



Koersen op het kind

Groeistuipen in het speciaal onderwijs

Koersen op het kind

Groeuistuipen in het speciaal onderwijs

Den Haag, januari 2007

Voorwoord

Aan drie jaar fascinerend en dankbaar werk komt met dit advies een einde. In opdracht van het kabinet heb ik samen met velen mogen bouwen aan een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid, dat in de komende kabinetsperiode verder gestalte dient te krijgen. 'Stel het kind centraal' is daarbij steeds mijn uitgangspunt bij Operatie Jong geweest. Een motto dat is uitgedragen in de drie voorgaande sturingsadviezen 'Koersen op het kind', 'Kompas voor het kabinet' en 'Diversiteit in het jeugdbeleid' en is overgenomen door het kabinet en vele organisaties, die actief zijn in het jeugdbeleid.

De noodzaak om het kind centraal te stellen is ook zeer nadrukkelijk zichtbaar in het speciaal onderwijs. Jeugdigen verdienen onderwijs dat het beste in ze naar boven haalt, zodat zij met een diploma de arbeidsmarkt kunnen betreden en hun plek in de maatschappij kunnen innemen. Dat geldt ook voor jongeren in het speciaal onderwijs en voor hen is daarvoor extra ondersteuning onontbeerlijk.

Op verzoek van minister Van der Hoeven heb ik dit advies uitgebracht dat er op gericht is de zorg voor leerlingen in het speciaal onderwijs verder te verbeteren. Om tot dit advies te komen heb ik een rondgang gemaakt door het speciaal onderwijs en overal in het land gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle veertien Regionale Expertise Centra (REC's), de WEC-Raad, brancheorganisaties, politici, ambtenaren en ouderorganisaties. Daarbij ben ik diep onder de indruk geraakt van de betrokkenheid en inzet van al mijn gesprekspartners.

Graag wil ik dan ook alle betrokkenen en experts die een bijdrage hebben geleverd aan dit advies van harte bedanken.

Steven van Eijck

Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid

Inhoudsopgave

Voorwoord		5
Samenvatting aanbevelingen		8
1	Kind centraal in het speciaal onderwijs	12
1.1	Het kind centraal	12
1.2	Recht op onderwijs	13
1.3	De leerling gebonden financiering	14
1.4	Verzoek van de minister	14
1.5	Relatie met eerdere sturingsadviezen	15
1.6	Werkwijze	15
1.7	Leeswijzer	16
2	Ontwikkelingen REC	18
2.1	Regionale Expertise Centra	18
2.2	Groei	19
2.3	Groeipijnen	21
3	Aanpak van knelpunten	28
3.1	Uitgangspunten voor verbetering	28
3.2	Aanbevelingen korte termijn	29
3.3	Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg	30
3.4	Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs verbeteren	31
3.5	Realiseren voldoende personele capaciteit	32
3.6	Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling	33
3.7	Verbeteren randvoorwaarden REC's	35

Bijlagen	41
Bijlage 1 Quick scan per Regionaal Expertisecentrum	42
1.1 REC RENN	43
1.2 REC Oost Nederland	44
1.3 REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe	46
1.4 REC Noord-Holland	47
1.5 REC Boven-Amstel	48
1.6 REC Rijndrecht	49
1.7 REC Meander	50
1.8 REC Midden Brabant	50
1.9 REC Vierland	52
1.10 REC Zuid-Limburg	53
1.11 REC Direct	54
1.12 REC Chiron	55
1.13 REC West	56
1.14 REC Flevoland	58
Bijlage 2 Lijst van betrokkenen	59
Bijlage 3 Bronnen	60
Bijlage 4 Regio-indeling clusters 2 en 3 in het speciaal onderwijs	61

Samenvatting aanbevelingen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft mij als Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke rol en positionering van de REC's cluster 4.

Ik heb mijn taak breed opgevat. Er vanuit gaande dat juist in het speciaal onderwijs het kind centraal moet staan, ga ik in op wenselijke veranderingen in het reguliere en speciale onderwijs, zodat de zorg voor kinderen met specifieke handicaps of problemen wordt versterkt. Op grond van gesprekken met vele betrokkenen, analyse van schriftelijke bronnen en persoonlijke observaties zijn 26 aanbevelingen opgesteld.

De eerste aanbeveling heeft het karakter van een algemeen uitgangspunt. Alle aanbevelingen moeten er toe bijdragen dat de leerling centraal staat binnen het speciaal onderwijs. De aanbevelingen 2 tot en met 5 zijn erop gericht op korte termijn de positie van de REC's te versterken. De daarop volgende aanbevelingen zijn gericht op de toekomstige rol en positionering van REC's en het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 1

Stel de leerling centraal. Ga binnen het speciaal onderwijs uit van wat de leerling nodig heeft en pas het aanbod daarop aan.

Aanbeveling 2

Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.

Aanbeveling 3

Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.

Aanbeveling 4

Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

Aanbeveling 5

Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groeiregelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

Aanbeveling 6

Zorg dat elke reguliere school zelf leerlingenzorg biedt en dat gedragsproblemen van leerlingen vroegtijdig worden gesignaleerd. Over de effecten van leerlingenzorg dient verantwoording te worden afgelegd door inzicht te geven in de mate waarin het functioneren van leerlingen wordt verbeterd en onnodige uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

Aanbeveling 7

Formuleer in samenspraak met de ouders een ontwikkelingsplan voor de leerling die extra zorg heeft dat concreet aangeeft wat met de hulp bereikt moet worden.

Aanbeveling 8

Geef meer aandacht aan de wijze waarop leerkrachten (in het regulier onderwijs) omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Begin daarmee op de Pabo en zet dat door in de ambulante begeleiding door het REC.

Aanbeveling 9

Leg, als onderdeel van de zorgplicht van scholen, wettelijk vast dat informatie over probleemgedrag altijd moet worden overgedragen als een leerling van school verandert.

Aanbeveling 10

Het Elektronisch Kind Dossier en de verwijsindex, waarmee informatie over het kind bij elkaar wordt gebracht, moeten worden benut voor het signaleren en het volgen van leerlingen met probleemgedrag.

Aanbeveling 11

Zorg ervoor dat veel meer leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs met een diploma verlaten en hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Het onderwijs en de daarbij behorende diploma's moeten aansluiten bij interesses en vaardigheden van leerlingen. Er moet onder meer met deelkwalificaties gewerkt gaan worden.

Aanbeveling 12

Zorg ervoor dat leerlingen van VSO-scholen praktijkgericht onderwijs bij reguliere scholen kunnen volgen, zo nodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 13

Zorg ervoor dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in Justitiële Jeugdinstellingen verblijven. De bekostiging van de VSO-scholen die dit onderwijs verzorgen moet hiertoe worden aangepast.

Aanbeveling 14

Maak uitbreiding van personele capaciteit mogelijk voor ambulante begeleiding en onderwijs op scholen voor speciaal onderwijs, afhankelijk waar de behoefte aan nieuw personeel het grootst is. Houdt bij de uitbreiding van personele capaciteit ook rekening met de te verwachten groei van allochtone jongeren binnen het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 15

Zorg voor versnelde scholing en opleiding van nieuw personeel voor het speciaal onderwijs. Maak daar afspraken over met de lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 16

Leg wettelijk vast dat scholen in het kader van hun zorgplicht deelnemen aan het overleg over zorgkinderen dat plaatsvindt in een Zorg Advies Team (ZAT). De wethouder jeugd is verantwoordelijk voor het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) en bij het CJG komen alle signalen over het kind bij elkaar, dus ook die van het ZAT.

Aanbeveling 17

Zorg dat door ZAT's gebruik wordt gemaakt van de expertise van de REC's, zodat leerlingen met gedragsproblemen een passend aanbod krijgen. Een passend aanbod kan bestaan uit:

- Kortdurende en langer durende specialistische begeleiding vanuit het REC voor de school en de leerling.
- Extra bekostiging voor de reguliere school om gerichte aanpassingen in het onderwijs aan te brengen (leermiddelen, personeel).
- Tijdelijke plaatsing in een aparte setting van de leerling (vergelijk Rebound, observatieplaatsing).
- Plaatsing op een speciale school.

Aanbeveling 18

Stroomlijn de indicatieregelingen tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg en maak daarbij gebruik van het Kader integraal indiceren dat is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie indicatiestelling'.

Aanbeveling 19

Maak de indicatiestelling zoveel mogelijk handelingsgericht, gebaseerd op wat het kind wel kan, in plaats van wat het kind niet kan.

Aanbeveling 20

Breng het toezicht op de indicatiestelling onder bij de Inspectie van het Onderwijs.

Aanbeveling 21

Pas de financiering van de speciale leerlingenzorg aan vanuit de volgende uitgangspunten:

- Geef helderheid vooraf over beschikbare middelen; geef ruimte voor een flexibele en efficiënte inzet van deze middelen.
- Voorkom elementen die strategisch gedrag veroorzaken.
- Voorkom al te grote herverdeel-effecten door te vertrekken vanuit de bestaande financieringsregelingen.
- Integreer de huidige project- en aanvullende financieringen in de reguliere bekostiging.

Aanbeveling 22

De WEC-Raad dient zodanig gepositioneerd te worden, dat de REC's sterker worden ondersteund. Met het oog hierop dient de WEC-Raad informatie-uitwisseling tussen REC's te bevorderen.

Aanbeveling 23

Doorbreek de scheiding tussen de verschillende clusters binnen het speciaal onderwijs. Leg de taken voor de clusters 2 t/m 4 bij één REC per regio neer, breng de ambulante begeleiders voor de verschillende clusters in één dienst onder en zorg voor één loket voor scholen, ouders en kinderen.

Pas hier op de regio-indeling van REC's 1, 2, 3 en 4 aan, zodat er één regionale indeling ontstaat.

Aanbeveling 24

Geef het Integraal Toezicht Jeugd de opdracht om de resultaten van deze specifieke zorg te volgen en daarover te rapporteren aan de minister Jeugd. Belangrijke indicatoren zijn: verbeteren functioneren van leerlingen die ambulante begeleiding krijgen, beperken uitstroom naar scholen voor speciaal onderwijs en vergroten aantal leerlingen dat speciaal onderwijs met een diploma verlaat.

Aanbeveling 25

Benut het toetsingskader van het Integraal Toezicht Jeugd voor evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van is.

Aanbeveling 26

Stel extra financiële middelen beschikbaar voor:

- Opvang van de verdere groei van het aantal leerlingen.
- Structureel maken groeiregeling.
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding.
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden.
- Impuls regionale samenwerking.

De totale kosten hiervan worden voor 2007 op 207 miljoen euro geraamd. Voor de daarop volgende 4 jaar liggen de kosten in dezelfde orde van grootte.

1 Kind centraal in het speciaal onderwijs

1.1 Het kind centraal

Het kind staat centraal in het jeugdbeleid en dus ook in het onderwijsbeleid. Dit is ook voor dit sturingsadvies het uitgangspunt. Het lijkt een open deur, maar kan niet vaak genoeg benadrukt worden. Voorkomen moet worden dat belangen van organisaties of overheden meer bepalend zijn dan de belangen van het kind zelf. Voor de kinderen en hun ouders, waarover dit advies gaat, verdient dat uitgangspunt bijzondere aandacht. Met sommige kinderen is iets mis. Ze zijn doof, blind, autistisch of ze zijn echt zeer moeilijk opvoedbaar door allerlei oorzaken. We moeten die kinderen en hun ouders als maatschappij en als overheid extra steun geven om het goede uit die kinderen naar boven te halen. Wat mij is opgevallen is dat we in Nederland vooral indiceren op wat een kind niet kan. Dat moet afgelopen zijn. Het uitgangspunt moet zijn wat we nog wel kunnen bereiken en welke hulp daarvoor nodig is. Opnieuw heb ik voorts moeten constateren dat belangrijke informatie over deze kinderen niet automatisch meegaat, als het kind van school wisselt of andere hulpverleners betrokken worden. Daardoor raakt een kind soms letterlijk en figuurlijk uit beeld. Dankzij het door het kabinet overnemen van eerdere sturingsadviezen is het in de nabije toekomst mogelijk ook deze bijzondere kinderen veel beter te blijven volgen. Voor kind en ouder moet de overheid streven naar het werken vanuit één loket, het wegnemen van belemmeringen en het zo goed mogelijk faciliteren van de steun, die nodig is tijdens de gehele levensloop.

Het centraal stellen van het kind in het jeugdbeleid betekent dus dat ook de inrichting van de voorzieningen (de structuur) en hun aanbod de levensloop van het kind volgen.

Jeugdbeleid is pas effectief als het voor het kind positieve resultaten oplevert. Dit is de meetlat voor het jeugdbeleid.

'Je kunt je afvragen of het belang van het kind wel altijd centraal staat. Allerlei belangen worden naar voren gebracht en omtrekkende bewegingen gemaakt. Bij sommige grote schoolbesturen gaat het ook om het behouden van autonomie en zij willen daarom niet samenwerken met de REC's.'

Kinderen groeien op tot volwassenen. Een kind heeft recht op een goede ondersteuning bij zijn ontwikkeling tot volwassenheid, probleemloos of niet. Voor de toekomst is het van belang dat kinderen gezond blijven, zich in alle opzichten goed kunnen ontwikkelen en actief worden betrokken bij de samenleving, in sociaal, economisch en politiek opzicht. Om dit te bereiken, verdienen kinderen kansen en ondersteuning. Het jeugdbeleid moet erop gericht zijn kinderen dit perspectief te bieden. Zo zijn een baan, een inkomen en een woning wensen van kinderen voor de toekomst. Het jeugdbeleid moet het voor alle kinderen mogelijk maken om deze wensen te kunnen verwezenlijken. Om uitval te voorkomen is voor een deel van de kinderen iets extra's nodig.



1.2 Recht op onderwijs

Zo hebben alle kinderen recht op onderwijs. Dit recht stelt kinderen in staat om optimaal in de samenleving te participeren en goede vooruitzichten op de arbeidsmarkt te verwerven. Het onderwijs moet aansluiten op de talenten van het kind. In sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind' is al aangegeven dat er voor een deel van de kinderen speciaal onderwijs moet zijn.

Kinderen met specifieke handicaps, leer- of gedragsproblemen verdienen een goede kans op het bereiken van een diploma, baan en inkomen.

Opgroeien en leren in de eigen omgeving is prettig voor een kind, dichtbij huis en vrienden. In de vertrouwde omgeving leert het kind omgaan met de verwachtingen en de obstakels in de samenleving. Het kind ontwikkelt op deze manier vanuit veiligheid en vertrouwdheid weerstand en creativiteit. In het contact met andere kinderen of volwassenen wordt het kind uitgedaagd om met de problemen om te gaan en op te lossen. De kinderen met handicaps of specifieke problemen hebben extra aandacht nodig, liefst binnen het reguliere onderwijs, op de school in de buurt. En als het echt niet anders kan, moeten deze kinderen onderwijs kunnen volgen in speciaal voor hen bestemde scholen.

Het reguliere onderwijs heeft daarmee de verplichting om de zorgcapaciteit in de school te versterken, zodat ook aan kinderen met handicaps of problemen perspectief op een diploma kan worden geboden. De insteek in het jeugdbeleid moet zijn om kinderen zo lang als mogelijk in het reguliere onderwijs een passende plek te geven. Vanuit het belang van de kinderen gezien is dit het beste. Ook voor de kinderen zonder handicap of probleem, omdat zij leren omgaan met verschillen in de klas en deze verschillen als normaal leren beschouwen.

'Falen van het reguliere onderwijs moet niet worden beloond met extra geld. Scholen die het goed doen voor zorgleerlingen moeten extra financiering krijgen. Nu worden scholen met een goede zorgstructuur gestraft omdat ze geen rugzakje krijgen.'

1.3 De leerling gebonden financiering

Om ervoor te zorgen dat kinderen zo lang als mogelijk in het reguliere onderwijs terecht kunnen, is de leerling gebonden financiering ingevoerd. Op 1 augustus 2003 is de wettelijke regeling van de Leerling Gebonden Financiering in werking getreden.

Deze wetgeving regelt dat ouders zelf kunnen kiezen of ze hun kind met een handicap naar het reguliere onderwijs of het speciaal onderwijs laten gaan. Het geld (de 'rugzak') gaat met de leerling mee. Op het moment dat de ouders voor een reguliere school kiezen, krijgt deze school haar gelddeel en het samenwerkingsverband binnen het speciaal onderwijs in die regio (het REC) krijgt geld om ambulante begeleiding te bieden.

De invoering van het rugzakje heeft de bereikbaarheid van extra begeleiding voor kinderen met ernstige gedragsproblemen in het reguliere onderwijs vergroot.

1.4 Verzoek van de minister

In de afgelopen jaren is de vraag naar ambulante begeleiding en plaatsing in het speciaal onderwijs fors gegroeid. Deze groei vindt vooral plaats in cluster 4 van het speciaal onderwijs (ernstige gedrags- of psychiatrische problematiek).

De groeiende vraag heeft daar tot gevolg gehad dat er wachtlijsten zijn ontstaan, voor de indicatiestelling, de inzet van ambulante begeleiding en plaatsing op scholen voor speciaal onderwijs. Dit is ook aan de orde gesteld door de Tweede Kamer.

In antwoord op Tweede Kamervragen heeft de Minister van Onderwijs aangegeven expliciet te kijken naar de achtergrond van de wachtlijsten en het functioneren van de Regionale Expertise Centra (REC). Deze centra hebben de taak om de indicatiestelling te organiseren en de ambulante begeleiding te coördineren.

De Minister heeft mij als Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid verzocht om in een kort tijdsbestek tot een advies te komen over de REC's. Daarbij zijn twee vraagstellingen meegegeven:

1. Maak een korte analyse (quick scan) van de problematiek bij de REC's en draag oplossingen aan.
Deze oplossingen moeten op de korte termijn effect hebben.
2. Adviseer over de wenselijke rol en positionering van de REC's cluster 4 naar de toekomst toe.

Dit advies beantwoordt beide vraagstellingen. Daarbij heb ik gekozen voor een positieve en op de toekomst gerichte insteek. De nadruk heb ik gelegd op advisering over de toekomstige positie van de REC's. Deze tweede vraagstelling heb ik breed opgevat. Dit advies richt zich derhalve niet alleen op de REC's. Er wordt ook ingegaan op de wenselijke veranderingen in het reguliere en speciale onderwijs zodat de zorg voor kinderen met specifieke handicaps of problemen wordt versterkt.

De beantwoording van de eerste vraagstelling vindt plaats in bijlage 1.

In dit advies wordt de aandacht vooral gericht op de gewenste verbeteringen voor het kind en de ouders, niet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren of de belangen van de bestaande organisaties. Het sturingsadvies

beoogt een verschuiving in cluster 4 van het speciaal onderwijs tot stand te brengen, van een nu vaak nog door het aanbod bepaalde koers naar een meer vraag- en resultaatgerichte werkwijze.

1.5 Relatie met eerdere sturingsadviezen

Ook in dit sturingsadvies staat het kind centraal. De uitgangspunten die voor de eerdere sturingsadviezen leidend zijn geweest, heb ik ook hier toegepast:

- Bundeling van taken
- Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
- Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
- Horizontale verantwoording
- Optimale besteding van financiële middelen
- Voortborduren op bepaalde reeds in gang gezette ontwikkelingen

Laagdrempeligheid is een voorwaarde voor effectief en preventief jeugdbeleid. Dit heb ik geconstateerd in het sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind'. In het belang van het kind en de ouders moet de toegang tot voorzieningen, zoals de ambulante begeleiding op school of plaatsing in het speciaal onderwijs, gemakkelijk te vinden en te doorlopen zijn. Het kind mag niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Dit belangrijke thema komt ook opnieuw terug in dit advies. De Centra voor jeugd en gezin kunnen hierin ook voor de optimale plaatsing binnen het onderwijs een rol spelen.

'De gescheiden indicatietrajecten is een probleem veroorzaakt door de departementen. Het moet vooral dan ook daar worden opgelost.'

In het sturingsadvies 'Koersen op het kind: Diversiteit in het jeugdbeleid' is mijn aandacht uitgegaan naar de positie van allochtone kinderen in het jeugdbeleid. Zij moeten de kansen krijgen om hun talenten maximaal te ontwikkelen. Om de integratie te bevorderen, is het noodzakelijk dat allochtone kinderen en hun ouders de weg naar jeugdvoorzieningen beter weten te vinden dan nu het geval is. Op dit moment is het bereik van allochtone kinderen met leer- en gedragsproblemen veel te laag. In dit sturingsadvies besteed ik daarom ook expliciet aandacht aan deze problematiek.

Over de relatief geringe deelname van allochtone jongeren: 'Je krijgt niet uitgelegd in de moskee dat jouw kind naar het speciaal onderwijs gaat.'

1.6 Werkwijze

Dit sturingsadvies is gebaseerd op gesprekken met vele betrokken mensen in het werkveld. Ik heb met alle veertien REC's binnen het cluster 4 gesproken. Verder heb ik om tafel gezeten met de WEC-Raad, medewerkers van alle betrokken ministeries, politici, de brancheorganisaties en diverse cliëntorganisaties. Ook heb ik de Inspectie van het Onderwijs geconsulteerd. Zij zijn op dit moment bezig met een onderzoek naar het functioneren van de REC's. Op basis van deze gesprekken, mijn observaties en het raadplegen van beschikbare literatuur en rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, ben ik tot een beantwoording van de vragen van de minister gekomen.

Bovendien hebben deze gesprekken geleid tot citaten en goede voorbeelden die ter ondersteuning van mijn betoog in de tekst in aparte kaders zijn opgenomen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt kort een beschrijving van de REC's gegeven en wordt ingezoomd op de ontwikkelingen in de afgelopen periode. De groei en de daarbij komende knelpunten worden belicht. In hoofdstuk drie volgen de aanbevelingen. Het belang van het kind en de ouders is daarbij steeds het vertrekpunt. In bijlage 1 is de quick scan per REC en mijn advies over de oplossingen op de korte termijn opgenomen.

2 Ontwikkelingen REC

2.1 Regionale Expertise Centra

In de afgelopen jaren is er veel gebeurd binnen het cluster 4 van het speciaal onderwijs. Zo zijn de Regionale Expertise Centra opgericht en is de leerling gebonden financiering (het 'rugzakje') ingevoerd. De sector heeft grote inspanningen geleverd om de leerlingen die extra begeleiding nodig hebben, zo gemakkelijk en snel mogelijk passend onderwijs te bieden.

De Wet op de Expertise Centra is in 2003 ingevoerd. Deze wet regelt onder meer de inrichting van en de toelating tot het speciaal onderwijs.

Het speciaal onderwijs is in vier clusters ingedeeld, te weten:

1. scholen voor visueel gehandicapte kinderen (blind of slechtziend);
2. scholen voor kinderen met gehoorproblemen;
3. scholen voor kinderen met een lichamelijke handicap of verstandelijk leerprobleem (mytyl-, tytyl- en zmlk-onderwijs) en voor kinderen met een chronische ziekte;
4. scholen voor kinderen met ernstige gedrags- of psychiatrische problemen. Hiertoe behoren de scholen voor Zeer moeilijk opvoedbare kinderen (Zmok), de Pedologisch Instituten en de scholen voor langdurig zieke kinderen met een psychiatrische handicap.

De scholen binnen een cluster werken samen in Regionale Expertise Centra (REC). Het is een samenwerkingsverband van de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in een regio. Een REC heeft de volgende taken:

- instandhouding van een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI);
- ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek om indicatiestelling en bij het vormen van een dossier voor de CvI;
- ondersteuning van ouders bij het zoeken van een school als de leerling is geïndiceerd;
- coördinatie van de inzet van de ambulante begeleiding op de reguliere scholen.





Voor cluster 4 bestaan er veertien REC's. De werkgebieden van de REC's verschillen in omvang (zie kaartje op pagina hiernaast). In bijlage 4 zijn de regio's van de clusters 2 en 3 in kaart gebracht.

Legenda REC-regio's cluster 4

REC nummer	REC naam	REC nummer	REC naam
4.1	RENN4	4.18	Chiron
4.3	Oost-Nederland	4.11	Midden Brabant
4.20	Flevoland	4.10	Meander
4.4	't Gooi, Utrecht, West Veluwe	4.9	Rijndrecht
4.13	Vierland	4.19	West
4.17	Direct	4.6	Boven-Amstel
4.16	Zuid-Limburg	4.5	Noord-Holland

2.2 Groei

Onderstaande kerngegevens¹ illustreren de explosieve groei binnen het speciaal onderwijs cluster 4 in de afgelopen jaren:

	2000	2006
Plaatsen speciaal onderwijs	8.690	12.082
Plaatsen voortgezet speciaal onderwijs	7.127	14.348
Ambulante begeleiding basisonderwijs	457	7.268
Ambulante begeleiding voortgezet onderwijs	562	6.133

¹ Voor 2006 zijn vooralsnog alleen voorlopige cijfers beschikbaar.

Sinds 2000 zijn plaatsingen binnen het speciaal onderwijs met bijna 40% gegroeid. In het voortgezet speciaal onderwijs is dit zelfs 50%. Met deze groei is ook de wachtlijst gegroeid. Het aantal leerlingen dat op plaatsing wacht, is de laatste drie jaar bijna verviervoudigd tot 1.130 leerlingen².

Het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding ontvangt binnen het reguliere onderwijs is verhoudingsgewijs nog veel sterker gegroeid. In 2006 krijgen in het basisonderwijs zestien keer zo veel leerlingen begeleiding als in 2000 het geval was. In het voortgezet onderwijs is het aantal elf keer groter. Ambulante begeleiding in het reguliere onderwijs is een succes gebleken. Leerlingen kunnen regulier onderwijs blijven volgen. Door de extra begeleiding nemen de problemen van deze leerlingen in de klas af, waardoor er voor alle leerlingen meer rust in de klas bestaat.

Het grotere bereik van de doelgroep door cluster 4 is mede het gevolg van de totstandkoming van de REC's. Zij hebben ertoe bijgedragen dat er een transparante en eenduidige toeleiding naar het speciaal onderwijs tot stand is gebracht. Er is één loket voor ouders en school gekomen. Dit heeft het grotere bereik van de doelgroep mogelijk gemaakt.

Ook de leerling gebonden financiering (het rugzakje) heeft de vraag naar ambulante begeleiding doen groeien. Hiermee wordt voorzien in een behoefte van kinderen, ouders en leerkrachten binnen het reguliere onderwijs. Uit de gesprekken met de REC's blijkt bovendien dat de leerkrachten door de ambulante begeleiding vaardiger worden in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen.

Dankzij de groei van de rugzakken krijgen kinderen met ernstige gedragsproblemen de kans om binnen het onderwijs te blijven, naar school te gaan en een diploma te halen, dat hen een goede start geeft in de samenleving.

Met verreweg de meeste kinderen gaat het goed in het onderwijs. Een veel kleiner deel ondervindt echter problemen. Zij hebben moeite om de goede aansluiting te vinden bij de samenleving die in complexiteit toeneemt. Hun aantal groeit. Het overheidsbeleid zal daar rekening mee moeten houden. Alleen door deze kinderen extra begeleiding te geven, kunnen zij hun schoolloopbaan met succes voltooien.

Het is reëel om ervan uit te gaan dat de groei nog verder door zal zetten. In de eerste plaats is in de gesprekken met de REC's duidelijk gebleken dat de kinderen van allochtone afkomst nog onvoldoende bereikt worden. De drempel naar het speciaal onderwijs is voor allochtone ouders nog te groot. Ontkenning van de problemen bij hun kinderen en schaamtegevoelens spelen in sterkere mate een rol dan bij autochtone ouders. Bovendien vormen ingewikkelde en langdurige indicatieprocedures voor allochtone ouders vaak een hogere drempel dan voor autochtone ouders.

REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe is er al in geslaagd om deze problematiek te doorbreken en als andere REC's daarin volgen, moet er rekening gehouden worden met een grote groei van de instroom van allochtone jongeren.

² Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, peildatum 16 januari 2006.

Voorbeeld Project Achilles in Venlo

De gemeente Venlo heeft de ambitie om in 2007 het bereik van het aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning voor allochtonen te vergroten naar evenredigheid van het aantal autochtonen.

Het project Achilles is bedoeld voor de jeugd van de gemeente Venlo. Onderdeel van het project zijn de schakelklassen voor autochtone en allochtone leerlingen die een dusdanige achterstand in de Nederlandse taal hebben, dat zij niet met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. De schakelklassen zijn verbonden aan het basisonderwijs en in een aparte groep wordt onderwijs aangeboden dat erop gericht is de achterstand weg te werken. Zodoende kunnen leerlingen daarna weer volledig deelnemen aan het reguliere onderwijs.

Gemeente, provincie en ketenpartners werken samen op het gebied van opvoeding, opgroeien, onderwijs en de arbeidsmarkt.

Een tweede ontwikkeling die de groei versterkt is het beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Onder voortijdig schoolverlaters zijn leerlingen met gedragsproblemen oververtegenwoordigd. Naarmate meer leerlingen in het onderwijs binnen boord gehouden worden, zal dus het aantal leerlingen met gedragsproblemen meegroeien. Juist bij deze jongeren is het van belang te investeren in een goede voorbereiding op hun functioneren in de samenleving. De gedragsproblemen die hun deelname aan het onderwijs bemoeilijken, werken ook door in hun participatie in de samenleving. Zonder extra begeleiding neemt de kans toe dat zij geen plek vinden op de arbeidsmarkt, of in aanraking komen met politie en justitie. Extra investeringen in de onderwijsloopbaan van deze jongeren dienen in deze bredere samenhang bezien te worden. Het rapport 'Kosten en baten van voortijdig schoolverlaters (oktober 2005)' opgesteld onder leiding van prof. In't Veld laat deze samenhang ook duidelijk zien.

In mijn advies wordt uitgegaan van een verdere groei van het aantal leerlingen met gedragsproblemen.

2.3 Groeipijnen

De explosieve groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs brengt logischerwijs ook knelpunten met zich mee. Deze knelpunten hebben betrekking op:

- leerlingenzorg in het reguliere onderwijs;
- resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs;
- personele capaciteit;
- indicatiestelling;
- financieringswijze ambulante begeleiding;
- leerling- en regio-indeling.

Leerlingenzorg in het reguliere onderwijs

Gedragsproblemen komen meestal aan het licht in de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Die scholen beschikken over hulpmogelijkheden van de zorgvoorzieningen binnen de samenwerkingsverbanden WSNS en het Lwoo. De inzet van deze zorgvoorzieningen is niet transparant. Voor de REC's is onduidelijk wat de reguliere scholen zelf gedaan hebben om de gedragsproblematiek op te vangen of wat van hen verwacht mag worden. De huidige indicatiecriteria voor cluster- 4 leggen bovendien een premie op het leveren van ontoereikende zorg binnen het reguliere onderwijs. Wie handelingsverlegenheid aantoont krijgt extra financiering in de vorm van een rugzak of kan de leerling uitplaatsen naar het (v)so. Wie de leerling met eigen zorg binnen boord houdt, krijgt niets extra.

Als gevolg van ontoereikende leerlingenzorg binnen het regulier onderwijs, vindt onnodige uitval en uitstroom naar het speciaal onderwijs plaats.

Over de ondoorzichtige inzet van middelen: 'Het is onduidelijk wat de scholen zelf doen. Er zijn scholen die de zorg alleen op papier hebben geregeld. Er zijn scholen die het rugzakdeel inzetten voor een bankje op het schoolplein omdat 'autistische kinderen daar graag zitten'. Maar te vaak weet niemand waar het budget gebleven is, het verdwijnt in een groot zwart gat.'

Voorbeeld REC Noord-Holland geeft ondersteuning bij behandelingsplannen

REC Noord-Holland speelt een rol bij het ontwikkelen van de behandelingsplannen. Het REC draagt kennis en deskundigheid over door middel van begeleiding aan de scholen.

Er worden een paar maal per jaar behandelingsplannen gemaakt in samenspraak met de ouders, de school en het REC. Door ouders te betrekken bij de behandelingsplannen wordt de hulpvraag beter geïnventariseerd, waarna de behandelingsplannen kunnen worden opgesteld. Wanneer de kinderen in groep 7/8 zitten of op het VO, worden zij mogelijk ook betrokken bij de gesprekken. In het behandelingsplan wordt uitgezet welke problemen er zijn, welke problemen zijn getackeld en welke werkwijzen gecontinueerd zullen worden.

Voorbeeld: Een speciale klas voor autistische kinderen binnen het regulier onderwijs

De Korenaer (REC Chiron) is een school voor Voortgezet Speciaal Onderwijs, bedoeld voor leerlingen van 12 tot 18 jaar. De school behoort tot het Z.M.O.K.-Onderwijs, onderwijs voor Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen met een normale intelligentie. De school heeft binnen het regulier onderwijs een speciale klas 1e klas havo/ VWO voor autistische kinderen. De klas is in augustus 2006 gestart met 9 leerlingen en biedt een nieuwe/extra opvangmogelijkheid voor leerlingen met autisme. Het lokaal van de klas ligt naast het hoofdgebouw en de docenten vanuit het regulier onderwijs geven les aan de leerlingen. Het REC richt zich met name op de deskundigheidsbevordering van de vakdocenten. De ervaringen zijn positief, mensen zijn erg enthousiast. De docenten zelf zijn eveneens enthousiast, maar ervaren het les geven aan de cluster-4 leerlingen als zwaar. Er bestaan plannen om op termijn uit te breiden met een 2e klas voor autistische kinderen.

Resultaten leerlingen speciaal onderwijs

De resultaten van leerlingen uit het speciaal onderwijs zijn zeer verontrustend. Van de 1.693 leerlingen die zijn uitgestroomd uit het speciaal onderwijs hebben er slechts 89 een diploma behaald; dat is nog geen 5%. Er wordt dus vooral opvang geboden en er is veel te weinig aandacht voor de leerprestaties.

Soms zijn ouders ontevreden over de inzet van de school: 'Moeder houdt haar kind enkele uren per week thuis om haar te leren lezen. De school voor speciaal onderwijs is van mening dat het kind door de handicaps nooit zal leren lezen. Ondanks de wens van moeder om wel een poging te wagen, krijgt het kind op school geen les in lezen.'

Over het gebrek aan praktijkgerichtheid: 'Het speciaal onderwijs, cluster 4, mist de hele diplomalijn VMBO. Kinderen moet je perspectief kunnen bieden door een diploma of werk in het vooruitzicht te stellen. Zonder samenwerking met partijen uit het veld gaat dit niet lukken. VSO-Zmok heeft een tekort aan vaklokalen, er wordt te veel theorie en te weinig praktijkonderwijs gegeven. Ook aan de achterkant van het speciaal onderwijs moeten kansen komen te liggen, bijvoorbeeld door een stagebureau, arbeidstoeleiding of een jobcoach.'

Personele capaciteit

De groei van het speciale onderwijs leidt op dit moment in een aantal REC's tot een tekort aan deskundig personeel. Er zijn wachtlijsten ontstaan voor ambulante begeleiding. In zeven van de veertien REC-regio's bestaan er wachtlijsten, waarvan in drie regio's er volgens de laatste rapportage meer dan 100 leerlingen wachten³.

³ Brief Minister OC&W aan de Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2006.

Door de explosieve groei van het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding krijgt, wordt in veel regio's personele capaciteit weggezogen bij scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Het zijn vaak goede leerkrachten met jarenlange ervaring binnen een Zmok-school, die besluiten om ambulante hulp binnen het reguliere onderwijs te gaan bieden. Daardoor worden de capaciteitsproblemen ten dele verplaatst van de ambulante begeleiding naar het speciaal onderwijs.

Over het tekort aan personeel: 'Het is moeilijk in te schatten hoeveel ambulante begeleiders er nodig zijn. In elk geval is het zo dat er nog steeds groei zit in de vraag naar ambulante begeleiders. De mensen die het meest geschikt zijn als ambulante begeleider worden gevonden in de zeer ervaren leerkrachten binnen het speciaal onderwijs. Dit heeft echter als negatief effect dat het onderwijs verschaalt omdat knowhow verdwijnt en onvoldoende opgevangen kan worden door nieuw en onervaren personeel. Dit is een heel vervelend bijverschijnsel, omdat het onderwijs van deze doelgroep ook kwalitatief goed moet zijn en blijven. 'Het paard achter de wagen spannen-verhaal'. Het personeelsprobleem in het speciaal onderwijs is een vicieuze cirkel.'

De gevolgen van dit proces probeert men zo beperkt mogelijk te houden, bijvoorbeeld door de oudere leerkrachten (die niet langer les willen geven) in te zetten voor ambulante begeleiding, zoals bij REC Boven Amstel gebeurt. Hoe creatief deze oplossingen ook zijn, het neemt niet weg dat uitbreiding van de personele capaciteit voor ambulante begeleiding zeer noodzakelijk is.

Indicatiestelling

De huidige indicatiestelling focust op het onvermogen van leerling en regulier onderwijs en het toekennen van extra middelen. De verantwoording van de inzet van de extra middelen is marginaal. Het accent zou moeten liggen op de hulp die een leerling nodig heeft om concrete resultaten in het onderwijs te bereiken. Indicatiestelling dient veel meer handelingsgericht te zijn.

Bovendien is de indicatiestelling voor leerlingen en ouders te complex georganiseerd. Veel van de kinderen met een indicatie voor speciaal onderwijs worden namelijk ook begeleid of doorverwezen door een bureau jeugdzorg. Dit is logisch aangezien er sprake is van ernstige gedragsproblematiek die zich niet alleen op school manifesteert. Op dit moment vinden de indicatietrajecten voor het speciaal onderwijs en de jeugdzorg vaak nog volledig gescheiden van elkaar plaats. De benodigde informatie kent evenwel een grote overlap, waardoor kind en ouders onnodig belast worden.

Tenslotte blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de expertise van de REC's lang niet altijd bij de indicatiestelling wordt benut.

Voorbeeld: Project RITS

RITS – ‘Regionaal Indicatie Twee sporen Samenvoegen’- is een project dat in het kader van het ‘Kader Integraal Indiceren’, indicaties van jeugdzorg en onderwijs probeert te integreren. De meeste overlap in de indicatiestelling met de jeugdzorg ligt volgens het REC bij de cluster 4- leerlingen. Het is de bedoeling dat ouders en kinderen met deze integrale indicatietrajecten beter worden geholpen en minder administratieve lasten ondervinden. Een tweede doelstelling is het terugdringen van dubbele werkzaamheden door de betrokken indicerende instanties. Integraal indiceren moet efficiency opleveren voor de indicatieorganen. Dit jaar starten verschillende REC's een proef met een provinciebrede gezamenlijke documentenset (o.a. REC Meander, REC Midden Brabant en REC Chiron).

Financieringswijze ambulante begeleiding

De aard van de gedragsproblematiek kent behoorlijke verschillen. Er zijn leerlingen met sterk internaliserende gedragsproblemen, die om een andere aanpak vragen dan leerlingen met externaliserende gedragsproblemen. Niet iedere leerling heeft dezelfde hulp nodig. De huidige indicatiestelling werkt volgens het slagboom-model: wie aan de criteria voldoet krijgt het volle pond, wie niet aan de criteria voldoet krijgt niets. Differentiatie in het hulpaanbod en daarop toegesneden indicatiestelling voorkomt zo'n alles of niets keuze. Meer leerlingen zouden met lichtere hulpvormen geholpen kunnen worden waardoor hulp efficiënter georganiseerd kan worden. Dat geldt met name voor de ambulante begeleiding. Een indicatie leidt nu tot een voor elke leerling gelijk begeleidingsvolume. REC's ervaren in de praktijk dat er vaak grote verschillen zijn in de behoefte aan ambulante begeleiding.

Cluster- en regio-indeling

Tenslotte worden door de REC's kanttekeningen geplaatst bij de onderverdeling in vier clusters binnen het speciaal onderwijs en de gehanteerde regio-indeling. De indeling in clusters levert een vergaande versnippering van het onderwijs op, die een integrale benadering van het kind in de weg staat. Ook levert deze clustering een onnodige belasting van het reguliere onderwijs op. De scholen hebben te maken met vier REC's en de daaraan verbonden ambulante begeleiders (dit geldt in mindere mate voor cluster 1). De expertise van de vier clusters zou gebundeld aan de scholen moeten worden aangeboden.

Wat betreft de regio-indeling is er sprake van een grote diversiteit. Er zijn REC's die meerdere provincies omvatten en REC's met een veel kleiner werkgebied. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat REC's met een grote regio vaak met subregio's werken.

In deze subregio's is het beter mogelijk om tot afstemming te komen met de samenwerkingsverbanden in het PO en VO. Wanneer de bundeling van REC's gecombineerd wordt met een meer subregionale organisatie van de werkgebieden van de REC's kan in elke regio in samenwerking met de samenwerkingsverbanden een sluitend aanbod van speciale leerlingenzorg tot stand gebracht worden. In de regio Midden- Brabant rond Tilburg is men al ver gevorderd met zo'n samenhangende aanpak. De REC's voor de cluster 3 en 4 zijn daar tot een REC samengevoegd. Er is één samenwerkingsverband voor het PO en één voor het VO. Daardoor ontstaan er korte lijnen in de onderlinge afstemming die plaatsvindt in een regionaal zorgplatform.

Voorbeeld: Samenwerkingsverband in subregio Maastricht succesvol

In de regio Zuid-Limburg werkt men aan een structurele samenwerking tussen verschillende uitvoeringsinstanties. In het samenwerkingsverband zijn WSNS, Bureau jeugdzorg Maastricht, leerplicht Maastricht, REC Zuid-Limburg en scholen vertegenwoordigd.

Het samenwerkingsverband heeft zich ten doel gesteld om alle kinderen zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te brengen en daar de juiste zorg en het juiste onderwijs te bieden.

Er is een aantal succesfactoren aan te geven;

- Er vindt structureel overleg plaats tussen de uitvoeringsinstanties SBO – OPDC/Praktijkonderwijs en ZMOK/LZ.
- Het Bureau Jeugdzorg is op afroep aanwezig bij leerlingbesprekingen in SBO, OPDC en ZMOK/LZ.
- Er wordt een 'warme overdracht' van PO naar VO tot stand gebracht.

Door de samenwerking worden ouders en leerlingen minder vaak 'van het-kastje-naar-de-muur' gestuurd en kunnen de juiste onderwijs-zorgarrangementen sneller tot stand komen.

3 Aanpak van knelpunten

3.1 Uitgangspunten voor verbetering

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de komst van de REC's er toe heeft bijgedragen dat gedragsproblemen met leerlingen eerder worden gesignaleerd. De toeleiding naar het speciaal onderwijs is sterk verbeterd en het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding krijgt is in 6 jaar tijd toegenomen van iets meer dan 1.000 in 2000 naar ruim 13.000 in 2006.

De REC's hebben daarmee in korte tijd veel bereikt.

Sterke groei in korte tijd brengt veelal knelpunten met zich mee. Die knelpunten leiden ertoe dat het kind in het speciaal onderwijs nog onvoldoende centraal staat:

- Er is sprake van onnodige uitstroom van leerlingen uit het reguliere onderwijs naar het speciale onderwijs.
- Te veel leerlingen verlaten het speciaal onderwijs zonder diploma.
- Er is onvoldoende gekwalificeerd personeel om leerlingen met gedragsproblemen te begeleiden.
- De indicatiestelling is voor veel leerlingen en ouders ondoorzichtig, te belastend en te weinig handelingsgericht.

In dit hoofdstuk volgen de aanbevelingen die er op gericht zijn deze knelpunten weg te nemen. Eerst worden in paragraaf 3.2 aanbevelingen gedaan, die erop gericht zijn op korte termijn de positie van de REC's te versterken. Daarna volgen in paragrafen 3.3 tot en met 3.7 aanbevelingen, gericht op de toekomstige rol en positionering van REC's en het speciaal onderwijs. Deze tweede groep van aanbevelingen heeft achtereenvolgens betrekking op:

- Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg.
- Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs.
- Realiseren voldoende personele capaciteit.
- Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling.
- Verbeteren randvoorwaarden REC's.

Bij de formulering van de aanbevelingen wordt voortgebouwd op een aantal uitgangspunten dat ook aan mijn eerdere sturingsadviezen over het jeugdbeleid ten grondslag heeft gelegen. Het belangrijkste uitgangspunt is dat het kind centraal moet staan: het beleid moet de behoeften van het kind volgen en niet andersom.

Aanbeveling 1

Stel de leerling centraal. Ga binnen het speciaal onderwijs uit van wat de leerling nodig heeft en pas het aanbod daarop aan.

Vanuit de gedachte dat het kind centraal moet staan is het logisch dat de indicatiestelling voor kinderen en ouders simpel en voor iedereen goed toegankelijk is en bovendien uitgaat van wat het kind wel kan in plaats van negatief te indiceren wat het kind niet kan. Ook andere aanbevelingen vloeien voort uit het uitgangspunt dat het kind centraal moet staan.



Bovendien wordt er in de onderstaande paragrafen zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de veelbelovende initiatieven die door de REC's zelf worden ontplooid om de groeistuipen het hoofd te bieden. Ik hecht er aan te constateren dat op regionaal niveau door bepaalde REC's goede initiatieven zijn ontplooid op tal van terreinen, die beslist navolging verdienen en waarvan het belangrijk is dat andere REC's hiervan op de hoogte worden gesteld.

3.2 Aanbevelingen korte termijn

Op grond van de uitgevoerde quick scan onder alle veertien REC's (zie bijlage 1) doe ik hierbij vier aanbevelingen voor versterking van de positie van de REC's op korte termijn.

Aanbeveling 2

Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.

Aanbeveling 3

Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.

Aanbeveling 4

Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

Aanbeveling 5

Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groeiregelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

3.3 Verbeteren vroegtijdige signalering en leerlingenzorg

Voor leerlingen met gedragsproblemen is van belang dat hun problematiek in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderkend en vervolgens natuurlijk ook zo snel mogelijk wordt aangepakt.

Hier ligt een belangrijke taak voor leerkrachten binnen het regulier onderwijs. Het is van belang dat elke school zelf leerlingenzorg kan bieden waarbij het signaleren van problemen veel aandacht krijgt.

Bovendien is van belang dat met de leerlingenzorg uitstroom naar het speciaal onderwijs waar mogelijk wordt voorkomen. De reguliere scholen hebben hiervoor middelen ter beschikking. In het kader van resultaatgerichte verantwoording is van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de effecten van de leerlingenzorg zijn en in hoeverre uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

Aanbeveling 6

Zorg dat elke reguliere school zelf leerlingenzorg biedt en dat gedragsproblemen van leerlingen vroegtijdig worden gesignaleerd. Over de effecten van leerlingenzorg dient verantwoording te worden afgelegd door inzicht te geven in de mate waarin het functioneren van leerlingen wordt verbeterd en onnodige uitstroom naar speciaal onderwijs wordt voorkomen.

De leerlingenzorg binnen het regulier onderwijs dient vanzelfsprekend kindgericht te zijn. Met het oog hierop is van belang dat concrete ontwikkelingsplannen worden opgesteld, waarin wordt aangesloten bij de mogelijkheden van het kind. REC's kunnen hier een belangrijke adviesrol vervullen.

Aanbeveling 7

Formuleer in samenspraak met de ouders een ontwikkelingsplan voor de leerling die extra zorg behoeft dat concreet aangeeft wat met de hulp bereikt moet worden.

Veel leerkrachten binnen het regulier onderwijs zijn niet goed in staat om leerlingen met gedragsproblemen op een goede manier les te geven en te begeleiden. Om dit te verbeteren is het noodzakelijk dat op de Pabo in het opleidingsprogramma meer tijd wordt ingeruimd voor het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Daarnaast dient in de ambulante begeleiding vanuit het REC meer aandacht te komen voor de wijze waarop leerkrachten omgaan met leerlingen met gedragsproblemen.

Aanbeveling 8

Geef meer aandacht aan de wijze waarop leerkrachten (in het regulier onderwijs) omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Begin daarmee op de Pabo en zet dat door in de ambulante begeleiding door het REC.

Tenslotte moet worden voorkomen dat gesignaleerde problemen en informatie die daarover beschikbaar is in het niets verdwijnen, bijvoorbeeld omdat er geen informatieoverdracht plaatsvindt als de leerling van school verandert. Dat kan er immers toe leiden dat de leerling niet of niet tijdig de begeleiding krijgt die nodig is om uitstroom naar een school voor speciaal onderwijs te voorkomen.

Daarnaast is van belang dat bij de signalering gebruik wordt gemaakt van de verwijsindex en het Elektronisch Kind Dossier waarin informatie over jeugdigen bij elkaar wordt gebracht. Conform de aanbevelingen uit de eerste twee delen van het sturingsadvies Koersen op het kind, zullen deze beide instrumenten in de loop van 2007 worden ingevoerd.

Aanbeveling 9

Leg, als onderdeel van de zorgplicht van scholen, wettelijk vast dat informatie over probleemgedrag altijd moet worden overgedragen als een leerling van school verandert.

Aanbeveling 10

Het Elektronisch Kind Dossier en de verwijsindex, waarmee informatie over het kind bij elkaar wordt gebracht, moeten worden benut voor het signaleren en het volgen van leerlingen met probleemgedrag.

3.4 Resultaten leerlingen voortgezet speciaal onderwijs verbeteren

Het overgrote deel van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) behaalt geen diploma en heeft daarmee ook een slechte uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Veel meer leerlingen moeten een diploma (kunnen) halen. Het is daarom van belang dat bij de kwalificaties die nodig zijn voor een diploma, veel meer rekening wordt gehouden met de vaardigheden en interesses van deze leerlingen en wordt aangesloten bij de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. In het gesprek met cliëntorganisaties is de waardevolle suggestie gedaan om (meer) te gaan werken met deelkwalificaties, zodat onderdelen van een diploma die niet haalbaar zijn, ook niet gedaan hoeven te worden en er dus toch een diploma kan worden behaald. Vanzelfsprekend dient ook het onderwijs dat wordt gegeven op het behalen van dit soort diploma's te worden ingericht. De invoering van de mogelijkheid om examen te doen binnen het speciaal voortgezet onderwijs is een belangrijke randvoorwaarde.

Aanbeveling 11

Zorg ervoor dat veel meer leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs met een diploma verlaten en hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Het onderwijs en de daarbij behorende diploma's moeten aansluiten bij interesses en vaardigheden van leerlingen. Er moet onder meer met deelkwalificaties gewerkt gaan worden.

Om de praktijkgerichtheid van het voortgezet onderwijs te vergroten, is het noodzakelijk dat de samenwerking tussen reguliere scholen en speciale scholen in het voortgezet onderwijs sterk wordt geïntensiveerd. Leerlingen van VSO-scholen moeten praktijkgericht onderwijs kunnen volgen binnen reguliere scholen (ROC's), zonodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 12

Zorg ervoor dat leerlingen van VSO-scholen praktijkgericht onderwijs bij reguliere scholen kunnen volgen, zo nodig met begeleiding vanuit het speciaal onderwijs.

Tenslotte is mij uit de gevoerde gesprekken gebleken dat jeugdigen die in een justitiële jeugdinstelling (JJI) verblijven in de zomermaanden onvoldoende onderwijs ontvangen. Het onderwijs in deze instellingen wordt verzorgd door VSO-scholen. Om er voor te zorgen dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in JJIs verblijven, moet de bekostiging van deze VSO-scholen worden aangepast.

Aanbeveling 13

Zorg ervoor dat ook in de zomermaanden volwaardig onderwijs wordt gegeven aan de ongeveer 2500 jongeren die in Justitiële Jeugdinstellingen verblijven. De bekostiging van de VSO-scholen die dit onderwijs verzorgen moet hiertoe worden aangepast.

3.5 Realiseren voldoende personele capaciteit

Allereerst is er personele capaciteit nodig om wachtlijsten voor indicatiestelling, ambulante begeleiding en scholen voor speciaal onderwijs weg te werken. Daarnaast wordt verwacht dat de komende jaren het aantal (allochtone) leerlingen met een rugzakje verder zal groeien. Bij uitbreiding van personele capaciteit moet met deze verwachte groei rekening worden gehouden. Deze capaciteitsuitbreiding brengt niet alleen met zich mee dat de personele lasten in het speciaal onderwijs zullen toenemen, maar ook dat investeren in nieuw op te leiden leerkrachten en ambulante begeleiders noodzakelijk is. Overigens gaat het hierbij uiteraard niet alleen om een kwantitatieve uitbreiding, maar behoeven de kwalitatieve aspecten van de personele inzet voortdurende aandacht.

Aanbeveling 14

Maak uitbreiding van personele capaciteit mogelijk voor ambulante begeleiding en onderwijs op scholen voor speciaal onderwijs, afhankelijk waar de behoefte aan nieuw personeel het grootst is. Houdt bij de uitbreiding van personele capaciteit ook rekening met de te verwachten groei van allochtone jongeren binnen het speciaal onderwijs.

Aanbeveling 15

Zorg voor versnelde scholing en opleiding van nieuw personeel voor het speciaal onderwijs. Maak daar afspraken over met de lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs.

3.6 Dekkende zorgstructuren en verbeteren indicatiestelling

In deel 1 en 2 van het sturingsadvies Koersen op het kind is aanbevolen dat via Zorg Advies Teams (ZAT) een sluitende zorgstructuur rond scholen gerealiseerd moet worden. Het is van belang dat alle scholen in het kader van hun zorgplicht participeren in een ZAT. Het ZAT is een samenwerkingsverband van instellingen die op wijkniveau bij de zorg voor jongeren zijn betrokken. Tevens is aanbevolen dat een wethouder jeugd integraal verantwoordelijk wordt voor het jeugdbeleid in een gemeente. Als onderdeel daarvan is de wethouder jeugd ook eindverantwoordelijk voor het functioneren van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), waarin taken op het gebied van opvoeding en bescherming voor de jeugd gebundeld zijn. Het CJG is er onder meer verantwoordelijk voor dat er binnen de gemeente een sluitende signalerings- en zorgstructuur aanwezig is. Dit betekent dat het ZAT informatie over problemen van jeugdigen met het CJG moet uitwisselen.

Aanbeveling 16

Leg wettelijk vast dat scholen in het kader van hun zorgplicht deelnemen aan het overleg over zorgkinderen dat plaatsvindt in een Zorg Advies Team (ZAT). De wethouder jeugd is verantwoordelijk voor het CJG en bij het CJG komen alle signalen over het kind bij elkaar, dus ook die van het ZAT.

Tijdens onze gesprekken hebben we geconstateerd dat er in ZAT's binnen het primair onderwijs nog weinig gebruik wordt gemaakt van de expertise die bij REC's aanwezig is. Dit leidt er soms toe dat leerlingen met gedragsproblemen geen of niet tijdig genoeg passende begeleiding krijgen.

Aanbeveling 17

Zorg dat door ZAT's gebruik wordt gemaakt van de expertise van de REC's, zodat leerlingen met gedragsproblemen een passend aanbod krijgen. Een passend aanbod kan bestaan uit:

- Kortdurende en langer durende specialistische begeleiding vanuit het REC voor de school en de leerling.
- Extra bekostiging voor de reguliere school om gerichte aanpassingen in het onderwijs aan te brengen (leermiddelen, personeel).
- Tijdelijke plaatsing in een aparte setting van de leerling (vergelijk Rebound, observatieplaatsing).
- Plaatsing op een speciale school.

Het proces van indicatiestelling is voor leerlingen en ouders te complex en belastend; onder meer ten gevolge van de overloop in indicatieprocedures tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg. Bovendien blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de indicatiestelling te sterk gericht is op de achtergronden van de problemen en te weinig op wat het kind wel kan. De indicatiestelling geeft nu alleen aan of er wel of geen sprake is van het recht op extra begeleiding en is niet handelingsgericht. De indicatiestelling moet de basis worden voor de gewenste omvang en het type begeleiding, zodat school hiermee gericht aan de slag kan.

Aanbeveling 18

Stroomlijn de indicatieregelingen tussen speciaal onderwijs en jeugdzorg en maak daarbij gebruik van het Kader integraal indiceren dat is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie indicatiestelling'.

Aanbeveling 19

Maak de indicatiestelling zoveel mogelijk handelingsgericht, gebaseerd op wat het kind wel kan, in plaats van wat het kind niet kan.

Er bestaat geen duidelijke reden voor het bestaan van een aparte landelijke commissie die toezicht houdt op de indicatiestelling. In het kader van bundeling van taken kan deze toezichhoudende taak bij de Onderwijsinspectie worden ondergebracht.

Aanbeveling 20

Breng het toezicht op de indicatiestelling onder bij de Inspectie voor het Onderwijs.

3.7 Verbeteren randvoorwaarden REC's

Het verbeteren van de randvoorwaarden voor het functioneren van de REC's heeft betrekking op een aantal aspecten:

- Financieringsstructuur
- Positionering WEC-Raad
- Cluster- en regio-indeling
- Toezicht op de resultaten
- Financiële middelen

Financieringsstructuur

De Leerling Gebonden Financiering heeft bijgedragen aan een beter bereik van leerlingen met gedragsproblemen. Tegelijkertijd kent deze financiering ook een aantal aspecten dat onbedoelde gevolgen (zie het citaat over het bankje voor de autistische leerling) heeft:

- Het feit dat voor ambulante begeleiding een vast bedrag beschikbaar is, maakt het lastig om voor leerlingen een aanbod op maat te realiseren. Soms is 5.000 euro te veel, soms te weinig.
- Het is vaak niet transparant waar reguliere scholen hun rugzakdeel voor inzetten.
- Mede ten gevolge van beide bovenstaande punten kan het voor reguliere scholen financieel aantrekkelijk zijn om een groot aantal leerlingen met een rugzakje te hebben.

Deze constatering leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 21

Pas de financiering van de speciale leerlingenzorg aan vanuit de volgende uitgangspunten:

- Geef helderheid vooraf over beschikbare middelen; geef ruimte voor een flexibele en efficiënte inzet van deze middelen.
- Voorkom elementen die strategisch gedrag veroorzaken.
- Voorkom al te grote herverdeel-effecten door te vertrekken vanuit de bestaande financieringsregelingen.
- Integreer de huidige project- en aanvullende financieringen in de reguliere bekostiging.

Positionering WEC-Raad

De positie van de REC's kan verder worden versterkt door een sterkere ondersteuning en meer informatie-uitwisseling over best practices door de WEC-Raad.

Aanbeveling 22

De WEC-Raad dient zodanig gepositioneerd te worden, dat de REC's sterker worden ondersteund. Met het oog hierop dient de WEC-Raad informatie-uitwisseling tussen REC's te bevorderen.

Cluster- en regio-indeling

Het onderscheid in clusters binnen het speciaal onderwijs leidt tot versnippering van taken en is niet in het belang van kinderen en hun ouders. Ook voor scholen in het reguliere onderwijs brengt het een onnodige belasting met zich mee. Binnen een aantal regio's worden positieve ervaringen opgedaan met samenvoegen van taken voor leerlingen die tot verschillende clusters behoren.

Door de meeste REC's wordt de huidige regio-indeling als onlogisch ervaren. De ongelijke regio-indeling van de clusters en de afwijking met de indeling van de samenwerkingsverbanden WSNS en VO/VSO belemmert de totstandkoming van een gedifferentieerd breed pakket van onderwijs- en zorgvoorzieningen op regionaal niveau.

Aanbeveling 23

Doorbreek de scheiding tussen de verschillende clusters binnen het speciaal onderwijs. Leg de taken voor de clusters 2 t/m 4 bij één REC per regio neer, breng de ambulante begeleiders voor de verschillende clusters in één dienst onder en zorg voor één loket voor scholen, ouders en kinderen.

Pas hier de regio-indeling van REC's 1, 2, 3 en 4 aan zodat er één regionale indeling ontstaat.

Toezicht op de resultaten

Het goed functioneren van het speciaal onderwijs en de REC's is van bijzonder groot belang voor de resultaten die met het totale jeugdbeleid worden geboekt. In de eerste sturingsadviezen Koersen op het kind is aanbevolen om het Integraal Toezicht Jeugd (ITJ), dat een samenwerkingsverband is van verschillende landelijke inspecties, waaronder die van Onderwijs en die van Jeugdzorg, toezicht te laten uitoefenen op de effectiviteit van het integrale jeugdbeleid van gemeenten en daarover te laten rapporteren aan de minister Jeugd. Daaruit vloeit voort dat het ITJ ook een toezichthoudende rol dient te vervullen op de resultaten van de zorg die de samenwerkingspartners aan leerlingen binnen het speciaal onderwijs bieden. Het gaat bij ITJ om het integraal toetsen van de leefwereld van het kind in plaats van het sectoraal toetsen van het functioneren van een instelling.

Aanbeveling 24

Geef het Integraal Toezicht Jeugd de opdracht om de resultaten van deze specifieke zorg te volgen en daarover te rapporteren aan de minister Jeugd. Belangrijke indicatoren zijn: verbeteren functioneren van leerlingen die ambulante begeleiding krijgen, beperken uitstroom naar scholen voor speciaal onderwijs en vergroten aantal leerlingen dat speciaal onderwijs met een diploma verlaat.

In het gesprek met vertegenwoordigers uit de onderwijsbranche is onder meer de suggestie gedaan het huidige toetsingskader van ITJ te benutten voor de evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van uitmaakt.

Aanbeveling 25

Benut het toetsingskader van het Integraal Toezicht Jeugd voor evaluatie van de zorgketen waar het REC onderdeel van is.

Financiële middelen

Aan het ministerie van OC en W heb ik gevraagd om een schatting te maken van de financiële consequenties van de aanbevelingen, daarbij een onderscheid makend naar:

- Opvang verdere groei aantal leerlingen
- Structureel maken groeiregeling
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden door impuls praktijkscholen, symbiose onderwijs en uitbreiding onderwijs op JJI's.
- Impuls regionale samenwerking

Kwantitatieve ontwikkeling

In het voorafgaande is aangegeven dat rekening gehouden moet worden met een verdere groei van het aantal leerlingen dat aangewezen is op speciale zorg in verband met gedragsproblematiek, onder meer door een beter bereik van allochtone jongeren. Deze groei zal zich voordoen zowel in de (v)so-scholen als in de leerlinggebonden financiering in het reguliere onderwijs. Om het ontstaan van nieuwe wachtlijsten te voorkomen en deze leerlingen een goede kwalificatie te geven in het onderwijs zal in de begroting rekening gehouden moeten worden met verdere groei van het aantal leerlingen. De omvang van deze groei is niet precies te voorspellen. Het advies om de zorg in het regulier onderwijs duidelijker te benutten, zal het aantal indicaties verminderen. Door in de begroting uit te blijven gaan van open einde financiering kan de leerlingenontwikkeling op basis van de werkelijk gerealiseerde groeicijfers gefinancierd worden. De open einde financiering geldt nu voor PO en VO. Voor het MBO geldt nu een afwijkende systematiek. Het ligt in de rede om voor PO, VO en MBO dezelfde systematiek te hanteren.

Raming kosten:

- Groei van het primair onderwijs: olopend 98 miljoen in 2011.
- Rugzakleerlingen PO en VO: 29 mln. in 2007 en 31 miljoen in 2008.

Structureel maken groeiregeling (v)so

In verband met de groei van de (v)so-scholen is de afgelopen jaren voorzien in incidentele groeimaatregelen. Om te voorkomen dat er de komende jaren telkens weer onzekerheid ontstaat of een aanvullende regeling getroffen wordt, kan beter een structurele regeling voor groei getroffen worden. Deze regeling kan inhouden dat groei op 1 oktober van een jaar leidt tot financiering gedurende de eerste 5 maanden van het schooljaar. Op deze manier wordt voorkomen dat de (v)so-scholen de kosten van het onderwijs in deze eerste 5 maanden telkens zelf moeten financieren uit andere middelen of door in te boeten op de kwaliteit van het onderwijs door grotere groepen te formeren.

Raming kosten: 5 miljoen structureel.

Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding

In de praktijk blijkt dat REC's met kortdurende begeleiding kunnen helpen om leerlingen in het regulier onderwijs te handhaven. Daardoor wordt voorkomen dat de gedragsproblematiek erger wordt. REC's beschikken nu niet over een budget voor dergelijke preventieve ambulante begeleiding. Effectieve preventieve begeleiding kan ook gaan leiden tot een daling van het totale aantal indicaties, waardoor er een verschuiving optreedt van curatie naar preventie. De begeleiding aan ESM-leerlingen is op dit moment al goed vorm gegeven, terwijl de begeleiding van leerlingen in cluster 4 beperkt is. Daarom wordt voorgesteld de begeleiding voor leerlingen van cluster 4 onderwijs ook op het niveau van de begeleiding van ESM-leerlingen te brengen.

Raming kosten preventieve ambulante begeleiding: 15 miljoen.

Impuls praktijklokalen

De kwaliteit van de VSO-programma's behoeft versterking. De praktijkgerichtheid van de programma's is onvoldoende. De VSO-scholen dienen over praktijklokalen te beschikken waardoor op basaal niveau praktijkonderwijs gegeven kan worden. Hiervoor is een (eenmalige) impuls gegeven uit de FES-middelen. Met de vorig jaar toegekende eenmalige impuls kan een groot deel van de behoefte worden gedekt, het wordt steeds duidelijker dat een incidenteel bedrag dat gericht op school niveau kan worden ingezet zeer wenselijk is. De aanpassingen en de realisatie van de noodzakelijke voorzieningen die met deze beschikbare middelen worden gefinancierd zijn geschikt voor het gros van de leerlingen in het speciaal onderwijs. Echter voor leerlingen die bijvoorbeeld extra zorg en begeleiding nodig hebben of voor wie specifieke aanpassingen nodig zijn, zal aanvullende bekostiging nodig zijn. Dit betekent maatwerk in de aanpassingen van de praktijklokalen. Daarnaast zal structureel meer moeten worden geïnvesteerd in de materiële instandhouding in de vergoeding aan de scholen voor exploitatiekosten van praktijklokalen. Voor de scholen voor (v)so zal een uitbreiding moeten plaatsvinden van het aantal praktijklokalen om alle leerlingen het praktijkonderwijs te kunnen aanbieden. Er zal ook meer gereserveerd moeten worden in (de vervanging van) leer en hulpmiddelen en meubilair en onderhoud.

Raming kosten:

- Maatwerk aanpassing klaslokalen: 16.5 miljoen incidenteel.
- Uitbreiding praktijklokalen, leermiddelen, etc.: 7.8 miljoen structureel.

Symbioseonderwijs

Voor het specialistische praktijkonderwijs zullen de VSO-scholen ook samen moeten werken met de VMBO en mbo-scholen (het symbioseonderwijs). De (v)so-scholen ontvangen geen bekostiging voor dit symbioseonderwijs. Om de leerlingen in de VSO-leeftijd tot een goede kwalificatie te brengen is een vergoeding voor de symbiosekosten vereist. Over de inzet van deze vergoeding dienen afspraken gemaakt te worden tussen het (v)so, VMBO en mbo. Op dit moment is het symbioseonderwijs geregeld door middel van een onderlinge verrekensystematiek. In de praktijk blijkt dat scholen er nauwelijks aan toe komen dat ook daadwerkelijk te regelen. Daarom wordt voorgesteld scholen een vergoeding te geven voor het bekostigen van 1 dag per week symbioseonderwijs, gedurende het gehele schooljaar, per leerling in de leeftijd van 12-20 jaar. Het advies is deze vergoeding te koppelen aan het daadwerkelijk behalen van diploma's.

Raming kosten: 14 miljoen structureel.

Uitbreiding onderwijs in JJI's

Jeugdigen die geplaatst zijn in een jeugdgevangenis krijgen nu in de zomermaanden onvoldoende onderwijs, omdat de bekostiging en rechtspositie regelingen uitgaan van schoolvakanties. De bekostiging van de VSO-scholen die het onderwijs in deze instellingen verzorgen dient aangepast te worden zodat in de zomermaanden volwaardig onderwijs gegeven kan worden. Hierdoor bestaat het schooljaar niet uit 40 weken, maar uit 50 weken.

Raming kosten: 8.75 miljoen structureel.

Arbeidstoeleiding VSO

Leerlingen die het VSO (alle clusters) verlaten, hebben vaak moeite met het vinden van een geschikte arbeidsplek. Het is nodig dat zij hierbij worden begeleid. Aan het einde van het voortgezet speciaal onderwijs zal een arbeidsgericht programma moeten worden aangeboden dat is afgestemd op de mogelijkheden van de leerling. Voor elke leerling wordt een transitieplan opgesteld waarin is vermeld op welke wijze de schakeling naar arbeid wordt vorm gegeven. De leerling wordt dan gedurende de uitvoering van het plan begeleid vanuit het onderwijs en door andere betrokkenen (gemeenten, UWV en bedrijven) tijdens bijvoorbeeld een stage.

Raming kosten: 24 miljoen structureel.

Versterking samenwerking en ondersteuning

Goede regionale samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor een sluitende aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. Regionaal dienen afspraken gemaakt te worden tussen samenwerkingsverbanden PO en VO, REC's en ROC's. Door een gerichte tijdelijke impuls kan de totstandkoming van deze regioafspraken gestimuleerd worden. Het is van belang dat scholen worden ondersteund bij deze samenwerking en dat hierdoor scholen zich alvast voorbereiden op de invoering van de zorgplicht.

Raming kosten: 55 miljoen in 2007, 58 miljoen in 2008 en 58 miljoen in 2009.

Aanbeveling 26

Stel extra financiële middelen beschikbaar voor:

- Opvang van de verdere groei van het aantal leerlingen.
- Structureel maken groeiregeling.
- Uitbreiding preventieve ambulante begeleiding.
- Vergroten kwalificatiemogelijkheden.
- Impuls regionale samenwerking.

De totale kosten hiervan worden voor 2007 op 207 miljoen euro geraamd. Voor de daarop volgende 4 jaar liggen de kosten in dezelfde orde van grootte.

De berekeningen van het Ministerie van OCenW geven aan dat een aanzienlijke financiële impuls noodzakelijk is. Ik ben er echter stellig van overtuigd dat deze investering buitengewoon verstandig is. Het geld komt niet alleen ten goede aan verbetering van de kansen en mogelijkheden van een kwetsbare groep jongeren en hun ouders, maar bovendien worden op termijn grote maatschappelijke inverdieneffecten gerealiseerd.

Bijlagen

Quick scan per Regionaal Expertisecentrum

Bijlage 1

Werkwijze

Voor het beantwoorden van de eerste vraag van de minister is een quick scan uitgevoerd onder alle veertien REC's. Deze quick scan is in hoofdzaak gebaseerd op de gesprekken die ik met vertegenwoordigers van alle REC's heb gevoerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van rapportages van de Inspectie van het Onderwijs, voor zover deze rapportages beschikbaar waren.

De bevindingen zijn in deze bijlage per REC weergegeven. Voorafgaand aan deze bevindingen worden de belangrijkste algemene conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen voor de korte termijn gedaan.

Conclusies

De REC's hebben over het algemeen met grote betrokkenheid veel werk verzet; in korte tijd is veel ontwikkeld. Bij alle REC's heeft men te maken gehad met sterke groei en het heeft grote inspanning gevegd om indicatiestellingen te laten verzorgen en voldoende ambulante begeleiders hiervoor in te zetten. Het ene REC is hier beter in geslaagd dan het andere. Daarbij spelen verschillende oorzaken een rol: de kwaliteit van de organisatie en het management van het REC, een breed gedragen visie binnen het bestuur en de relatie met de samenwerkingspartners.

Voor alle REC's geldt dat versterking van hun positie gebaat is bij onder meer:

- het benutten van de expertise van de REC's binnen de Zorg Advies Teams;
- stroomlijnen van indicatieprocedures binnen speciaal onderwijs en jeugdzorg;
- het doorbreken van het onderscheid in clusters en het aanpassen van de regio-indeling;

In hoofdstuk 3 van de hoofdtekst zijn ten aanzien van deze punten aanbevelingen gedaan.

Daarnaast is gebleken dat er bij veel REC's de nodige onrust heerst, veroorzaakt door:

- onduidelijkheid over de positie van de REC's ten opzichte van scholen in het reguliere onderwijs;
- onzekerheid over de financiering van ambulante begeleiding
- onvoldoende vrijheid van besteding middelen;
- problemen rondom voorfinanciering incidentele groei.

Hieronder worden aanbevelingen gedaan om deze onduidelijkheden en knelpunten op korte termijn te verhelpen.

Aanbevelingen voor de korte termijn

- 1 Geef duidelijkheid over de zorg die reguliere scholen moeten kunnen bieden en wanneer specialistische hulp vanuit REC's geboden is. Voorkom dat REC's in een dwangpositie komen als gevolg van nalatigheid van het reguliere onderwijs om voldoende leerlingenzorg te realiseren.
- 2 Neem de onzekerheid weg over de financiering van de ambulante begeleiding. Dit voorkomt dat REC's terughoudend zijn met de benoeming van personeel waardoor wachtlijsten ontstaan.
- 3 Geef REC's meer vrijheid om de budgetten flexibel in te zetten voor de ambulante begeleiding. Doel moet zijn dat middelen resultaatgericht worden ingezet.

- 4 Voor de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de afgelopen jaren aanvullende incidentele groei regelingen getroffen. Maak deze regelingen structureel zodat de scholen tijdig weten waar zij aan toe zijn, en er geen wachtlijsten hoeven te ontstaan.

1.1 REC RENN

Organisatiestructuur

Het REC RENN is een samenwerkingsverband van 11 scholen (waarvan 2 scholen in geïntensiveerd toezicht en 1 school met veiligheidsproblemen). Dit REC en de scholen hebben een bestuurlijke crisis doorgemaakt. Er is onlangs een geheel nieuw bestuur aangetreden. Het huidige bestuur richt zich op oplossing van de wachtlijstproblematiek op de kortst mogelijke termijn. De inspanningen van het nieuwe bestuur en de nieuwe directeur zijn erop gericht om de taakuitvoering op de korte termijn op het gewenste (wettelijke) niveau te brengen. Er worden wijzigingen in de werkprocessen doorgevoerd. Zo was er sprake van een verschillende werkwijze tussen de twee bureaus 'aanmelding' (in Leeuwarden en Paterswolde). De werkwijze wordt geüniformeerd en trajectbegeleiding wordt vroeger ingezet.

De huidige algemeen directeur is recentelijk gestart bij het REC. Hij is voorheen actief geweest als onderwijsinspecteur in deze regio, en is daardoor goed op de hoogte van de problemen. Het REC bestaat uit een afdeling Ambulante Begeleiding, een afdeling Expertise, een bureau Aanmelding, een Commissie van Indicatie en een bedrijfsbureau.

Dit REC kent een groot werkgebied, te weten de provincies Friesland, Groningen en Drente. Er wordt daarom gewerkt met subregio's. De taken van het REC worden centraal aangestuurd maar de uitvoering vindt op subregionaal niveau plaats in afstemming met het onderwijs en de jeugdzorg daar.

De werkgebieden van de clusters 1 t/m 4 verschillen sterk. Het REC hecht aan goede samenwerking met de andere clusters. Men overweegt om op termijn met gezamenlijke kernteams van ambulante begeleiders te gaan werken. Dit biedt eenduidigheid naar school en ouders. De eerste stappen zijn hiervoor inmiddels gezet.

Tabel 1 Aantallen REC RENN4

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	840	966	956
Ambulante Begeleiding BO	36	456	1.023
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	630	1.034	1.228
Ambulante Begeleiding VO	90	228	967

Er is sprake van een forse groei in nieuwe aanmeldingen, van gemiddeld 120 naar 250 per maand in het afgelopen jaar. Deze groei heeft het REC niet kunnen opvangen. Op dit moment moeten er nog circa 1400 leerlingen worden geïndiceerd. Het REC heeft een aantal maatregelen getroffen om dit 'stuwmeer' weg te werken. Er is extra menskracht ingehuurd. Het REC heeft een aangepaste indicatieprocedure bedacht; deze ligt nu ter goedkeuring voor bij het LCTI. Verder is er een brief verzonden aan de ouders met de toezegging dat er voor 1 maart 2007 een besluit over de aanvraag is genomen. Het is voor het REC onbekend of deze groei zich door zal zetten of dat er een stabilisatie te verwachten is. Het REC heeft de achtergronden van de groei niet onderzocht, maar vermoedt dat de grote fysieke afstand tot scholen voor speciaal onderwijs een rol speelt in de groei van aanmeldingen voor een 'rugzakje'.

Afstemming en samenwerking

Het REC geeft aan vertegenwoordigd te zijn in alle ZAT's binnen het voortgezet onderwijs. Dit geldt niet voor de ZAT's in het primair onderwijs, gezien de grote hoeveelheid. Het REC is op die scholen aanwezig waar de ambulante begeleiders actief zijn.

Het REC benut de subregio's om tot afstemming en samenwerking te komen. Daar wordt overleg gevoerd met regulier en speciaal onderwijs, en ook met de jeugdzorg. De op te zetten kernteams van ambulante begeleiders worden mogelijk gekoppeld aan de samenwerkingsverbanden.

Onlangs is het REC tot een samenwerkingsovereenkomst gekomen met de AOC's en ROC's. Er wordt bekeken op welke wijze de ambulante begeleiding voor deze scholen het best georganiseerd kan worden.

1.2 REC Oost Nederland

Organisatiestructuur

Het REC is een federatieve stichting met grote autonomie voor de 11 deelnemende schoolbesturen. Binnen het REC wordt onderwijs verzorgd op 13 scholen. Dit grote REC is het resultaat van een fusie van twee REC's i.o. De positieve grondhouding en de kwaliteit van de bestuursleden maken deze constructie goed werkbaar. De directie van dit REC bestaat uit twee (parttime) directeuren. Met elk een duidelijk onderscheiden portefeuille. De omvang van het werkgebied van dit REC is groot. Het omvat 63 gemeenten, gelegen in 3 provincies. In combinatie met de afwijkende werkgebieden van de andere clusters is deze regio een 'lappendeken'. De afstemming en samenwerking vinden derhalve sterk op subregionaal niveau plaats. Dit vormt in dit grote REC de 'natuurlijke eenheid' voor samenwerking. Er bestaat wel de wens tot een beter op elkaar afgestemd werkgebied tussen de clusters, maar ook met de samenwerkingsverbanden WSNS en VO/SVO en de jeugdzorg.

Groei en ontwikkeling

Tabel 2 Aantallen REC Oost Nederland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	859	1.287	1.601
Ambulante Begeleiding BO	63	410	1.142
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	1.628	2.523	3.162
Ambulante Begeleiding VO	96	297	835

Het aantal leerlingen dat een beroep doet op ambulante begeleiding, is binnen dit REC sterk toegenomen. Op sommige scholen binnen het REC heeft dit problemen opgeleverd, omdat de ervaren teamleden vrij geroosterd moesten worden voor de ambulante begeleiding. Binnen dit REC stellen de scholen namelijk individueel de ambulante begeleiders aan. Werving en scholing van vervangers voor deze teamleden heeft grote inzet van de scholen gevraagd. Het REC benoemt als zorgpunt dat de ervaren leerkrachten grotendeels uit het reguliere onderwijs⁴ worden onttrokken, waardoor kwaliteit daar verloren gaat.

Met de landelijke verscherping van het toezicht op de indicatie door het LCTI dreigen er volgens het REC meer jonge risicokinderen geen extra begeleiding te ontvangen. De problematiek kan nog onvoldoende op basis van DSM-IV worden onderbouwd. De gedragsstoornissen kunnen op die jongere leeftijd nog niet worden gediagnosticeerd. Dit is zorgwekkend, want daarmee kunnen deze jonge kinderen niet vroegtijdig worden geholpen.

Afstemming en samenwerking

Door de omvang van dit REC vergen afstemming en samenwerking een grote tijdsinvestering. De beide directeuren stellen zich hierin actief op. Er wordt vanuit het REC geparticipeerd in ZAT's binnen het voortgezet onderwijs. De samenwerking met het primair onderwijs is vooral gericht op de ambulante begeleiding (het rugzakje), nog niet op de ZAT's. De samenwerking met de ROC's is opgepakt, omdat langzaam maar zeker ook de ZAT's ontstaan binnen deze instellingen. De verbinding tussen REC en ROC is van groot belang om uitval van leerlingen bij uitstroom van het speciaal onderwijs naar het ROC te voorkomen.

⁴ Dit beeld wijkt af van andere REC's, waar leerkrachten uit het speciaal onderwijs voor de ambulante begeleiding worden geworven.

1.3 REC 't Gooi, Utrecht en West- Veluwe

Organisatiestructuur

Het REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe is een regionaal samenwerkingsverband van 11 scholen.

De schoolbesturen werken samen in een federatieve stichting. Elk schoolbestuur is in het bestuur van het REC vertegenwoordigd. Voor de toekomst bestaat de wens om tot een andere bestuursvorm te komen.

Eerst moet duidelijk zijn wat de scholen met elkaar willen bereiken. Er wordt niet meer gewerkt met een algemeen en een dagelijks bestuur, omdat dit niet efficiënt bleek.

Besluitvorming vraagt door de terugkoppeling naar de verschillende schoolbesturen vaak veel tijd. Daarbij maakt het gegeven dat de meeste scholen ook te maken hebben met een zorg- of justitiële instelling het extra lastig om te komen tot gemeenschappelijke besluitvorming.

Het bestuur heeft een REC-directie aangesteld die bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur.

Er bestaat de behoefte binnen het REC om de relatie tussen bestuur en directie verder uit te werken.

Groei en ontwikkeling

Tabel 3 Aantallen REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	594	641	800
Ambulante Begeleiding B0	24	205	733
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	982	1.462	1.805
Ambulante Begeleiding VO	57	182	536

Er is sprake geweest van een grote groei. Er is veel tijd gestoken in de plaatsing van alle leerlingen en het zoeken naar oplossingen voor de knelpunten die de groei met zich mee heeft gebracht. Er zijn soms creatieve oplossingen bedacht om leerlingen toch nog, zij het soms gedeeltelijk, onderwijs te kunnen geven.

Het REC heeft zich ingespannen ervoor te zorgen dat de CvI de indicatiestellingen binnen de daarvoor gestelde termijnen kan afronden. Binnen 5 weken wordt er een besluit genomen over de indicatie. Binnen dit REC is geen sprake van wachtlijsten voor ambulante begeleiding.

Er is sprake van een tekort aan menskracht. Het REC is gegroeid en staat ervoor garant dat er voor ieder kind passend onderwijs is. Dit vraagt om een grote inspanning in de richting van de deelnemende scholen, maar ook van het regulier onderwijs en de jeugdzorg.

Opvallend is dat dit REC als enige geen problemen kent om allochtone jongeren binnen te krijgen. Het REC geeft aan dat scholen vaak al lang bezig zijn met allochtone ouders. Er wordt meer geïnvesteerd in de relatie met deze doelgroep. Preventief aanmelden gebeurt meer.

Afstemming en samenwerking

Er is sprake van een spanning tussen scholen, het REC en de samenwerkingsverbanden. De school is afhankelijk van de inzet van het samenwerkingsverband en de kracht van de coördinator. Grootste zorg is om iedereen weer om de tafel te krijgen. Mensen zijn altijd gemotiveerd, maar er is sprake van een gebrek aan menskracht en tijd. Het REC is van mening dat WSNS/VO/REC bij elkaar moeten komen in een regionaal zorgplatform.

Naar de mening van het REC moeten de clusters 3 en 4 samengaan om expertise te delen en te behouden. De afstemming met de partners in de jeugdzorg en justitie vraagt veel tijd. De keten sluit niet naar justitie. In de regio is een grote concentratie van justitiële jeugdinstellingen. Bij uitstroom moeten deze jongeren terug in het regulier onderwijs. Dit gaat zeer moeizaam en daardoor komen zij terecht in cluster 4.

1.4 REC Noord-Holland

Organisatiestructuur

REC Noord-Holland is een samenwerkingsverband van 4 scholen. Het bestuur van het REC wil in nauwe samenwerking met de scholen aandacht besteden aan de profilering en spreiding van de onderwijsvoorzieningen. Naast de wettelijke taken wil het REC inzetten op observatie en crisisopvang.

Het managementteam bestaat uit drie leden en heeft meer directe bevoegdheden gekregen, waardoor adequater kan worden gehandeld. Het bestuur zet de beleidslijnen uit voor het REC. Ingezet wordt op de samenwerking met WSNS en het versterken van de nevenvestigingen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 4 Aantallen REC Noord-Holland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	464	430	467
Ambulante Begeleiding B0	3	197	626
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	354	561	872
Ambulante Begeleiding VO	36	159	312

Wachlijsten worden snel weggewerkt door het REC. Er komen meer aanvragen binnen voor een rugzakje.

Het aantal leerlingen dat voor ambulante begeleiding in aanmerking komt loopt op tot boven 200.

Binnen het SO-ZMOK onderwijs vindt een lichte terugloop plaats.

Er is (gefaseerd) nieuw personeel aangenomen voor de ambulante begeleidingstaak, omdat het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor ambulante begeleiding sterk is gestegen.

Afstemming en samenwerking

Binnen het REC wordt ervaren dat signalering binnen het regulier onderwijs te laat gebeurt of dat signalen worden afgezwakt om ouders niet tegen het hoofd te stoten. (Er zit een jaar tijd tussen een signaal in het reguliere onderwijs en uiteindelijke plaatsing op een cluster 4-school.)

1.5 REC Boven-Amstel

Organisatiestructuur

Bij REC Boven Amstel zijn 9 scholen voor speciaal onderwijs aangesloten. Het REC-bestuur is veranderd van samenstelling vanwege de bestuurlijke bundeling van het Amsterdams openbaar speciaal onderwijs in één stichting. Het bestuur moet werken aan een goede fundering van kwaliteitszorg, opbrengstgerichte doelstellingen en een goed financieel inzicht. Het management is in handen van de coördinator, die contacten heeft met de zorg- en onderwijsinstellingen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 5 Aantallen REC Boven-Amstel

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	668	673	789
Ambulante Begeleiding B0	83	207	435
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	592	653	854
Ambulante Begeleiding VO	14	237	391

Ambulante begeleiding in het voortgezet onderwijs is het hardst gegroeid. Omdat er meer rugzakjes worden afgegeven, is er minder groei in het speciaal onderwijs.

Er zijn voortdurend nieuwe ambulante begeleiders nodig en er ontstaan capaciteitsproblemen. De sterke stijging in de ambulante begeleiding wordt opgevangen door het gefaseerd benoemen van nieuw personeel.

Afstemming en samenwerking

Er wordt met bureau jeugdzorg samengewerkt in het 'switch-programma': een programma gericht op risico-leerlingen met een indicatie. Ook binnen andere projecten wordt samengewerkt met jeugdzorg (o.a. ontwikkelen GGZ-ambulante zorgmodules) en met speciale scholen voor basisonderwijs (afstemmen indicatie).

Reguliere scholen ontvangen rugzakgeld voor geïndiceerde leerlingen en kopen ambulante begeleiding in bij het REC. Er is weinig controle op hoe scholen de rugzakgeld benutten. Volgens het REC zouden deze middelen belegd moeten worden bij het samenwerkingsverband, zodat er adequaat beleid kan worden

ontwikkeld en er aandacht is voor de aanpak van verschillende soorten problematieken bij leerlingen in het reguliere onderwijs. Het REC pleit ervoor om de regie over zorgleerlingen op het niveau van het samenwerkingsverband te beleggen; op deze manier worden gelden gebundeld.

1.6 REC Rijndrecht

Organisatiestructuur

Het REC Rijndrecht bestaat uit: het bestuur van het RMPI, het bestuur van Horizon en het Bestuur van Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR). Acht scholen voor speciaal onderwijs zijn aangesloten. RMPI en Horizon omvatten tevens zorginstellingen. Het bestuur en het management zetten de komende periode in op kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de REC-taken. Het bestuur en het management constateren knelpunten op het vlak van de bekostiging en ontwikkelingen binnen cluster 4. Er liggen hoge verwachtingen vanuit de maatschappij bij het cluster 4-onderwijs en het REC heeft niet altijd de mogelijkheden om oplossingen te genereren. Het REC moet plaatsingen voorfinancieren, maar de omvang hiervan is groter dan ooit. De bekostiging loopt daarbij achter de feiten aan.

Het REC is van mening dat er weinig logica in de huidige indeling van regio's zit. Er moet een werkbare omvang gekozen worden (2500-3000 kinderen) en de indeling moet op basis van geografische ligging gebeuren.

Groei en ontwikkeling

Tabel 6 Aantallen REC Rijndrecht

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	984	1.436	1.999
Ambulante Begeleiding BO	86	194	498
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	206	412	606
Ambulante Begeleiding VO	18	193	476

De scholen aangesloten bij het REC kunnen nieuwe leerlingen aan. Binnen het ZMOK is een nieuwe locatie voor autisten gekomen. Er is een enorme groei te constateren, met name in het VSO en in de ambulante begeleiding. Voor de ambulante taak is veel extra personeel aangenomen. Als de gedwongen winkelnering bij de REC's op termijn verdwijnt, kan dit afbreuk doen aan de huidige kwaliteitsinvestering.

Afstemming en samenwerking

Er wordt veel samengewerkt met cluster 3, dit vindt men een 'logische' samenwerkingspartner. Samenwerking met cluster 2 is moeilijker.

1.7 REC Meander

Organisatiestructuur

REC Meander wordt gevormd door alle cluster 4 scholen in Zeeland en West-Brabant, bestaande uit in totaal 14 locaties voor speciaal onderwijs. Vanwege grote (cultuur)verschillen binnen het bestuur van de Stichting Federatie REC Meander, wordt het REC Meander vanaf januari 2007 anders georganiseerd. Gewerkt wordt met twee operationeel gescheiden 'kamers': kamer West Brabant en kamer Zeeland.

Momenteel houdt het management zich voornamelijk bezig met het oplossen van praktische problemen bij de uitvoering van de wettelijke taken. Er is geen sprake van gericht beleid op het terrein van kwaliteitszorg.

De huidige regio-indeling houdt geen rekening met cultuurverschillen tussen Zeeland en West-Brabant.

Groei en ontwikkeling

Tabel 7 Aantallen REC Meander

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	524	591	746
Ambulante Begeleiding BO	10	113	136
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	249	445	727
Ambulante Begeleiding VO	40	117	131

De groei in West-Brabant wordt versterkt door de overloop vanuit regio Rotterdam.

Afstemming en samenwerking

REC Meander ziet de ontwikkeling van het Centrum voor jeugd en gezin als positief. Indicatie kan dan eerder plaatsvinden.

Samenwerking met gemeenten loopt niet overal goed, het is niet altijd transparant waar gemeenten op in zetten. Er zou meer samenwerking kunnen zijn – met gemeente en bedrijfsleven –, bijvoorbeeld bij het toeleiden van leerlingen naar werk of stage.

Er is nog weinig samenwerking met bureau jeugdzorg.

1.8 REC Midden Brabant

Organisatiestructuur

De samenwerkende schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid voor de ambulante begeleiding van leerlingen in het reguliere onderwijs overgedragen aan het REC-bestuur. Het bestuur van het REC Midden-Brabant wordt gevormd door bestuursleden van vier schoolbesturen.

In het REC werken scholen voor speciaal onderwijs van cluster 3 en cluster 4 samen. Hiermee kan voorkomen worden dat leerlingen met een 'cluster overschrijdende' onderwijsbehoefte tussen wal en schip raken. Dit is uniek ten opzichte van de andere regionale expertisecentra in Nederland.

De organisatiestructuur van het REC is volgens de inspectie transparant, waarbij taken en bevoegdheden van medewerkers doelmatig zijn belegd.

De dagelijkse leiding en de beleidsontwikkeling berusten bij de REC-manager. Hoewel de inzet van het personeel gericht is op het realiseren van de REC-taken, heeft het REC in strikt formele zin geen personeel in dienst.

Alle medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van het REC zijn in dienst van de schoolbesturen en vallen in formele zin onder de directe verantwoordelijkheid van het desbetreffende bestuur. Het REC heeft moeite met het vinden van personeel. Er zijn 4 openstaande vacatures. Het REC geeft aan dat scholing noodzakelijk is.

Groei en ontwikkeling

Tabel 8 Aantallen REC Midden Brabant

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	100	85	414
Ambulante Begeleiding BO	100	141	241
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	100	146	125
Ambulante Begeleiding VO	100	128	196

Na de oktobertelling worden de aanvragen groter. Dit komt omdat de scholen wachten met aanmelden omdat zij gefinancierd worden voor het aantal leerlingen op de teldatum van 1 oktober.

Men wil dat ZMOK leerlingen een VMBO diploma halen of een startkwalificatie ROC. Het REC geeft aan dat de impact op jongeren groot is wanneer er perspectief wordt geboden.

Allochtone jongeren met gedragsproblemen komen in Crossroads pilotproject, veiligheidshuis verwijst hiernaar voordat jongeren doorgestuurd worden naar een justitiële jeugdinstelling.

Afstemming en samenwerking

De interne combinatie van de clusters 3-4 in het REC werkt. Dit komt door kleinschaligheid en afstemming tussen schoolsoorten – er is een aparte 3-4 groep gemaakt. Het REC houdt bij het Cvi 2 kamers aan (cluster 3 en 4).

Samenwerking met ketenpartners verloopt meestal goed. Een aantal projecten heeft nog geen goede capaciteit passend bij de vraag.

Het REC vindt het belangrijk om elk kind maar een keer te indiceren. Samenwerking WSNS, VSO en BJZ is hiervoor nodig.

Het VO en het REC hebben een samenwerkingsverband en het VO is volgens het REC goed georganiseerd. De zorg is afgestemd en er is een goede reboundvoorziening.

1.9 REC Vierland

Organisatiestructuur

Het bestuur van het REC Vierland wordt gevormd door de Federatie Regionaal Expertise Centrum Vierland. In de federatie zijn de besturen van zeven Zmok-scholen, één LZ-school en één PI-school verenigt.

Bovendien is aan dit REC een justitiële jeugdinstelling (JJI) verbonden.

De bestuurs- en managementstructuur is opgebouwd uit: de Raad van Toezicht, het College van Bestuur (bestaande uit de directeurs van de deelnemende scholen) en een Dagelijks Bestuur.

Er zijn volgens het REC geen eenduidige regio's waarbinnen afspraken gemaakt kunnen worden; dit wordt als probleem ervaren.

Groei en ontwikkeling

Tabel 9 Aantallen REC Vierland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	1.183	1.359	1.353
Ambulante Begeleiding B0	54	213	466
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	737	958	1.353
Ambulante Begeleiding VO	31	139	480

Er worden op dit moment 500 leerlingen begeleid in het reguliere onderwijs. De indicaties zijn volgens het REC terecht omdat de scholen in onvoldoende mate handelingsbekwaam zijn. Het afgelopen jaar is er veel aandacht gegeven aan de wachtlijstproblematiek als gevolg van de groei van het aantal aanmeldingen. De forse groei van het aantal aanmeldingen vraagt blijvende aandacht. Er ontstaan wachtlijsten door het jaar heen.

De ambulante dienst maakt een forse groei door. Onlangs zijn er 17 begeleiders bijgekomen, waardoor het aantal begeleiders nu is gegroeid tot 43 (totaal 30 fte). Op dit moment is er geen wachtlijst door de uitbreiding van het aantal begeleiders. Professionalisering van de medewerkers staat hoog in het vaandel en er is samenwerking gezocht met de universiteit en andere instellingen om hieraan invulling te geven. Alle begeleiders zijn/worden geschoold.

Afstemming en samenwerking

De scholen weten elkaar in overleg goed te vinden, ze hebben veel contact met hun samenwerkingsverbanden. Ook de samenwerking met de samenwerkingsverbanden voor het VO loopt erg goed. Omdat er verschillende clusters zijn waar je scholen mee lastig moet vallen, pleit het REC voor een loket waar alle schoolsoorten bij elkaar komen.

1.10 REC Zuid-Limburg

Organisatiestructuur

REC Zuid-Limburg cluster 4 is een federatieve stichting. Het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van zes schoolbesturen die samen het bevoegd gezag zijn van de zes aangesloten scholen. Twee scholen voor Zmok maken ieder afzonderlijk deel uit van twee grote schoolbesturen, die het bevoegd gezag zijn van scholen voor PO, VO en EC. De overige scholen hebben elk een eigen bestuur.

Het federatief bestuur van het REC heeft zelf geen personeelsleden in dienst. Alle medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van het REC voor de uitvoering van de wettelijke taken van het REC zijn in dienst van de schoolbesturen binnen het federatief bestuur.

In de regio werkt men aan een structurele samenwerking tussen verschillende uitvoeringsinstanties. In het samenwerkingsverband zijn WSNS, Bureau jeugdzorg Maastricht, leerplicht Maastricht, REC Zuid-Limburg en scholen vertegenwoordigd. Het samenwerkingsverband heeft zich ten doel gesteld om alle kinderen zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te brengen en daar de juiste zorg en het juiste onderwijs te bieden. Door de samenwerking worden ouders en leerlingen minder vaak 'van kastje-naar-de-muur' gestuurd en kunnen sneller dan tot nu toe de juiste onderwijs-zorgarrangementen tot stand komen.

Het REC kent een geografische spreiding in drie subregio's: Maastricht-Heuvelland, Sittard- Westelijke Mijnstreek en Parkstad. Tussen de regio's is het zogenoemde Tripooloverleg.

Groei en ontwikkeling

Tabel 10 Aantallen REC Zuid-Limburg

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	412	432	539
Ambulante Begeleiding BO	3	91	213
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	471	521	675
Ambulante Begeleiding VO	45	127	254

Er zijn geen wachtlijsten. Er zijn binnen de scholen van het REC geen nieuwe doelgroepen bijgekomen. Wel is er een toenemend percentage leerlingen met problemen in het autismespectrum (ASS). Bij veel van deze leerlingen is door de ouders om leerling-gebonden financiering gevraagd voor de begeleiding van hun kind in het regulier onderwijs. Er dreigt een gevaar voor de VSO-ZMOK scholen door een gebrek aan goede vaklokalen.

Afstemming en samenwerking

Het REC heeft functionele externe contacten. Zo is er overleg met het REC Platform Limburg, met samenwerkingsverbanden PO en VO. Ook het LNA- landelijk netwerk autisme werkt volgens het REC goed.

De ROC's willen structureel samenwerken met REC's. Het REC is van mening dat het samenvoegen van alle clusters meer duidelijkheid schept. Een scheiding in clusters past niet bij het concept van passend onderwijs.

1.11 REC Direct

Organisatiestructuur

Het REC kent drie schoolbesturen en bestaat uit zeven scholen welke deel uit maken van stichtingen met een zeer diverse samenstelling. Zo is een van de scholen een 'eenpitter', zijn twee scholen onderdeel van een stichting met verschillende schoolsoorten (cluster 3 en 4) en maken de vier andere scholen deel uit van grote landelijke stichting van alleen cluster 4 scholen.

Het REC omvat geografisch gezien een groot gebied. Het bedient het noorden en het midden van de provincie Limburg en loopt van Echt tot Mook/Middelaar. Het werkgebied is globaal verdeeld in twee subregio's: regio Noord en regio Midden. De twee subregio's kenden in de startfase een eigen REC. Mede door afspraken om de regio provinciaal te organiseren werden zij gedwongen samenwerking te zoeken.

Groei en ontwikkeling

Tabel 11 Aantallen REC Direct

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	408	448	574
Ambulante Begeleiding BO	1	150	315
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	197	285	401
Ambulante Begeleiding VO	15	77	232

Er is geen wachtlijst voor ambulante dienst. Het lukt de onafhankelijk opererende CvI in veruit de meeste gevallen ruim binnen een termijn van acht weken de indicatiestelling te verzorgen.

Het aantal kinderen met een rugzak groeit, hiervoor moeten nieuwe medewerkers aangetrokken worden. De achterstand wat betreft de personele capaciteit is ingehaald.

Het REC kan voor de ambulante diensten moeizaam personeel vinden. Personeel met zowel ervaring als deskundigheid kosten meer. De huidige kinderen vragen om kleinere groepen, daarnaast is de kwaliteit van het binnenkomend personeel van de PABO minder. Er worden steeds meer vaardigheden van docenten gevraagd, maar de instromers hebben die vaardigheden niet.

Afstemming en samenwerking

Contacten met instellingen en instanties voor de jeugdhulpverlening en gezondheidszorg, alsook met de regionale netwerken van regulier primair en voortgezet onderwijs vinden plaats. Samenwerking met praktijk levert volgens het REC meer kwaliteit in onderwijs.

Het REC heeft in de regio Weert een frontoffice voor alle clusters (1 t/m 4). Fysiek bij elkaar zetten, dat werkt volgens het REC. Ook zijn er interdisciplinaire teams 2-3-4-clusterbreed bij de moeilijker gevallen. Op deze wijze willen ze de krachten bundelen.

1.12 REC Chiron

Organisatiestructuur

REC Chiron is een netwerk van 8 cluster 4-scholen in de regio Oost Noord-Brabant. De scholen die bij het REC horen worden onderverdeeld in de regio's Noord en Zuid. De voorzitter van het REC managementteam was een half jaar niet inzetbaar. Zijn vervangers hadden deze periode dubbele taken. Er is derhalve minder vooruitgang geboekt in de REC ontwikkeling dan het managementteam voor ogen had. Daarnaast heeft lange tijd doorgespeeld dat twee dominant aanwezige besturen binnen het REC scholen vertegenwoordigen die vanuit een andere cultuur en visie een verschillend beleid voerden voor ambulante begeleiding. Met de komst van de bovenschoolse directeuren, tevens leden van het REC managementteam zijn deze verschillen overwonnen.

Groei en ontwikkeling

Tabel 12 Aantallen REC Chiron

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	441	590	726
Ambulante Begeleiding B0	21	171	993
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	483	860	1.211
Ambulante Begeleiding VO	46	131	868

REC Chiron heeft een centraal aanmeldpunt, deze taak is overgenomen van de individuele scholen. Het systeem werkt snel en de dossiers zijn binnen 4 tot 6 weken klaar voor indicatie. Er zijn veel aanmeldingen, ook van ROC's.

REC Chiron kampt met grote aantallen te indiceren leerlingen. Het REC slaagt er in om tweederde daarvan te indiceren. Vervolgens zijn er plaatsingsproblemen binnen het REC vanwege de maximale capaciteit van de betrokken REC scholen.

Er is onvoldoende kwalitatief personeel te krijgen. Er zijn specialisten nodig vanwege de complexe problematiek. Veel ambulante begeleiders komen uit het speciaal onderwijs. Dit betekent steeds meer verschraving van het onderwijs in het (voortgezet) speciaal onderwijs, omdat de kennis verdwijnt en onvoldoende opgevangen kan worden door nieuw en jong personeel (onervaren). Door het grote aantal aanmeldingen wordt dit nu een probleem.

Het REC moet de extra groei telkens zelf vooraf bekostigen; dit leidt tot financiële moeilijkheden.

Het REC Chiron bevindt zich in een spagaat; ze moeten gehoor geven aan groei want ze hebben meer aanmeldingen. Om aan deze groei te voldoen moeten ze onervaren mensen inzetten, wat klachten tot gevolg heeft.

Afstemming en samenwerking

Het REC werkt nog niet samen met andere clusters, vindt samenwerking wel logisch.

1.13 REC West

Organisatiestructuur

In het REC West werken negen scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs in Westelijk Zuid-Holland samen. De geschiedenis van het REC wordt gekenmerkt door twee ontwikkelingen; de 'afgedwongen' fusie tussen twee REC's die in de voorbereidingsperiode nadrukkelijk als twee gescheiden REC's functioneerden (Den Haag en Leiden) en het overlijden van de secretaris van het REC, welke de spil van het REC vormde. Tot op de dag van vandaag klinken beide omstandigheden nog steeds door in het ontwikkelingsproces dat het REC doormaakt en de resultaten die ten aanzien van de uitvoering van de taken door het REC, zijn bereikt.

Vanuit de behoefte vooral regionaal te willen werken heeft men elkaar gevonden in een minimale invulling van de REC taken waarbij een gemeenschappelijk optrekken richting additionele taken niet aan de orde was. Mede aan de hand van een uitgevoerde zelf-evaluatie is men tot de conclusie gekomen dat er aanleiding is te zoeken naar wegen om het REC beter te laten functioneren. Hiertoe zijn voorstellen gedaan.

De REC regio's zijn verschillend en het REC ziet de meerwaarde in van een dekkende infrastructuur.

Het gaat om het maken van werkbare gehelen en het weghalen van schotten.

Groei en ontwikkeling

Tabel 13 Aantallen REC West

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
SO	797	901	900
Ambulante Begeleiding BO	59	185	331
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	366	605	788
Ambulante Begeleiding VO	50	190	389

De scholen van REC West bieden onderwijs aan zo'n 1500 leerlingen van 4 tot 19 jaar, en verzorgen de ambulante begeleiding voor ongeveer 300 leerlingen. REC West verzorgt het onderwijs op 25 locaties, verspreid over de regio. Er heeft een forse groei plaatsgevonden van het aantal aangemelde leerlingen zowel voor plaatsing binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs als voor ambulante begeleiding voorgedaan. Door de groei van het aantal leerlingen zowel binnen de scholen als bij de dienst ambulante begeleiding heeft de coördinatie van de ambulante begeleiding zich de afgelopen jaren in hoofdzaak bezig gehouden met het verdelen van de leerlingen met een indicatie over de scholen en over de beschikbare ambulante begeleiders.

Met de inzet van de ambulante begeleiders is de brug tussen verschillende systemen te slaan. De begeleiders komen uit de eigen scholen, wat een capaciteitsprobleem veroorzaakt. Het REC ziet de oplossing in het parttime lesgeven. Dit werkt vooralsnog goed. In Leiden werken cluster 2-3-4 samen in de ambulante begeleiding. Bundelen is volgens het REC vooral van belang bij jonge kinderen omdat je hier nog moet duiden.

Afstemming en samenwerking

REC West verzorgt op aanvraag voorlichting ten behoeve van samenwerkingsverbanden WSNS en VO/SVO, Bureaus Jeugdzorg en andere verwijzers, zoals leerplichtambtenaren en zorgaanbieders.

In Leiden is een gezamenlijk loket voor 3-8 jarigen. PCL/CVI en BJZ indiceren en BJZ zit in de backoffice. Door jeugdzorg en REC bij elkaar te nemen breng je zowel middelen als expertise samen. Het REC heeft de wens om meer op te trekken met BJZ. Vanuit deelname aan de projecten Herstart en Op de rails, heeft het REC aangegeven de nadere vormgeving van beide projecten nadrukkelijk tot haar taak te willen rekenen. Op dit moment wordt door een speciaal daarvoor aangewezen functionaris gewerkt aan de verdere uitwerking en de vormgeving van het beleid op dit onderdeel. Een beleidsnotitie ter bespreking in het REC-bestuur is in voorbereiding.

1.14 REC Flevoland

Organisatiestructuur

Het bestuur wordt gevormd door de federatie van besturen van de stichtingen LZK Flevoland, Orthopedagogisch Centrum IJsselmeerpolders en de stichting Gewoon Anders Almere. Uitgangspunt bij de samenwerking is dat er optimaal gebruik gemaakt wordt van elkaars deskundigheid. Er bestaat een verschil in visie op de taakbreedte en de positie van het REC tussen de stichting Gewoon Anders en de twee andere schoolbesturen. Dit belemmert volgens het REC gezamenlijke uitvoering van de REC-taken en het oppakken van nieuwe initiatieven (additionele taken).

Het werkgebied van de stichting Gewoon Anders betreft de gemeente Almere; de andere twee stichtingen nemen de 'rest' van Flevoland voor hun rekening.

Groei en ontwikkeling

Tabel 14 Aantallen REC Flevoland

	2000	2004	2006
<i>4-12 Jarigen</i>			
S0	134	172	218
Ambulante Begeleiding B0	0	8	116
<i>13-18 Jarigen</i>			
VSO	149	403	541
Ambulante Begeleiding V0	7	124	66

Het REC Flevoland financiert veel projecten met Europese middelen, zoals Flevodrome. Het REC is actief in het verwerven van additionele middelen voor tussenvormen in het onderwijs. Dit is zeer arbeidsintensief.

Afstemming en samenwerking

Het werkgebied en daarmee de samenwerkingspartners zijn zeer overzichtelijk. Iedereen kent elkaar en de lijnen zijn kort. De samenwerking met de samenwerkingsverbanden VO/SVO verloopt goed. Met de WSNS-verbanden is de samenwerking moeizamer door het grotere aantal.

Lijst van betrokkenen

Bijlage 2

Karin Aarden, *REC Flevoland*
De heer L. de Boom, *RENN*
Dick Brons, *Ministerie van Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid*
De heer J. Castelein, *REC Midden Brabant*
Marieke Dekker, *REC Rijndrecht*
Rein van Dijk, *Vereniging Openbaar Onderwijs*
Fons Dingelstad, *Ministerie OC&W, directie PO*
Dominique van der Elst, *Ministerie OC&W, directie PO*
Mevrouw Galema, *RENN*
Joop Groos, *Ministerie OC&W, directie VO*
Peter Hoek, *Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs*
Peter Hooft, *REC West*
Bernard Homans, *REC Bovenamstel*
Henk Keesenberg, *VOS/ABB*
Rob Kerstens, *Ministerie OC&W, directeur-generaal PO en VO*
Hans Kruyssen, *REC Bovenamstel*
Karen Laarveld, *AOC Raad*
Roel van Lierop, *REC Noord Holland*
Jan Menting, *REC Rijndrecht*
Ron Minnée, *Ministerie OC&W, directeur PO*
Peter Mol, *REC Noord Holland*
Ben Mom, *Verenigde Bijzondere Scholen*
Nico Nieboer, *REC Utrecht/West Veluwe*
Suzanne Noteborn, *Ministerie OC&W, directie VO*
Huub Olfers, *WEC Raad*
Wim Peek, *Onderwijscentrum Zuid Gelderland*
Piet van de Pol, *Inspectie van het Onderwijs*
Riemer Poortstra, *VO-raad*
Frits Prins, *REC Oost-Nederland*
Tanja Reemers, *Ministerie OC&W, directie VO*
Kees Richel, *REC West*
Cynthia van Rijbroek, *Ministerie OC&W, directie PO*
Aleid Schipper, *REC Utrecht/West Veluwe*
Barbara Siregar, *Ministerie OC&W, directeur VO*
Marius Sparreboom, *REC Flevoland*
Boukje Spit, *Ministerie OC&W, plaatsvervangend directeur BVE*
Eric Stokkink, *Ministerie OC&W, directie VO*
Rob Stomphorst, *REC West*
Gemma Tielen, *Ministerie van VWS, directeur Jeugdbeleid*
René Verhulst, *WEC Raad*
Ellen Visser, *Chronisch zieken en Gehandicapten Raad*
Sjerry Vlerken, *REC Bovenamstel*
Fred Voncken, *Ministerie OC&W, directeur VSV*
Babette Vriend, *Ministerie OC&W, directie VO*
Frank de Vries, *REC Oost-Nederland*
Hedy Weijtens, *REC West*
Ilona Wielinga, *KBO*

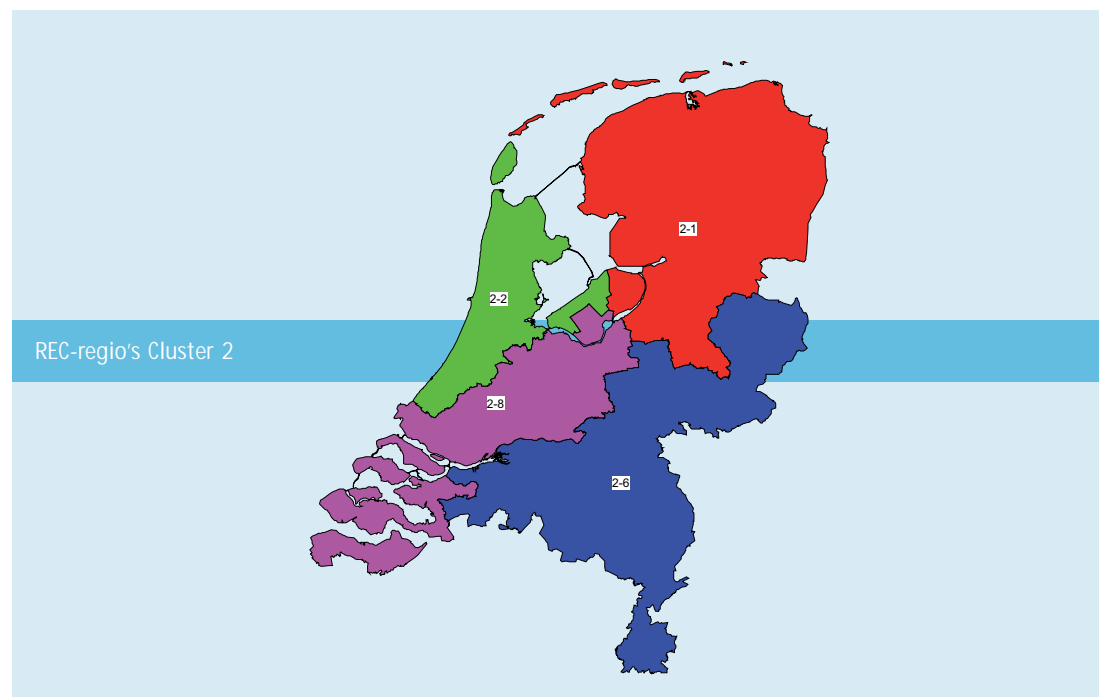
Bronnen

Bijlage 3

- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 28 augustus 2006 inzake groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs
- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 4 september 2006 inzake vernieuwing van de zorgstructuren/passend onderwijs
- Brief Minister van OC&W aan Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2006 inzake het gebrek aan ambulante begeleiding voor leerlingen met rugzakindicatie
- Uitwerkingsnotitie 'Vernieuwing zorgstructuren funderen onderwijs'
- 'Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking. Een onderzoek in opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, juni 2006.
- 'Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4', Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, november 2005.
- Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005 'Indicatiestelling speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering', maart 2006
- 'Van Structuur naar Cultuur: organisatie en functioneren van de Regionale Expertisecentra', Sardes, 2005
- Notitie 'Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs' CentERdata, augustus 2006
- Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, peildatum 16 januari 2006
- De groei van de deelname aan cluster 4: Opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen, Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, juli 2006
- Wettekst artikel 28b 'Regionaal expertisecentrum' uit de Wet op de expertisecentra.
- Overzicht van 14 REC's met kerngegevens
- Notitie 'Ambulante begeleiding', Inspectie Onderwijs
- 'Kosten en baten van voortijdig schoolverlaters', in 't Veld, oktober 2005

Regio-indeling clusters 2 en 3 in het speciaal onderwijs

Bijlage 4





Projectbureau Operatie Jong
Postbus 556
2501 CN Den Haag

T 070 - 376 59 50
E info@operatie-jong.nl
F 070 - 372 67 54
I www.operatie-jong.nl