zijn er een kleine 2.000 basisscholen die nog nooit een rugzakleerling hebben gehad. Deze scholen hebben overigens wel zorgleerlingen en blijken ook leerlingen te verwijzen naar SBO en SO.

6.4 Goudzoekende of calculerende scholen

Er is volgens de REC's een – overigens niet bijzonder grote – categorie scholen die primair voor de middelen gaat en slechts secundair voor betere zorg. De relatie tussen middelen en zorg is daar meer een formele (soms ook een – voor toelating – voorwaardelijke) dan een inhoudelijke. Vervolgens is het voor de ambulante begeleider ook niet altijd duidelijk of c.q. hoe de middelen worden ingezet ten behoeve van de zorg voor de leerling.

In elk geval nemen AB'ers in een aantal gevallen waar dat de middelen onvoldoende (handlings)gericht (op de specifieke vraag van het kind) worden ingezet.

In het verlengde hiervan zeggen REC's te vrezen voor een figuur van budgettering naar groot-schalige samenwerkingsverbanden. In zo'n scenario zien zij het risico van vervluchting van middelen naar overhead e.d. terwijl zij van de rugzak juist zo aantrekkelijk vinden dat de relatie met de individuele zorgvraag van het kind veel meer voorop staat.

6.5 Samenwerkingsverbanden

De REC's hebben een wisselend beeld van de samenwerkingsverbanden.²⁷ Een deel van de samenwerkingsverbanden staat nog vrij ver van de werkvloer en laat nog maar een beperkte impact op de zorg zien. Dergelijke samenwerkingsverbanden blijven nogal eens hangen in het steeds weer schrijven van visies en strategienota's en in de organisatie van scholingsbijeenkomsten. Echt effect op de (kwaliteit van de) zorg is er niet of nauwelijks. Het formele beleid van dergelijke samenwerkingsverband biedt weinig garantie op feitelijke doorwerking in de deelnemende scholen.

Volgens de REC's hangt dat mogelijk samen met het federatieve karakter van de verbanden. Men is weliswaar tot elkaar veroordeeld, maar kan verder tot weinig verplicht worden. Vooral in het voortgezet onderwijs is soms zichtbaar dat grote schoolbesturen elkaar als het ware in een houdgreep houden.

Een belangrijk gegeven is voorts dat HAVO en VWO momenteel nog in het geheel niet betrokken zijn bij de samenwerkingsverbanden en de zorg. Daar zit echter een groot deel van de 'nieuwe' doelgroep van rugzakleerlingen. Als de samenwerkingsverbanden een rol blijven spelen, moet de verbinding naar die twee schoolsoorten wel duidelijk gelegd worden.

Het voorgaande neemt niet weg dat veel samenwerkingsverbanden – zeker gelet op de formele positionering – gestaag werken aan een verbetering van de zorgstructuur.

6.6 Te veel partners

Het aantal verbanden waar een REC mee te maken heeft, is in de meeste gevallen tamelijk groot. Ook dat bemoeilijkt het aangaan van effectieve relaties. Er zijn 14 REC's, 250 samenwerkingsverbanden PO en 70 samenwerkingsverbanden VO. Daarnaast werken REC's samen met tal van andere instellingen uit de gehandicaptenzorg en de jeugdzorg. Een specifieke relatie is er nog met residentiële instellingen die op basis van een samenwerkingsovereenkomst plaats-bekostiging kennen.

Het kost erg veel tijd om met deze veelheid van partners effectieve werkrelaties op te bouwen en te onderhouden; zeker in een periode waarbij de druk op de uitvoering (om wachtlijsten te voorkomen) zo groot is.

6.7 SBaO is een vreemde figuur geworden

Unanimiteit onder de REC's is er in de opvatting dat de positie van het SBaO een vreemde geworden is. Twee aspecten worden benadrukt:

- Er is geen duidelijke grond voor een 'dubbele' financiering.

²⁷ De AB'ers geven aan maar een beperkt zicht te hebben op het functioneren van de samenwerkingsverbanden; hun oordeel heeft vooral betrekking op de relatie tussen samenwerkingsverband en de inzet op de school rondom de rugzakleerling. Er is veel minder zicht op het overige functioneren van de verbanden.

- Het is niet goed uit te leggen dat een kind met een zeer ernstige beperking wèl met een rugzak in het regulier onderwijs kan blijven zitten, maar dat een kind met een duidelijk minder ernstige beperking uit het regulier onderwijs naar het SBaO moet vertrekken.

7. BEHEERSING VAN DE GROEI

In de gesprekken met de REC's is ook ingegaan op verschillende mogelijkheden om de groei te beheersen.

7.1 *Is er wel een groeiprobleem?*

Verwezen wordt hier naar het gerapporteerd in paragraaf 3 en 4.

Kort samengevat luidt de stellingname vanuit de REC's:

- Er is inderdaad sprake van een groei van het aantal (rugzak)leerlingen cluster 4
- Echter:
 - Een groot deel van de groei is het gevolg van de (overigens volgens de REC's goed te rechtvaardigen) keuze voor de figuur van de residentiele plaatsing. Dat leidt per definitie tot een groei, maar die kan men het cluster niet aanrekenen.
 - Een groot deel van deze groei moet als gewenst beschouwd worden omdat het gaat om leerlingen die extra zorg behoeven en waarvan duidelijk is gebleken dat de reguliere scholen (zonder extra middelen en ambulante begeleiding) deze leerlingen niet adequaat kunnen opvangen en onderwijzen.
 - Ook volgens de onafhankelijke toezichthouder (LCTI) gaat het in verreweg de meeste gevallen om leerlingen die – gelet op de indicatiecriteria – voor een indicatie cluster 4 in aanmerking komen.
- De LGF-wet is nog maar recent ingevoerd; de (ook positieve) effecten daarvan zijn (doordat nog geen cohort is afgesloten) op dit moment nog niet te beoordelen. Een besluit tot groeibeheersing zou in feite te vroeg genomen worden (en de kans op positieve effecten op middellange termijn de facto zelfs kunnen doen afnemen).

7.2 *Is eenzijdige c.q. partiële groeibeheersing wel goed mogelijk?*

De brief van de minister constateert een groei over de hele linie; in alle drie de clusters is sprake van groei, zowel in het aantal plaatsen als in het aantal rugzakken. Het aantal geïndiceerde kinderen over de clusters 2, 3 en 4 is vanaf 2000 tot 2005 met bijna de helft (46%) toegenomen. De minister concentreert zich echter enkel op de (inderdaad relatief grotere) groei in cluster 4.

De vraag is dan of veel is te verwachten van een uitsluitend ingrijpen in de omvang van het aantal rugzakleerlingen in cluster 4?

De REC's geven in de gesprekken aan dat de zorgstructuur uit communicerende vaten bestaat. Bij een terugdringen van het aantal rugzakleerlingen in cluster 4 zullen de volgende neveneffecten kunnen optreden:

- Meer plaatsingen in (V)SO cluster 4.
- Verschuiving van leerlingstromen naar andere clusters; vooral is een verschuiving van 'autistische' kinderen naar cluster 2 te verwachten.
- In het verlengde hiervan is een toename te verwachten van het aantal bezwarenzaken als de door de ouders gewenste indicatie (die de mogelijkheid van rugzak open houdt) niet wordt verkregen.
- Toename van afstroom van 'cluster 4' leerlingen naar lagere schooltypes.
- Toename van de ongediplomeerd schoolverlaten ('uitval').
- Groei van het aantal thuiszitters c.q. op straat lopende gedragsmoeilijke jongeren.
- Groei van het beroep op de jeugdzorg.
- Toenemende handelingsverlegenheid op de reguliere scholen.
- Toename van risico op publiciteitsgevoelige incidenten.

7.3 *Is eenzijdige c.q. partiële groeibeheersing wel verdedigbaar?*

Een kanttekening van meer principiële aard is dat met 'groeibeheersing' voor een deel van de leerlingen afstand genomen dreigt te worden van het principe van leerlinggebonden financiering en de daarmee samenhangende keuzemogelijkheid voor een plaats op een reguliere school. Dit zal voorspelbaar tot groot verzet leiden bij een deel van de ouders en is naar het oordeel van de

REC's politiek-bestuurlijk niet goed te legitimeren. Waarom voor een bepaalde categorie van leerlingen het recht op deze keuzemogelijkheid beperken?

7.4 Aanpassingen indicatiestelling

7.4.1 Inleiding

De brief van de minister onderscheidt als mogelijke maatregelen in dit verband:

- Striktere uitvoering van de indicatiestelling. Het gaat hier vooral om een versterking van het toezicht. Gebleken is dat vooral de onderbouwing van de handelingsverlegenheid aan de door de school soms relatief 'dun' is.²⁸
- Variëren in indicatietermijnen en de hoogte van de LGF. De aanname is dat voor bepaalde categorieën leerlingen volstaan zou kunnen worden met een rugzak voor een beperkte periode en/of met een kleinere omvang aan middelen.

7.4.2 Versterking toezicht (en bureaucratie) of ondersteunen van de scholen

Ook in de waarneming van de REC's schiet de onderbouwing van de handelingsverlegenheid van de school vaak te kort. Ook signaleren zij soms dat de inzet van de school in het voortraject (te) beperkt geweest is. Beleid om dat om te buigen, is gewenst. Het is wel de vraag of versterking van het toezicht het meest geëigende middel is. De REC's geven aan een toename van bewijslast en bureaucratie te vrezen. Voorts wijzen zij er op dat in het geval van een tekortschietende onderbouwing de conclusie niet meteen mag zijn dat er 'dus' niets met het kind aan de hand is. De opbrengst van een dergelijke maatregel zou mogelijk dus vooral tijdelijk kunnen zijn (ofwel tot op het moment dat de school 'geleerd' heeft hoe de aanvraag in te dienen, dan wel tot het moment dat de situatie van de leerling in een crisis omslaat).

In enkele gesprekken is bepleit om de AB'er in dit verband een meer nadrukkelijke rol te geven in de fase van het opstellen van een handelingsplan. Daardoor zou vermeden kunnen worden dat te snel op algemeen voor de hand liggende interventies wordt ingezet.

7.4.3 Differentiërende indicatiecriteria

Eerder, in paragraaf 5.3.5, is al gezien of sprake is van een herverdeling van middelen. De REC's geven aan dat er zeker verschillen zijn tussen de leerlingen: sommigen hebben meer en/of langer zorg nodig en anderen minder en/of gedurende een kortere tijd. Voor sommige kinderen geldt dat als je er tijdig met PAB bij was geweest een indicatie wellicht voorkomen had kunnen worden. Ook zijn er wel gevallen waarbij de AB'er het kind (en de leerkracht) met minder dan tien contacten weer 'op de rails' kan krijgen. De vraag is of er wellicht indicatiecriteria zijn die in die zin zouden kunnen differentiëren.

Bij deze optie maken alle REC's kanttekeningen:

- Het is heel moeilijk om op het moment van de indicatiestelling te bepalen of een kind relatief meer of minder zorg nodig heeft.
- Voorts is zo'n inschatting geen stabiel gegeven: de leerling die nu met relatief weinig toe kan, heeft over een paar maanden misschien juist (veel) meer nodig.
- Wordt voor deze weg gekozen, dan neemt de ruimte die de REC's nu hebben voor 'herverdeling' drastisch af. Dat kan de mogelijkheid aantasten om bij crises adequaat op te treden.
- Strikt genomen, zou het bij deze modaliteit dan ook mogelijk moeten zijn dat een leerling een grotere rugzak krijgt dan nu. In dat geval is echter niet meer te verwachten dat er per saldo een duidelijke besparing optreedt.
- Aannemelijk is dat voor een deel van de leerlingen voor wie bepaald is dat zij met een kleinere en/of kortere rugzak toe kunnen, zal gelden dat na verkoop van tijd blijkt dat deze inschatting niet correct is. In dat geval zal dan weer een vorm van indicatiestelling nodig zijn

²⁸ Vanuit de indicatiestelling is vereist dat scholen in het voortraject zorg hebben geboden die voldoet aan de volgende criteria: tenminste een half jaar op de problemen gerichte aanpak op basis van een goed handelingsplan dat ook geëvalueerd is.

(met het risico dat er gedurende de wachttijd op de nieuwe indicatie geen toereikende zorg geboden kan worden). Vanwege dit soort effecten (de onzekerheid vooral voor ouders dat de zorg mogelijk niet toereikend is, en de administratieve belasting voor scholen en AB'ers) is te verwachten dat de druk op volledige en langdurige rugzakken groot zal zijn. Een toename van bezwaar en beroep valt daarbij zeker te verwachten.

- In veel gevallen is de slagboomindicatie nu al moeilijk; zie het relatief grote aandeel berekende afwijkingen. Als dat zo is, kan niet verwacht worden dat een verdere verfijning van de indicatiestelling eenvoudig mogelijk zal zijn.

In alle gesprekken wijzen de REC's op een principiële probleem: het zijn over het algemeen geen *leerling*kenmerken die differentiëren tussen een grotere of kleinere zorgvraag, maar het zijn *school-* (of *leerkracht*)kenmerken (evenals kenmerken van de thuissituatie) die daartussen differentiëren. Met andere woorden hetzelfde kind kan bij leerkracht A een aanmerkelijk andere zorgvraag hebben dan bij leerkracht B. De AB'ers kunnen daar uit de praktijk vele voorbeelden van geven.

Als dit zo is – en dat was de waarneming van alle REC's waarmee is gesproken – dan is een aanpassing binnen de indicatiestelling niet eenvoudig. Bij de uitwerking van de indicatiecriteria en –procedure is altijd juist uitgegaan van kindkenmerken als voorwaarde. Het zou in elk geval een principiële ingreep zijn om daar (deels) van af te stappen.

Vervolgens zou dan weer een ander type probleem ontstaan, zo geven de REC's aan: scholen die het 'goed' doen, krijgen dan minder middelen en scholen die het 'slecht' doen, krijgen meer middelen. Dat is niet gemakkelijk uit te leggen.

Van belang is de constatering dat op het huidige moment van indicatiestelling veelal in onvoldoende mate gedifferentieerd kan worden tussen leerlingen in termen van (intensiteit en duur van de) zorgvraag. Uit de gesprekken kan echter wel afgeleid worden dat er met een ander voortraject misschien meer mogelijkheden ontstaan. Bekend is dat de handelingsverlegenheid van de school nu vaak maar matig onderbouwd is. Daarmee ontbreken belangrijke gegevens die mogelijk bruikbaar zouden zijn om tot differentiatie te komen. In sommige gesprekken is aangegeven dat een aanpak met een grotere rol van de AB'er in de eerste periode wellicht mogelijkheden zou kunnen bieden. Bijvoorbeeld is aan de orde geweest een model dat de rugzakmiddelen als het ware getrap beschikbaar stelt:

- Eerst middelen (primair voor de AB'er) om het voortraject in kaart te brengen, voor observatie en dergelijke.
- Vervolgens komen tot een handeling- en begeleidingsplan.
- Pas als dat beschikbaar is, een vrijval van middelen voor de school, die dan meteen gericht conform het handelingsplan kunnen worden ingezet.

Een variant daarvan is dat men – eventueel met bepaalde uitzonderingen – standaard begint met preventieve ambulante begeleiding.

Ook langs deze lijnen zou sprake zijn van substantiële ingrepen in de indicatiestelling en zou het uitgangspunt van de slagboomdiagnostiek gedeeltelijk verlaten worden. Zo zou je een getrapte figuur kunnen krijgen:

- Eerst een slagboom om in principe in aanmerking te komen (bijvoorbeeld voor een traject van PAB).
- Vervolgens een handelingsgericht traject met implicaties voor hoogte en duur van de rugzak. Het staat niet op voorhand vast dat ook aan dit tweede onderdeel de nu geldende vereisten van onafhankelijkheid en landelijke criteria opgelegd zouden moeten (maar ook: kunnen) worden.

Een dergelijke benadering heeft misschien ook als voordeel dat minder naar het instrument van de observatieplaats hoeft te worden gegrepen. Dat heeft als nadeel dat ouders het vaak toch (en ook wel begrijpelijk) als een vorm van plaatsing in het (V)SO zien; voorts drukt deze nu erg op

de bekostiging van de scholen. In de voorgestelde figuur zou men van een ‘observatieplaatsing’ op de reguliere school kunnen spreken.

7.4.4 Afstemming en integratie indicatiestelling

De REC’s achten over het algemeen een verdergaande afstemming en integratie tussen verschillende indicatiesystemen (zowel binnen het onderwijs als tussen onderwijs en [jeugd]zorg) gewenst.

7.5 Versterken draagkracht reguliere scholen

7.5.1 Expertise en middelen

Er is volgens de REC’s zeker aanleiding om deze draagkracht te versterken. Een deel van de ambulante begeleiding die gericht is op expertiseoverdracht, heeft dat ook tot doel. Eerder is al aangegeven dat de opbrengst daarvan slechts gaandeweg zichtbaar wordt en dat het moeilijk is om eenmaal verworven expertise op het niveau van de school vast te houden, omdat veel gebonden is aan individuele personen. Bij vertrek van mensen gaat expertise vaak weer verloren. Er is overigens op gewezen dat expertise alleen niet genoeg is. Scholen hebben ook middelen nodig om de expertise daadwerkelijk in te kunnen zetten.

7.5.2 Projecten zijn geen panacee

Over een deel van de trajecten die nu lopen (Rebound, Herstart, Op de rails) zijn de REC’s te spreken. Er zijn wel twee kanttekeningen te beluisteren:

- Een principiële kanttekening is dat er met deze projecten misschien toch te gemakkelijk wordt toegegeven aan de impuls om deze kinderen letterlijk apart te zetten. Dat past overigens bij de eerder gedane constatering dat men soms geneigd is de causaliteit bij het kind te leggen en weinig te reflecteren op interactie-effecten. Verder is de kans groot dat er bij een dergelijke aanpak niet of nauwelijks sprake is van expertiseoverdracht naar de reguliere scholen (het blijft binnen het project).

In het verlengde daarvan is in veel gesprekken geconstateerd dat het nog steeds erg moeilijk is om kinderen teruggeplaatst te krijgen naar het reguliere onderwijs. Voor een deel kan dat overigens ook verklaard worden door een verdichting van de problematiek in het (V)SO, waardoor terugplaatsing ook minder voor de hand ligt. Een andere verklaring is dat ouders – als eenmaal het kind geplaatst is op het (V)SO – vaak absoluut geen behoefte hebben aan terugplaatsing.

Verskillende REC’s melden dat een terugplaatsing zonder rugzak (dus een terugplaatsing met enkel TAB) in de afgelopen periode steeds minder gemakkelijk was te realiseren.

- Een tweede kanttekening (die overigens samenhangt met de eerste) is de vraag of een almaar uitdijende projectentombola wel de meest verstandige oplossing is. Een projectenaanpak kan de neiging versterken om ‘de was de deur uit te doen’, en bij meer projecten neemt de kans toe dat allerlei kinderen voor wie dat strikt genomen misschien niet nodig is, toch in enig project geplaatst worden.

Ook kan men de indruk krijgen dat op deze manier allerlei ‘tussenvormen’ van speciaal onderwijs ontstaan.

7.5.3 Re-specialisering van het onderwijs?

Met het voorgaande wordt overigens niet gesteld dat de REC’s plaatsing in een (meer) speciale setting altijd afwijzen; dat is zeker niet het geval. Sterker nog; geregeld is te beluisteren dat plaatsing in het (V)SO vaak te lang wordt uitgesteld. Te vaak is de rugzak eigenlijk niet meer dan een tussenstation op weg naar plaatsing. Volgens de AB’ers is er een categorie leerlingen die meer gediend zouden zijn met een ‘vroegge’ plaatsing.

Waar het gaat om de uitwerking van een zorgcontinuüm over de as ‘gewoon – speciaal’ lopen de opvattingen van de REC’s uiteen. Redelijke unanimiteit is er over de wenselijkheid van in stand houden van een speciale setting. Of dat zover gaat dat voor bepaalde kinderen de rugzakoptie (eventueel tijdelijk) niet van toepassing zou kunnen zijn, is niet duidelijk. Er is waarschijnlijk

wel aanleiding om deze vraag gewoon eens te stellen.²⁹ Overigens is ook wel gezegd dat bij overheveling van een budget naar de samenwerkingsverbanden de ontwikkeling van ‘semi-speciale’ voorzieningen zal toenemen en het aandeel volledige integratie mogelijk sterk zal afnemen. Hoe men dat waardeert, loopt uiteen.

In elk geval in één gesprek is gesuggereerd om de REC's een veel nadrukkelijker rol te geven bij het onderwijs aan de cluster-4 leerlingen. De redenering is dat een zekere *functiescheiding* (tussen regulier en REC) de voorkeur verdient boven een geforceerde en kennelijk in de praktijk tot mislukken gedoemde poging om de *functiebreedte* van het reguliere onderwijs sterk op te rekken. Een ander gesprek problematiseerde de relatie tussen de zorgbreedte waartoe de huidige scholen in staat zijn en de groei van het speciaal onderwijs en met name cluster 4. Er is volgens die redenering een groep leerlingen die men eigenlijk niet (meer) aan kan. Dat heeft te maken met het weghalen van middelen uit het reguliere onderwijs waardoor de zorgbreedte ernstig is aangetast en er niet alleen een handelingsverlegenheid, maar ook een duidelijke *middelenverlegenheid* is. De vraag kan gesteld worden of de huidige ‘oplossing’ bestaande uit een krap gehouden reguliere setting en een almaar groeiend, relatief rijk bedeed, speciaal gedeelte (plaatsten, rugzak, projecten) nog wel efficiënt en effectief genoemd kan worden.

7.5.4 Van onderop en vanuit de leerling

REC's benadrukken dat de verbetering van de zorgstructuur op de scholen het beste tot stand kan komen door van onderop, en vanuit concrete leerlingen te werken. Op dat niveau zien zij over het algemeen veel betrokkenheid. Daar wordt de concrete zorg geleverd en de expertise overgedragen. Langs die lijn is een effectieve inktvlekwerking te verwachten.

De figuur van leerlinggebonden financiering bevordert volgens de REC's effectieve één-op-één relaties tussen taken (doelstellingen) en middelen. Het accent moet op de leerling liggen omdat het uiteindelijk om de concrete leerling gaat. Allerlei abstracties waarin en waarover gesproken wordt, hebben pas echt betekenis als zij herleidbaar zijn tot concrete leerlingen en tot concrete interventies. Een benadering van bovenaf achten de REC's veel minder kansrijk, vanwege *span of control*, weglek van middelen naar overhead en het risico dat abstracte randvoorwaarden of kwaliteitswaarborgen gecreëerd worden voor niet-bestaande casussen.

7.6 Throughputfinanciering ofwel budgettering

7.6.1 Inleiding

Als laatste optie komt budgetfinanciering aan de orde. Het idee daarachter is als volgt. De figuur van open-einde financiering wordt beëindigd. Dat impliceert ook het verlaten van de één-op-één relatie tussen een indicatie en een bepaald budget. In plaats daarvan wordt een macrobudget (voor in dit geval de cluster-4 rugzakleerlingen) vastgesteld. Dat kan een vast budget zijn, maar waarschijnlijker is dat het gekoppeld wordt aan een aantal kengetallen; op die manier kan zeker ook nog sprake zijn van een zekere groei. Vervolgens wordt dat budget beschikbaar gesteld aan het onderwijs. Een model is dat een deel van het budget naar de REC's gaat en de rest naar de scholen/-samenwerkingsverbanden (conform de huidige macroverdeling). Vervolgens is het aan partijen (de op regionaal niveau samenwerkende REC's en samenwerkingsverbanden) om de inzet van het budget te bepalen. Het idee is dat er dan (min of meer parallel aan de huidige situatie) een zorgcontinuüm ontstaat, oplopend van enige extra zorg in de reguliere context tot en met plaatsing in een speciale setting.

Een systeem van signalering en indicatiestelling zal in die situatie noodzakelijk zijn, maar het zou niet om landelijke criteria en een landelijk vastgestelde procedure hoeven te gaan.

²⁹ Men kan zich herinneren dat in het ontwikkeltraject naar de LGF-wet op enig moment overwogen is of de rugzak wel van toepassing zou moeten zijn voor kinderen met een cluster-4 indicatie. In die discussie speelden mee:

- De rol van de ouders als soms mede causale factor.
- De versturende effecten op het onderwijs in het geval van integratie.
- De noodzaak om het kind (in elk geval gedurende een bepaalde periode) in een sterk gestructureerde setting te behandelen.

7.6.2 Budget en groeibeheersing

De REC's zien de voorgestelde budgettering vooral als een instrument voor groeibeheersing. Het uitgangspunt dat nu van een te grote groei sprake zou zijn, wordt door de REC's bestreden (zie paragraaf 3 en 4). Een zeer belangrijke vraag is voor de REC's verder hoe de hoogte van het budget wordt vastgesteld en welk ijkpunt daarbij gehanteerd wordt. Vrijwel alle REC's gaan er van uit dat de huidige groei zal afvlakken, maar zij stellen ook dat het einde van de groei nog niet bereikt is. Sommige gesprekspartners vinden dat pas als het leerlingaantal gestabiliseerd is, budgetbesteding zou mogen worden ingevoerd. Als instrument voor groeibeheersing wijzen eigenlijk alle REC's de figuur van budgettering af – althans in deze fase van de ontwikkeling.

7.6.3 Opvattingen over budgetfinanciering

Zoals gezegd, vindt de figuur van budgetfinanciering als instrument van groeibeheersing geen steun bij de REC's omdat de probleemstelling (cluster 4 groeit *te* hard) niet wordt gedeeld.

Dat neemt niet weg dat een aantal REC's wel voordelen zien in een systeem van budgetfinanciering (onder de voorwaarde dat sprake is van een adequaat budget):

- Een budget is aantrekkelijk vanuit bedrijfsvoering geredeneerd. Er kan gemakkelijker gepland, begroot en ook geïnvesteerd worden omdat er een betrouwbaar zicht is op de te verwachten middelen voor de middellange termijn.
- Gegeven budgetfinanciering komen de (verantwoordelijkheids)verhoudingen met de reguliere scholen anders te liggen. Dat *kan* het eenvoudiger maken om effectief en efficiënt zaken te doen. Echter, dat vereist wel dat de partner in staat is te acteren – en dat nu is volgens eigenlijk alle REC's op dit moment nog onvoldoende het geval.
- Budgetfinanciering grijpt in de op de positie van de ouders. *Leerlinggebonden* financiering is dan niet meer het uitgangspunt en daarmee zouden ouders niet meer kunnen claimen dat een bepaald budget (c.q. een bepaalde hoeveelheid tijd) direct ten behoeve van het eigen kind wordt besteed. Budgetfinanciering legitimeert het zogeheten 'hervredelen' (zie paragraaf 5.3.5). Sommige REC's achten dat wenselijk; andere echter (nadrukkelijk) niet.

7.6.4 Verevening

Bij de bepaling van de hoogte van het budget gaat het niet alleen om het macrobudget en de mate waarin een groei van het budget mogelijk blijft, maar ook om het budget per REC.

Normaal gesproken ligt het bij de bepaling van het budget voor de hand om uit te gaan van de omvang van het aantal kinderen in het verzorgingsgebied, eventueel gecorrigeerd voor factoren die samenhangen met de kans op een beperking. In het geval van cluster 4 zou men kunnen denken aan gegevens over sociaaleconomische achterstand en dergelijke. Het is niet aannemelijk dat de huidige verdeling van budgetten per REC met zo'n nieuwe verdeelsleutel zal sporen. Uit overzichten van de LCTI blijkt sprake te zijn van een vrij grote spreiding. De ervaring leert dat verevening van budgetten niet eenvoudig is en vaak een ruime overgangperiode vraagt.

De gesprekken met de REC's laten zien dat het niet eenvoudig ligt. REC's die, gerelateerd aan de omvang van de basisgeneratie, een relatief laag aantal (rugzak)leerlingen hebben, vrezen dat zij bij een budgetbepaling 'gestraft' zullen worden voor hun goede gedrag. Omgekeerd benadrukken REC's met een relatief groter aantal leerlingen dat een kennelijke inhaalvraag natuurlijk niet de dupe mag worden van budgetverevening.

8. BIJLAGEN

8.1 Lijst gesprekspartners REC's

REC: 4-4	Datum 7-9-06
1. Marjan Adema	directeur AB dienst, J.H. Donnerschool
2. Mieke van Leijenhorst	ambulant begeleider, J.H. Donnerschool
3. Marnix Wiersma	adjunct-directeur, Prof. Fritz Redl school
4. Jessica de Pagter	ambulant begeleider, Prof. Fritz Redl school
5. Jan Willem Beelen	directie AB dienst, Van Leersum/Berg en Boschschool
6. Nita Vermeulen	ambulant begeleider, Van Leersum/Berg en Boschschool
7. Pia Choufoer	schoolcoördinator AB, Mulock Houwerschool
8. Marian Vincken	ambulant begeleider, de Pels
9. Aleid Schipper	directie REC 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe
REC: BovenAmstel	Datum 27-9-06
1. Bernard Homans	REC coördinator
2. Paul Poppenk	coördinator AB-VO
3. Henk van Oostveen	ambulant begeleider VO
4. Janna v.d. Schuyt	lid stuurgroep AB REC Boven Amstel directeur E.J. van Det
5. Sipke Ensink	algemeen directeur scholen verbonden aan De Bascule bestuurslid REC
6. Simone Groot	ambulant begeleider PO
7. Annerieke Verkerk	coördinator AB PO
REC: Zuid Limburg	Datum 09-10-06
1. Albert Cremers	manager REC Zuid Limburg Cluster 4
2. Ben Dieteren	directeur Xavieriusschool en coördinator AB
3. Bert de Vaan	ambulant begeleider Xavieriusschool
4. Wim Klinkenberg	ambulant begeleider De Buitenhof
5. Sandra Gelissen	ambulant begeleider St. Leerlingenzorg Op Maat
6. Dominique Boer	coördinator ambulante dienst St. Leerlingenzorg Op Maat
7. Sylvia Houben	ambulant begeleider SOVSO St. Jozef
8. Leo Ortman	ambulant begeleider Zonnewijzer

9. Chrit Héman	directeur Zonnewijzer
REC: Oost Nederland	Datum 16-10-06
1. Ton Harms	directeur Dr. A. Verschoorschool, Nunspeet
2. Lucie Loman	directeur St. Scholengroep Twente Speciaal
3. Hans Nieuwenstein	stafmedewerker AB dienst Ambelt Zwolle
4. Frank Spiegelenberg	coördinator AB/projectleider
5. Frank de Vries	directeur REC Oost Nederland
6. Marleen van Aalten	coördinator dienst AB Klein Borculo ambulant begeleider
REC: Rijndrecht	Datum 17-10-06
1. Corine Rook	coördinator Dienst Amber (BOOR)
2. Marieke Dekkers	manager REC Rijndrecht
3. Jan Pieter van Bruchem	directeur De Piloot
4. Ellie Hoornweg	sectormanager ambulante ondersteunings- dienst Horizon
5. Ton Rechthijt	ambulant begeleider
6. Gerda van der Gaag	manager AB-dienst RMPI
REC: Vierland	23-10-06
1. Hans Eisink	directeur SOVSO Tarcisusschool
2. Sjraar Arts	directeur Kristallis Scholengroep
3. Jan van der Meer	directeur PI-school
4. Rob Brandenburg	directeur sgm De Brouwerij
5. Theo Klinkien	algemeen directeur sgm (V)SO De Brouwerij
6. Nicolle van Kerkhoff	ambulant begeleider
7. Ella van Bergen	ambulant begeleider
8. Jos Knobben	directeur Driespan
9. Ingrid Muntinga	ambulant begeleider
10. Mariette Haassen	coördinator AB
11. Jacqueline Pluk	ambulant begeleider
12. Corine van Helvoirt	directeur REC Vierland
13. Carla Harbers	ambulant begeleider
14. Otto Kamps	coördinator AB REC Vierland

8.2 Deelnemers bijeenkomst REC's cluster 4 d.d. 6 november 2006

Onderstaand overzicht is gebaseerd op een niet door alle deelnemers ingevulde presentielijst.

Naam	Functie
1. Marnix Wiersma	adj. dir. Fr. Redlschool
2. Kees Kuijs	M&O-groep
3. Dik Troost	dir. REC Chiron
4. Theo Klinkien	Vz. REC Vierland/alg. dir. VSO De Brouwerij
5. Corine van Helvoirt	dir. REC Vierland
6. Marieke Dekkers	Manager REC Rijndrecht
7. Frank de Vries	Directeur REC Oost Nederland
8. Frits Prins	De Ambelt
9. Ton Harms	directeur Dr. A. Verschoorschool, Nunspeet
10. Annerieke Verkerk	coördinator AB PO
11. Bernard Homans	REC coördinator BovenAmstel
12. Gerard Gruppen	Bestuurder REC BovenAmstel
13. Else Ruizeveld de Winter	Onderzoeker LCTI
14. Regina Stoutjesdijk	Onderzoeker LCTI
15. Rob Stomphorst	directeur REC West
16. L.J. Grootveld	beleidsmedewerker REC-4 Meander – West Brabant
17. Tineke Eckhardt	alg. dir. St. Renn4
18. M. Adema	dir. Ambulante dienst Donnerschool REC 4-4
19. Johan v. Triest	dir. Landelijke Vereniging Cluster 4
20. F. Dresscher	dir. Renn4
21. Wietse Blink	dir. Bladergroenschool
22. Nico Korthuis	coördinator AB Renn4
23. Trees Galama	Renn4
24. Otto Kamps	coördinator AB REC Vierland
25. Mariette Haassen	coördinator AB
26. Nico Nieuwboer	directeur REC 4-4
27. Marjan Adema	directeur AB dienst, J.H. Donnerschool
28. Marnix Wiersma	adjunct-directeur, Prof. Fritz Redl school

Naam	Functie
29. Jan Willem Beelen	directie AB dienst, Van Leersum/Berg en Boshschool
30. Nita Vermeulen	ambulant begeleider, Van Leersum/Berg en Boshschool
31. Aleid Schipper	directie REC 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe
32. Alex Blei	teamleider/casemanager Stichting Gewoon Anders, Almere