

Vergaderjaar 2006–2007

**30 956**

## **Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij leerlinggebonden financiering en het opheffen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2007

Eind juni is het wetsvoorstel tot wijziging van de WEC en de WOT in verband met het wegnemen van knelpunten in de leerlinggebonden financiering en de overgang van het toezicht op de indicatiestelling van de Landelijke commissie toezicht indicatiestelling (LCTI) naar de onderwijsinspectie besproken in de Kamer. In dat overleg heb ik toegezegd om de Kamer voor het einde van het zomerreces het concept toezichtkader toe te sturen dat de inspectie zal hanteren bij haar nieuwe toezichtstaak. Het concept is als bijlage bij deze brief gevoegd.<sup>1</sup> In het vervolg van deze brief zal ik een toelichting geven op het kader. Daarna zal ik ingaan op de wijzigingen in de AMvB's die onder meer voortvloeien uit bovengenoemd wetsvoorstel. Voorts zijn bij deze brief de rapporten van de Inspectie voor het onderwijs gevoegd over de wachtlijsten en de thuiszitters in het speciaal basisonderwijs (sbo) en in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so)<sup>1</sup>. Ook op die rapporten zal ik in deze brief ingaan. Tot slot zal ik nog kort ingaan op het budgettair kader.

#### **1. Toezichtkader inspectie**

Op 3 juli 2007 heeft de Tweede Kamer eerder genoemd wetsvoorstel aanvaard. Het wetsvoorstel regelt onder andere dat het toezicht op de indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering en toelating tot het (v)so overgaat van de LCTI naar de inspectie voor het onderwijs. Deze wetswijziging vloeit voort uit een eerdere motie van de Kamer hierover<sup>2</sup>. De inspectie houdt al toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van het regionale expertisecentra (REC's): de instandhouding van een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling (Cvl), de begeleiding van ouders bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school voor hun geïndiceerde kind, en de coördinatie van de ambulante begeleiding van leerlingen in het reguliere onderwijs. Voor het toezicht op de uitvoering van deze taken door de REC's hanteert de inspectie een toezichtkader dat is opgebouwd uit de thema's: commissie voor de indicatiestelling, coördinatie van de ambulante begeleiding, begeleiding

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Motie Eijssink c.s. over opheffen LCTI (Kamerstukken 2004/2005, 21 860, nr. 80).

van ouders, management en organisatie van het REC en, zover daar sprake van is, additionele taken. Het toezicht op de indicatiestelling wordt opgenomen in dat kader. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop het toezicht op de indicatie wordt ingepast in het kader.

#### *Structurele situatie*

Belangrijk aanknopingspunt voor het toezicht op de indicatiestelling blijven de gegevens uit het zogenaamde Cvl-net. Dit is de internet-applicatie waarin de Cvl's hun beslissingen motiveren en hierover rapporteren. Het beheer van het Cvl-net komt te liggen bij CFI. Op basis van de gegevens vastgelegd in Cvl-net kan de inspectie nagaan hoeveel indicaties door de Cvl's zijn afgegeven, voor welke onderwijssoorten, etc. De inspectie is voornemens om de gegevens uit Cvl-net te relateren aan andere gegevens over de deelname aan het onderwijs, wachtlijsten, de organisatie van het REC, etc. Op die manier kan de indicatiestelling in samenhang worden gezien. Het nieuwe inspectietoezicht is risicogericht. Dat betekent dat de inspectie vooral zal kijken naar de ontwikkelingen die afwijken van de gehanteerde indicatoren. Als zich opvallende afwijkingen voordoen, dan zal de inspectie bij het REC nader onderzoek doen bijvoorbeeld naar de wijze waarop de indicatiestelling wordt uitgevoerd. Daarbij zal de inspectie indicatiedossiers nader onderzoeken en kan zij ook de onderwijsloopbaan van geïndiceerde leerlingen voorafgaand aan de indicatiestelling nagaan. Daardoor kan de kwaliteit van de indicatiestelling in een breder samenhang worden beoordeeld. Tevens voorkomt deze werkwijze dat alle REC's stapels indicatiedossiers moeten opsturen, hetgeen de administratieve lasten voor de Cvl's en de REC's vermindert. De inspectie onderzoekt al een aantal jaren de wachtlijsten voor onderzoek en plaatsing van leerlingen bij het (v)so. Dit onderzoek zal met ingang van komend kalenderjaar geïntegreerd worden met het toezicht op het functioneren van de REC's. Daarmee kan de inspectie de hele keten onderzoeken van onderwijs voorafgaand aan verwijzing, de indicatieprocedure (inclusief de doorlooptijden van het voortraject), de plaatsing van geïndiceerde leerlingen en tot slot de kwaliteit van het (speciale) onderwijs aan de leerling. De verwachting is dat deze integrale benadering tot een gericht en effectiever toezicht op de uitvoering van de taken door de REC's en Cvl's zal leiden.

#### *Proefonderzoek najaar 2007*

Dit najaar, vanaf september doet de inspectie een proefonderzoek bij een tweetal REC's. Doel van dit onderzoek is enerzijds het toetsen van het voorgestelde kader. Daarnaast wordt het onderzoek gebruikt om tot een normering van de indicatoren te komen. Voor dit onderzoek is expertise aangetrokken vanuit de LCTI en ook CFI is bij dit onderzoek betrokken in verband met de overgang van het Cvl-Net van de LCTI naar CFI. Ook wordt het najaar gebruikt om het concepttoezichtkader te bespreken met het onderwijsveld. Zowel het onderzoek als de bespreking met het onderwijsveld kunnen nog leiden tot aanpassingen in het toezichtkader.

#### *Integraal onderzoek 2008*

In 2008 wordt bij alle REC's onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, waaronder de indicatiestelling. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt een risicoprofiel opgesteld per REC. Het risicoprofiel is bepalend voor intensiteit van het toezicht na 2008. Het gaat hierbij niet om een statisch gegeven. Het profiel wordt constant gevoed met gegevens over bijvoorbeeld ontwikkelingen in de deelname en doorlooptijden. Deze gegevens kunnen aanleiding zijn om het toezicht tussentijds aan te scherpen.

#### *Intensivering van het toezicht*

Versterking van het toezicht zal ook moeten leiden tot een betere beheer-

sing van de ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen. In de brief van 25 juni 2007<sup>1</sup> heb ik aangegeven dat het kabinet van mening is dat verdere groei van de uitgaven voor (v)so en lgf ongewenst is. Het kabinet zet dan ook in op stabilisatie van de omvang van het budget voor (v)so en lgf in de komende jaren. De verwachting is dat de integrale benadering waarbij de indicatiestelling in samenhang met andere (kwaliteits-) gegevens van het REC gezien tot een betere beheersing van de leerlingontwikkeling kan worden gekomen. Zo kan de inspectie, indien sprake is van een sterke groei in een regio aan het REC vragen wat daarvan de oorzaken zijn en bespreken hoe tot een beheersbare ontwikkeling kan worden gekomen. Mocht het niet lukken om dergelijke afspraken te maken of mochten gemaakte afspraken niet of onvoldoende nageleefd worden, dan zal de inspectie dit aan mij melden. Vervolgens is het gebruikelijke sanctiebeleid van toepassing. Een deel van de middelen die nu toegekend worden aan de LCTI wordt overgeheveld naar de inspectie, zodat zij over voldoende capaciteit beschikt om het toezicht uit te voeren.

## 2. Aanpassing AMvB's

Het wetsvoorstel met wijzigingen in onder meer de WEC en de WOT leidt ook tot wijzigingen in de daarop gebaseerde AMvB's. Het betreft onder meer de wijziging in de bekostiging van leerlingen afkomstig uit een residentiële instelling, de indicatie zmlk voor leerlingen met syndroom van Down voor de hele schoolloopbaan en de indicatie voor een jaar voor leerlingen na plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Naast wijzigingen die voortvloeien uit de wetswijzigingen en een aantal technische wijzigingen, worden wijzigingen aangebracht in de indicatiecriteria. De LCTI heeft over de aanpassing van deze criteria geadviseerd. Omdat het advies waarin de voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen nog niet is geformaliseerd, kan ik het u nu niet toesturen. Ik zal het advies daarom bij de brief voegen die u in oktober ontvangt over passend onderwijs.

In het Besluit leerlinggebonden financiering worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- Het onderwijs aan dove kinderen die tevens visueel gehandicapt zijn, wordt toegevoegd aan de aan de onderwijssoorten die worden onderscheiden voor meervoudig gehandicapte leerlingen. Ook worden criteria vastgesteld op grond waarvan de indicatie doof/blind wordt gesteld. Destijds, met de invoering van lgf in 2003 is het aantal combinaties van onderwijssoorten dat als meervoudig gehandicapt werd gedefinieerd teruggebracht. In overleg met instellingen voor dove kinderen is ook de combinatie van de onderwijssoorten «doof en een visuele handicap» komen te vervallen, omdat het slechts een beperkte doelgroep betreft, waarvoor de expertise maar beperkt aanwezig is in Nederland. In de huidige praktijk wordt de geformaliseerde combinatie «doof met een visuele handicap» echter gemist. Op verzoek van het betreffende onderwijsveld wordt de combinatie daarom alsnog geformaliseerd.
- De LCTI heeft nader onderzoek gedaan naar de indicatiestelling van leerlingen met een cochleair implantaat (CI). In overleg met deskundigen en ouderorganisaties stelt de LCTI een aantal wijzigingen voor in de indicatiestelling van leerlingen met een CI. De wijziging houdt in dat bij de indicatiestelling van leerlingen met een CI niet alleen wordt gekeken naar de resultaten van de gehoortest, waaruit het aantal decibel gehoorverlies blijkt, maar dat ook nagegaan moet worden of de leerling doof dan wel slechthorend functioneert.
- In cluster 3 wordt een aanpassing aangebracht binnen de criteria zmlk. Voor leerlingen met een intelligentiequotiënt (IQ) tussen 55 en 60 geldt in het vervolg dat net als voor leerlingen met een IQ tussen 60 en 70 het leerachterstandcriterium en de ontoereikendheid van de zorg binnen de reguliere zorgstructuur moet worden aangetoond. Hiermee

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2006/ 2007, 27 729, nr. 98.

wordt de overlap in criteria tussen praktijkonderwijs en speciaal onderwijs aan zml-leerlingen verholpen.

- Voor cluster 4 wordt het criterium beperking in de onderwijsparticipatie aangepast. Op dit moment wordt de beperking van de onderwijsparticipatie aangetoond in het onderwijskundig rapport (algemene leervoorwaarden) of het psychodiagnostisch rapport (extreem gedrag). Op advies van de LCTI wordt de onderbouwing voor de beperking in de onderwijsparticipatie voor cluster 4 altijd door middel van een psychodiagnostische rapportage gemotiveerd. Voorts wordt de uitsplitsing tussen algemene leervoorwaarden en extreem gedrag die nu alleen in de toelichting is beschreven, opgenomen in de criteria. Hiermee wordt een verdere objectivering van het criterium gerealiseerd.
- Tot slot wordt het criterium ontoereikende zorg nader geconcretiseerd. Dit criterium is voor de indicatiestelling voor meerdere onderwijssoorten van belang. Het criterium wordt zodanig gewijzigd dat pas van ontoereikende zorg sprake kan zijn wanneer: a) aangetoond is dat in de reguliere school binnen de normale zorgbreedte voorzieningen zijn getroffen om het onderwijs aan te passen op de handicap of stoornis van de leerling en b) aangetoond is dat vanuit het samenwerkingsverband waar de reguliere school deel van uitmaakt aanvullende voorzieningen zijn getroffen wanneer is gebleken dat de zorg van de reguliere school alleen niet toereikend bleek.  
Pas wanneer de zorg geboden door de reguliere school en de aanvullende zorg vanuit het samenwerkingsverband niet toereikend blijkt te zijn, is er sprake van ontoereikende zorg die kan leiden tot een indicatie voor (v)so en lgf. De geboden zorg door de reguliere school en het samenwerkingsverband zal moeten worden beschreven in het onderwijskundigrapport dat bij de indicatieaanvraag moet worden gevoegd. In de toelichting bij het wijzigingsbesluit is aangegeven welke voorzieningen in redelijkheid van de reguliere scholen en de samenwerkingsverbanden verwacht mogen worden. Voorbeelden van zorg die door de reguliere school geboden kunnen worden zijn: scholing van de groepsleerkracht, de inzet van een interne begeleider, remedial teaching, de leerling in andere groep plaatsen, etc. Voorbeelden van extra zorg door het samenwerkingsverband zijn: bespreking van de leerling in de Permanente commissie leerlingenzorg (PCL), ambulante begeleiding vanuit het samenwerkingsverband, plaatsing bij andere reguliere school van het samenwerkingsverband, plaatsing binnen het sbo, etc. Indien de geboden zorg en de effecten daarvan niet zijn beschreven of deze geven onvoldoende aanleiding voor een indicatie dan zal de Cvl negatief op een aanvraag moeten beslissen. Met deze concretisering krijgt het veld meer handvatten van wat van hen wordt verwacht als het gaat om het aantonen van de ontoereikende zorg in het regulier onderwijs.

De planning is dat het wijzigingsbesluit in december naar de Kamer wordt gestuurd in het kader van de voorhangprocedure. Inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is voorzien voor januari 2008. Ik verwacht dat met de genoemde aanpassingen van de criteria de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid leerlinggebonden financiering beter gerealiseerd kunnen worden: leerlingen met ernstige handicaps en stoornissen moeten op extra zorg via een rugzak of plaatsing in het (v)so kunnen rekenen; leerlingen met lichtere problematiek moeten binnen de zorgbreedte van het reguliere onderwijs en de samenwerkingsverbanden worden opgevangen. Op deze wijze blijft geen enkele leerling van noodzakelijke zorg verstoken, terwijl een betere beheersing van de uitgaven voor speciale leerlingenzorg wordt gerealiseerd.

### 3. Onderzoek wachtlijsten en thuiszitters sbo en (v)so

Jaarlijks doet de inspectie onderzoek naar de wachtlijsten en thuiszitters in het sbo en het (v)so. De peildatum voor het onderzoek in het sbo is 1 oktober, de peildatum voor het (v)so onderzoek is 16 januari. De resultaten van de onderzoeken zijn bij deze brief gevoegd.

#### *Wachtlijsten in het sbo*

De vragen over de wachtlijsten en thuiszitters op 1 oktober 2006 in het sbo zijn door 219 coördinatoren van de 239 samenwerkingsverbanden beantwoord. Op genoemde datum stonden 652 leerlingen op een onderzoeklijst van de permanente commissie leerlingenzorg. Hiervan moesten 267 leerlingen langer dan drie maanden wachten op de afhandeling van de aanvraag. Op 1 oktober 2006 stonden 78 leerlingen op een plaatsingslijst voor een school voor sbo. Dit aantal is een lichte stijging ten opzichte van het voorgaande jaar. Uit het onderzoek blijkt echter dat meer dan de helft van de leerlingen op een plaatsingslijst van drie samenwerkingsverbanden staan. Deze samenwerkingsverbanden geven hiervan als oorzaak aan dat er plotseling veel dossiers zijn aangemeld en dat het soms vanuit pedagogisch uitgangspunt beter is om niet teveel leerlingen tegelijk op een school voor speciaal basisonderwijs te plaatsen. Overigens lijkt het hier wel te gaan om een incidentele toename van het aantal leerlingen. Op 1 oktober 2006 telde de inspectie in totaal 11 thuiszitters. In 2005 waren dat nog 21 thuiszitters. Hiermee wordt de dalende trend van het aantal thuiszitters van de voorgaande jaren voortgezet.

Naast de resultaten van de inventarisatie van de wachtlijsten en thuiszitters heeft de inspectie in het rapport een nadere analyse van de onderzoeksgegevens gemaakt. Naast samenhang tussen factoren in het huidige onderzoek is ook de relatie met eerdere inspectieonderzoeken bekeken. Uit de resultaten van het wachtlijstenonderzoek 2006 blijkt dat grote samenwerkingsverbanden kortere wachtlijsten en een lager verwijzingspercentage hebben. Daarnaast blijkt uit de pilot «toezicht op de samenwerkingsverbanden» dat een relatief hoog verwijzingspercentage samen gaat met een beperkte zorgcapaciteit op de reguliere basisscholen en dat een laag verwijzingspercentage samen gaat met een voldoende tot goede zorgcapaciteit op de basisschool. Laatstgenoemde samenwerkingsverbanden hebben over het algemeen ook minder leerlingen op de wachtlijst en er wachten minder leerlingen drie maanden op plaatsing.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de algemene tendens in de inspectieonderzoeken is dat het aantal leerlingen op wachtlijsten en het aantal thuiszitters daalt.

#### *Wachtlijsten in het (v)so*

In het onderzoek naar de wachtlijsten in het (v)so worden drie soorten wachtlijsten onderscheiden: aanmeldingslijsten, onderzoeklijsten en plaatsingslijsten. De aanmeldingslijsten zijn, met 3 547 leerlingen het grootst. Het betreft leerlingen die zijn aangemeld voor een indicatie (v)so/ lgf. De variëteit op deze wachtlijst is groot. Zo kan het gaan om leerlingen waarvan het dossier nog moet worden samengesteld maar kan het ook gaan om ouders die een compleet dossier hebben aangeleverd. Wanneer het dossier bij aanmelding niet compleet is, is aanvullend onderzoek nodig. Leerlingen die wachten op (aanvullend) onderzoek komen op de onderzoekswachtlijst. Op 16 januari stonden 1337 leerlingen op onderzoeklijsten. Tot slot zijn er plaatsingslijsten. Het gaat dan om geïndiceerde leerlingen waarvan ouders de keuze hebben gemaakt voor een (v)so school die op dat moment geen plaats heeft. Dit betrof 976 leerlingen in januari jl. Vergelijking door de jaren heen leert dat het aantal leerlingen op aanmeldings- en onderzoekswachtlijsten een wisselend

beeld vertoont: na een toename in 2005 en een daling in 2006, is het aantal leerlingen op deze wachtlijsten in 2007 weer toegenomen. De plaatsingslijsten zijn afgenomen terwijl deze in 2005 en 2006 stegen. De daling is vooral toe te schrijven aan cluster 4 waar het aantal leerlingen op een plaatsingslijst is gedaald van 1130 vorig jaar naar 691.

Ook het aantal thuiszitters dat aan de inspectie is gemeld ligt lager dan voorgaande jaren. In totaal zaten 88 leerlingen op 16 januari thuis. Daarvan stonden 50 leerlingen op een wachtlijst. Net als voorgaande jaren dient enige voorzichtigheid in acht te worden genomen bij de interpretatie van de gegevens. Reden hiervoor is het beperkte aantal bronnen waar de informatie wordt verzameld. Om tot een beter inzicht in het aantal thuiszitters te komen heeft de inspectie samen met de WEC-raad, leerplichtambtenaren, de ACTB en OCW het initiatief genomen om de problematiek van de thuiszitters meer specifiek in beeld te brengen. Naar verwachting kunnen de resultaten hiervan worden meegenomen in het onderzoek op de peildatum 16 januari 2008.

### **Tot slot**

In het overleg over de wijzigingen in onder meer de WEC en de WOT heb ik toegezegd in gesprek te gaan met de VNG over de huisvesting. Voor de vakantie heeft een eerste gesprek plaatsgevonden. In de brief van oktober zal ik u informeren over de resultaten van het overleg.

In het AO van 5 juli 2007 is ook gesproken over de verschuiving van middelen voor ambulante begeleiding ten gunste van de preventieve ambulante begeleiding. Ik heb toen toegezegd dat ik begin oktober op dit voorstel terug zal komen wanneer ik het Invoeringsplan Passend onderwijs aan de Kamer toe zal sturen. In de brief bij dit Invoeringsplan zal ik de bedoelingen van deze verschuiving nader uitwerken. De effectuering van deze maatregel met ingang van het schooljaar 2008–2009 is echter onzeker gelet op de noodzakelijke wijzigingen van de bekostigingsregelingen van WPO, WVO en WEC.

De verwachting is dat de aanpassing van de indicatiecriteria in combinatie met nieuw toezicht door de onderwijsinspectie leidt tot een beheertere ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen. Hierdoor kunnen de uitgaven voor (v)so en lgf binnen de budgetten blijven die in de meerjarenraming van de begroting zijn opgenomen. In de Rijksbegroting 2008 die op 18 september wordt gepubliceerd zijn de meerjarig extra beschikbare middelen opgenomen. In het AO van 5 juli heb ik mondeling toegeëlicht welke omvang de extra middelen voor (v)so en lgf intussen hebben bereikt: met de invoering van lgf in 2003 bedroegen de meerkosten voor het (v)so en ambulante begeleiding € 565 miljoen. In de afgelopen jaren zijn de meerkosten gestegen tot € 775 miljoen in 2006, en met de extra investering in de Voorjaarsnota van ruim € 140 miljoen komen de meerkosten op € 920 miljoen vanaf 2008, dat is exclusief de reguliere kosten per leerling. Met een goede inzet van deze middelen moet het mogelijk zijn om voor alle leerlingen die dat nodig hebben, extra zorg en ondersteuning te bieden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema