

Aan de minister van OCW  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

datum 14 december 2006  
ons kenmerk 061212.02/gh  
onderwerp Advies LCTI 2006

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In uw brief van 28 augustus 2006 aan de Tweede Kamer heeft u de LCTI verschillende vragen voorgelegd over mogelijkheden om de groei van het speciaal onderwijs te beperken, met name de groei van de leerlinggebonden financiering in cluster 4.

De LCTI reikt in dit advies mogelijke oplossingen aan gebaseerd op onze ervaringen van de afgelopen jaren en op recent onderzoek dat hiervoor is uitgevoerd. De onderzoeksresultaten zijn bij deze adviesbrief gevoegd.<sup>1</sup>

Centraal in ons advies staat de kwaliteit van onderwijszorg voor kinderen met beperkingen.

Het advies bevat zeven aanbevelingen die gebaseerd zijn op de bijgevoegde onderzoeken en notities. De aanbevelingen worden vervolgens toegelicht; er wordt besloten met een voorstel voor verdere stappen. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de bijlagen.

## **ADVIES VAN LCTI**

### *1. Ombuiging van de groei van de instroom in het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering*

De groeiende instroom in het speciaal onderwijs kan dit schooljaar omgebogen worden tot een stabiele instroom door de intensivering van het toezicht dat de LCTI heeft ingezet (bijlage 1). Dit is een tijdelijke oplossing.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1: *Mogelijkheden voor beheersing van de groeiende deelname aan speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering, in het bijzonder aan cluster 4, LCTI, december 2006;*  
Bijlage 2: *Van schoolsoortgebonden indicatiestelling naar indicatiestelling op basis van benodigde zorg; C.M. van Rijswijk;*  
Bijlage 3: *Rapportage Gespreksronde Groeiproblematiek Cluster 4; C. Hover;*  
Bijlage 4: *Het gebruik van de beredeneerde afwijking in de schooljaren 2003/2004, 2004/2005, en 2005/2006; E.E.M. de Greef, R. Stoutjesdijk en V. Selanno, december 2006;*  
Bijlage 5: *De bekostiging van rugzakken in het speciaal basisonderwijs; M. Overmaat en E.E.M. de Greef, december 2006.*

2. *Structurele beheersing instroom speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering: toerusting van het regulier onderwijs*

Voor een structurele beheersing van instroom in het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering is adequate toerusting van het regulier onderwijs noodzakelijk. Er is dringend behoefte aan een goed concept voor die toerusting.

3. *Uitstroom uit speciaal onderwijs en efficiënter zorgaanbod: gedifferentieerde toewijzing van onderwijszorg*

Een gedifferentieerde toewijzing van onderwijszorg én een gedifferentieerd aanbod van zorg bevorderen de uitstroom uit speciaal onderwijs én de efficiency van het zorgaanbod. De discussienotitie in bijlage 2 schetst een scenario zoals door u gevraagd in bovengenoemde brief.

4. *Geen budgettering van de rugzak cluster 4*

Er is nu geen draagvlak voor budgettering van de leerlinggebonden financiering bij REC-managers en ambulante begeleiders van cluster 4. Het speciaal onderwijs moet eerst in rustiger vaarwater komen. De REC's zien wel aanleiding om de draagkracht van reguliere scholen te versterken. De LCTI adviseert geen budgettering toe te passen zonder een adequaat alternatief aan te bieden voor de opvang van kinderen met gedragsproblemen (bijlage 3).

5. *Behoud van de beredeneerde afwijking*

De LCTI ziet geen aanleiding om de zogenoemde beredeneerde afwijking te schrappen; wel is scherp toezicht nodig op het juiste gebruik daarvan (bijlage 4).

6. *Kwaliteit van zorgaanbod en beloningssysteem*

De kwaliteit van het zorgaanbod moet zichtbaar zijn en goede resultaten van scholen moeten beloond worden. In de Rapportage Gespreksronde Groeiproblematiek Cluster 4 doen de REC's en de rapporteur aanbevelingen hiervoor (bijlage 3).

7. *Gelijke budgetten voor rugzakleerlingen in het (speciaal) basisonderwijs en leerlingen in het speciaal onderwijs*

De LCTI adviseert om kinderen met een leerlinggebonden budget in het (speciaal) basisonderwijs eenzelfde budget ter beschikking te stellen als kinderen die naar het speciaal onderwijs gaan. (bijlage 5).

## TOELICHTING OP DE ADVIEZEN

### *Ad 1. Ombuiging van de groei van de instroom in het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering: een tijdelijke oplossing*

Voor het lopend schooljaar en het schooljaar 2007/2008 kan de groeiende instroom in het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering door geïntensiveerd toezicht omgebogen worden tot een stabiele, gelijkblijvende instroom<sup>2</sup> (bijlage 1).

Dit is een tijdelijke oplossing. De voorwaarden daarvoor zijn:

- de inzet vanuit het Ministerie van OCW en de Inspectie voor het Onderwijs, om duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van de reguliere zorgstructuur en er op toe te zien dat die zorg geboden wordt;
- voorlichting over de toelaatbaarheidseisen voor speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering.

Deze voorwaarden zijn belangrijk voor het ondersteunen van de Commissies voor de Indiciestelling (CvI's) en het geïntensiveerde toezicht dat door de LCTI reeds is ingezet.

Een stabiele instroom betekent niet meteen een stabiel aantal leerlingen, maar het is wel een belangrijke eerste stap. De tweede stap is het voorkómen van instroom en het bevorderen van uitstroom uit het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering.

### *Ad 2. Structurele beheersing instroom speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering: toerusting van het regulier onderwijs*

De belangrijkste maatregel om groei van het speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering te beperken is een betere toerusting van het regulier onderwijs. Er kunnen dan meer leerlingen met beperkingen op hun eigen school blijven. Tot deze conclusie komt zowel de LCTI<sup>3</sup> als de Vlaams-Nederlandse onderzoeksgroep die in juni 2006 over dit onderwerp advies uitbracht.<sup>4</sup>

De REC-managers en de ambulante begeleiders uit cluster 4 zien vanuit hun praktijkervaring aanleiding om de draagkracht van reguliere scholen te versterken. De ambulante begeleiders uit de REC's werken daar al aan en dragen expertise over aan het regulier onderwijs; de reguliere scholen hebben middelen nodig om die expertise in te kunnen zetten (bijlage 3, par. 7.5.1).

---

<sup>2</sup> Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor de instroom in het lopend schooljaar in RENN 4. In dit REC wordt nu een groot aantal aanmeldingen uit vorig jaar afgehandeld.

<sup>3</sup> *Advies over de groei van cluster 4, LCTI augustus 2006*

<sup>4</sup> *Toename leerlingen met gedragsproblemen in het primair en voortgezet onderwijs, een Nederlands-Vlaamse vergelijking, Prof dr. Hans Grietens c.s.*

Voor de toerusting van het regulier onderwijs zijn investeringen nodig. Er is nog geen gemeenschappelijk gedragen concept waar die investeringen op gericht moeten worden. Wel zijn er ontwikkelingen die tot zo'n concept kunnen leiden. De Vlaams-Nederlandse onderzoeksgroep pleit terecht voor investeringen in de competenties van leerkrachten. Er zijn veel initiatieven en projecten in het veld die met succes scholen helpen om kinderen met gedragsproblemen op te vangen. Deze bijdragen uit het veld verdienen aandacht: ze vergroten de kans op succes. In discussies tussen departement en veld wordt verkend of WSNS-verbanden en REC's samen een efficiënter en effectiever zorgaanbod kunnen realiseren, waarbij bestaande zorgmiddelen gebruikt worden. Sommige voorstellen zijn gericht op integratie, andere leiden naar meer segregatie. De LCTI heeft in een eerder advies aangeraden om bij de toerusting van het regulier onderwijs – tijdelijk – met een centrale regie te werken, zodat niet iedere regio zelf het wiel hoeft uit te vinden. Dat bespaart tijd en geld.<sup>5</sup> Voor een succesvolle toerusting van het regulier onderwijs is een gemeenschappelijk concept nodig met uitgangspunten, doelstellingen en afspraken over de gewenste resultaten.

*Ad 3. Uitstroom uit speciaal onderwijs en efficiënter zorgaanbod: gedifferentieerde toewijzing van onderwijszorg*

Om uitstroom van kinderen uit het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs te bevorderen is een flexibeler aanbod van onderwijszorg nodig. Kinderen worden nu verwezen naar speciale scholen; de weg terug naar het regulier onderwijs wordt weinig begaan. Voor het kind impliceert die weg terug een schoolwisseling en dat is ingrijpend. Dat probleem wordt opgelost als de leerling op de reguliere school zorg ontvangt die flexibel verminderd kan worden, totdat geen hulp meer nodig is. Een dergelijk flexibel aanbod van onderwijszorg verhoudt zich niet met de drie verschillende stelsels voor onderwijszorg die deels schoolsoortgebonden zijn. Er is een integraal en flexibel onderwijszorgstelsel voor nodig met een gedifferentieerde zorgtoewijzingssystematiek.

Een scenario voor gedifferentieerde zorgtoewijzing is geschetst in de notitie van Van Rijswijk (bijlage 2). Deze notitie met voorstellen voor noodzakelijke aanpassingen in de huidige zorgsystemen is met deskundigen en veldvertegenwoordigers besproken; de uitkomsten zijn bij de notitie gevoegd. Dit voorstel biedt bouwstenen om tot een systeem voor gedifferentieerde zorg te komen die toegewezen wordt op grond van de zorgbehoefte van het kind.

Een variant op het voorstel Van Rijswijk is een systeem waarin onderwijszorgmodules worden toegekend. De zorgbehoefte van het kind is het uitgangspunt. In de zorgbehoefte ligt het doel van het zorgaanbod besloten. Een onderwijszorgmodule wordt gekenmerkt door het doel, het volume, de deskundigheid en de tijd dat de zorg beschikbaar wordt gesteld. Een dergelijk systeem is eenvoudig en transparant: een beperkt aantal zorgmodules is voldoende om kinderen met uiteenlopende zorgvragen adequaat hulp te bieden.

In het huidige systeem kan al ervaring opgedaan worden met een meer flexibel zorgaanbod door de hulp van de speciale basisscholen ook ambulant ter beschikking te stellen en de preventieve ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs uit te breiden en transparant in te zetten.

<sup>5</sup> *Advies over de groei van cluster 4, LCTI augustus 2006*

*Ad 4. Geen budgettering van de rugzak cluster 4*

Budgettering van de leerlinggebonden financiering voor cluster 4 lost mogelijk tijdelijk een financieel probleem op, maar niet het probleem dat daaraan ten grondslag ligt: de gedragsproblematiek bij kinderen die in het onderwijs vastlopen. Budgettering is het verplaatsen van het probleem: er ontstaat druk op andere clusters, het aantal thuiszitters en voortijdig schoolverlaters neemt toe. Een ernstig incident op school veroorzaakt door een leerling met gedragsproblematiek is voldoende om het beschikbare budget open te breken. Dat gebeurde reeds herhaaldelijk in de jeugdzorg. De LCTI ontleent daaraan de overtuiging dat kinderen de onderwijszorg moeten krijgen die voor hen noodzakelijk is en dat de borging van de kwaliteit een zorg van de overheid is.

*Ad 5. Behoud van de beredeneerde afwijking*

Het gebruik van de beredeneerde afwijking is afgelopen jaar weer gedaald door de aanpassingen van de criteria die de LCTI heeft geadviseerd. De LCTI vindt het noodzakelijk om voor een kind, dat niet aan de criteria voor een stoornis voldoet, toch een beschikking af te kunnen geven op grond van 'gelijke zwaarte' (de zogenaamde beredeneerde afwijking). De beredeneerde afwijking kan niet worden afgeschaft; er zouden te veel kinderen verstoken blijven van hulp die nu terecht een beschikking krijgen voor speciaal onderwijs. Het gebruik van de beredeneerde afwijking zal extra aandacht krijgen bij het toezicht.

*Ad 6. Kwaliteit van zorgaanbod en beloningssysteem*

In discussies over passend onderwijs is de waarborg voor kwaliteit van de onderwijszorg veelal een onderbelicht onderwerp. Voor de LCTI staat de kwaliteit voorop. Kinderen zijn verplicht om naar school te gaan, de overheid is verantwoordelijk voor adequate onderwijszorg voor kinderen met een beperking. De toerusting van het regulier onderwijs moet gepaard gaan met het invoeren van streefdoelen voor de kwaliteit en effectiviteit van onderwijszorg (bijlage 3, 2.6 Aanbevelingen, punt 2 en 4). Onderzoek naar de resultaten van onderwijszorg biedt aanknopingspunten om de effectiviteit te verbeteren.

Een objectieve en transparante toewijzing van extra onderwijszorg is noodzakelijk om de kwaliteit te borgen. De afgelopen jaren heeft de indicatiestelling (het ontbreken van) kwaliteit zichtbaar gemaakt, en onderzoek naar de wijze van indicatiestelling leidde tot analyse en oplossing van problemen. Daarvan getuigt uw brief van 28 augustus jl. aan de Tweede Kamer.

Goede initiatieven om onderwijszorg te bieden moeten lonen. Reguliere scholen die effectieve onderwijszorg bieden moeten dat nu uit eigen middelen doen, terwijl scholen die ouders adviseren een leerlinggebonden budget aan te vragen zonder eerst zelf intensief hulp te bieden, extra middelen krijgen (bijlage 3, 2.6 Aanbevelingen: punt 4.2). De regelgeving moet een stimulans bevatten voor scholen/samenwerkingsverbanden die goede resultaten behalen met leerlingen met beperkingen.

De LCTI beveelt aan om de preventieve ambulante begeleiding vanuit REC's uit te breiden. Daarmee kunnen de REC's bijdragen aan de toerusting van het regulier onderwijs. De LCTI geeft ter overweging om REC's als streefrichting mee te geven dat zij hun taken gedurende één of twee jaar uitvoeren binnen het totale budgetvolume van speciale scholen, leerlinggebonden

financiering en de uitgebreide ambulante begeleiding samen. Wanneer de vóóraf gefinancierde preventieve ambulante begeleiding effectief is en tot minder instroom in de speciale scholen of de leerlinggebonden financiering leidt, houdt het REC als ‘beloning’ capaciteit over om aan kwaliteit te werken. Groeien de speciale scholen en het aantal rugzakleerlingen, dan neemt de preventieve ambulante begeleiding af omdat sommige ambulante begeleiders in de scholen bijspringen. Daarmee zou – in ieder geval tijdelijk – stabilisatie van het personeelsbestand van REC-scholen tot stand kunnen komen (zie bijlage 3, par. 7.6.3).

*Ad 7. Gelijke budgetten voor rugzakleerlingen in het speciaal basisonderwijs*

In de wetgeving zijn enkele regelingen opgenomen die de groei van het speciaal onderwijs bevorderen. Er is een groter bedrag beschikbaar voor kinderen met een leerlinggebonden budget in het speciaal basisonderwijs dan voor kinderen die met eenzelfde beschikking naar het speciaal onderwijs gaan. Bij sommige kinderen met een indicatie voor cluster 3 wordt aan het leerlinggebonden budget in het regulier onderwijs nog een fors extra bedrag toegevoegd. Daarvoor is inhoudelijk geen goede grond. De LCTI adviseert een vergelijkbaar budget beschikbaar te stellen voor het speciaal onderwijs, een leerlinggebonden budget in het regulier onderwijs of een leerlinggebonden budget in het speciaal basisonderwijs. De opbrengst van deze maatregel bedraagt naar schatting 4 tot 7 miljoen euro (bijlage 5).

## **AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGSTAPPEN**

- a. Er is een brede consensus dat het regulier onderwijs toegerust moet worden om leerlingen met beperkingen te begeleiden. Er zijn uiteenlopende ideeën over hoe die toerusting eruit moet zien. Er moet allereerst een visie ontwikkeld worden hoe het regulier onderwijs toegerust moet worden om meer leerlingen zorg te bieden. Die visie moet een kader bieden met uitgangspunten, doelstellingen en gewenste resultaten waar ook het veld zich in kan vinden.
- b. Onderwijszorg moet doelmatiger op de zorgbehoefte van de leerling afgestemd worden. Daarvoor is integratie van de huidige drie stelsels voor onderwijszorg nodig. Voor de toewijzing van onderwijszorg op basis van de zorgbehoefte van de leerling moet een nieuwe systematiek ontwikkeld worden. Bij dit advies zijn bouwstenen voor een integraal onderwijszorgstelsel en een nieuwe toewijzingssystematiek aangeboden, die bediscussieerd en uitgewerkt moeten worden.
- c. De doelmatigheid van onderwijszorg kan nog groter worden wanneer onderwijszorg, jeugdzorg en AWBZ-zorg op elkaar afgestemd worden. Zorg uit de verschillende systemen moet aanvullend en niet overlappend zijn. Afstemming moet niet tot méér maar tot minder zorgtoewijzing leiden. Daarvoor is een inhoudelijke afstemming van het zorgaanbod en de zorgtoewijzing nodig.
- d. Uit de vele goede initiatieven in het veld moeten succesvolle werkwijzen geïnventariseerd, getoetst en overdraagbaar gemaakt worden. Onderzoek naar de werkwijze van scholen met een grote draagkracht is nodig om daarmee ook in andere scholen de draagkracht te kunnen vergroten. Dit onderzoek moet in gang gezet worden.
- e. De kwaliteit van onderwijszorg vraagt verbetering en borging. Er moet een gemeenschappelijk referentiekader ontwikkeld worden voor het waarden van kwaliteit en effectiviteit van

onderwijszorg. Daarmee kunnen kwaliteit en effectiviteit van onderwijszorg zichtbaar worden gemaakt. Het biedt de mogelijkheid om scholen en samenwerkingsverbanden die goede resultaten bereiken te belonen: goede zorg moet lonen.

f. Voor het toerusten van regulier onderwijs is – tijdelijk – regie nodig om een gedeelde visie te ontwikkelen, good practices uit te wisselen, kwaliteitszorg te introduceren, de voortgang van het proces te bewaken en resultaten zichtbaar te maken. In het onderwijsveld zijn velen al op weg om deze doelen te realiseren. Hun initiatieven moeten herkend, erkend en samengebracht worden.

De LCTI kan met haar kennis en ervaring de inhoudelijke vraagstukken oppakken. Aan de ontwikkeling van criteria voor gedifferentieerde zorgtoewijzing wordt gewerkt.

De voorzitter van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

Prof. drs. J. van Londen

De secretaris van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

Mevrouw dr. R. Gonggrijp

De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling bestaat uit:

Prof. drs. J. van Londen, voorzitter

Mevrouw prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes

Prof. dr. N. Bleichrodt

Prof. dr. W.O. Renier

Prof. dr. L. Stevens

Mevrouw dr. R. Gonggrijp, secretaris (tevens directeur van het bureau van de LCTI)

- Bijlage 1: *Mogelijkheden voor beheersing van de groeiende deelname aan speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering, in het bijzonder aan cluster 4, LCTI, december 2006.*
- Bijlage 2: *Van schoolsoortgebonden indicatiestelling naar indicatiestelling op basis van benodigde zorg; C.M. van Rijswijk.*
- Bijlage 3: *Rapportage Gespreksronde Groeiproblematiek Cluster 4; C. Hover.*
- Bijlage 4: *Het gebruik van de beredeneerde afwijking in de schooljaren 2003/2004, 2004/2005, en 2005/2006; E.E.M. de Greef, R. Stoutjesdijk en V. Selanno, december 2006.*
- Bijlage 5: *De bekostiging van rugzakken in het speciaal basisonderwijs; M. Overmaat en E.E.M. de Greef, december 2006.*