



GÉÉN KIND TUSSEN WAL EN SCHIP

VOORSTELLEN VOOR MEER AANDACHT VOOR
ZORGLEERLINGEN IN HET ONDERWIJS

Géén kind tussen wal en schip!

Voorstellen voor meer aandacht voor zorgleerlingen in het onderwijs.

PvdA Tweede-Kamerfractie

Januari 2005

Inleiding

Alle kinderen hebben het vermogen iets te leren en het recht zich een plaats in de samenleving te verwerven. Daarom is voor alle kinderen goed onderwijs noodzakelijk. Het onderwijs moet alle kinderen maximale ontplooiingskansen bieden ten aanzien van kennis, vaardigheden en houding. Voor de meeste kinderen lukt dat goed in het basis en voortgezet onderwijs. Voor een bepaalde groep leerlingen is extra zorg en aandacht op maat nodig. De PvdA constateert dat niet alle leerlingen die zorg en aandacht krijgen waar zij recht op hebben. Hoewel de leerlingenzorg in het algemeen verbeterd is, laat de situatie op het niveau van de klas of van de individuele zorgleerling nog vaak veel te wensen over. Daarom wil de PvdA investeren in de functie van speciale zorg voor deze kinderen. Zij wil dat niet doen door nog meer specifieke beleidsmaatregelen, maar door een meer generiek beleid, waardoor de professionals in het onderwijs meer kindgericht en minder systeemgericht gaan werken. De PvdA wil daarbij minder op de regels en meer op de deskundigheid van de professionals vertrouwen. Dat moet gebeuren door de verantwoordelijkheid -- binnen duidelijk omschreven kaders -- meer dan tot nu toe te leggen bij het werkveld van onderwijs aan zorgleerlingen.

De PvdA doet daarvoor de volgende voorstellen:

1. Betrek speciaal en regulier onderwijs meer op elkaar. Laten basisscholen en het voortgezet onderwijs de kans krijgen beter op het kind gericht te werken. Laat het speciaal onderwijs zich ontplooiën tot het kennis (resource)-centrum waar de juiste deskundigheid georganiseerd wordt om die aan leerlingen met extra zorg- en onderwijsbehoeften ten dienste te stellen.
2. Versterk de regionale of lokale zorg- en onderwijsstructuur door de verantwoordelijkheid voor vormgeving, inhoud en uitvoering voor de benodigde zorg en begeleiding bij de gezamenlijke besturen in een regio of stad te leggen. Om tegenwicht te bieden aan de zuigkracht die van zorgvoorzieningen uitgaat, krijgen de regionale zorgstructuren een vooraf, op grond van de leerlingenpopulatie, vastgesteld budget. De overheid ziet toe dat het regionaal/lokale stelsel dekkend is en geen leerlingen erbuiten vallen. Er is dus een acceptatieplicht op regionaal/lokaal niveau. Het uitgangspunt is: vooraf meer ruimte achteraf meer rekenschap. De overheid stelt kwaliteits- en prestatie-eisen en toetst die achteraf. De Inspectie van het Onderwijs krijgt ook een taak bij de beoordeling van de regionale of lokale zorg- en onderwijsstructuren.

Binnen een vastgesteld budget is één regionale of lokale structuur voor onderwijszorg verantwoordelijk voor:

- Inrichting van de onderwijszorg
- Indicatiestelling in de regio
- Toekenning van onderwijszorg
- Bewaking van de kwaliteit van de onderwijszorg
- Inrichting van een klachtenregeling

Er zullen verschillen in zorgstructuren ontstaan. Die verschillen worden niet alleen geaccepteerd, ze worden ook verwelkomd als blijk van initiatief en verantwoordelijkheid. De overheid biedt nu reeds de ruimte voor pilots en experimenten op dit gebied door een eenvoudiger toepassing van de experimentenwet.

Voor die regio's waarin besturen in gezamenlijkheid niet tot een zorgaanbod komen, blijven de samenwerkingsverbanden van Weer Samen Naar School (WSNS) van kracht.

3. Versterk de kwaliteit van het speciaal onderwijs door:
 - Regio's gebruik te laten maken van de inzet van het Innovatiefonds voor het onderwijs, zoals voorgesteld in de Beter Begroting van de PvdA.
 - Zo snel mogelijke vaststelling van de kerndoelen speciaal onderwijs (die nu al een jaar in de la van het Ministerie liggen).
 - Meer aandacht van de lerarenopleidingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
 - Tijdelijke versterking van de positie van de WEC-Raad (Wet op de Expertisecentra) als gezamenlijke belangenbehartiger teneinde de kwaliteit van de zorg in het onderwijs te versterken.
4. Versterk het op iedere leerling afgestemd onderwijs door:
 - 'Omgaan met verschillen' en methodieken van het speciaal onderwijs niet als enkele modules binnen de lerarenopleiding aan te bieden, maar als rode draad door de gehele opleiding te weven.
 - Scholen de ruimte te bieden adaptief onderwijs vorm te geven, waarbij leerkrachten in staat zijn zo spoedig mogelijk problemen bij leerlingen te signaleren en daarvoor adequaat onderwijs in te zetten.
 - Toestaan van parttime inschrijvingen op het speciaal onderwijs, bijvoorbeeld 2 dagen speciaal onderwijs en 3 dagen basisonderwijs.
 - Regionale fonds in het leven roepen voor aanpassingen aan bestaande schoolgebouwen om deze voor gehandicapte leerlingen toegankelijk te maken.

- De toegankelijkheid van nieuw te bouwen scholen voor gehandicapte kinderen wettelijk te garanderen.
 - De mate waarin scholen een goede zorgstructuur en een goed pedagogisch klimaat bieden zwaarder bij de kwaliteitsbeoordeling van scholen door de Onderwijsinspectie mee te laten tellen. Daarmee kan voorkomen worden dat scholen terughoudend worden leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben aan te nemen, uit angst dat de school zal dalen op de kwaliteitsbeoordeling van de Inspectie.
5. Meer ruimte en minder regels door afschaffing bureaucratie en papierwinkel:
- Afschaffing van de Commissies van Indicatiestelling (CvI's) voor die regio's die zelf de verantwoordelijkheid voor de inrichting van een dekkende zorgstructuur hebben genomen (zie punt 2) In deze regio's kunnen de regionale of lokale zorgstructuren zelf hun verantwoordelijkheid nemen in de wijze van indicatiestelling. De uitgespaarde administratieve kosten kunnen zij aan extra zorg voor de leerlingen besteden. Door een meer op de leerling en de professionals gerichte werkwijze kan bovendien voorkomen worden dat sommige categorieën leerlingen die extra zorg nodig hebben zoals nu gebeurt tussen wal en schip vallen omdat ze buiten de indicatiecriteria vallen.
 - Afschaffen van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Het checken van dossiers kan worden ondergebracht bij de Inspectie voor het Onderwijs.
 - Afschaffing van verplichte herindicatie na twee jaar door een verruiming van de indicatiestelling.
 - Instelling van Meldpunt Overbodige, Zinloze en Frustrerende Regels.
6. Aanpak wachtlijsten (met name in cluster 4).
Wachtlijsten en thuiszitsituaties zijn voor leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben niet acceptabel. Ook is het niet acceptabel dat de wettelijk vastgestelde termijnen worden overschreden. Door het afschaffen van de CvI's hoopt de PvdA te bewerkstelligen dat er minder bureaucratie is en wachtlijsten verdwijnen.
7. Versterking van de positie van de ouders door:
- Meer tijd vrij te maken voor persoonlijke voorlichting van ouders door leerkrachten en professionals uit het speciaal onderwijs. Dat betekent meer budget en formatie voor de REC's.
 - Naast de ouders ook scholen de mogelijkheid bieden om een indicatie aan te vragen. Er is een beperkte groepen ouders die niet in staat zijn hun verantwoordelijkheid op dit punt te nemen. Door scholen naast

ouders de mogelijkheid te bieden een indicatie aan te vragen kan een tweedeling in de LGF worden tegengegaan en kunnen kwetsbare gezinnen worden ondersteund.

- Meer budget in het Rugzakje.

8. Instelling 'Innovatieteam Speciaal Onderwijs' die:

- regio's waar de onderwijszorg effectief is geregeld onderzoekt en wetenschappelijk onderbouwde voorstellen doet hoe de ondersteuning van regulier onderwijs door het speciaal onderwijs het best kan worden geregeld.
- scenario's maakt voor de ontwikkeling van onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben.
- voorstellen doet voor minder en slimmere regelgeving.

Géén kind tussen wal en schip

Als ouder wil je dat je kind zich op school thuis voelt en goed onderwijs krijgt. Je wilt immers dat je kind goed terechtkomt in de samenleving.

Dat willen ouders van kinderen die probleemloos leren en geen moeite hebben om in het leven te staan. Misschien geldt dat nog wel sterker voor ouders van kinderen die het allemaal niet zo makkelijk aangaat vanwege handicap, stoornis of sociaal-emotionele problemen.

Ouders willen een kind met specifieke onderwijs- en zorgbehoeften het liefst op een basisschool in de buurt. Het kind zit dan dicht bij huis op dezelfde school als broer, zus en leeftijdgenootjes. Het groeit op, leeft en leert samen met 'gewone' kinderen. Dat draagt bij aan maatschappelijke integratie en heeft een positief effect op de leerprestaties.

We willen daarom dat het reguliere onderwijs kinderen met specifieke onderwijs- en zorgbehoeften zoveel mogelijk kan opvangen. De PvdA heeft zich ingezet voor 'Weer Samen naar School' om te stimuleren dat moeilijk lerende kinderen of kinderen met

'OC&W zou er goed aan doen, om te voorzien in passende opvangplaatsen voor hoogbegaafde kinderen nu die kapot gemaakt zijn. Verder moeten leerkrachten van groep één als een speer worden bijgeschoold, zodat ze kinderen niet meer kunnen blokkeren in hun zelfontwikkelingsdrang, want daar ligt de oorsprong van alle problemen'. (Een moeder van hoogbegaafde kinderen)

leer- en opvoedingsmoeilijkheden ook in het regulier onderwijs extra zorg en begeleiding kunnen krijgen. De PvdA heeft zich sterk gemaakt voor het 'Rugzakje' om te zorgen dat bijvoorbeeld een kind in een rolstoel, of een kind met syndroom van Down ook gewoon naar een reguliere school kan.

Een kind kan zoveel specifieke leer- en zorgbehoeften hebben dat het beter tot z'n recht komt met speciaal onderwijs. Kinderen krijgen dan les van speciaal opgeleide leerkrachten in kleine klassen.

Het onderwijs en de leerkrachten zijn gericht op kinderen met specifieke leerbehoeften.

Toch is voor veel ouders de gang naar speciaal onderwijs zwaar. Vaak is aan de overstap naar het speciaal onderwijs een lange lijdensweg op de reguliere school voorafgegaan. Kinderen in het speciaal onderwijs hebben een 'stempel' gekregen. Hun scholen worden gezien als het afvalputje van de samenleving. Het gebeurt maar zelden dat ze terugkeren naar hun oude basisschool. Ze hebben het moeilijk bij het

vinden van werk. In plaats van een vangnet, blijkt het speciaal onderwijs te vaak een fuik te zijn.

Drie beleidslijnen

De PvdA wil dat juist leerlingen met specifieke leer- en zorgbehoeften een eerlijke kans krijgen in de samenleving. Als het in het onderwijs al misgaat, zijn de kansen op succes in de samenleving welhaast verkeken. Daarom moet ieder kind het onderwijs krijgen dat bij hem of haar past.

Drie beleidslijnen geven momenteel het onderwijs aan leerlingen met specifieke leer- en zorgbehoeften vorm. Dat zijn 'Weer Samen Naar School' (WSNS), de Regionale Expertise Centra (REC's) en sinds augustus 2003 de Leerlinggebonden Financiering (LGF) ofwel het 'Rugzakje'. Ze zijn erop gericht om leerlingen de beste kansen te geven ofwel in het regulier ofwel in het speciaal onderwijs.

Het oor te luisteren gelegd

Maar is dat ook echt het geval? Krijgt ieder kind de (extra) aandacht en zorg in het onderwijs die het daadwerkelijk nodig heeft? Op 27 januari vindt in de Tweede Kamer de evaluatie van de eerder genoemde beleidslijnen plaats. De PvdA heeft daarom het oor te luisteren gelegd. Wat zijn de problemen waarmee ouders en leerlingen worstelen? Hoe kijken leerkrachten, docenten en schoolleiders daar tegenaan? Hoe kijkt men tegen WSNS, LGF en de REC's aan? Op welke punten gaat het goed en waar heeft het beleid bijstelling? In deze notitie gaan we niet in op het VMBO en op de Jeugdzorg. Voor deze thema's verwijzen we naar de recente publicaties *Lang leve het VMBO!*, *Als ouders het niet alleen kunnen* en *Jeugdzorg voor de toekomst* van de PvdA Tweede-Kamerfractie.

In de zomer van 2004 heeft de PvdA een oproep gedaan om problemen met plaatsing van kinderen met specifieke leer- en zorgbehoeften in het onderwijs te melden. We ontvingen een stortvloed aan reacties van ouders, schooldirecteuren en andere betrokkenen. We kregen vele honderden voorbeelden van kinderen die tussen wal en schip waren geraakt en ouders die afwisselend woedend en wanhopig een plek voor hun kind zoeken.

De PvdA heeft zich in 2004 ook laten uitnodigen op diverse scholen in het land. We voerden gesprekken met ouders, leerkrachten, docenten, schoolleiders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden en van jeugdzorg, gemeentebestuurders en andere betrokkenen in diverse regio's. Zo waren we in Leiden te gast in *OCL Praktijkonderwijs*, in Valkenburg in *Franciscusoord*, *De Brug*, in Hengelo in *SG De Beyeart*, in Zoetermeer

in *Lesplaats De Stroom*, in Haarlem in de *Lieven de Key-school*, in Arnhem in *De Sterrenberg*, in Amsterdam in de *E.J. van Dethschool* en in Nijmegen in de *Technische School Jonkerbosch*. Aan het eind van de ronde kwamen we bijeen in de *J.C.Pleysierschool* in Den Haag om met een dwarsdoorsnede van de mensen die we in het land hadden gesproken conclusies te trekken. De PvdA dankt deze scholen, de leerlingen en hun begeleidende docenten voor hun gastvrijheid en onze gespreksgenoten voor hun inbreng en suggesties.

Wat valt eigenlijk onder speciaal onderwijs?

De terminologie in speciaal en regulier onderwijs is zo ingewikkeld, dat zelfs deskundigen het spoor bijster raken. Is speciaal voortgezet onderwijs hetzelfde als voortgezet speciaal onderwijs? Is speciaal onderwijs hetzelfde als speciaal basisonderwijs? En valt speciaal basisonderwijs nu wel of niet onder het speciaal onderwijs?

In de termen waar 'speciaal' voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs staat – dus bij speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal voortgezet onderwijs (svo) – hebben we te maken met de vroegere scholen voor leerlingen met opvoedingsmoeilijkheden (lom-scholen), scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk-scholen) en scholen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk-scholen). Op deze scholen zijn de leerkrachten gespecialiseerd in het omgaan met de problemen van deze leerlingen. In die zin geven zij speciaal onderwijs. Bestuurlijk vallen deze scholen echter onder het regulier onderwijs en niet onder het speciaal onderwijs.

Onder de wetgeving voor het speciaal onderwijs vallen scholen voor kinderen met een ernstige lichamelijke of zintuiglijke handicap hebben, langdurig ziek zijn, gedragsproblemen hebben, zeer moeilijk lerend zijn of zeer moeilijk opvoedbaar zijn.

'Het gesprek met de leerkracht loog er niet om. Ze zei: "ik heb er geen zin in, ik heb vorig jaar al een moeilijke klas gehad en dit jaar heb ik ook al 5 spd-kindjes"...Als mijn kind niet naar school kan, dan hoort dat te liggen aan mijn kind en niet aan een juf die er geen zin in heeft'. (Een ouder van een 11 jarig kind met verstandelijke beperking en autisme)

In het primair onderwijs heten deze scholen 'speciaal onderwijs' ; in het voortgezet onderwijs heten deze scholen 'voortgezet speciaal onderwijs'. Het speciaal onderwijs is ingedeeld in vier clusters.

Wat is het beeld van de praktijk?

Uit de gesprekken die we voerden met ouders, leerkrachten, schoolleiders en zorgverleners van kinderen met specifieke onderwijs- en zorgbehoeften kwam een beeld naar voren dat ons niet vrolijk stemt.

We hoorden een stortvloed aan klachten over 'cijferterreur en aanvraagbureaucratie', over planverplichtingen, aanvraagprocedures, indicatiestellingen, informatieverschaffingen, rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. Een directeur van een REC becijferde dat hij met 900 dossiers per jaar ongeveer € 640.000 te kort komt. Dat komt neer op 10 fte's die aan leerlingenzorg en onderwijs besteed hadden kunnen worden.

We kregen tientallen voorbeelden van kinderen die tussen wal en schip van het systeem zijn geraakt omdat het kind niet op de indicatiecriteria past. We ontvingen mails van ouders die wanhopig een plek voor hun kind zoeken en overal nul op rekest krijgen. We hoorden spreken over groeiende wachtlijsten en 2000 à 3000 thuiszitters, al kan niemand die cijfers hard maken.

We kregen voorbeelden van scholen die geld ontvangen voor extra zorgmiddelen, zonder daarvoor extra voorzieningen te realiseren. Een moeder schreef ons: 'De school die niets voor hem doet ontvangt wel zijn Rugzakje en de extra uren en geld... ik ben er nu zelf mee bezig en als ik dan in mijn omgeving kijk zijn er heel veel kinderen die in dezelfde situatie zitten.' We hoorden van samenwerkingsverbanden waarvan het bestuur om financiële redenen afspreekt niet meer dan een vastgesteld aantal leerlingen per jaar naar het speciaal

basisonderwijs door te verwijzen – alsof die ene leerling misschien niet juist erg veel baat bij plaatsing zou hebben. We kregen ook een beeld van de toenemende druk op het speciaal onderwijs door stijging van het leerlingental en van de problematiek.

'Trajectbegeleiding, onderzoeken, dossiervorming en protocol per te indiceren leerling: 13,5 uur à 54 euro p.u. = 729 Euro per dossier.

*CVI: oordeel, besluit en formele afhandeling:
98 minuten à 80,25 Euro p.u. = 131,08 Euro.*

Plus 30 min. administratie à 18 Euro p.u. = 9 Euro.

Kosten per indicatie 869,08 Euro.

Vergoeding per indicatie 155 Euro.

Tekort per indicatie 714,08 Euro.

Dus een REC met 900 dossiers per jaar komt ruim 640.000 Euro tekort vergelijkbaar met 10 formatieplaatsen.

We merkten ook dat veel professionals uit het speciaal onderwijs het gevoel hebben in het verdomhoekje te zitten. Zij ervaren in dagelijkse praktijk dat het speciaal onderwijs gezien wordt als afvalputje van de samenleving.

Wat vooral opviel is de discrepantie tussen de wereld van onderwijs aan kinderen met specifieke leer- en zorgbehoeften en de wereld van de 'Haagse politiek'. Het veld voelt zich onvoldoende begrepen door 'Den Haag': de minister, het departement en de

Tweede Kamer. We constateren een groot wantrouwen van de professionals in hun richting. Het beleid levert het werkveld de financiële middelen, maar dwingt professionals ook in een keurslijf. Soms is het beleid gewoon tot last. Professionals zijn vaak meer dan de helft van hun werktijd kwijt aan bureaucratie en papierwinkel. De leerkrachten en docenten worden verantwoordelijk gesteld voor de kinderen die extra zorg nodig hebben, maar krijgen niet de middelen en mogelijkheden om die verantwoordelijkheid waar te maken. Zoals een professional het uitdrukte: 'Noem me wantrouwend en negatief. Ik ben het tot mijn spijt geworden.'

Nog meer beleid en nog meer regels?

Het merendeel van de zorgleerlingen wordt goed in het regulier of speciale onderwijs opgevangen. Toch zijn er nog te veel kinderen die niet het passend onderwijs of de passende zorg ontvangen waar zij recht op hebben. Dat zijn de kinderen die tussen wal en schip belanden en dat is niet acceptabel.

In zo'n situatie is het een gebruikelijke reflex om te reageren met nog meer beleid, nog meer regels en nog verfijndere indicatiestelling. Dat is wat de PvdA nu juist niet wil doen.

Het is de eerste verantwoordelijkheid van de professionals uit het werkveld om te zorgen dat géén kind tussen wal en schip belandt. Het is de verantwoordelijkheid van de politiek om te zorgen dat de professionals op dit punt hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. De professionals weten het best hoe de functies van onderwijs en zorg bij de betreffende zorgleerling kunnen worden gebracht. Maar dan moeten zij ook wel in staat gesteld worden die verantwoordelijkheid waar te maken. Het wantrouwen van sommige professionals komt voort uit het gevoel dat regels het hen soms wel erg moeilijk maken.

De PvdA wil die kaders stellen waarbinnen professionals hun taak naar behoren kunnen uitvoeren. Daarom wil de PvdA meer ruimte geven voor een sluitende regionale aanpak, waarbij professionals in een bepaald gebied en met een vastgesteld budget zelf de keuzen kunnen maken en hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om te zorgen dat *ieder* kind in hun regio de zorg en begeleiding krijgt die het nodig heeft. Dat zal leiden tot verschillen in aanpak tussen de regio's, maar de PvdA verwelkomt die verschillen als blijk van initiatief en verantwoordelijkheid.

Speciaal en regulier onderwijs: met de ruggen naar elkaar

Tot in de jaren tachtig waren speciaal en regulier onderwijs strikt gescheiden werelden. Leerlingen die ver onder het gemiddelde presteerden, werden

doorverwezen naar het lom- of mlk-onderwijs. Kinderen met een lichamelijk of geestelijke handicap gingen rechtstreeks naar speciaal onderwijs waar kennis en methodieken voorhanden waren om deze kinderen goed onderwijs te geven.

In de jaren tachtig kwam een tegenbeweging op gang. In het buitenland werden veel minder leerlingen naar speciaal onderwijs doorverwezen. Het gewone onderwijs was daar blijkbaar wél in staat leerlingen met een handicap op te vangen. Er werden internationale gedragsregels opgesteld gericht op integratie van gehandicapten in het regulier onderwijs. In het toenmalige Nederlandse onderwijssysteem hadden zowel reguliere als speciale scholen voordeel bij doorverwijzing naar het speciaal onderwijs. Een gewone basisschool was allang blij als een 'probleemleerling' – een leerling die niet meekomt in het regulier onderwijs door leerproblemen of opvoedingsproblemen – naar de lom-school kon worden doorverwezen. Speciale scholen verwelkomden alle nieuwe leerlingen, want dat leverde extra geld en formatie op. In de jaren tachtig nam als gevolg daarvan het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs spectaculair toe, terwijl het aantal leerlingen op het regulier basisonderwijs daalde.

Het speciaal onderwijs was echter weinig ambitieus. Het bood een prettig pedagogisch klimaat, maar haalde onvoldoende uit de leerlingen wat er in zat. Aan kennisuitwisseling tussen speciale en reguliere scholen werd nauwelijks gedaan.

'Van de vier uur ambulante begeleiding per week die mijn zoon vanuit de Rugzak heeft gekregen, gaat al twee uur af voor de reistijd van de ambulante begeleidster, een half uur voor voorbereiding, een half uur voor verslaglegging, veertig minuten voor vergadering of overleg. Blijft voor onze zoon van de ambulante begeleiding ongeveer twintig minuten over. Per maand krijgt hij dus minder dan anderhalf uur ambulante begeleiding.'

Kinderen met speciale zorg- of onderwijsbehoeften werden in dit systeem pas geholpen als het eigenlijk al te laat was. Pas als een kind op school mislukt was, kwam door overplaatsing naar een lom- of mlk-school speciale zorg beschikbaar. Tegenover de winst van een nieuwe start in een kleine klas met gespecialiseerde leerkrachten, stond voor het kind verlies van zelfrespect door de mislukking op de oude school en het afbreken van gegroeide contacten. Een

probleemleerling keerde zelden weer naar het regulier onderwijs terug. Als je eenmaal op het lom of mlk zat, kwam je vrijwel nooit meer op je oude basisschool terug.

Al met al vormden het regulier en speciaal onderwijs ten opzichte van elkaar een gesloten front en was er geen onderlinge samenwerking. Leerlingen gingen óf naar het speciaal óf naar het regulier onderwijs. Tussenvormen waren niet mogelijk.

In de jaren negentig vond met het beleid van staatssecretaris Wallage een ingrijpende herstructurering van het onderwijs plaats. Die reconstructie was gericht op het doorbreken van de scheidingswanden tussen regulier en speciaal onderwijs, het brengen van gespecialiseerde zorg bij de probleemleerling (in plaats van omgekeerd), het vergroten van de keuzevrijheid van ouders, het concentreren van de deskundigheid van het speciaal onderwijs in expertisecentra en het beperken van de kosten van het speciaal onderwijs. De herstructurering kwam tot stand door drie beleidslijnen: 'Weer Samen Naar School' (WSNS), Leerlinggebonden Financiering (LGF) ofwel het 'Rugzakje', en de vorming van Regionale Expertise Centra (REC's). Wat houden die drie beleidslijnen in?

'Weer Samen Naar School'

Het 'streefbeeld' van Wallage

In 1990 gaf staatssecretaris van Onderwijs Jacques Wallage een eerste aanzet voor 'Weer Samen Naar School'. De gedachte achter Weer Samen Naar School (WSNS) was zorgleerlingen meer in het basisonderwijs te integreren. Dat zou kunnen door de speciale voorzieningen binnen het regulier onderwijs te halen: de speciale voorziening naar de leerling en niet de leerling naar de speciale voorziening.

In de oorspronkelijke visie achter WSNS was de basisschool hoofdverantwoordelijk om leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en moeilijk lerende leerlingen (mlk) passend onderwijs en passende zorg aan te bieden. 'Streefbeeld' van Wallage was daarbij al het geld van het speciaal onderwijs in handen te geven van de reguliere basisschool. De basisschool kon met het geld zelf beslissen welke speciale voorzieningen voor een zorgleerling moesten worden ingehuurd, in welke vorm en voor hoe lang. In een uiterste geval kon een basisschool besluiten dat overplaatsing naar het speciaal onderwijs de beste oplossing was, maar ook dan moest de reguliere basisschool het (duurdere) speciale onderwijs betalen. Een basisschool had er dan alle belang bij om die leerling zo snel mogelijk terug te halen als de problemen verholpen waren.

Het 'streefbeeld' van Wallage heeft de politieke besluitvorming niet overleefd. Anders dan Wallage wilde, is het geld voor speciaal onderwijs niet rechtstreeks naar de reguliere scholen gegaan, maar is er een ingewikkeld stelsel van samenwerkingsverbanden en verwijzingscommissies in het leven geroepen.

Na een 'gewen'-periode is het WSNS-traject met de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) in 1998 wettelijke verankerd. Lom,-, mlk-, en iobk-scholen vallen vanaf dat moment niet meer onder het speciaal onderwijs. De scholen worden onder de naam 'speciaal basisonderwijs' opgenomen in de wetgeving voor het regulier basisonderwijs. Daarmee wordt 68% van het speciaal onderwijs min of meer 'opgeheven' – al is het feitelijk blijven bestaan.

Samenwerkingsverbanden

Om de samenwerking tussen het regulier onderwijs en de voormalige lom-, mlk- en iobk-scholen te bevorderen, zijn begin jaren negentig meer dan tweehonderd wsns-samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. Zo'n samenwerkingsverband bestaat uit meerdere basisscholen en een school voor speciaal basisonderwijs. Het samenwerkingsverband moet er voor zorgen dat een leerling een ononderbroken

ontwikkelingsproces doorloopt. Dat wil zeggen dat een leerling onderwijs moet kunnen volgen en als daar extra zorg of begeleiding voor nodig is dan wordt binnen het samenwerkingsverband gekeken welke school daarin het beste kan voorzien. Het samenwerkingsverband is verplicht in een zorgplan vast te leggen hoe de zorg wordt ingezet. Er staat bijvoorbeeld in of leerlingen extra begeleiding krijgen van leerkrachten van het speciaal basisonderwijs, of er een remedial teacher wordt ingehuurd, of er een intern begeleider wordt aangesteld, of dat er hulpklassen worden geformeerd.

De school voor speciaal basisonderwijs vangt alleen die leerlingen op die zeer intensieve zorg en begeleiding nodig hebben. Ouders moeten hun kind daarvoor aanmelden bij de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Elk

'De directrice van de school waarop we ons kind wilden aanmelden, wist ons te vertellen dat in onze woonplaats de basisschooldirecteuren met elkaar hebben afgesproken dat ze kinderen met een indicatie voor cluster 3 niet aannemen.'

samenwerkingsverband heeft zo'n commissie. De PCL bepaalt of een leerling wordt toegelaten tot het speciaal basisonderwijs.

Financiering

Het samenwerkingsverband krijgt een zorgbudget op basis van het totaal aantal leerlingen uit het samenwerkingsverband. Dit zorgbudget wordt over de scholen verdeeld. Scholen voor speciaal basisonderwijs krijgen van de overheid rechtstreeks geld voor 2% van het totaal aantal leerlingen uit het samenwerkingsverband en niet meer zoals voorheen op basis van alle geplaatste leerlingen. Als in een samenwerkingsverband meer dan 2% van de leerlingen naar een school voor speciaal basisonderwijs gaat, moeten de reguliere basisscholen dit verschil bekostigen door hun zorgmiddelen over te dragen aan de school voor speciaal basisonderwijs. Hoe meer leerlingen op de speciale basisschool hoe minder middelen beschikbaar zijn voor de zorg op de reguliere basisscholen. Deze prikkel is in het bekostigingssysteem ingebouwd om de instroom in het speciaal basisonderwijs te beperken. In de realiteit blijkt deze prikkel, zoals de Algemene Rekenkamer constateert, echter niet te werken.

Uitbreiding zorgstructuur in het voortgezet onderwijs

Niet alleen in het basisonderwijs zijn de voormalige lom- en mlk-scholen geschrapt uit de wetgeving voor speciaal onderwijs. Ook in het voortgezet onderwijs zijn de speciaal voortgezette opleidingen – de svo-lom en svo-mlk – uit de wetgeving voor speciaal onderwijs gehaald. Dat gebeurde in 1998 met de invoering van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Ook hier hebben de scholen een andere naam gekregen. Het svo-lom is samen met het Individueel Voorbereidend Beroeps

Onderwijs (IVBO) als Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) opgenomen in het VMBO. Het svo-mlk is opgenomen als Praktijkonderwijs (PrO).

Scholen voor voortgezet onderwijs moeten net als de basisscholen participeren in een samenwerkingsverband met het LWOO of het PrO. Een Regionale Verwijzingscommissie RVC, die landelijk vastgestelde criteria hanteert, bepaalt of een leerling wordt toegelaten tot het PrO of LWOO.

Resultaten van WSNS

Is het WSNS-beleid succesvol geweest? Eigenlijk is deze vraag niet te beantwoorden. Het beleidsterrein is zo complex en wordt beïnvloed door zoveel omstandigheden, dat niemand de exacte invloed van het beleid kan bepalen. De kinderen van nu zijn niet meer dezelfde als vijftien jaar geleden. Ze brengen de steeds vaker voorkomende problemen thuis, de toegenomen spanningen in de samenleving, of het geweld op straat en in de wereld rechtstreeks de klas binnen. Toen WSNS in de steigers werd gezet, was er nog weinig praktische kennis over dyslexie, autisme, ADHD of PDD-NOS. Scholen staan onder steeds grotere druk van ouders en de samenleving om hoge leerprestaties te leveren en worden beoordeeld op hun eindresultaten in de vorm van Cito-scores. Daarom is het de vraag waar je naar moet kijken om WSNS te beoordelen.

Als we kijken naar het leerlingtal dan is de doorverwijzing naar lom- en mlk-scholen tot staan gebracht en zelfs licht gedaald. In 1994 ging 3.9% van de leerlingen naar een lom-, mlk-, of iobk-school. Zo'n tien jaar later bezocht 3,3% van de leerlingen - ongeveer 10.000 leerlingen - een school voor speciaal basisonderwijs.

Deze daling in het speciaal basisonderwijs wordt echter volledig te niet gedaan door de groei in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Volgens cijfers van het CBS is het leerlingental in het (voortgezet) speciaal onderwijs in twaalf jaar tijd met 58% gestegen (van 21.265 leerlingen in 1992 naar 33.560 leerlingen in 2003/2004). In het speciaal onderwijs zijn de voorzieningen voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk), meervoudig gehandicapten (mg), langdurig zieke kinderen (lz) en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden (esm) in twaalf jaar tijd met meer dan 77% gestegen.

Het leerlingental in het voortgezet speciaal onderwijs is gestegen van 10.000 leerlingen in 1992 naar 20.480 leerlingen in 2003/2004. De stijging zit vooral bij scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) en zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk). In het zmlk is het aantal leerlingen gestegen van 2.807 naar 6.230. In het zmok van 3.749 naar 8.870 leerlingen.

Aandacht voor zorgleerlingen

De kern van het WSNS-beleid ligt echter niet alleen in de omvang van de verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs. Het belangrijkste is of leerlingen daadwerkelijk de zorg krijgen die ze nodig hebben. Het gaat er vooral om dat reguliere scholen hun onderwijs aanpassen aan de grote verschillen tussen leerlingen en de breedte van hun zorgstructuur vergroten.

Positief is dat de aandacht voor op- en uitvallende leerlingen in het primair onderwijs aanzienlijk is toegenomen. Basisscholen voelen zich steeds meer verantwoordelijk kinderen 'binnen boord' te houden. Er is een breed gedragen bewustzijn dat veel meer leerlingen dan tot nu toe eigenlijk in het gewone onderwijs horen te zitten. Scholen zijn beter geworden in het vroegtijdig signaleren van problemen bij leerlingen. Steeds meer scholen slagen er in om de leerlingenzorg voldoende vorm te geven. De meeste scholen hebben een leerlingvolgsysteem ingevoerd om beter in de gaten te houden hoe het met een leerling gaat. Vrijwel alle scholen hebben een interne begeleider

'Mijn pleegzoon van 9 lijkt inderdaad buiten de boot te vallen. Hij heeft een indicatie voor een cluster 4-school. In onze regio zijn vier cluster 4-scholen. Eén van deze scholen heeft alleen leerlingen met internaliserende problematiek. Eén van deze scholen heeft autistische leerlingen. Eén van deze scholen heeft interne problemen en neemt geen nieuwe leerlingen aan. Eén van deze scholen neemt in principe geen zmk-leerlingen aan. Met als gevolg dat onze pleegzoon thuis zit.'

aangesteld die een spilfunctie vervult in het afstemmen van de zorg. Deze interne begeleider ontwikkelt zich ook vaak tot begeleider en coach bij het ondersteunen van leerkrachten met probleemleerlingen.

Toch gaat het doorverwijzen nog steeds door. Vooral cognitief zwakke leerlingen met ernstige sociaal-emotionele problemen redden het niet in het reguliere onderwijs. In een op leerprestaties gerichte basisschool met een leerstofjaarklassensysteem kunnen deze leerlingen zich vaak niet handhaven. Ze worden voortdurend geconfronteerd met hun eigen

onvermogen. Ze raken gedemotiveerd of worden lastig. Volgens de Inspectie voelen deze leerlingen zich op scholen voor speciaal basisonderwijs wél veilig. In het speciaal basisonderwijs heerst kennelijk minder prestatiedruk en worden kinderen minder vergeleken met leeftijdsgenoten die beter kunnen leren.

Nu de basisscholen veel leerlingen met een relatief lichte handicap binnen het regulier onderwijs weten te houden, krijgen de speciale basisscholen de leerlingen met

ernstiger problematiek doorverwezen. In het speciaal basisonderwijs is daardoor een 'verdichting van de problematiek' opgetreden. Door deze verdichting zijn scholen voor speciaal basisonderwijs de scholen voor speciaal onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen zeer dicht genaderd. Daarom verwijzen ook steeds vaker speciale basisscholen leerlingen door naar het speciaal onderwijs.

Veel leerlingen die met extra aandacht en zorg binnen het basisonderwijs zijn gehouden, komen bij de overgang naar het voortgezet onderwijs alsnog in de problemen. Het voortgezet onderwijs is selectief; docenten zijn vooral gericht op hun eigen vak en niet op extra structurele aandacht voor moeilijke leerlingen. Probleemleerlingen komen vooral in het Praktijkonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs of in het voortgezet speciaal onderwijs terecht. Hoogbegaafde leerlingen met gedragsproblemen komen na de basisschool ook in de problemen. Er is in Nederland in het voortgezet speciaal onderwijs slechts een beperkt aantal scholen die VWO verzorgen. Een hoogbegaafde probleemleerling loopt daardoor de kans alsnog op het Praktijkonderwijs te belanden.

De voormalige lom- en mlk-scholen konden vroeger een soepele overgang naar speciaal voortgezet onderwijs bieden. Deze scholen hadden hun eigen afdelingen voor voortgezet onderwijs. Na de opsplitsing van deze vorm van onderwijs in de Wet op het Primair onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs hebben de voormalige lom- en mlk-scholen hun afdelingen voor voortgezet onderwijs moeten afstoten. De mogelijkheid om zonder grote overgang van basis- naar voortgezet onderwijs door te stromen werd hierdoor onderbroken.

'De kinderen van nu zijn wel de volwassenen van morgen! Veel van deze probleemgevallen van nu worden, zonder adequate begeleiding, de criminelen van morgen en dan gaan ze pas echt geld kosten', aldus een moeder van jongen die een indicatiestelling voor een cluster vier-school heeft.

Het WSNS-beleid heeft er niet toe geleid dat kinderen die doorverwezen worden naar het speciaal basisonderwijs na verloop van tijd ook weer in het regulier onderwijs instromen. In veel samenwerkingsverbanden is nauwelijks sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Schoolbesturen hebben zich bij de totstandkoming van de samenwerkingverbanden vaak zeer

conservatief opgesteld uit angst voor verlies aan zeggenschap en aantasting van de eigen identiteit. Ook bij vele scholen voor speciaal basisonderwijs was er een minimale bereidheid om mee te werken. Samenwerkingsverbanden zijn in de praktijk vaak papieren, bestuurlijke constructies: veel scholen gaan gewoon hun eigen gang. In

samenwerkingsverbanden worden, aldus de Algemene Rekenkamer, veel verwijzende scholen nauwelijks gecorrigeerd en niet-verwijzende scholen nauwelijks beloond.

In de loop van het WSNS-traject zijn herhaaldelijk extra investeringen gedaan om het beleid verder vorm te geven. Zo is door staatssecretaris Netelenbos extra geld uitgetrokken om de klassen in het basisonderwijs te verkleinen, om klassenassistenten aan te stellen en om een betere afstemming tussen onderwijs en zorg te bewerkstelligen.

Lange tijd is de focus vooral gericht geweest op de reguliere basisschool. Het speciaal basisonderwijs kreeg nauwelijks de aandacht. Het speciaal basisonderwijs heeft de afgelopen tien jaar nauwelijks meer faciliteiten gekregen. De bekostiging voor personeel en materieel per leerling in het speciaal basisonderwijs is de afgelopen periode jaarlijks ongeveer 5% bij de bekostiging per leerling in het regulier basisonderwijs achtergebleven. Dat is des te wranger omdat het speciaal basisonderwijs met verdichting van de problematiek kampt waardoor er meer en complexer problematische kinderen op het speciaal basisonderwijs zitten en de klassen daar noodgedwongen groter zijn geworden door gebrek aan formatie. Al met al heeft het speciaal basisonderwijs het moeilijk. Het kent een hoog ziekteverzuim, een grote doorstroom van personeel en een slecht imago.

De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs bleek volgens de Inspectie voor het Onderwijs [2002] onder de maat te zijn. Het lesmateriaal van deze scholen was verouderd en de vorderingen van leerlingen werden niet systematisch gevolgd. Met de invoering van WSNS+ zijn extra middelen vrijgemaakt om de zorgcapaciteit binnen de samenwerkingsverbanden te vergroten. WSNS+ richt zich zowel op de basisscholen als op de scholen voor speciaal basisonderwijs.

De Wet op de Expertise Centra

Sinds 1998 zijn de scholen voor lichamelijk, zintuiglijk, verstandelijk gehandicapte leerlingen en ernstig gedragsgestoorde leerlingen ondergebracht in de Wet op de Expertise Centra (WEC). Onder het afgeslankte (voortgezet) speciaal onderwijs vallen nu alleen nog leerlingen met een zware handicap, beperking of stoornis.

Doel van de WEC is het bevorderen van de integratie van leerlingen met een handicap of stoornis in het regulier onderwijs, het bieden van meer keuzevrijheid aan ouders door de invoering van de leerlinggebonden financiering en het concentreren van de deskundigheid van het speciaal onderwijs in expertisecentra. Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn daartoe onderverdeeld in vier clusters.

Cluster 1 omvat scholen voor blinde of slechtziende kinderen. 590 leerlingen zitten in dit cluster. Het tweede cluster, met zo'n 5.000 leerlingen, bestaat uit scholen voor doven en slechthorenden en voor leerlingen met ernstige spraakproblemen. In het derde cluster bevinden zich de scholen voor leerlingen met een ernstige lichamelijke of een verstandelijke handicap en voor zeer moeilijk lerende kinderen, langdurig zieken, of meervoudig gehandicapte kinderen. Cluster 3 omvat zo'n 10.000 leerlingen. Het grootste cluster heeft momenteel ongeveer 31.000 leerlingen. Dit vierde cluster wordt gevormd door scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen, scholen voor kinderen die langdurig psychisch ziek zijn en scholen verbonden aan pedologische instituten voor leerlingen met gedragsstoornissen en/of psychiatrische problematiek.

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs uit één cluster vormen binnen een regio een regionaal expertisecentrum (REC). Het REC bundelt de expertise van scholen uit het cluster. Over het hele land zijn REC's opgericht, zodat per cluster een landelijk dekkend netwerk is ontstaan.

Vóór het inwerking treden van de WEC beoordeelden scholen voor speciaal onderwijs zelf of een leerling werd toegelaten. Iedere school hanteerde daarvoor zijn eigen criteria. Nu doet een onafhankelijke Commissie Indicatiestelling (CvI) dat. Ieder REC beschikt over een CvI. Op basis van landelijke criteria bepaalt het CvI of een leerling voor speciaal onderwijs in een cluster in aanmerking komt. Niet de school, maar ouders vragen de indicatie aan. Het REC helpt ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling. Voor de indicatieaanvraag moeten ouders medische gegevens, een onderwijskundig rapport, indien nodig een psychologisch onderzoek en informatie over de zorg die het kind al krijgt overleggen. Om de twee jaar vindt een verplichte herindicatie plaats. De Landelijke Commissie Toepassing Indicatiestellingen (LCTI) controleert of de indicatiestelling juist verloopt.

Resultaten van de WEC

Sinds hun oprichting zijn de REC's voornamelijk bezig geweest met hun bestuurlijke vormgeving en niet met de inhoudelijke verbetering van het onderwijs. Alle REC's beslaan een verschillende regio. In cluster 2 zijn er vier REC's, in cluster 3 zestien, in cluster 4 zijn er dertien. (Cluster 1 heeft een aparte positie en kent geen REC's). Ze hebben een verschillend aantal scholen, beslaan soms meerdere provincies en overlappen een groot aantal samenwerkingsverbanden WSNS. Zo heeft de invoering van de WEC heeft tot nieuwe schotten en verkokering tussen de schooltypen geleid.

De CvI's hebben tot een omvangrijke 'bureaucratie van indicatiestelling' geleid. De procedures voor indicatiestelling zijn omslachtig en tijdrovend. Er zijn stapels formulieren nodig om het dossier te completeren: lijvige onderwijskundige rapporten, dure aanvullende onderzoeken, ingewikkelde vragenlijsten. Het kost veel tijd en menskracht om het dossier compleet te maken. Dat gaat op de scholen voor speciaal onderwijs vaak ten koste van de behandeling van kinderen. Scholen melden door de omslachtige procedures voortdurend met de financiering in de knel te komen.

Soms duurt de procedure zo lang dat bij afronding het diagnostisch onderzoek alweer verouderd is en de hele procedure overnieuw moet. De verplichte herindicatie om de twee jaar is bedoeld om te kijken of een leerling alweer geschikt is voor het regulier onderwijs. De herindicatie kost handenvol tijd en geld en wekt veel frustratie – alsof een kind met Down-syndroom na twee jaar 'genezen' kan zijn.

CvI's zien nooit een kind in het echt. Zij indiceren leerlingen op basis van schriftelijke rapportages. De vastgestelde criteria van stoornissen en beperkingen zijn vooral medisch bepaald en gaan niet in op de specifieke onderwijsbehoeften van een leerling. De strikte indicatiecriteria zijn vooral bedoeld om op macroniveau de kosten in de hand te houden. Afgezien van de vraag of het ooit zal lukken een sluitend systeem van criteria op te stellen, laten kinderen zich vaak slecht opdelen in indicaties. Ze worden er eerder door *gelabeld* en gestigmatiseerd. Met name kinderen met een handicap of gedragsprobleem die een te hoog IQ hebben voor indicatie vallen tussen wal en schip. Ernstige gedragsproblemen blijken ook moeilijk in criteria te vatten. Ook leerlingen met zeer ernstige dyslexie vallen niet onder de indicatie, terwijl zij wel degelijk grote leerproblemen ondervinden. Door de landelijke criteriastelling zijn er veel kinderen die onterecht niet geïndiceerd worden. Zij vallen tussen wal en schip van de CvI's.

'VVE, Onderwijsachterstandenbeleid enz. heeft wel prioriteit in het gesproken woord, maar als het op financiering aankomt, komen eerst de JSF, de Betuwelijn en andere prestigieuze projecten. Onderwijsachterstanden en aanverwante problemen komen ver daarna. Het is de harde sector tegenover de zachte sector.' (Een bestuurder van een samenwerkingsverband).

Als een kind door het CvI is afgewezen, vervalt automatisch de indicatie van het PCL in het kader van WSNS. Daarmee verspeelt een kind ook de ambulante begeleiding in het regulier onderwijs.

Er zijn gelukkig ook pluspunten. De coördinatie van ambulante begeleiding, de samenwerking met het regulier onderwijs en de inrichting van de infrastructuur zijn bij de meeste REC's goed geregeld. Sommige REC's

zijn zeer initiatiefrijk en bevorderen de samenwerking tussen scholen en organisaties als de jeugdzorg. De jeugdzorg wordt langzaam steeds meer in de school gehaald. Scholen uit cluster 3 werken in projecten samen met Kinderdagcentra, waar zeer zwaar gehandicapte kinderen verblijven die voorheen geen onderwijs kregen. Door het combineren van het 'Rugzakje' met een persoonsgebonden budget uit de gezondheidszorg kunnen leerlingen vaak net die extra zorg krijgen die nodig is.

Of ouders en scholen tevreden zijn over het REC wisselt sterk. De ondersteuningsfunctie naar ouders en naar reguliere scholen komt nog te weinig uit de verf. Dat de REC's ook een informatiefunctie vervullen, is vaak onbekend.

Hét speciaal onderwijs bestaat niet. Het speciaal onderwijs in de verschillende clusters kent geheel verschillende culturen en ook verschillende belangen. Ook regionaal zijn de verschillen groot. Het speciaal onderwijs kent ook niet een traditie van gezamenlijke belangenvertegenwoordiging.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft zich verenigd in de WEC-raad. Deze vertegenwoordigt het(voortgezet) speciaal onderwijs en is spreekbuis naar het ministerie toe. De WEC-raad bestaat nog niet zo lang en heeft zich nog niet een positie verworven vergelijkbaar met andere overkoepelende raden uit het onderwijs.

Leerlinggebonden Financiering (LGF)

Op 1 augustus 2003 is de LGF ingevoerd. Doel van de LGF is om ouders meer keuzevrijheid te bieden en de integratie van leerlingen met een handicap of stoornis in het regulier onderwijs te bevorderen.

Door een zorgleerling een eigen budget, het 'Rugzakje', mee te geven, wordt het makkelijker voor ouders om hun kind in het regulier onderwijs geplaatst te krijgen. Het 'Rugzakje' bevat extra formatie-uren die de school naar eigen inzicht kan inzetten, en geld voor extra lesmaterialen. Een deel van het budget moet verplicht worden ingezet om ambulante begeleiding in te kopen bij een REC. Na 2006 kunnen scholen de ambulante begeleiding ook elders inkopen.

Met het bedrag voor formatie-uitbreiding kan een klassenassistent, een extra leerkracht of een remedial teacher worden ingehuurd ($\pm 3,5$ uur per week per kind). Het bedrag bestemd voor ambulante begeleiding kan zowel ingezet worden voor de leerkracht als voor de leerling (± 3 uur per week per kind). Het extra geld voor lesmaterialen bedraagt ongeveer € 1.150 per kind per jaar.

Een moeder van een ZMOK-kind vertelt: '...ik heb zelfs de onderwijsinspectie gebeld. De heer van de inspectie gaf mij zelfs een bizar telefonisch advies: "U moet met uw dochter op de deurmat van de directeur blijven staan, desnoods met een dubbelloops geweer."

Terwijl het WSNS-beleid zich vooral richtte op leerlingen van de voormalige lom- en mlk-scholen, wilden ouders van kinderen met bijvoorbeeld het Downsyndroom of met visuele of auditieve handicaps hun kinderen ook graag naar het regulier onderwijs laten gaan. Het leerlinggebonden budget maakt het aannemen van kinderen met

dergelijke handicaps aantrekkelijker, want de reguliere school kan extra zorg inkopen en er zijn 'extra handen in de klas'. Vooral de ouderverenigingen hebben zich enorm ingespannen om de LGF ingevoerd te krijgen.

De Commissie voor de Indicatiestelling bepaalt of een kind in aanmerking komt voor leerlinggebonden financiering. De indicatiestelling wordt voor alle kinderen met een 'Rugzakje' om de twee jaar herhaald.

Als een leerling is geïndiceerd, kunnen ouders kiezen of ze hun kind met een 'Rugzakje' bij een reguliere school aanmelden of dat ze hun kind naar het speciaal onderwijs sturen. Niet alle reguliere scholen zijn bereid een leerling met een 'Rugzakje' toe te laten. Scholen kunnen gemotiveerd weigeren een leerling met 'Rugzakje' op te nemen.

De LGF is nog maar pas ingevoerd. Na een jaar werking zijn zo'n 7500 'Rugzakjes' toegekend. De Commissies voor Indicatiestelling kampen met een forse 'aanvraagdruk'. Gemiddeld negen van de tien binnengekomen aanvragen worden toegewezen. In de toekomst zullen steeds meer zeer moeilijk lerende kinderen en kinderen met het Down-syndroom met een 'Rugzakje' rechtstreeks naar het regulier onderwijs gaan. Er zullen ook extra kinderen uit kinderdagcentra instromen omdat er geen IQ-ondergrens aan de indicatiecriteria is gesteld. De LGF biedt een mogelijke uitweg voor de worsteling van vele reguliere scholen met leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Het aantal aanvragen voor een 'Rugzakje' voor leerlingen met gedragsproblemen in het regulier basisonderwijs zal naar verwachting sterk toenemen.

Omdat de LGF nog jong is, is het te vroeg voor een definitief oordeel. Maar nu al doemen enkele knelpunten en problemen op.

In de praktijk valt de keuzevrijheid van ouders om te kiezen voor het speciaal of regulier onderwijs tegen. De keuzevrijheid van ouders stuit op het plaatsingsbeleid van scholen.

Er zijn scholen die niet staan te springen om een leerling die veel extra zorg en begeleiding nodig heeft toe te laten. Toelating van een kind met een handicap heeft een grote impact op een school. Een leerkracht krijgt ineens een kind in de klas dat veel extra aandacht en zorg nodig heeft. Veel leerkrachten schrikken daarvoor terug: ze hebben al genoeg probleemkinderen in de klas. Vaak ontbreekt het hen aan kennis om met een gehandicapte leerling om te gaan. Daarom willen scholen het liefst leerlingen met een 'Rugzakje' die niet al te veel extra werk of begeleiding kosten.

Ook scholen die het wel als hun taak zien om moeilijke leerlingen op te nemen, kunnen in de problemen komen. Ze worden immers steeds meer afgerekend op output en zorgleerlingen kunnen de resultaten van een school omlaag halen. Er zijn signalen van selectie aan de poort, waarbij scholen leerlingen die de scores van de school naar beneden kunnen brengen, buiten de deur proberen te houden.

Soms vinden scholen dat de wens van ouders om een bepaalde leerling in het regulier onderwijs op te nemen niet realistisch is. Zij vinden dat specifieke zorg om specifieke deskundigheid vraagt. Zij wijzen er dan op dat in het speciaal onderwijs meer kennis, tijd en aandacht is voor deze leerling met specifieke beperking.

'De directrice van de school waarop we ons kind wilden aanmelden, wist ons te vertellen dat in onze woonplaats de basisschooldirecteuren met elkaar hebben afgesproken dat ze kinderen met een indicatie voor cluster 3 niet aannemen'.

Er zijn ook scholen die het gewoonweg weigeren om een leerling met een 'Rugzakje' een plaats te bieden. Er zijn aanwijzingen dat sommige scholen afspreken een bepaalde leerling of leerlingen met een bepaalde handicap niet toe te laten.

Als een kind al op het regulier onderwijs zit, blijft het daar meestal na indicatie voor een 'Rugzakje' zitten. Dat geldt voor ongeveer 50% van gevallen. Ongeveer 40% van de

ouders moet twee tot vier scholen aflopen om hun geïndiceerd kind geplaatst te krijgen. Ouders hebben vaak het gevoel dat ze moeten 'shoppen' met hun kind of strijd moeten leveren om hun kind geplaatst te krijgen. Schrijnend zijn de gevallen van ouders die wanhopig strijden om hun kind geplaatst te krijgen en overal nul op rekest krijgen.

De LGF-route wordt zowel door ouders als door scholen strategisch gebruikt. Ouders van een kind met problemen op school willen een 'Rugzakje' en liefst een met veel geld er in, want dan kan hun kind op dezelfde school blijven. Als een kind dan toch op school moet blijven, heeft de school het liefst dat de leerlingen in z'n 'Rugzakje' extra geld en begeleiding meebrengt. Ouders en scholen hebben er dus belang bij dat kinderen in het LGF- en niet in het WSNS-model terecht komen.

Ouders moeten zelf het initiatief nemen om een 'Rugzakje' aan te vragen. De hoge muur van ingewikkelde protocollen en formulieren van de CvI hebben het rugzakje tot een elitaire aangelegenheid gemaakt. Niet iedereen beschikt over voldoende capaciteiten en uithoudingsvermogen om zich door de papieren rompslomp heen te worstelen. Mondige ouders uit hogere milieus lukt het vaak wel om een 'Rugzakje' te bemachtigen. Ze zijn vaak beter geïnformeerd en komen meer voor hun rechten op. Laagopgeleide ouders is dat vaak niet gegeven. Er zijn ook ouders die weigeren om een indicatie voor hun kind aan te vragen. Zij willen niet dat hun kind dat 'etiket' krijgt, omdat ze bang zijn als falende ouders te worden bestempeld. Daarbij komt dat er ook culturele verschillen zijn. Ouders uit culturele minderheden zijn vaak minder bereid openlijk toe te geven dat hun kind gehandicapt is. Al met al doemt een tweedeling in het gebruik van de LGF op.

Grenzen aan de WSNS

De PvdA vindt dat alle kinderen recht hebben op het onderwijs dat bij hen past en dat is toegesneden op hun specifieke onderwijs- of zorgbehoeften. Géén kind tussen wal

en schip! In de praktijk zijn er nog teveel kinderen die niet de extra zorg en begeleiding krijgen die ze nodig hebben.

Ondanks WSNS zijn het regulier en speciaal onderwijs nog steeds twee gescheiden systemen die met de ruggen naar elkaar staan. De PvdA vindt dat speciale onderwijsvoorzieningen en zorg zoveel mogelijk binnen het regulier onderwijs gehaald moeten worden. Het systeem moet zo zijn ingericht dat de leerkrachten van een reguliere school zich verantwoordelijk voelen voor een leerling met speciale onderwijs- of zorgbehoeften. De leerkrachten in het regulier onderwijs spelen daarbij een cruciale rol. Als een leerkracht 'ervoor wil gaan' is de kans groot dat een leerling met extra zorg en begeleiding in het regulier onderwijs kan blijven. We zien dat steeds meer leerkrachten zich het belang van gedifferentieerd pedagogisch en didactisch handelen realiseren. Leerkrachten moeten in staat zijn het onderwijs te laten aansluiten op het leertempo en leerniveau van de individuele leerling met al zijn mogelijkheden en beperkingen. Dat vraagt behoorlijk wat van leerkrachten, teams en scholen.

Daarom moeten we ook accepteren dat er grenzen aan WSNS zijn. Er zijn grenzen aan het vermogen van individuele leerkrachten om kinderen met ernstige problemen op te vangen en toegesneden onderwijs aan te bieden. Er zijn ook grenzen aan het vermogen van lerarenteams en scholen om kinderen met dergelijke problemen op te vangen en goed onderwijs te geven. Dat kan niet bij wet worden afgedwongen.

We moeten daarom accepteren dat er altijd leerlingen zullen zijn die de spankracht van leerkrachten en de school te boven gaan en waarbij het niet lukt de verantwoordelijkheid om goed onderwijs te geven waar te maken. Die leerlingen moeten zo snel mogelijk kunnen profiteren van de speciale voorzieningen van het speciaal onderwijs.

Bij de aanvang van het WSNS-beleid werd ervan uitgegaan dat voor 3,8% van het aantal leerlingen een zorgbudget beschikbaar gesteld moest worden. Inmiddels is dit zorgbudget opgehoogd tot 5% van het aantal leerlingen. De omvang van de populatie zorgleerlingen in regulier en speciaal basisonderwijs is momenteel echter fors hoger dan de genoemde 5% van de totale leerlingenpopulatie. De Algemene Rekenkamer stelt dit percentage zelfs op 25%. In ieder geval is er de afgelopen jaren een forse stijging van het aantal zorgleerlingen opgetreden.

De afgelopen jaren zijn leerproblemen als dyslexie en gedragsproblemen als ADHD en aan autisme verwante stoornissen als PDD-NOS benoemd. De kern van het probleem waarop WSNS stuit wordt gevormd door gedragsproblemen in combinatie met maatschappelijke of thuisgerelateerde problematiek. Dat geeft grote verschillen tussen

de werkelijkheid van plattelandsscholen en scholen in de grote stad waar de maatschappelijke verschillen veel sterker spelen. Een ander nieuw probleemgebied wordt gevormd door leerlingen met een hoge intelligentie. Het regulier onderwijs dat gericht is op het gemiddelde leidt er vaak toe dat deze groep kinderen ook buiten de boot valt. Te weinig wordt stil gestaan wat de instroom van al deze leerlingen met andere problemen voor WSNS betekent.

Regulier en speciaal onderwijs moeten meer met elkaar samenwerken en waar mogelijk in elkaar overvloeien. Dat betekent dat er ruimte moet komen voor de creativiteit en oplossingen die vanuit het werkveld en vanuit ouders worden aangedragen. Dat betekent ook dat regionale verschillen niet alleen geaccepteerd moeten worden, maar juist verwelkomd als blijk van initiatief en verantwoordelijkheid.

De samenwerkingsverbanden WSNS zijn in de meeste gevallen van bovenopgelegde bestuurlijke constructies. Nog te weinig samenwerkingsverbanden functioneren als daadwerkelijke netwerken waarin professionals, managers en bestuurders met elkaar samenwerken en gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat ieder kind het onderwijs krijgt wat bij hem of haar past. Uit angst voor het verlies van hun identiteit is de bereidheid tot samenwerking tussen katholieke en protestantse scholen soms ver te zoeken.

Kwaliteitsslag speciaal onderwijs

Sinds de opsplitsing van speciaal onderwijs in verschillende wetten (WPO, WVO, WEC) is de focus van de overheid voortdurend gericht op het regulier onderwijs. Er is allerlei wetgeving voor onderwijs, waarin geen rekening wordt gehouden met speciaal onderwijs. Weliswaar is er halverwege WSNS aandacht gekomen voor kwaliteitsverbetering van het speciaal onderwijs, maar deze kwaliteitsverbetering wordt minder serieus genomen. Voor speciaal onderwijs zijn al geruime tijd kerndoelen ontwikkeld, maar deze liggen te wachten in een la bij het Ministerie van Onderwijs om besproken te worden. Speciaal onderwijs dreigt steeds verder naar de rand te verdwijnen.

De PvdA constateert dat het (voortgezet) speciaal onderwijs vallend onder de WEC geleidelijk aan bezig is met een kwaliteitsslag. Onderdeel daarvan vormt het verwerven van een duidelijke positie in het onderwijsveld en openheid naar de buitenwereld. Als sluitstuk van deze professionaliseringslag dient de WEC-Raad gestimuleerd te worden om als platform en woordvoerder van dit gespecialiseerde onderwijsveld op te treden.

Wachttijden

'Onze zoon hebben we in januari (2003) opgegeven voor cluster 4 onderwijs, omdat het op school steeds minder goed ging en de school geen stappen ondernam om hulp te vragen aan het speciaal onderwijs. In februari werd hij van school gestuurd. Bijna alle papieren voor de indicatieaanvraag waren binnen, op één na. Het ging om een uitgebreid psychiatrisch rapport dat helaas één jaar te oud was en dus geactualiseerd moest worden. Voor dit rapport was onze zoon negen weken opgenomen geweest, bijna voor niets. Het herschreven rapport liet 5 maanden op zich wachten en betrof uiteindelijk een half A-4tje. Half juni startte het CvI eindelijk met het onderzoek. Normaal duurt dat 8 weken, maar door de vele aanvragen zal de uitspraak niet voor 31 september komen. Als de uitslag positief is, moet hij nog worden aangemeld op een school. Maar wat te doen als hij wordt afgewezen? Inmiddels zijn we dan al bijna een jaar verder en zit onze zoon nog steeds thuis.

Iedere kind heeft recht op passend onderwijs. Er is echter een groot verschil tussen de papieren werkelijkheid en de realiteit. Er zijn wettelijke termijnen waarbinnen een kind een indicatiestelling kan krijgen en in aanmerking kan komen voor speciale voorzieningen ofwel in het regulier onderwijs ofwel in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In de praktijk werkt het anders. Er zijn nog steeds veel kinderen voor wie de procedure meer dan een half jaar tot één jaar in beslag neemt. In die tussentijd blijft het kind op de school waar het niet de benodigde

ondersteuning kan krijgen, of in het ergste geval verblijft het kind thuis. Dat heeft enerzijds te maken met de bureaucratische regelgeving en indicatiestelling en anderzijds met capaciteitsproblemen in speciaal onderwijs. Van meerdere scholen is bekend dat het aantal aanvragen voor plaatsing het aantal beschikbare plaatsen overstijgt.

Versterking positie ouders

De LGF functioneert nog maar zeer kort. Daarom is het te vroeg eenduidige conclusies te trekken. In ieder geval kan geconstateerd worden dat het initiatief bij de ouders wordt gelegd. De praktijk laat zien dat slechts een klein deel – vaak hoogopgeleid – van de ouders daar gebruik van maakt. Voor een groot deel van de ouders is de LGF vaak niet meer dan een papieren recht. De PvdA constateert nu reeds een tweedeling in het gebruik van deze voorziening. De PvdA is van mening dat niet alleen ouders de gelegenheid moeten hebben om een indicatie aan te vragen. Ook de school zou de mogelijkheid moeten hebben om een indicatie voor een kind aan te vragen.

Het is voor ouders wrang om te merken dat hun kind bij instanties niet meer dan een dossiernummer is. Uit dossiers komt de dagelijkse werkelijkheid van het kind en van de ouders niet altijd duidelijk naar voren. Ouders willen bovendien voor voorlichting

niet altijd verwezen worden naar websites. Voorlichting via persoonlijke contacten kan voor ouders heel belangrijk zijn.

Ondanks vijftien jaar WSNS, zeven jaar WEC en anderhalf jaar LGF krijgen nog teveel kinderen krijgen niet de extra zorg en begeleiding waar ze recht op hebben. Er kan en moet nog veel verbeterd worden. De PvdA wil zich inzetten dat géén kind tussen wal en schip raakt.

Colofon

Tekst: Angelien Eijsink, Maureen Limpens, Jan Nekkers

Reacties op dit manifest zijn van harte welkom. Zij kunnen per post worden gericht aan PvdA afdeling Voorlichting, Postbus 20018 2500 EA Den Haag (onder vermelding van zorgleerlingen). Ook kunt u bellen naar 070 – 3183025.

Voor meer informatie kunt u terecht bij de woordvoerder speciaal onderwijs
Angelien Eijsink: a.eijsink@tweedekamer.nl