

De bekostiging van rugzakken in het speciaal basisonderwijs

Samenstelling: Dr. M. Overmaat en drs. E.E.M. de Greef
Datum: december 2006

Inhoud

Vraagstelling		1
1	De achtergrond van de gecombineerde bekostiging	1
2	Wat is de omvang van de groep rugzakleerlingen in het SBO?	3
3	In hoeverre verschilt deze groep van andere geïndiceerde leerlingen?	4
4	Andere school van herkomst, andere leerlingen?	8
5	Blijft een specifieke groep leerlingen met een rugzak op het SBO?	10
6	Samenvatting van de uitkomsten op de vraagstelling	11
7	Advies	13

Vraagstelling

De groei van het speciaal onderwijs kent verschillende aspecten. Een van de ontwikkelingen waar de minister zich zorgen over maakt, is het aantal leerlingen dat met een rugzak in het speciaal basisonderwijs geplaatst wordt. Deze leerlingen worden extra bekostigd, in die zin dat zij niet alleen het leerlinggebonden budget krijgen dat hoort bij de schoolsoort waarvoor zij zijn geïndiceerd, maar ook profiteren van de extra middelen die het speciaal basisonderwijs (SBO) krijgt ten opzicht van het regulier basisonderwijs (BO).

Omdat het aantal leerlingen dat met een rugzak in het SBO wordt geplaatst, sterk toeneemt, wordt een advies gewenst over een eventuele correctie in het SBO voor de zorgmiddelen die al beschikbaar zijn in het SBO. De mogelijkheid van deze correctie is al voorzien in artikel 70a, zesde lid van de wet op het primair onderwijs (WPO).

Ter onderbouwing van dit advies zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de achtergrond van de gecombineerde bekostiging?
- Wat is de omvang van de groep rugzakleerlingen in het SBO?
- In hoeverre verschilt deze groep van andere geïndiceerde leerlingen?
- Wat is de herkomst van deze leerlingen? Zijn er verschillen die samenhangen met de herkomst?
- Lijkt er sprake van strategisch gedrag vanuit de scholen?
- Welke bezuinigingen lijken aangewezen?

1. De achtergrond van de gecombineerde bekostiging

Over de mogelijkheid van plaatsing van een leerling met een leerlinggebonden budget in het speciaal basisonderwijs, is van meet af aan veel te doen geweest. Plaatsing in het speciaal basisonderwijs met een rugzak lijkt oorspronkelijk niet echt voorzien en werd ook niet wenselijk geacht, uitgezonderd enkele incidentele gevallen, zoals blijkt uit een reactie van de toenmalige staatssecretaris aan de tweede kamer in 2001 (brief2k-2001-46963, amendement inzake SBAO, nr. 25):

'Ik ontraad het voorgestelde amendement, omdat het kan leiden tot strategisch gedrag met grote financiële gevolgen. Als voorbeeld wijs ik op de mogelijkheid dat de leerlingen die nu onderwijs volgen in de ZMLK-afdelingen verbonden aan speciale basisscholen, in grote aantallen worden ingeschreven bij de speciale basisschool waar de ZMLK-afdeling aan verbonden is. In dat geval verandert er aan de onderwijssituatie van de kinderen niets, maar ontstaan wel extra uitgaven omdat de ZML-leerling met rugzak duurder is dan de ZML-leerling in de ZMLK-school (zie hiervoor ook de notitie uitwerking bekostiging LGF die ik u met de nota naar aanleiding van het verslag heb toegestuurd). In het wetgevingsoverleg is gesproken over incidentele gevallen waarin geïndiceerde leerlingen met een rugzak geplaatst zouden kunnen worden. Als de indieners van het amendement met mij van mening zouden zijn dat het om incidentele situaties gaat en dat dergelijk strategisch gedrag niet wenselijk is, dan past de tekst van het amendement niet bij die intentie.'

Oorspronkelijk was ook een correctie gepland bij plaatsing met een rugzak in het speciaal basisonderwijs, zoals blijkt uit de notitie uitwerking bekostiging LGF van 2001 (brief2k-2001-346411).

'Bij plaatsing van een geïndiceerde leerling in de speciale basisschool (SBAO) wordt de omvang van de leerlinggebonden financiering afgestemd op de zorgmiddelen die met de plaatsing gemoeid zijn. Het leerlinggebonden budget wordt vastgesteld op het verschil tussen het leerlinggebonden budget binnen de basisschool en de zorgmiddelen in de speciale basisschool..... De totale bekostiging van een geïndiceerde leerling in het SBAO ligt inclusief de zorgmiddelen even hoog als de bekostiging voor een geïndiceerde leerling in het reguliere onderwijs'.

Tegen deze correctie is geprotesteerd, met het argument dat kinderen met een rugzak ten laste komen van het zorgbudget van het Samenwerkingsverband WSNS waar de school voor speciaal basisonderwijs onder valt:

'Als een kind met een rugzak geplaatst wordt in het SBO, vindt er een korting op de inhoud van die rugzak plaats. Dat betekent naar het idee van de leden van de CDA-fractie dat kinderen met een rugzak indirect ten laste komen van het zorgbudget van het Samenwerkingsverband WSNS waar de SBO-school onder valt. Dat zal de animo om deze kinderen op te nemen niet vergroten. Is dit niet anders op te lossen?'

Besloten werd om, anders dan in het voortgezet onderwijs¹, in het primair onderwijs niet te corrigeren voor de zorgmiddelen zoals oorspronkelijk de bedoeling was, maar het volledige leerlinggebonden budget toe te kennen. Nog steeds werd er daarbij van uitgegaan dat het zou gaan om incidentele gevallen. Wel wordt de mogelijkheid opengelaten dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) de rugzak lager kan worden vastgesteld dan bij plaatsing in het reguliere basisonderwijs. In 2006 wordt duidelijk dat er niet meer kan worden gesproken van incidenten, maar van een ontwikkeling met een stijgende lijn, en spreekt de minister haar bezorgdheid uit (brief2k-2006-31958)²:

'In het oorspronkelijke wetsvoorstel LGF was inschrijving van LGF-leerlingen in het SBO niet mogelijk. Via amendement is dit alsnog gerealiseerd. De inzet was toen: in bijzondere gevallen moet plaatsing in het SBO mogelijk zijn. Geregeld is daarom dat scholen moeten motiveren waarom plaatsing in het SBO noodzakelijk is. Gelet hierop, is de omvang van de LGF in tegenstelling tot in het VO niet gecorrigeerd voor de zorgmiddelen die al beschikbaar zijn in het SBO.

Wel is in het overleg met de Tweede Kamer destijds aangegeven dat, indien het aantal leerlingen sterk zou stijgen, de rugzak lager kan worden vastgesteld. In artikel 70a, zesde lid, van de WPO is dan ook vastgelegd dat een rugzak in het SBO bij AMvB lager kan worden vastgesteld dan bij plaatsing in het reguliere basisonderwijs. Hieraan wil ik uitvoering geven. De motivering voor plaatsing in het SBO is over het algemeen zwak. Voorts neemt het aantal leerlingen met een LGF in het SBO sterk toe. '

In het bedoelde artikel wordt niet gezegd hoeveel lager de rugzak zou kunnen worden vastgesteld. Voor de hand ligt de correctie voor de zorgmiddelen waar eerder sprake van was, dus voor alle rugzakken in het speciaal basisonderwijs hetzelfde bedrag, dat in 2006 ongeveer 1.500 euro bedraagt. Voor de minister is dat kennelijk niet vanzelfsprekend:

¹ In het voortgezet onderwijs wordt bij toekenning van een rugzak gecorrigeerd voor de zorgmiddelen die het LWOO/PRO krijgt.

² Behalve de onvoorzien grote aantallen rugzakken in het SBO noemt de minister nog een argument: de motivering voor plaatsing in het SBO is over het algemeen zwak. Is motivering voor plaatsing wel gebruikelijk (apart van motivering voor indicering)? Dat wordt in ieder geval niet door de LCTI getoetst.

'Ik wil weten op welke wijze uitvoering gegeven kan worden aan genoemd artikel in de WPO. Dit betekent dat duidelijk moet zijn voor welke leerlingen en in welke mate de LGF gecorrigeerd moet worden voor de zorgmiddelen die al in het SBO aanwezig zijn.' (brief2k-2006-31958).

Antwoord op deze vraag houdt in ieder geval een nadere bestudering in van de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs terecht komt.

2. Wat is de omvang van de groep rugzakleerlingen in het SBO?

De minister spreekt van een omvang van ongeveer 2.000 leerlingen met een leerlinggebonden budget in het speciaal basisonderwijs, waarvan de helft bestaat uit cluster 4-leerlingen. Hoe verhouden zich deze getallen met het totaal van de geïndiceerde leerlingen?

Voor de beantwoording van deze (en volgende) vragen, is gebruik gemaakt van het bestand van de digitale protocollen waarover de LCTI beschikt. Het basisbestand had in oktober 2006 betrekking op 91.385 leerlingen. Hieruit is een selectie gemaakt van protocollen met de volgende criteria:

- de schooljaren 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006;
- leerlingen tussen de 3 en 13 jaar.

Protocollen voor leerlingen boven de basisschoolleeftijd en/of herkomst voortgezet onderwijs bleven op die manier buiten beschouwing, evenals protocollen uit de jaren 2002/2003 en 2006/2007, omdat de gegevens over deze jaren onvoldoende compleet zijn³. Over bleef een bestand van 59.015 protocollen. De protocollen bevatten geen uitsluitel over de plaatsing van de leerlingen na het indicatiebesluit. Van de CFI ontvingen wij echter een bestand van alle leerlingen die na het besluit met een rugzak terecht zijn gekomen in het speciaal basisonderwijs. Het blijkt te gaan om 2.056 leerlingen, 3,5% van het door ons geselecteerde bestand⁴. Tabel 1 geeft dit percentage per cluster. Zoals te zien, is het percentage in cluster 4 het hoogst en in cluster 2 het laagst.

	Totaal aanvragen 3-13-jarigen	SBO met rugzak	%
Cluster 2	12.627	264	2 %
Cluster 3	24.362	761	3 %
Cluster 4	22.026	1.031	5 %
Totaal	59.015	2.056	3,5%

Uit tabel 1 blijkt dat cluster 4 met ruim 50% oververtegenwoordigd is in deze groep: in het totale bestand (aanvragen 3-13-jarigen) bedraagt het aandeel cluster 4 leerlingen 37%.

³ Met de kanttekening dat in oktober 2006 nog niet alle protocollen binnen waren voor schooljaar 2005/2006 en naar schatting nog ongeveer 10% ontbrak.

⁴ Naar schatting komen er nog ongeveer 65 leerlingen bij wanneer alle protocollen van 2005/2006 binnen zijn. Het percentage blijft echter onder de 4%.

Is er sprake van grote groei?

De groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit, groeit. Betekent dit, dat het percentage geïndiceerde leerlingen dat met een rugzak naar het speciaal basisonderwijs gaat ook ieder jaar groter wordt? Dat hoeft niet. Het aantal groeit ook gewoon omdat de rugzakken niet voor één jaar worden toegekend, maar voor een langere periode. Wanneer leerlingen bijvoorbeeld gemiddeld vier jaar van een rugzak in het speciaal basisonderwijs gebruik maken⁵, kan er pas na 2007 sprake zijn van stabilisering van het aantal rugzakken bij een gelijkblijvend percentage.

Tabel 2 bevat een overzicht van de verdeling van het aantal rugzakken in het speciaal basisonderwijs over de clusters en de schooljaren. Voor schooljaar 2005/2006 zijn nog niet alle besluiten via protocollen aan de LCTI overgedragen. Voor dat schooljaar is een schatting toegevoegd van het aantal rugzakken in het speciaal basisonderwijs dat nog binnen moet komen. Deze schatting is gebaseerd op het aantal te verwachten protocollen en het (clusterspecifieke) percentage dat daarvan naar verwachting met een rugzak naar het speciaal basisonderwijs zal gaan.

Tabel 2. Aantal rugzakken in het SBO: per cluster en per schooljaar				
Schooljaar	cluster 2	cluster 3	cluster 4	totaal
2003/2004	129	267	236	632
2004/2005	96	239	417	752
2005/2006	39 + 11=50	255+5= 260	378 + 50 = 428	672 + 66= 738
Totaal	264 + 11= 275	761+5= 766	1.031+50= 1.081	2.056 + 66 = 2.122

Zoals de tabel laat zien is er alleen sprake van een duidelijke toename van het aantal plaatsingen van leerlingen met een rugzak in het basisonderwijs tussen het 1^e en 2^e schooljaar. Daarnaast is er sprake van een wat verschillende ontwikkeling bij de drie clusters:

- bij cluster 2 neemt het aantal SBO-rugzakken af over de drie jaar;
- bij cluster 3 is het aantal SBO-rugzakken redelijk stabiel;
- bij cluster 4 is er vooral sprake van een grote toename in het 2^e jaar, in het 3^e jaar stijgt het aantal mogelijk nog iets (maar niet veel) verder.

Dat het aantal rugzakken in de afgelopen jaren snel is gestegen, is dus maar zeer beperkt toe te schrijven aan een snel oplopend percentage. Het is het cumulatieve karakter van de rugzak die voor de echte groei zorgt.

3. In hoeverre verschilt deze groep van andere geïndiceerde leerlingen?

In hoeverre is er sprake van verschillen tussen de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit ten opzicht van de groep geïndiceerde leerlingen in het algemeen? En kunnen eventuele verschillen een aanduiding geven over de motivering achter de keuze voor (aanvragen dan wel plaatsing van) een rugzak in het speciaal basisonderwijs?

⁵ Dat is het geval wanneer de rugzak op gemiddeld 8-jarige leeftijd wordt toegekend.

De protocollen bevatten onder meer de volgende gegevens over de leerlingen waarvoor vergelijking mogelijk is:

- de aard van het oordeel (positief dan wel een beredeneerde afwijking);
- leeftijd en sekse;
- schoolsoort waarvoor de indicatie geldt (cluster 2 en 3) of stoornis (cluster 4).

Percentage beredeneerde afwijkingen

Tabel 3 geeft een overzicht van de oordelen bij de indicatiestelling. Te zien is dat het percentage beredeneerde afwijkingen (BA) in de groep leerlingen met een rugzak in het speciaal basisonderwijs, niet verschilt van het percentage beredeneerde afwijkingen bij het totaal van de aanvragen. Opvallend is overigens dat er ook nog enkele negatieve beschikkingen voorkomen in de groep die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs is geplaatst. Mogelijk gaat het hier om leerlingen die via de BAC alsnog een positieve beschikking hebben gekregen.

Tabel 3. Percentage beredeneerde afwijkingen				
	totaal aanvragen 3-13-jarigen		SBO met rugzak	
Oordeel	N	%	N	%
Negatief	2.628	5 %	6	0 %
Positief	45.168	76 %	1.659	81 %
BA	10.531	18 %	370	18 %
Observatieplaatsing	183	0 %	3	0 %
Niet ingevuld/missing	505	1 %	18	1 %
Totaal	59.015	100%	2.056	100%

Ook als het percentage beredeneerde afwijkingen wat meer per cluster en per schooljaar wordt uitgesplitst (hier niet getoond), zijn geen duidelijke afwijkingen van het gebruikelijke patroon zichtbaar: bij cluster 2 is dit percentage het hoogst, bij cluster 3 van meet af aan het laagst en bij cluster 2 en 4 neemt het percentage over de schooljaren wat af. Negatieve oordelen en observatieplaatsingen vormen in alle gevallen slechts een klein percentage van de besluiten.

Leeftijd en sekse

De leeftijd bij indicatiestelling van de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs is geplaatst, verschilt iets van die van de overige leerlingen. De indicatiestelling vindt relatief vaak plaats op 7, 8 en 9-jarige leeftijd en wat minder vaak op 11-jarige leeftijd of ouder. In de totale groep is de leeftijdsverdeling wat gelijkmatiger. Tabel 4 bevat deze gegevens voor de plaatsing met een rugzak in het speciaal basisonderwijs enerzijds, tegenover de overige plaatsingen anderzijds.

Tabel 4. Leeftijd bij indicatiestelling											
Plaatsing	3 jaar	4 jaar	5 jaar	6 jaar	7 jaar	8 jaar	9 jaar	10 jaar	11 jaar	12 jaar	13 jaar
Rugzak SBO	4	60	158	253	331	356	352	270	164	70	5
	0 %	3 %	8 %	13 %	16 %	18 %	17 %	13 %	8 %	4 %	0 %
Overige plaatsingen	1.055	3.080	4.494	5.614	5.567	6.009	6.073	6.044	6.291	6.394	2.863
	2 %	6 %	8 %	11 %	10 %	11 %	11 %	11 %	12 %	12 %	5 %

De verdeling tussen de seksen volgt (iets versterkt) het gebruikelijke patroon. De groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit, bestaat voor 75% uit jongens. Bij de overige plaatsingen is dat 72%.

Schoolsoorten en stoornissen

In cluster 2 is het percentage rugzakken in het speciaal basisonderwijs relatief laag (zie tabel 1). In dit cluster blijkt het met name te gaan om kinderen met ernstige spraak-/taalmoeilijkheden (ESM). De andere schoolsoorten zijn ondervertegenwoordigd (zie tabel 5).

Schoolsoort	Totaal aanvragen 3-13-jarigen, cluster 2		SBO met rugzak, cluster 2	
	N	%	N	%
Doof	520	4 %	2	1 %
Doof/MG	102	1 %	-	-
SH	2.245	18 %	17	6 %
SH/MG	71	1 %	1	0 %
ESM	9.689	78 %	244	92 %
Totaal	12.627	100%	264	100%

In cluster 3 is het percentage ZMLK-leerlingen IQ 60 – 70 oververtegenwoordigd en het percentage ZMLK-leerlingen IQ < 60 ondervertegenwoordigd.

Cluster 3	Totaal aanvragen 3-13-jarigen, cluster 3		SBO met rugzak, cluster 3	
	N	%	N	%
Cluster 3	217	1 %	9	0 %
ZMLK IQ 60 - 70	2.740	11 %	147	19 %
Down/ ZMLK IQ < 60	10.771	44 %	262	34 %
LZK	3.105	13 %	103	14 %
LG	5.050	21 %	199	26 %
MG-cluster3	2.479	10 %	41	5 %
Totaal	24.362	100%	761	100%

⁶ Door afrondingsverschillen kan het zijn dat de totalen niet precies op 100% uitkomen.

⁷ Zie 6.

In cluster 4 is gekeken naar de verdeling over de stoornissen. Zoals tabel 7 laat zien, is de groep leerlingen met PDD-NOS onder de leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zitten, oververtegenwoordigd.

Tabel 7. Cluster 4: verdeling over stoornissen⁸

Cluster 4	Totaal aanvragen 3-13-jarigen		SBO met rugzak	
	N	%	N	%
Niets ingevuld	3.096	14 %	89	9 %
Stoornis van Asperger	1.133	5 %	42	4 %
Gedragsstoornis NAO 312.9	295	1 %	9	1 %
Autistische stoornis	2.977	14 %	125	12 %
Aandachtstekortstoornis met hyperactiviteit	2.886	13 %	133	13 %
Reactieve hechtingsstoornis	393	2 %	17	2 %
Gegeneraliseerde angststoornis	142	1 %	4	0 %
PDD-NOS	5.429	25 %	389	38 %
Oppositieel-opstandige gedragsstoornis	773	4 %	16	2 %
Gedragsproblemen ‘in termen van DSM-IV’	208	1 %	8	1 %
Andere DSM-IV classificatie	1.319	6 %	61	6 %
Geen DSM-IV classificatie	758	3 %	36	4 %
Uitblijven effect hulpverlening	977	4 %	35	3 %
Anders	1.640	7 %	57	6 %
Totaal	22.026	100 %	1.021	100 %

Samenvattend

De groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit, is iets anders samengesteld dan de groep geïndiceerde leerlingen (3-13-jarigen) in totaal. De verschillen betreffen vooral de schoolsoort. Er is iets vaker dan gebruikelijk sprake van kinderen met ernstige spraak-/taal-moeilijkheden (cluster 2), ZMLK-leerlingen IQ 60-70 (cluster 3) en kinderen met PDD-NOS (cluster 4).

Wat betreft de sekseverdeling is er sprake van een iets versterkt patroon. De groep leerlingen met een rugzak in het speciaal basisonderwijs bestaat voor driekwart uit jongens (75%), maar ook bij de overige geïndiceerde leerlingen zijn de jongens verre in de meerderheid (72%). Bij het indicatiebesluit is niet vaker dan gebruikelijk sprake van een beredeneerde afwijking. De indicatie lijkt gemiddeld op iets lagere leeftijd te worden aangevraagd, maar dat kan te maken hebben met het feit dat plaatsing in het speciaal basisonderwijs na 11-jarige leeftijd zelden zin zal hebben.

⁸ Door afrondingsverschillen kan het zijn dat de totalen niet precies op 100% uitkomen.

4. Andere school van herkomst, andere leerlingen?

Toen de toenmalige staatssecretaris mevrouw Adelmund voorzag dat de mogelijkheid van een rugzak in het speciaal basisonderwijs strategisch gedrag zou uitlokken, gaf zij daarbij het voorbeeld van verplaatsing van het speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs. Daarvan lijkt echter maar incidenteel sprake; veel vaker blijken de rugzakken vanuit het speciaal basisonderwijs zelf te worden aangevraagd, zoals tabel 8 laat zien.

		Geen school	BO	SBO	WEC (so)	Totaal
Cluster 2	N	8	105	126	25	264
	%	3 %	40 %	48 %	10 %	100%
Cluster 3	N	38	217	456	50	761
	%	5 %	29 %	60 %	7 %	100%
Cluster 4	N	56	302	559	114	1.031
	%	5 %	29 %	54 %	11 %	100%
Totaal	N	102	624	1.141	189	2.056
	%	5%	30 %	56 %	9 %	100%

Meer dan de helft (56%) van de leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zitten, zat daarvoor ook al in het speciaal basisonderwijs (maar dan zonder rugzak). De overige leerlingen zijn afkomstig uit het regulier basisonderwijs (30%), het speciaal onderwijs (9%) of zaten op het moment van de indicatiestelling (nog) niet op school (5%). Tabel 8 geeft een overzicht van de herkomst van deze leerlingen per cluster.

Een verdere uitsplitsing per cluster per schooljaar (hier niet getoond), laat zien dat er in alle clusters een toename is in het percentage leerlingen (met rugzak in het speciaal basisonderwijs) dat al (zonder rugzak) op het speciaal basisonderwijs aanwezig was.

Er kunnen verschillende overwegingen zijn om te kiezen voor een rugzak in het speciaal basisonderwijs. Het is denkbaar dat sommige van die overwegingen samenhangen met de schoolsoort waar de leerling voorheen verbleef. Een leerling die al op het speciaal basisonderwijs verbleef en nu een rugzak aanvraagt, is mogelijk een andere dan een leerling die vanuit het regulier onderwijs met een rugzak naar het speciaal basisonderwijs gaat of een leerling die eerst in het speciaal onderwijs was geplaatst.

Voor cluster 3 en 4 is nagegaan hoe vergelijkbaar de leerlingen zijn die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zitten, maar die afkomstig zijn van verschillende schoolsoorten. Voor cluster 2 is dit achterwege gebleven omdat de groep vrij klein is en vrijwel uitsluitend uit ESM-leerlingen bestaat. Hieronder worden enkele relevante verschillen besproken.

Verskil in percentage meisjes bij cluster 3

Zoals hiervoor al gemeld, bestaat de groep van leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit, voor ongeveer driekwart uit jongens. Deze percentages zijn stabiel over de jaren, maar er is wel een verschil tussen de clusters. Bij cluster 3 gaat het om 64% jongens, bij cluster 4 om 85% jongens. Met name bij cluster 3 maakt de school van herkomst verschil uit voor de verdeling tussen de seksen: het percentage meisjes dat al op het speciaal basisonderwijs zat, is in dit cluster opvallend hoog (zie tabel 9).

⁹ Door afrondingsverschillen kan het zijn dat de totalen niet precies op 100% uitkomen.

Herkomst	Cluster 3 (N=744)		Cluster 4 (N=993)	
	jongen	meisje	jongen	meisje
Geen school	31	7	39	9
	81,6%	18,4%	81,3%	18,8%
Regulier basisonderwijs	152	62	247	44
	71,0%	29,0%	84,9%	15,1%
Speciaal basisonderwijs	262	182	468	76
	59,0%	41,0%	86,0%	14,0%
WEC (so)	32	16	90	20
	66,7%	33,3%	81,85	18,2%

Schoolsoort cluster 3

Bij cluster 3 blijken, zoals gezegd, ZMLK-leerlingen met een IQ tussen 60 en 70 relatief vaak met een rugzak in het speciaal basisonderwijs te zitten. Nadere analyses leren dat deze leerlingen maar zelden uit het regulier basisonderwijs afkomstig zijn. Langdurig zieke kinderen (somatisch) die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zitten, zijn daarentegen naar verhouding wel vaak afkomstig uit het regulier basisonderwijs. Tabel 10 geeft de verdeling over schoolsoorten, per school van herkomst.

	Geen school		Regulier bao		Speciaal bao		WEC (so)		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cluster 3	-	-	1	0,5%	4	0,9%	-	-	5	0,7%
ZMLK IQ 60 - 70	5	13,2%	14	6,5%	112	25,2%	12	25,0%	143	19,2%
ZMLK IQ < 60	10	26,3%	66	30,7%	170	38,2%	15	31,3%	261	35,0%
LZK	5	13,2%	40	18,6%	50	11,2%	6	12,5%	101	13,5%
LG	13	34,2%	83	38,6%	88	19,8%	11	22,9%	195	26,1%
MG-cluster 3	5	13,2%	11	5,15%	21	4,7%	4	8,3%	41	5,5%
Totaal	38	100%	215	100%	445	100%	48	100%	746	100%

Stoornis cluster 4

Zoals tabel 7 laat zien, zitten er relatief veel leerlingen met PDD-NOS met een rugzak op het speciaal basisonderwijs. Naar verhouding zaten veel van deze leerlingen al op het speciaal basisonderwijs. Leerlingen met een autistische stoornis zijn relatief vaak afkomstig van een WEC-school. Tabel 11 geeft de verdeling over stoornissen, per school van herkomst. Alleen de veelvoorkomende stoornissen zijn hierin opgenomen. Van de overige leerlingen heeft een vrij groot deel geen gediagnosticeerde stoornis (zie tabel 7).

(Zie ¹⁰)

Cluster 4	Geen school		Regulier bao		Speciaal bao		WEC (so)		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Stoornis van Asperger	1	2 %	16	5 %	22	4 %	3	3 %	42	4 %
Autistische stoornis	3	6 %	23	8 %	72	13 %	27	24 %	125	12 %
PDD-NOS	16	31 %	100	33 %	241	43 %	32	28 %	389	38 %
Totaal deze stoornissen	20	39 %	139	46 %	335	59 %	62	55 %	556	55 %
Totaal rugzak sbao	51	100%	300	100%	556	100%	113	100%	1020	100%

Samenvattend

In paragraaf 4 is al aangegeven dat de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zit, iets verschilt van de totale groep geïndiceerde leerlingen in de leeftijd 3-13-jarigen. Dit effect lijkt met name te worden veroorzaakt door de leerlingen die al in het speciaal basisonderwijs zaten.

5. Blijft een specifieke groep leerlingen met een rugzak op het SBO?

Twee groepen geïndiceerde SBO-leerlingen

Hoewel er een toenemende groep leerlingen is die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs blijft, is de groep die met een positieve indicatie (met name naar het speciaal onderwijs¹²) vertrekt, veel groter. Tabel 12 geeft de aantallen voor cluster 3 en 4. Zoals de tabel laat zien, wordt slechts een minderheid van de leerlingen die vanuit het speciaal basisonderwijs een beschikking aanvragen, daar ook weer geplaatst. Dat percentage neemt overigens wel toe (hier niet getoond). In het schooljaar 2005/2006 gaat het in beide clusters om meer dan een kwart van de gevallen, wat meer dan een verdubbeling is ten opzichte van het eerste jaar (2003/2004).

	Blijven met rugzak		Naar elders		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Cluster 3	445	17 %	2.240	83 %	2.685	100
Cluster 4	556	18 %	2.629	83 %	3.185	100

Onderzocht is of er op grond van de protocollen verschillen zijn te vinden tussen de leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs blijven en leerlingen die naar elders (vooral SO en VSO) vertrekken. Deze vergelijking leverde geen nieuwe inzichten op, maar een bevestiging van eerder gevonden patronen.

¹⁰ Deze tabel is wat lastig lezen omdat de percentages zijn berekend over alle stoornissen, terwijl hier alleen de meest voorkomende worden behandeld. Deze maken 55% uit van de hele groep.

¹¹ Door afrondingsverschillen kan het zijn dat de totalen niet precies op de vermelde percentages uitkomen.

¹² De LCTI beschikt niet over de plaatsingsgegevens van deze leerlingen, maar het is onwaarschijnlijk dat een groot deel van deze leerlingen met een rugzak naar het regulier onderwijs is gegaan.

¹³ Zie 11.

Hieronder worden de resultaten samengevat (zonder tabel).

- In cluster 3 zijn de ZMLK-leerlingen (Down en IQ < 60) ondervertegenwoordigd in de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs blijft. De groep kinderen met een lichamelijke handicap is wat oververtegenwoordigd.
- In cluster 4 zijn de PDD-NOS leerlingen oververtegenwoordigd in de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs blijft.
- De verdeling over de seksen is voor de twee groepen vergelijkbaar. In cluster 3 is het percentage jongens in beide groepen rond de 60%. In cluster 4 in beide groepen rond de 85%.

Twee groepen leerlingen van WEC-scholen met een herindicatie

Vanuit het speciaal onderwijs gaat een heel kleine groep leerlingen na een herindicatie met een rugzak naar het speciaal basisonderwijs. Bij cluster 4 gaat het over de schooljaren heen om 2% van de herindicaties, bij cluster 3 om nog geen half procent. Deze percentages zijn redelijk stabiel over de drie schooljaren. Voor cluster 4 is nagegaan in hoeverre deze leerlingen verschillen van de groep die op het speciaal onderwijs blijft. In cluster 3 zijn de aantallen daarvoor te gering.

Naar verhouding zijn er wat meer meisjes in deze groep (18% tegenover 14%), terwijl in het algemeen juist de jongens nog sterker dan gebruikelijk vertegenwoordigd zijn in de groep leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs is geplaatst. De groep leerlingen met de diagnose PDD-NOS is ook hier weer wat oververtegenwoordigd.

Samenvattend

Leerlingen die al in het SBO zaten en daar vervolgens met een rugzak ook blijven zijn relatief vaak:

- ZMLK-leerlingen IQ 60-70 (cluster 3);
- kinderen met PDD-NOS (cluster 4).

Ook onder leerlingen die van het SO met een rugzak naar het SBO gaan, zijn deze groepen oververtegenwoordigd. Er zijn zeker geen aanwijzingen dat de leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs blijven een zwaardere problematiek hebben dan de leerlingen die vanuit het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs gaan.

6. Samenvatting van de uitkomsten op de vraagstelling

Aan de hand van de eerder geformuleerde deelvragen volgt hieronder een samenvatting.

Wat is de achtergrond van de gecombineerde bekostiging?

Oorspronkelijk was niet voorzien in de plaatsing van leerlingen met een rugzak in het speciaal basisonderwijs, uitgezonderd incidentele gevallen. Bij amendement is deze mogelijkheid toegestaan. Tegen een correctie voor zorgmiddelen is geprotesteerd met het argument dat kinderen met een rugzak ten laste komen van het zorgbudget van het Samenwerkingsverband WSNS waar de school voor speciaal basisonderwijs onder valt.

Wat is de omvang van de groep rugzakleerlingen in het SBO?

Op dit moment bedraagt het aantal leerlingen dat met een rugzak in het speciaal basisonderwijs is geplaatst meer dan 2.000. Dat is ongeveer 4% van de geïndiceerde leerlingen. Er is (nog) geen sprake van een onrustbarende groei. Er is wel sprake van duidelijke toename tussen het 1^e en het 2^e jaar, maar deze ontwikkeling lijkt zich in het 3^e jaar niet duidelijk voort te zetten. De toename komt met name tot stand doordat eenmaal geïndiceerde leerlingen de rugzak een aantal jaren houden.

In hoeverre verschilt deze groep van andere geïndiceerde leerlingen?

Het gaat in cluster 2 vooral om ESM-leerlingen, in cluster 3 vooral om ZMLK-leerlingen IQ 60 - 70 (waaronder een opvallend hoog percentage meisjes) en in cluster 4 om relatief veel leerlingen met PDD-NOS (voornamelijk jongens).

Wat hebben deze groepen gemeen? Waarschijnlijk dat het om grensgevallen gaat, in die zin dat het gaat om leerlingen die zowel in het ene als in het andere type onderwijs kunnen worden opgevangen. De ESM-leerlingen en ZMLK-leerlingen IQ 60 - 70 zullen grensgevallen zijn tussen het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, waarbij gekozen wordt voor de minst 'zware' (zij het niet goedkoopste) oplossing. In cluster 4 zal er vaker sprake zijn van grensgevallen tussen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Opvang van leerlingen met PDD-NOS (of een andere stoornis in het autistisch spectrum) is in het regulier onderwijs met goede ambulante begeleiding heel goed denkbaar, maar eist wel veel van de draagkracht en deskundigheid van de leerkrachten. Doorschuiven van deze leerlingen naar het speciaal basisonderwijs is dan een kleinere stap dan plaatsing in het speciaal onderwijs.

Wat is de herkomst van deze leerlingen? Zijn er verschillen die samenhangen met de herkomst? Blijft een specifieke groep leerlingen met rugzak op het SBO?

Meer dan de helft van de leerlingen die met een rugzak op het speciaal basisonderwijs geplaatst zijn, zat daar voorheen al zonder rugzak. Een kleine 10% is afkomstig uit het speciaal onderwijs en ongeveer eenderde is afkomstig uit het basisonderwijs of zat voorheen nog niet op school. Er zijn enkele verschillen in de samenstelling van deze categorieën leerlingen, maar er zijn geen aanwijzingen dat de leerlingen die met een rugzak op het speciaal basisonderwijs geplaatst zijn, een extra moeilijke groep vormen. En er zijn ook zeker geen aanwijzingen dat de leerlingen die met een rugzak op het speciaal basisonderwijs blijven, moeilijker zijn dan de leerlingen die vanuit het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs gaan.

Lijkt er sprake van strategisch gedrag?

Bijna eenderde van de leerlingen komt van het basisonderwijs. Voor deze leerlingen zal gelden dat ouders niet altijd de vrije keus hadden tussen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Dat is ook een kwestie van draagkracht van het basisonderwijs, die afhankelijk is van verschillende factoren: groepsomvang, de aanwezigheid van meer of minder leerlingen met beperkingen of gedragsstoornissen, het zorgbeleid van de school en de deskundigheid van de individuele leerkrachten. Veel ouders zullen voor hun kind gemakkelijker de stap maken naar het speciaal basisonderwijs dan naar het speciaal onderwijs. Hetzelfde geldt voor de leerlingen die voorheen (nog) niet op een school zaten. Ook de (fysieke) bereikbaarheid van de school zal meespelen bij de keuze van de ouders voor een school voor speciaal basisonderwijs.

Verplaatsing van leerlingen vanuit het speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs met rugzak, komt relatief weinig voor, maar meer dan de helft van de leerlingen die met een rugzak in het speciaal basisonderwijs zitten (55%) is vroeger gewoon, zonder rugzak, in het speciaal basisonderwijs opgevangen. Het kan zijn dat het speciaal basisonderwijs onvoldoende raad weet met deze leerlingen zonder extra middelen en ondersteuning. Het feit dat het merendeel van de leerlingen voor wie vanuit het speciaal basisonderwijs een rugzak wordt aangevraagd, elders wordt geplaatst (waarschijnlijk (voortgezet) speciaal onderwijs) wijst in die richting. Wanneer budget-maximalisatie het doel was, wordt dat doel voorbijgeschoten wanneer de meeste geïndiceerde leerlingen verdwijnen. Ook vroeger zullen leerlingen van het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs zijn gegaan. Er is nu de extra mogelijkheid van een oplossing binnen de eigen (SBO) school, iets dat ouders mogelijk zullen prefereren.

Van de andere kant is het vanuit het speciaal basisonderwijs begrijpelijk dat geprobeerd wordt om voor leerlingen die in principe prima daar kunnen worden opgevangen, extra financiering te verkrijgen wanneer zij binnen de criteria passen. Dat kan strategisch gedrag worden genoemd, maar ook budget-maximalisatie, of 'geen dief zijn van je eigen portemonnee'.

Kortom: de groei van het aantal leerlingen dat met een rugzak op het speciaal basisonderwijs zit, hoeft niet te wijten te zijn aan strategisch gedrag van scholen, maar kan ook heel goed betekenen dat ouders gebruik hebben gemaakt van de keuzevrijheid die met het LGF-beleid werd beoogd.

Het is van de andere kant zeker niet uitgesloten dat er sprake is van strategisch gedrag in het speciaal basisonderwijs wanneer het gaat om extra financiering voor leerlingen die daar in principe best kunnen worden opgevangen, maar die wel binnen de criteria van de indicatiestelling passen. Wanneer dat het geval is, valt er ook wel degelijk een toename te verwachten van het percentage leerlingen dat voorheen zonder rugzak in het speciaal onderwijs werd opgevangen, maar voor wie door het LGF-beleid extra financiering verkregen kan worden. De LCTI wijst in dit verband op nog een andere groep waarvoor extra bekostiging gegeven wordt: bij de toekenning van een rugzak voor ZMLK-leerlingen bij plaatsing in groep 3 of hoger van het primair onderwijs, krijgen de scholen een extra financiering van ongeveer 6.000 euro¹⁴ bovenop de rugzak die voor deze groep ongeveer 11.000 euro per leerling bedraagt.

7. Advies

Het is een goede zaak dat het mogelijk is om leerlingen met een rugzak in het speciaal basisonderwijs te plaatsen. Dat geldt met name voor de leerlingen die voorheen in het regulier onderwijs zaten, maar daar (ook met een rugzak) niet kunnen blijven. Een school voor speciaal basisonderwijs kan voor ouders laagdrempeliger (bijvoorbeeld minder ver weg) zijn dan een WEC-school en het is goed dat ouders die keuzemogelijkheid hebben.

Deze oplossing zou echter niet mogen leiden tot hogere kosten. Dat de rugzak in het speciaal basisonderwijs lager wordt vastgesteld dan in het gewoon basisonderwijs, ligt voor de hand. Het speciaal basisonderwijs is niet voor niets duurder dan het gewoon basisonderwijs. De klassen zijn kleiner, de leerkrachten zijn deskundiger en er is meer gespecialiseerde hulp. Allemaal zaken die een hoger algemeen zorgniveau mogelijk maken. Het aanvullende budget kan daarom lager zijn.

Welke correctie is dan aangewezen? Er zijn verschillende oplossingen mogelijk, afhankelijk van de categorie leerlingen waarvan sprake is.

1.

Voor ongeveer eenderde van de leerlingen gaat het om de keuze tussen basisonderwijs met rugzak of speciaal basisonderwijs met rugzak: de leerlingen die afkomstig zijn uit het basisonderwijs of voorheen nog niet op een school geplaatst waren. In dat geval is op zijn minst correctie van de zorgmiddelen op zijn plaats. Wanneer alleen wordt uitgegaan van een correctie voor de zorgmiddelen (zoals ook in het voortgezet onderwijs gebeurt) levert dat een besparing op van 1.500 euro per leerling. Voor 2.000 leerlingen is dat 3 miljoen euro. Ook wanneer er geen sprake is van groei in het aantal indicaties per jaar, zal het totaal aantal nog wel een jaar stijgen, bijvoorbeeld tot 3.000 leerlingen. Dat houdt dan een besparing in van 4,5 miljoen euro.

¹⁴ Zie artikel 35 van de 'Regeling aanpassing bekostiging personeel primair onderwijs 2006/2007'. De extra toelage is waarschijnlijk bedoeld voor kinderen met Down, maar lijkt nu te worden toegekend aan alle ZML-kinderen, ook aan de groep met een IQ tussen 60 en 70.

De correctie zou ook verder kunnen gaan. Een leerling in het speciaal basisonderwijs kost niet alleen meer door de zorgmiddelen, maar ook doordat andere kosten als materiële instandhouding en personele bekostiging in het speciaal basisonderwijs hoger zijn dan in het regulier basisonderwijs. De besparing per leerling bedraagt dan 2.370 euro¹⁵ (in totaal 7 miljoen euro). Daar kan tegenin worden gebracht dat de betreffende kosten ook zonder rugzak moeten worden betaald en dat de volle rugzak ten goede zou moeten komen aan de individuele leerling. In aanmerking kan echter worden genomen dat deze kosten het mogelijk maken dat de klassen in het speciaal onderwijs beduidend kleiner zijn dan in het regulier onderwijs en dat ook deskundiger personeel is aangesteld. Daarmee is al een deel van de extra aandacht en begeleiding waarvoor de rugzak bedoeld is, in het speciaal basisonderwijs ingebouwd.

2.

Meer dan de helft van de leerlingen blijkt afkomstig uit het speciaal basisonderwijs zelf. Het lijkt nu wel erg lucratief voor scholen voor speciaal basisonderwijs om een rugzak te ontvangen voor leerlingen die voorheen zonder rugzak aanwezig waren. Vanuit het speciaal basisonderwijs worden zowel leerlingen doorgestuurd naar het speciaal onderwijs als leerlingen met een rugzak op de eigen school gehouden. Er zijn zeker geen aanwijzingen dat de groep die blijft, moeilijker is dan de groep die vertrekt. Het is daarom goed te verdedigen de rugzak te corrigeren tot het niveau dat er sprake is van een vergelijkbare bekostiging tussen plaatsing in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Hetzelfde geldt voor de kleinere groep leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs met een rugzak in het speciaal basisonderwijs geplaatst wordt.

3.

Er zou nog eens opnieuw kunnen worden overwogen of het nodig is extra budget bovenop de rugzak toe te kennen bij plaatsing van ZMLK-kinderen in groep 3 of hoger. Waarom wordt dit extra budget eigenlijk toegekend? Voor welke (sub)groep is deze regeling bedoeld? Is deze groep op dit moment niet te ruim gedefinieerd?

De LCTI is van mening dat er eigenlijk sprake zou moeten zijn van gelijke bekostiging voor de drie alternatieven: 1) rugzak in het basisonderwijs; 2) rugzak in het speciaal basisonderwijs en 3) plaatsing in het speciaal onderwijs. Dat uitgangspunt betekent in alle gevallen dat de huidige bekostiging van rugzakleerlingen in het speciaal basisonderwijs naar beneden kan worden bijgesteld, hetzij naar het niveau van bekostiging van een leerling met een rugzak in het basisonderwijs, hetzij naar de bekostiging van een leerling in het speciaal onderwijs.

¹⁵ Berekening op basis van informatie per e-mail van OCW.