



Onderwijs en zorg voor ernstig meervoudig of complex gehandicapte kinderen/jongeren van cluster 3-scholen

Hardnekkige problemen en urgente opdrachten voor de praktijk en het beleid

Prof. drs. Dolf van Veen

Amsterdam, 12 november 2009

Inhoudsopgave

1. Achtergrond en vraagstelling	1
2. Kernbevindingen uit eerder onderzoek en ontwikkelingswerk	3
3. Stand van zaken: bevindingen expertmeeting en nieuwe ontwikkelingen	9
4. Conclusies en aanbevelingen	15

1. Achtergrond en vraagstelling

Bij de invoering van de Wet op de Expertisecentra en de Leerlinggebonden Financiering is de toegang tot de voorzieningen van het speciaal onderwijs voor kinderen/jongeren tussen de 4 en 20 jaar verruimd. In feite bestaat er voor toelating geen 'ondergrens' meer, waardoor er onderwijsmogelijkheden zijn ontstaan voor kinderen, die tot voor kort hiervoor niet in aanmerking kwamen. Formeel betekent dit, dat ook de leerplicht voor deze groep kinderen is aangepast en in principe alle kinderen naar school moeten, tenzij de leerplichtambtenaar hiertoe een ontheffing verleent.

Kinderen met ernstige meervoudige beperkingen werden lange tijd vooral opgevangen in KinderDagCentra (KDC's). Vanaf 2001 hebben scholen/afdelingen voor mg en zmlk, die deelnamen aan een samenwerkingsproject met een kinderdagcentrum, de mogelijkheid zeer laag functionerende, verstandelijk gehandicapte kinderen met een ontwikkelingsperspectief tot 24 maanden toe te laten in een onderwijszorgtraject. In 2006 is de mogelijkheid om mg-leerlingen toe te laten geopend voor alle scholen/afdelingen voor mg en voor zmlk-scholen met een beschikking van het ministerie van OCW. Het betreft leerlingen met een combinatie van een ernstige verstandelijke handicap en ernstige lichamelijke problemen, motorisch maar vaak ook zintuiglijk. Sommige leerlingen vertonen agressief of zelfverwondend gedrag, waarbij sprake kan zijn van een overlap met de bijzondere doelgroep 'leerlingen met een gecombineerde verstandelijke en gedragshandicap'. Het intelligentieniveau is lager dan een IQ van 35 en veel van deze leerlingen communiceren op een andere wijze dan via gesproken taal. Verder hebben de leerlingen een laag niveau van zelfredzaamheid en sociale redzaamheid. Zij hebben ontwikkelingsmogelijkheden, maar ontwikkelen zich minder vanzelfsprekend.

In een aantal samenwerkingsprojecten, de zogenaamde 'Koplopertrajecten' is de verruimde toelating van kinderen, die gebruikmaken of gebruikmaakten van de voorzieningen van KDC's, tot het speciaal onderwijs uitgeprobeerd. Er ontstonden samenwerkingsvormen tussen het speciaal onderwijs en KDC's en er zijn diverse begeleidingsarrangementen uitgetest. Dit gebeurde onder bepaalde financiële voorwaarden, te weten dubbele bekostiging. De projecten, afgesloten in 2002, leverden een aantal aanbevelingen op in de richting van de overheid (VWS en OCW).

In het najaar van 2007, vijf jaar na beëindiging van deze projecten, is er door de Landelijke Vereniging Cluster 3, onder de 'vlag' van de WEC-Raad, een onderzoek gedaan naar de stand van zaken. Hieruit bleek dat er aanwijsbaar meer kinderen vanuit KDC's gebruik maken van onderwijsvoorzieningen binnen het speciaal onderwijs, maar dat er nog aanzienlijke problemen bestaan om aan deze kinderen een verantwoord onderwijs/zorg-aanbod te kunnen doen binnen de setting van het speciaal onderwijs. Het grootste deel van de toen opgestelde aanbevelingen blijken nog steeds actueel en zijn niet of nauwelijks vertaald in beleidsacties.

Ook verloopt de samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs en KDC's nogal verschillend en blijkt er sprake te zijn van ongelijkheid bij het uitvoeren van wettelijke voorschriften. Vanuit de WEC-Raad/LVC3 is daartoe een 'Manifest' opgesteld, dat is aangeboden aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs.

De actuele problematiek rond zorg-onderwijs voor deze cluster 3 leerlingen is besproken op bestuurlijk niveau tussen de VGN en de WEC-Raad. Besloten is medio 2008 om een

gezamenlijke werkgroep in te stellen, die de problematiek nader analyseert en met aanbevelingen komt naar beide besturen. De werkgroep diende beperkt in omvang te zijn, zodat in korte tijd op slagvaardige wijze een aantal aanbevelingen voorgesteld kan worden op grond van de analyse. Ondergetekende is gevraagd deel te nemen aan de werkgroep en een advies te schrijven voor beide organisaties.

Opdrachtkader

De volgende vraagstellingen vormden het vertrekpunt voor het advies:

- Welke specifieke inhoudelijke expertise en samenwerkingsstructuren zijn nodig om tot verantwoorde zorg-onderwijs arrangementen te komen en hoe versterken VGN en WEC-Raad elkaar om samen de verantwoorde onderwijs/zorgarrangementen voor deze kinderen (zowel cluster 3 als cluster 4 (gedragsproblematiek) te realiseren?
- Binnen welke bekostigingsstructuur vinden de arrangementen nu en in de nabije toekomst plaats.

Daarbij werden de volgende subvragen geformuleerd:

- Welke maatregelen zijn nodig om zorg/onderwijs-arrangementen succesvol te maken?
- Op welke wijze beïnvloedt de gesignaleerde toename van leerlingen in cluster 3 scholen de ontwikkeling/kwaliteit van zorg/onderwijsarrangementen?
- Welke (nieuwe) knelpunten en mogelijkheden doen zich voor t.g.v. de ontwikkelingen m.b.t. 'Passend onderwijs'?

Voorgesteld werd bij de rapportage de volgende componenten te betrekken:

- analyse van specifieke expertise bij KDC's en (v)so-scholen rond verantwoorde begeleiding van de doelgroep;
- analyse van de samenwerking/afstemming in het land tussen KDC's en scholen voor speciaal onderwijs, alsmede de knelpunten hierbij;
- aanbevelingen voor optimale samenwerking tussen VGN en WEC-Raad en hun leden;
- aanbevelingen voor adequaat bekostigingssysteem als randvoorwaarde voor een verantwoord onderwijs/zorg-arrangement voor deze kinderen (zowel cluster 3 als cluster 4 (gedragsproblematiek)). Bij dit laatste punt moet opgemerkt worden dat de werkgroep zich ten doel stelde hierover slechts verkennende uitspraken te doen.

Op basis van deze opdrachtformulering is de werkgroep in oktober 2008 aan de slag gegaan.¹ Als klankbordgroep fungeerden respectievelijk de WEC-Raad Taakgroep 'Zorg en onderwijs' en de VGN-adviescommissie Jeugd. Tegen deze achtergrond is het voorliggende advies tot stand gekomen. Daarbij is gebruikgemaakt van vooral:

- de door de opdrachtgever aangeleverde materialen en eerdere producten en rapportages²;

¹ De samenstelling van de werkgroep: Jan Visscher (VGN en voorzitter), Monique van der Meulen (VGN), Albert Boelen en Marc Cantrijn (beiden WEC Raad), en ondergetekende.

² Het betreft hier producten van de landelijke werkgroep samenwerkingsprojecten KDC's - Cluster 3, Wegbereiders LGF (juli 2003), de onderzoeksrapportage naar de 'oud koplopers', LVC3 (2008), en de publicaties *Kinderen met beperkingen, zorgvoorzieningen en de reguliere kinderopvang*, Deloitte (februari 2007), *Aan zijn wenkbrauw zie ik of hij gelukkig is; passend onderwijs voor ernstig meervoudig gehandicapte kinderen*, KPCgroep (2007), *Kinderdagcentra: inventarisatie*,

- bestudering van aanvullende documenten door de onderzoeker;
- de input van leden van de werkgroep en van een tiental werkgroepbijeenkomsten;
- de resultaten van de door de werkgroep gehouden expertmeeting over zorg en onderwijs aan laag functionerende kinderen d.d. 3 februari 2009, en
- documenten van de VGN/WEC betreffende de pakketmaatregelen AWBZ, en overleg met het CIZ hierover.

De rapportage kent de volgende structuur: allereerst vatten wij eerdere kernbevindingen uit onderzoek en praktijkervaring samen, daarna behandelen we de stand van zaken en recente ontwikkelingen, om tot besluit enkele conclusies en aanbevelingen te formuleren.

2. Kernbevindingen uit eerder onderzoek en ontwikkelingswerk

Als startpunt voor deze paragraaf benutten we het *Manifest Onderwijs aan zeer laag functionerende kinderen*³ dat in maart 2008 werd gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de Landelijke Vereniging Cluster 3 en het bestuur van de WEC-Raad. Het bevat een situatieschets en analyse van de problematiek en besluit met een dringende oproep aan beleidsmakers. Gelet op het belang van deze notitie noemen we de belangrijkste bevindingen integraal. Daarna vatten we relevante gegevens uit andere informatiebronnen kort samen.⁴

2.1. Manifest Onderwijs aan zeer laag functionerende kinderen

Waar gaat het om? Als gevolg van de invoering van de Wet op de Expertise Centra en de bijbehorende Leerlinggebonden Financiering (LGF) is er voor een groeiende groep kinderen met een grote zorgbehoefte en een laag IQ een wettelijke basis ontstaan om onderwijs te volgen binnen het (speciaal) onderwijs. Per november 2007 betreft het circa 2500 kinderen/jongeren van 4 tot 20 jaar die voor de invoering van de regeling LGF vooral in zorginstellingen en kinderdagcentra (KDC) verbleven. Qua onderwijsindicatie betreft het leerlingen met een IQ tussen 20 en 35 met bijkomende problematiek en leerlingen met een IQ beneden 25. Samengevat gaat het om ernstig meervoudig of complex gehandicapte kinderen/jongeren met een maximaal ontwikkelingsperspectief tot 24 maanden (zie noot 1).

In een aantal samenwerkingsprojecten, de zogenaamde 'Koploper-trajecten', zijn de uitvoerende instellingen vervolgens met veel energie en motivatie aan de slag gegaan met het onderwijsaanbod voor deze groep en is het geheel op inhoud en randvoorwaarden bekeken. Vervolgonderzoek⁵, vijf jaar na het beëindigen van de

Ministerie van VWS (april 2006), en *Indicatiestelling voor AWBZ-zorg in het onderwijs*, CIZ (januari 2008).

³ WEC Raad & LVC-3 (2008), *Manifest Onderwijs aan laag functionerende kinderen*. Utrecht: WEC Raad/LVC-3

⁴ Niet alle bronnen die zijn bestudeerd worden in deze paragraaf behandeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor De producten van de Landelijke werkgroepen samenwerkingsprojecten KDC's – cluster 3 (2003) en de hierboven genoemde publicatie van de KPCgroep (2007). Bevindingen uit deze publicaties worden wel benut bij de bespreking van (aanbevelingen op het gebied van) het curriculum.

⁵ Boelen, A., M. Cantrijn & J. van de Velde (2007), *Verslaggeving vervolgonderzoek Koplopers*. Utrecht: LVC3/WEC-Raad.

Koploper-trajecten, laat zien dat cluster 3-scholen, die deze kinderen vaak middels de zogenaamde 'verbrede toelating' opnemen, nauwelijks een verantwoord onderwijs/zorgaanbod kunnen realiseren. Dit, ondanks de grote inzet en betrokkenheid van de medewerkers.

Vastgesteld werd in dit onderzoek dat de problematiek van deze kinderen die naar de cluster 3-scholen zijn gekomen in de periode 2002-2007 is toegenomen. Medewerkers van scholen rapporteren méér autisme, méér gedragsproblematiek, méér medische problematiek en méér complexe meervoudige problematiek (Boelen e.a., 2007, p.7). De complexe onderwijs- en zorgbehoefte vereist meer individuele en gespecialiseerde aandacht, en een passend curriculum, terwijl de personele inzet onder druk staat (kwantitatief én kwalitatief). Het huidige curriculum beoordeelt men als onverantwoord en ontbeert een solide methodische en financiële basis. Voor wat betreft het personele aspect wijst men op ontbrekende competentieprofielen en opleidingsmogelijkheden. Bovendien is een aantal andere basisvoorwaarden op dat moment volstrekt onvoldoende om aan de complexe hulpvraag van deze leerlingen tegemoet te komen.

Genoemd worden onder andere formatieve inzet, huisvesting, vervoer van en naar school, materialen en middelen gebaseerd op een curriculum, goede afspraken met leerplichtambtenaren en onderwijsinspectie, en mogelijkheden voor aanvullingen vanuit de AWBZ. Op deze terreinen zijn aanvullende investeringen noodzakelijk.

Geconcludeerd wordt dat de 'Richtlijn inzet AWBZ-middelen in het onderwijs', die op dat moment voor ruim 1000 kinderen wordt ingezet met als doel via de ouders extra financiën ter beschikking gesteld te krijgen in het onderwijs, voor vele kinderen onvoldoende soelaas biedt om een verantwoord traject op scholen vorm te geven. Bovendien blijkt de regeling in de uitvoering voor ouders een hoog bureaucratisch gehalte te hebben, terwijl zij het risico lopen gekort te worden op budgetten die zij in de thuissituatie hard nodig hebben.

Tegen deze achtergrond verzoekt de Landelijke Vereniging Cluster 3 en de WEC Raad de overheid met klem scholen alsnog de mogelijkheden te geven om op verantwoorde wijze tegemoet te kunnen komen aan haar wettelijke verplichting kwalitatief goed onderwijs te leveren aan deze MG-kinderen/jongeren. Het manifest doet drie dringende voorstellen:

- Formatieve ruimte te scheppen voor de opvang van die leerlingen waarvoor scholen op dit moment ook gebruikmaken van via de ouders ingezette AWBZ-financiering in de vorm van een aanpassing van de N-factor naar N=4, inclusief de bijbehorende materiële inzet en de inzet voor wat betreft huisvesting. De WEC-Raad stelt voor om met de ministeries van OCW en VWS overheveling van AWBZ-middelen te bespreken om bekostiging te realiseren.
- Een landelijk initiatief te nemen op het gebied van het vormgeven van een verantwoord curriculum, op basis van al ingezette initiatieven op zowel landelijk, als school- c.q. REC-niveau, onder regie van de WEC-Raad en met (een eenmalige) financiële ondersteuning vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De WEC-Raad stelt voor samen met het ministerie van OCW en de diverse landelijke ontwikkelaars de al ingezette ontwikkelingen krachtig uit te breiden.
- Een kader te scheppen voor de scholing en inzet van personeel ten behoeve van het werken met deze leerlingen, te weten het ontwikkelen van competentieprofielen, het ontwikkelen van scholingsaanbod, en het ondersteunen van scholen bij de inzet van personeel.

De WEC-Raad stelt voor in samenwerking met de opleidingsinstituten en via (een eenmalige) financiële ondersteuning vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inhoud te geven aan dit kader.

Tot zover het manifest van de WEC-Raad. We richten nu de blik op andere gegevensbronnen die ons informeren over de aard van de problematiek, de beschikbare en gewenste dienstverlening en eventuele vorderingen.

2.2. Overige informatiebronnen

Bevindingen vervolgonderzoek Koplopers (2007)

De resultaten van het vervolgonderzoek Koplopers van Boelen e.a. (2007) vormen een belangrijke onderlegger voor het hiervoor besproken manifest. In het onderzoek is gekeken naar de doelgroep/kindkenmerken, het curriculum, de randvoorwaarden, personeelskenmerken, en algemene ervaringen/knelpunten. Uit dit onderzoek blijkt dat er op methodisch gebied belangrijke initiatieven zijn genomen en resultaten zijn geboekt. Zo is op initiatief van de LVC3 een start gemaakt met het herzien van het curriculum van de Vijfwijzer, dat is ontwikkeld tijdens de Koplopertrajecten. Daarna zijn alle leerlijnen in alle domeinen verbreed en verdiept in samenwerking met praktijkdeskundigen uit een tiental cluster 3-scholen. Een bijzondere vermelding verdient de Emiliusschool uit Son die een complete leerlijn multi-sensore ontwikkeling heeft opgesteld.⁶ Ook heeft de LVC3 (markt)partijen bijeengebracht om ontwikkelingsactiviteiten te bundelen en te systematiseren. Tot slot voorziet het landelijk bureau LVC3 in een helpdesk om scholen te ondersteunen, goede en veelbelovende praktijken te verspreiden en zicht te houden op uitvoeringsproblemen.

Ten aanzien van het curriculum constateren de onderzoekers dat de situatie verre van optimaal is en dat hierdoor de sterk uiteenlopende hulpvragen binnen de doelgroep kinderen moeilijk gekoppeld kan worden aan passende speciale onderwijszorg en onderwijs/zorg-arrangementen. Daarnaast moet er meer aandacht komen voor het curriculum van vso-leerlingen uit deze doelgroep.

In algemene zin constateren de onderzoekers tevens dat de beoogde samenwerking tussen KDC's en (V)SO-scholen in de regio's niet overal van de grond is gekomen en dat de generieke leerplicht voor deze kinderen niet overal wordt gerealiseerd. Soms ligt dit laatste aan KDC's, terwijl in andere gevallen de school geen actief beleid voert en niet voorbereid is om de benodigde speciale onderwijszorg te kunnen bieden of de ouders terughoudend zijn bij een onderwijsplaatsing. Voor ouders speelt daarbij het aspect 'veiligheid' een belangrijke rol, als ook de omstandigheid dat sommige ouders onvoldoende vertrouwen in de school hebben als 'verzorgende voorziening'. Ook wordt geconstateerd dat er nog steeds ontheffingen worden afgegeven door de leerplicht en dat er geen sprake is van een uniform beleid van leerplichtambtenaren.

Samenvattend kan worden gesteld dat niettegenstaande de geboekte methodische voortgang en genomen initiatieven de LVC3 en de WEC-Raad niet positief oordelen over de stand van zaken in maart 2008.

⁶ De Emiliusschool heeft in samenwerking met de Universiteit Groningen (prof.dr. Vlaskamp) een curriculum opgesteld bestaande uit verschillende leerlijnen. Dit geheel is met financiële steun van het ministerie van OCW in boekvorm uitgebracht en aangeboden aan alle cluster 3-scholen.

Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2008)

Het onderwijsverslag 2008 en jaarverslag 2007/2008 van de Inspectie van het Onderwijs bieden niet of nauwelijks aanknopingspunten voor verdieping van de stand van zaken. Deze vinden we wel in het inspectierapport van mei 2008⁷ waarin apart gerapporteerd wordt over het onderzoek dat in 2006 en 2007 werd uitgevoerd bij cluster 3-scholen. De inspectie rapporteert daarin dat niet alle scholen die later ernstig meervoudig gehandicapte (emg) kinderen hebben toegelaten, hebben kennisgenomen van de (eind)rapportages en producten van de landelijke werkgroepen. De schoolplannen maken op de meeste scholen nog geen melding van het (aangepaste) onderwijskundig beleid voor deze leerlingen. De verklaring daarvoor ligt, aldus de inspectie, deels in het feit dat de schoolplannen doorgaans in 2003 waren vastgesteld met een looptijd van 2003-2007. Er zijn echter geen tussentijdse wijzigingen van het schoolplan vastgesteld. In een enkel jaarplan (de planning van activiteiten voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs gedurende een schooljaar) zijn wel verbeteractiviteiten opgenomen en doelen geformuleerd. In slechts de helft van de schoolgidsen wordt in wisselende omvang aandacht besteed aan deze groep leerlingen.

Drie van de door de inspectie bezochte scholen hebben een groot aantal van deze leerlingen ingeschreven (35-70 leerlingen); in de overige scholen zitten 9-16 leerlingen. Bijna alle scholen hebben één of meer aparte groepen geformeerd met een groepsgrootte van 6-9 leerlingen. Daarnaast worden leerlingen verspreid opgevangen. Verdere personele maatregelen die genoemd worden zijn:

- naast de leraar wordt standaard een klassenassistente ingezet;
- een enkele keer wordt ondersteuning gegeven uit het persoonsgebonden budget (PGB) dat de ouders hebben toegekend gekregen;
- therapeutische ondersteuning in de groep.

De leraren hebben bijna allemaal scholing gevolgd in het omgaan en in het communiceren met deze laagniveau-leerlingen (senso-integratie, 'ervaar het maar', ontwikkelingsgericht leren). De scholen met veel emg-leerlingen hebben in de regel nauw contact met de KDC's voor uitwisseling van informatie bij instroom en/of met de zorginstelling waaruit zij veel leerlingen betrekken in het kader van een integrale aanpak (één-kind, één-plan). Het (leerstof)aanbod wordt grotendeels aangepast door het onderwijs vooral te richten op verbetering van de sensomotoriek, de zelfredzaamheid, de communicatie en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs meldt de inspectie dat scholen aan de slag zijn gegaan met het ontwikkelen van specifieke leerlijnen en het aanpassen van het ontwikkelingsvolgmodel. Zij maken dankbaar gebruik van landelijk ontwikkelde producten, zoals de Vijfwijzer: een curriculum voor emg-leerlingen. De inspectie rapporteert in haar onderzoek diverse knelpunten. Unaniem noemen de scholen als knelpunt, dat de formatie ontoereikend is voor een passende opvang van deze leerlingen. Doorgaans vragen de leerlingen een één-op-één benadering. De inspectie refereert aan Harms (2004)⁸ die beschrijft dat aantoonbaar succesvolle methoden om kinderen met ernstige meervoudige beperkingen te ontwikkelen de vorm hebben van in kleine stapjes uitgevoerde één-op-één trainingen. Het formeren van kleinere groepen en het inzetten van extra personeel gaat ten koste van de overige groepen. De (voormalige)

⁷ Inspectie van het Onderwijs (2008), *Cluster 3; de kwaliteit van het onderwijs in cluster 3*. Inspectierapport 2008-16, mei 2008

⁸ Harms, G.J. (2004), *Onderwijs aan kinderen met ernstige beperkingen: een zorg voor school en kindercentra*. Groningen: GION

projectscholen geven aan na het aflopen van het samenwerkingsproject de faciliteiten die daarmee gepaard gingen niet te missen.

Een tweede belangrijk knelpunt is het nagenoeg ontbreken van een passend leerstofaanbod. Het gebruikelijke leerstofaanbod is niet geschikt voor deze leerlingen. Aangepaste leerlijnen zijn onvoldoende beschikbaar en moeten vaak zelf ontwikkeld worden. De gangbare leer- en hulpmiddelen die in de school aanwezig zijn, kunnen niet ingezet worden. Voor zover de middelen er wel zijn, dienen ze sterk uitgebreid te worden om het onderwijs voldoende gedifferentieerd en gevarieerd te kunnen geven.

Een derde knelpunt is het onvoldoende kunnen inzetten van AWBZ-middelen (PGB en zorg in natura). Scholen vinden het noodzakelijk dat er (onderwijs)ondersteunende begeleiding gegeven kan worden vanuit die gelden, om zo de menskracht in de groep te kunnen vergroten. Ouders die voor de thuissituatie een PGB hebben, moeten bij toelating tot de school een nieuw PGB thuis-school aanvragen. Ouders zijn hiertoe niet snel bereid omdat het doorgaans vermindering van de gelden voor de thuissituatie betekent. Ook betekent deze eis van scholen een spanning met de wettelijke bepalingen over de vrijwilligheid van ouderbijdragen (WEC, art. 40, lid 1). Tot zover het inspectierapport.

Kinderdagcentra: inventarisatie (2006)

Voor onze beschouwing zijn diverse bevindingen van de inventarisatie die Smets (2006)⁹ uitvoerde in opdracht van het ministerie van VWS van belang. Achtergrond vormde de ervaringen in de samenwerkingsprojecten KDC-speciaal onderwijs (Koploper-trajecten), waarin het onderwijs gezien wordt als mogelijke inbedding voor de AWBZ-functies ondersteunende en activerende begeleiding, als ook de beleidsopvatting om de reguliere voorzieningen zodanig in te richten dat zoveel mogelijk mensen, ook met beperkingen, hiervan gebruik kunnen maken (inclusief beleid). De indruk bestond dat de samenwerking tussen KDC en onderwijs langzaam totstandkomt, omdat er weinig expertise is, faciliteiten ontbreken om deze kinderen op te vangen, financiële middelen ontbreken en het KDC-personeel vreest voor zijn baan (Harms, 2004).

In 2006 wordt vastgesteld dat KDC's en scholen in het dagelijkse werk min of meer los van elkaar opereren. Van de naar schatting 5300 kinderen die verbonden zijn aan KDC's heeft de samenwerking tussen KDC- en cluster 3-scholen vooral betrekking op de overdracht van kinderen die daar volgens het KDC voor in aanmerking komen. De kinderen die dat aan kunnen, gaan tussen de vier en zes jaar naar het (speciaal) onderwijs. De centra zien een doorzettende trend om samen te werken met het onderwijs c.q. het aanbod te integreren en zoveel mogelijk te doen aan de ontwikkeling van het kind. Volgens de KDC's is het moeilijk onderscheid te maken tussen zorg, (zinvolle) dagbesteding en onderwijs. De respondenten schatten dat 20% of minder van de tijd onderwijs is. Toch zal er een groep blijvend zijn aangewezen op de KDC's, omdat het onderwijs onvoldoende zorg kan bieden. Als een KDC in een gebouw met een school zit, of naast een school staat, zijn de uitwisseling en samenwerking makkelijker te organiseren. De KDC's willen meewerken aan plannen rond de brede school, omdat zij daarin de beste mogelijkheid zien voor integratie. Gezamenlijke huisvesting van onderwijs en KDC is daarbij wenselijk.

Eindrapportage project Herpositionering KDC's (2006)

⁹ Smets, P. (2006), *Kinderdagcentra: inventarisatie*. Den Haag: smets+ hover+ adviseurs

In deze eindrapportage¹⁰ wordt vanuit de geformuleerde missie en visie van de KDC's gekozen voor een scenario waarin de KDC's zich vanuit hun expertise opstellen als netwerkspeler 'in de totale stimulering, behandeling en opvoeding van kinderen en jeugdigen'. Het gaat hierbij om de beschikbaarheid van adequate vormen van op elkaar afgestemde vormen van zorg, behandeling en onderwijs voor jeugdigen met beperkingen. In dat kader wordt nadrukkelijk ingezet op regionale samenwerking met, onder meer, REC's, samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, CCE en de kinderopvang. In de bijlage van de eindrapportage worden de expertise en diensten nauwgezet geformuleerd. Deze laatste betreffen integrale vroeghulp, diagnostiek, behandeling, gezinsondersteuning, ambulante dienstverlening ter bevordering van integratie, gespecialiseerde dagbesteding, gespecialiseerde verlengde dagbesteding, deskundigheidsbevordering/methodiek-ontwikkeling, en logeren.

Kinderen met beperkingen, zorgvoorzieningen en de reguliere kinderopvang (2007)

In 2007 verscheen het onderzoeksrapport met deze titel dat in opdracht van het ministerie van VWS is uitgevoerd door Deloitte en Smets+ Hover+. De concrete onderzoeksvraag luidde: welke instellingen en voorzieningen worden ingezet bij de opvang van kinderen met een beperking tussen 0 en 18 jaar, welke kosten zijn hiermee gemoeid, welk deel hiervan zou naar de reguliere kinderopvang en buitenschoolse opvang kunnen migreren en wat zijn hiervan de financiële gevolgen? Het rapport bevat een aantal scherpe bevindingen. We beperken ons hier tot een bevinding die in het kader van onze notitie van belang is, namelijk dat de auteurs concluderen dat geen tot zeer beperkte migratie mogelijk is vanuit het KDC naar reguliere opvang voor onze doelgroep kinderen/leerlingen.

In hetzelfde jaar (mei 2007) verscheen een rapport over de buitenschoolse opvang van kinderen met een beperking¹¹, later aangevuld door een nadere inventarisatie¹². Beide rapporten laten, mede als gevolg van het gekozen en weinig gedifferentieerde onderzoeksontwerp, weinig scherpe conclusies toe.

In 2008 blijkt ongeveer één op de zes scholen voor sbo en so buitenschoolse opvang (BSO) aan te bieden. Daarnaast is een deel van de scholen voorbereidingen aan het treffen om BSO te gaan aanbieden. 'SO-scholen uit cluster 3 zijn het meest geneigd BSO aan te bieden.'(p.5) Daarnaast wordt vastgesteld dat de meeste ouders die ervaring hebben met buitenschoolse opvang voor hun kind dat op het SO of SBO zit, speciale opvang voor hun kind gelieerd aan de school prefereren. Reguliere opvang zouden ze in principe best willen, maar de voorwaarden om goede opvang voor hun kind te bieden, zijn daar niet vervuld. Het personeel is onvoldoende opgeleid om met kinderen die speciale zorg nodig hebben te werken en de groepen zijn te groot. Daarom kiezen ouders liever voor speciale opvang waar die voorwaarden wél vervuld zijn. Integratie met andere kinderen uit de wijk, we volgen nog steeds het rapport, is van ondergeschikt belang vergeleken bij goede opvang voor het kind. Omdat ouders het kind geen lange reistijd van school naar de BSO toewensen, hebben ze die speciale opvang het liefst bij de school, en niet elders.

¹⁰ Landelijk KDC-Platform (2006), *(Her)positionering KDC's: de resultaten*. Utrecht

¹¹Westerbeek, K., Duijnhouwer, V., Greven, L. & Rietveld, L. (2007), *Buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking; behoeften, aanbod, knelpunten en successen*. Utrecht: Sardes/CEDgroep

¹² Jepma, Y., Westerbeek, K. & Rietveld, E. (2008), *Buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking; een nadere inventarisatie*. Utrecht: Sardes

Vroeg, Voortdurend, Integraal (VVI)

Tot besluit van de hier opgesomde ontwikkelingen mag het VVI-experiment¹³, mogelijk gemaakt door financiële middelen vanuit het transitieprogramma in de Langdurige zorg, niet onvermeld blijven. Het plan is opgesteld door een consortium van samenwerkende organisaties, waaronder VGN en WEC-Raad, om de hulp aan gezinnen met een kind met een beperking of chronische ziekte te verbeteren. Met veel enthousiasme wordt op dit moment in een aantal pilotregio's, met landelijke coördinatie, een vernieuwende aanpak voorbereid en ingevoerd. Richtinggevend voor deze pilots is een referentiekader voor samenhangende vroeghulp, dat zeven bouwstenen bevat gericht op een samenhangende uitvoering van vroeg signaleren, multidisciplinaire diagnostiek, trajectbegeleiding, preventieve gezinsonder-steuning, samenhangende zorg en onderwijs in een regionaal netwerk. Het project beoogt regionale ketensamenwerking, die ondersteunend is voor de prominente rol die ouders vervullen en die uitmondt in een goed adviesplan met langdurige trajectbegeleiding om passende en afgestemde onderwijs- en zorgarrangementen voor te bereiden en uit te voeren.

3. Stand van zaken: bevindingen expertmeeting en nieuwe ontwikkelingen

Deze paragraaf rapporteert over de resultaten van de expertmeeting die door de werkgroep is uitgeschreven. Daarna staan de pakketmaatregelen AWBZ centraal en overige recente beleidsontwikkelingen. Een en ander met het doel greep te krijgen op de actuele situatie in het beleid en de uitvoeringspraktijk, inclusief de daarin bestaande verbeteruggesties en opdrachten voor de toekomst.

3.1 Kernpunten uit de expertmeeting d.d. 3 februari 2009

Om dieper inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken in de zorgverlening en de daarin optredende problemen en om greep te krijgen op de vereisten voor passend onderwijs en een verantwoorde zorgverlening organiseerde de gezamenlijke werkgroep van de WEC-Raad Taakgroep Zorg en Onderwijs en de VGN een expertmeeting. Besloten werd de vragen die centraal staan in de opdrachtformulering enigszins aan te passen. De aandacht richtte zich in het bijzonder op:

- de vaststelling van methodische knelpunten en opdrachten voor KDC's en (v)so-scholen rond verantwoorde onderwijszorg en begeleiding van de doelgroep;
- de invloed van de gesignaleerde toename van leerlingen in cluster 3 scholen op de ontwikkeling en kwaliteit van onderwijs/zorg-arrangementen;
- de weging van de feitelijke locale/regionale samenwerking en afstemming tussen KDC's en scholen voor speciaal onderwijs en het vaststellen van ontwikkelingsopdrachten, en
- de verkenning van financiële randvoorwaarden c.q. de kenmerken van een adequaat bekostigingssysteem voor een verantwoorde uitvoering van passende onderwijs/zorg-arrangementen mede in het licht van Passend Onderwijs en de aanpassing van de AWBZ.

¹³ Vroeg, Voortdurend, Integraal (2007), *Ketens van vroeg signalering, diagnostiek, zorg, onderwijs en ondersteuning voor kinderen met een beperking en hun ouders*. Utrecht: VGN

We vatten hier de belangrijkste bevindingen van de bijeenkomst samen.¹⁴

- De methodische voortgang in de cluster 3-scholen verloopt traag. De producten van de Landelijke werkgroepen samenwerkingsprojecten KDC's – cluster 3 (2003) vormden een belangrijke aanzet maar zijn niet krachtig doorontwikkeld en toegepast. Ook valt op dat bestaande deelmethodeken (Vijfwijzer, CED-materiaal, OVM e.d.) niet breed bekend zijn en benut worden bij de vormgeving van de speciale onderwijszorg. Daarnaast kan vastgesteld worden dat universiteiten, hogescholen en instellingen uit de verzorgingsstructuur van het onderwijs (SLO en LPC's) zeer beperkt inzet leveren op dit maatschappelijk belangrijke thema en niet of nauwelijks samenwerken bij werkontwikkeling en onderzoek. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de LVC3/WEC-Raad.

Niettegenstaande de aanzienlijke vooruitgang die in sommige regio's is geboekt in de samenwerking tussen de KDC's en het cluster 3-onderwijs (afstemming op kind-/gezinsniveau, periodieke ontmoetingen en samenwerkingsafspraken tussen de instellingen, benutting en bundeling van afzonderlijke middelen, integratie van dienstverlening om onderwijs/zorg-arrangementen uit te kunnen voeren e.d.) en zeer aansprekende voorbeelden van structurele samenwerking tussen beide instellingen, kan worden gesteld dat het overheersende beeld minder positief is. De beoogde structurele samenwerking komt moeilijk tot stand en lijkt in een aantal regio's te stagneren. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de LVC3/WEC-Raad en de VGN.

- De indruk bestaat dat een aanzienlijke groep jeugdigen uit de doelgroep emg-leerlingen geen toegang heeft tot het onderwijs, terwijl het de bedoeling is van de wetgever/overheid dat het maatschappelijk recht op onderwijs via de leerplicht voor alle jeugdigen geldt. Men schat in dat tussen de 50 en 75% van de leerplichtige jeugdigen onderwijs genieten. Het is moeilijk duidelijkheid te krijgen over de stand van zaken op dit punt. Extra inspanningen zijn nodig om de beoogde situatie te realiseren. In sommige regio's constateert men dat bij het bereiken van de vso-leeftijd leerplichtige leerlingen (wederom) verblijven in het KDC, zonder onderwijs.
- Praktijkdeskundigen geven aan dat het onduidelijk is hoeveel leerplichtige kinderen en jongeren ontheffing hebben gekregen van de leerplicht. Vastgesteld wordt eveneens dat er geen uniform beleid is van leerplichtambtenaren; er worden aanzienlijke verschillen in de toepassing van de leerplicht binnen en tussen regio's gesignaleerd.
- De randvoorwaarden om het maatschappelijk recht op onderwijs te kunnen waarmaken wordt door scholen en REC-vertegenwoordigers unaniem als groot knelpunt gezien. De afgelopen jaren constateert men niet alleen een toename van het aantal kinderen dat onderwijs krijgt maar ook meer complexe problemen die vragen om aanvullingen op de speciale onderwijszorg. Zonder inzet van AWBZ-middelen en toereikende ondersteuning van de zorginstellingen is het niet goed mogelijk de speciale onderwijszorg te bieden. De randvoorwaarden zijn hiervoor

¹⁴ De hieronder gepresenteerde samenvatting van de bevindingen is van de hand van de auteur van deze notitie. De evaluatie van de stand van zaken en de gewenste ontwikkelingsrichting komen sterk overeen met de percepties en beoordeling van de deelnemers van deze expertmeeting. De aanbevelingen van deze bijeenkomst worden in uitgewerkte vorm opgenomen in de slotparagraaf.

beperkt en de afgelopen jaren slechter geworden, onder meer door de AWBZ pakketmaatregelen in de functie begeleiding. Ook staan scholen tegenover de ouders als het gaat om het aanwenden van AWBZ-middelen voor begeleiding in het onderwijs. Deze situatie leidt tot ongewenste situaties; steeds meer scholen aarzelen daardoor om bepaalde leerlingen toe te laten als de ondersteuning niet goed is geregeld. Daarbij komt dat de onderwijsbekostiging voor deze doelgroep volgens de praktijkdeskundigen ontoereikend is.

Tot zover de belangrijkste bevindingen van de expertmeeting. De aanbevelingen die mede daaruit zijn afgeleid komen terug in de slotparagraaf.

3.2 Pakketmaatregelen AWBZ

Een belangrijke ontwikkeling die zich tijdens het schrijven van deze notitie aandienende, vormde de beleidswijzigingen in de AWBZ rondom de functies behandeling, ondersteunende en activerende begeleiding die hierna worden aangeduid als 'pakketmaatregelen AWBZ'. In de werkgroep zijn de ontwikkelingen op de voet gevolgd.

Waar gaat het om?¹⁵ In de brief 'Zeker van zorg, nu en straks' van juni 2008 kondigde staatssecretaris Bussemaker aan dat zij in 2009 pakketmaatregelen in de AWBZ wil nemen. Met de introductie en invoering van een nieuwe functie 'begeleiding' beoogt de staatssecretaris in totaal 1,1 miljard te bezuinigen door een beperking op de toegang (verwachte besparing 700 miljoen), een beperking in de omvang en activiteiten (verwachte besparing 300 miljoen), en invoering van een eigen bijdrage (verwachte opbrengsten 100 miljoen).

Een deel van de oude functie 'activerende begeleiding (AB)' komt onder 'behandeling' te vallen, en het deel dat overblijft, vormt samen met wat voorheen werd aangeduid als 'ondersteunende begeleiding (OB)' de nieuwe functie begeleiding. Deze functie beoogt zelfredzaamheid c.q. zelfstandig (gaan of blijven) wonen, of anders gezegd het voorkomen van een opname. De toegang tot deze nieuwe functie begeleiding wordt beperkt. Dit betekent dat cliënten alleen in aanmerking voor begeleiding komen als er sprake is van 'ernstig regieverlies' en een 'ernstige, invaliderende aandoening of beperking'. Een cliënt valt onder deze definitie als er sprake is van matige en/of zware beperkingen op één van de volgende probleemgebieden:

- sociale redzaamheid (mogelijkheid hebben om sociale contacten aan te gaan, eigen leven vorm te geven en te regisseren, inclusief financiën regelen);
- bewegen en verplaatsen (zelfstandig voortbewegen binnen- en buitenshuis);
- psychisch functioneren (stoornissen in denken, concentratie en waarneming);
- probleemgedrag (destructief, grensoverschrijdend, agressief, dwangmatig gedrag), en
- geheugen- en oriëntatiestoornissen (problemen met oriëntatie in tijd, plaats en persoon).

Voor het leveren van deze begeleiding moet specifieke, zorginhoudelijke deskundigheid nodig zijn. Cliënten met een lichte beperking op de bovenstaande probleemgebieden verliezen hun begeleiding in de AWBZ. Van hen wordt verwacht de ondersteuning zelf te

¹⁵ We beperken ons hier tot die zaken die relevant zijn voor onderwijs en zorgverlening aan de doelgroep die in deze notitie centraal staat en de samenwerking tussen speciaal onderwijs en zorginstellingen (KDC) in het bijzonder. Met dank aan de input van leden van de werkgroep.

regelen via hun netwerk of een beroep te doen op de gemeente in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Naast deze beperking op de toegang worden de omvang en invulling van de functie begeleiding beperkt. Voor dagbesteding (oude OB/AB dag) blijft de huidige omvang in dagdelen bestaan, met een maximum van 9 dagdelen. De overige begeleiding (oude OB/AB alg) omvat straks drie activiteiten:

1. het ondersteunen bij het aanbrengen van structuur, c.q. het voeren van regie;
2. het ondersteunen bij vaardigheden/handelingen ten behoeve van zelfredzaamheid (algemene dagelijkse handelingen), en
3. het overnemen van toezicht.

Het totaal aan uren voor activiteit 1 en 2 is maximaal 10 uur (huidige klasse 4). Aanvullend is ruimte voor maximaal 3 uren 'oefenen'. Deze 'oefeningen' kunnen maximaal een jaar geïndiceerd worden. Voor activiteit 3 geldt een algemeen maximum van 4 uren individuele begeleiding per week. Wanneer alle drie de activiteiten nodig zijn, geldt een maximum van 12,9 uur (huidige klasse 5) aangevuld met maximaal 3 oefeningen. Een uitzondering wordt gemaakt voor ernstige (gedrags)problematiek (maximum van 19,9 uur, inclusief oefeningen) en palliatieve zorg (maximum van 56 uur). Begeleid zelfstandig wonen en dagbesteding blijven onder de nieuwe functie begeleiding vallen.

De maatregelen gelden voorlopig alleen voor extramurale cliënten en zijn ingegaan 1 januari 2009. Cliënten die voor 1 januari 2009 al in zorg waren, geldt een overgangsregeling die voorziet in een zogenaamde gewenningsperiode. Per 1 januari 2010 moet elke extramurale cliënt beschikken over een indicatie voor de nieuwe functie begeleiding. In 2010 wordt vervolgens gekeken hoe de beleidsregels intramuraal in dezelfde lijn kunnen worden aangepast.

Overhevelen van taken of geld naar andere beleidsdomeinen is niet aan de orde. Er is wel nagegaan in welke gevallen bij uitval in de AWBZ een rechtmatig beroep gedaan kan worden op andere domeinen (Wmo, Jeugdzorg, Onderwijs, Arbeidsparticipatie) of dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor een oplossing. Er is een extra budget van 150 miljoen beschikbaar gekomen om die terechte opvang in andere domeinen mogelijk te maken.

Effecten voor speciaal onderwijs

De pakketmaatregelen hebben grote gevolgen voor het speciaal onderwijs. De toegang tot de functie begeleiding blijft weliswaar bestaan voor deze groep kinderen met ernstig regieverlies en ernstige invaliderende aandoeningen of beperkingen, maar de omvang wordt flink beperkt. Het doel van de functie begeleiding in het onderwijs is sinds 1 januari beperkt tot bovenmatig toezicht. Daarnaast is nieuw dat ouders zelf mogen kiezen waar ze die begeleiding inzetten: in de thuissituatie of op school. Gezien de beperking in de omvang van de nieuwe functie begeleiding, kiezen veel ouders voor inzet in de thuissituatie en wordt het onderwijs geconfronteerd met een flinke teruggang in uren begeleiding vanuit AWBZ middelen. Volgens de WEC-Raad en de VGN een onterecht effect dat moet worden rechtgetrokken.

Een ander knelpunt ligt bij kinderen die in een AWBZ-instelling wonen maar wel speciaal onderwijs volgen en extra AWBZ begeleiding nodig hebben tijdens het onderwijs. Hier kan géén aanvullende indicatie BG voor worden afgegeven omdat alle ondersteuning

door de verblijfsinstelling uit het bestaande Zorgzwaartepakket (ZZP) geleverd moet worden.¹⁶

De VGN en de WEC-Raad hebben zich in een gezamenlijke lobby diverse malen in politieke discussies gemengd om onder meer aandacht te vragen voor de (negatieve) effecten van deze beleidswijziging en hebben in het verlengde hiervan verschillende voorstellen voor verbetering gedaan¹⁷. Zo hebben de WEC-Raad en VGN verschillende keren aandacht gevraagd voor de ingrijpende gevolgen van de AWBZ-wijzigingen voor de in 2004 in het leven geroepen Richtlijn afbakening en reikwijdte AWBZ en onderwijs. Deze richtlijn is ingesteld om ervoor te zorgen, 'dat elk kind, ongeacht de mate van beperking, onderwijs kan volgen. Op het moment dat onderwijs als voorliggende voorziening niet meer kan voldoen aan de zorgvraag, kan aanspraak gemaakt worden op aanvullende zorg vanuit de AWBZ.' De WEC-Raad komt tot de conclusie dat niet alleen de kwaliteit van het onderwijs aan 2500 tot 3000 kinderen onder druk staat, maar dat zelfs continuering van deelname aan het onderwijs voor een groot gedeelte van deze groep kinderen niet gegarandeerd kan worden. Verwijdering van deze leerlingen, aldus de WEC-Raad, wordt door vele schooldirecteuren, noodgedwongen en met groot emotioneel bezwaar, overwogen. Scholen geven aan géén leerlingen meer te kunnen plaatsen als voorzien kan worden dat onvoldoende antwoorden gegeven kunnen worden op de complexe hulp- en zorgvragen die deze leerlingen stellen. De WEC-Raad en VGN hebben samen blijvend aangedrongen op overleg van staatssecretaris Bussemaker met haar collega van OCW om deze urgente problemen het hoofd te bieden en om in samenspraak met beide organisaties oplossingen te bedenken.

De afgelopen maanden hebben de betrokken staatssecretarissen zich actief met deze problematiek beziggehouden, onder meer via werkbezoeken, en hun bereidheid uitgesproken te bevorderen dat de groep ernstig meervoudig gehandicapte leerlingen met een IQ lager dan 35, die via een MG cluster 3 indicatie zijn ingestroomd of gaan instromen op een cluster 3-school geen nadelige effecten ondervindt van de beleidswijziging.

Onlangs, in juni 2009, heeft dit geleid tot de toezegging dat in het geval van zeer ernstige gedragsproblemen de omvang van de te indiceren AWBZ-begeleiding, wanneer het gaat om toezicht tijdens het onderwijs, verhoogd wordt met één klasse, dat wil zeggen tot maximaal 24,9 uur per week begeleiding in de thuis- en schoolsituatie. Voor de school betekent dat maximaal een inzet van 6,9 uur per week in het onderwijs. Bij deze gelegenheid benadrukte de ministeries nogmaals goed gebruik te maken van de te indiceren functie persoonlijke verzorging (PV). Instructie bij PV was eerst begeleiding, maar valt sinds dit jaar onder de functie PV. Het ministerie van OCW heeft de WEC-Raad gevraagd de gevolgen van de wijzigingen in de pakketmaatregelen te monitoren.

¹⁶ Ook bij intramurale kinderen c.q. klinisch opgenomen kinderen zijn daardoor aanzienlijke problemen aan de orde, mede als gevolg van de wijzigingen in de zorgzwaarte pakketten (ZZP) die op 1 januari 2010 ingaat. Deze kinderen kunnen geen AWBZ-middelen meenemen naar het onderwijs. Er is niet voorzien in een apart, passend pakket voor emg-kinderen; dagbesteding mag niet worden bekostigd als een kind onderwijs volgt.

¹⁷ Zie in het bijzonder: VGN (2009), Brief aan de TK, vaste kamercommissie VWS, d.d. 26 juni 2009 in verband met het Algemeen Overleg van 2 juli 2009 over de Pakketmaatregelen AWBZ naar aanleiding van de voortgangsrapportage; WEC-Raad (2009), Brief aan de vaste kamercommissie VWS d.d. 4 maart 2009 betreffende de wijzigingen AWBZ en de gevolgen voor het onderwijs, een aanvulling op de brief van de WEC-Raad van 19 februari 2009 en de bijgesloten notitie Wijzigingen AWBZ en de gevolgen daarvan voor leerlingen in het (v)so.

De situatie in augustus 2009 laat zich niet eenvoudig typeren. De WEC-Raad¹⁸ en VGN (zie brief voor het AO Pakketmaatregelen van 26 juni) blijven bezorgd en benadrukken dat ook de 6,9 uur inzet begeleiding in het onderwijs voor veel kinderen onvoldoende is. De reden hiervan is vooral dat de uitbreiding van het maximaal aantal te indiceren uren niet gekoppeld is aan inzet in het onderwijs (geen oormerking), waardoor ouders de extra klasse ook in de thuissituatie kunnen inzetten. Daarnaast leiden de drempels 'matige tot ernstige beperkingen' en 'ernstige gedragsproblematiek' tot onduidelijkheid en moet er voor de kinderen die tussen 1 januari en 1 juli 2009 een (her)indicatie hebben verkregen, om gebruik te maken van de nieuwe maximering, opnieuw een herindicatie aangevraagd te worden. Ook de VGN zal bij haar leden de effecten volgen en de signalen gebruiken in de verdere politieke lobby.

Een positief gevolg van de politieke discussie is dat staatssecretaris Bussemaker direct geconfronteerd is met de problematiek rondom zorg en onderwijs voor emg-kinderen. Bussemaker geeft aan dat gebruikelijke zorg door het onderwijs goed moet worden afgebakend van AWBZ-zorg in het onderwijs. De wijziging in de beleidsregels AWBZ-zorg in het onderwijs had hier een stap in moeten maken. Ze ziet echter de problemen en heeft toegezegd te willen kijken naar een integraal beleid voor dit soort zorg- onderwijsarrangementen, waarbij de (financiële en systeem)schotten verdwijnen. Soms is zorg in het speciaal onderwijs nodig en soms is speciaal onderwijs in de zorg (KDC's) nodig. Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijk integraal beleid is voor de staatssecretaris een goede keten van vroeghulp, onderwijs-zorgarrangementen en regulier onderwijs.

Tot slot gaf staatssecretaris Dijkema in het debat van juli aan dat er extra geld (10 miljoen) naar onderwijs komt voor kinderen met lichte beperkingen die door de pakketmaatregelen hun toegang tot begeleiding vanuit de AWBZ verliezen. Naar verwachting heeft dit weinig gevolgen voor de groep kinderen in deze rapportage, maar de WEC-raad en VGN zijn wel betrokken bij de discussies over de verdeling ervan. Daarnaast heeft Dijkema toegezegd dat OCW onderzoek gaat doen naar cijfers over zorg- onderwijscombinaties en de effecten van het beleid gaat monitoren. "Alle kinderen die nu naar school gaan, moeten in september ook naar school kunnen".

3.3 Enkele andere ontwikkelingen tot besluit

Voor onze beschouwing gaan wij tot slot in op enkele andere ontwikkelingen die mede het decor bepalen en mogelijk aanknopingspunten bieden voor dit advies.

De ontwikkelingen rond *Passend Onderwijs* zijn onlangs in een ander vaarwater gekomen, mede naar aanleiding van de adviezen van de ECPO en de rapportage van de Inspectie van het Onderwijs. De staatssecretaris van OCW heeft aangekondigd op korte termijn met een bijsturing te komen van het traject in de vorm van een plan van aanpak dat in samenwerking met de sectororganisaties, de bonden en de ouders tot stand zal komen. De verwachting is dat hierin meer aandacht zal zijn voor inhoudelijke onderwerpen die verbonden zijn met de missie van dit beleidstraject. Te denken valt aan de rol van ouders en leerkrachten ('impulsregeling'), de doelmatigheid van de inzet van AWBZ-middelen, de zorgplicht van schoolbesturen en de aanpak van wachtlijsten en thuiszitters, en de kwaliteit van programma's. Dit als tegenhanger van de nadruk die

¹⁸ Zie: Extra nieuwsbulletin LVC3 in samenwerking met de WEC Raad van 2 juli jongstleden.

thans ligt op de bestuurlijke en organisatorische kant van het beleidsprogramma (regionaal netwerk, loketvorming e.d.). Deze bijsturing lijkt kansen te bieden om opnieuw, voor de doelgroep die in deze notitie centraal staat, de inhoudelijke vereisten voor goede speciale onderwijszorg en zorgverlening onder de aandacht te brengen en condities te bepleiten voor de uitvoering en verdere ontwikkeling van onderwijs-/zorgprogramma's en dagarrangementen in de samenwerking tussen REC 3-scholen en KDC's.

In dit verband is ook de beleidsbrief van het programmaministerie van Jeugd en Gezin en het ministerie van OCW d.d. 10 juni 2009 van belang betreffende de wettelijke borging van *Zorg in en om de school*. Meer concreet gaat het hier vooral om de doorontwikkeling en structurele verankering van de zorg- en adviesteam in de respectieve onderwijssectoren en de samenhang met het lokaal beleid en andere zorgstructuren zoals de Centra voor Jeugd en Gezin en de in opkomst zijnde Veiligheidshuizen. Om snel passende zorg te kunnen bieden moeten de scholen/ZAT's kunnen vertrouwen op deelname van professionals uit andere sectoren voor diagnostiek, inzet van dienstverlening en zorgcoördinatie. De ontwikkeling van ZAT's in het (v)so heeft tot nu toe relatief weinig aandacht gekregen. Wel ziet men op verschillende plekken in Nederland veelbelovende toepassingen in het (v)so. Voor de cluster 3-scholen valt bijvoorbeeld te denken aan de regio Tilburg. De aldaar gerealiseerde samenwerking bevordert integrale indicatiestelling en afgestemde dienstverlening.

Tot besluit noemen we de ontwikkeling van de Centra voor Onderwijs, Dagbegeleiding en Gezinsondersteuning (CODG) in de provincie Groningen. Deze voorzieningen integreren diagnostiek, zorg en onderwijs en lijken als referentiekader voor de ontwikkeling van structurele samenwerking tussen het REC en de KDC's (en andere ketenpartners) veel potentie te hebben. Staatssecretaris Dijkema toonde zich tijdens een recent werkbezoek enthousiast over deze ontwikkeling. Het gedachtegoed van het project VVI heeft hier in de praktijk een operationele vertaling gekregen. Nadere bestudering van dit belangrijke initiatief laat zien dat de CODG's feitelijk de functies van het ZAT vervullen en arrangementen mogelijk maken die voorzien in de behoefte aan speciale onderwijszorg, dagbegeleiding/naschoolse opvang en gezinsbegeleiding.

4. Conclusies en aanbevelingen

1. Allereerst kan worden vastgesteld dat de gesignaleerde problematiek, de analyse en de bevindingen neergelegd in het Manifest (2008) van de WEC-Raad en VGN nog steeds in hoge mate actueel zijn. De ontwikkelingen in de AWBZ (pakketmaatregelen) compliceert de beoordeling van de huidige situatie in hoge mate. Gesignaleerde hoofdproblemen zijn nog steeds aan de orde en van een structurele oplossing is geen sprake. Wel zijn er nieuwe kansen voor beleidsbeïnvloeding en praktijkverbetering. Dit vraagt een nieuwe afweging en een voortvarende aanpak in nauwe samenwerking met het praktijkveld en de overheid. Inzet van dit alles moet zijn om het maatschappelijk recht op onderwijs en zorg ook voor emg-kinderen en jongeren te kunnen waarborgen en scholen in staat te stellen de benodigde passende (speciale) onderwijszorg te kunnen bieden. In de praktijk blijken de voorwaarden hiertoe, voor een aanzienlijke groep leerplichtige jeugdigen, niet toereikend te zijn. De verdere ontwikkeling, toepassing en opschaling van passende methodieken waarbij het speciaal onderwijs en KDC's samenwerken ten behoeve van onderwijs-

/zorgarrangementen voor de groep leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen komt mede daardoor moeilijk van de grond.

2. Een aanzienlijke groep jeugdigen heeft geen toegang tot het onderwijs, terwijl het de bedoeling is van de wetgever/overheid dat het maatschappelijk recht op onderwijs via de leerplicht voor alle jeugdigen geldt. Praktijkdeskundigen schatten in dat tussen de 50 en 75% van de leerplichtige jeugdigen uit de doelgroep onderwijs genieten. Het is moeilijk duidelijkheid te krijgen over de stand van zaken op dit punt. Extra inspanningen zijn nodig om de beoogde situatie te realiseren. Praktijkdeskundigen geven bovendien aan dat het onduidelijk is hoeveel leerplichtige kinderen en jongeren ontheffing hebben gekregen van de leerplicht. Vastgesteld wordt eveneens dat er geen uniform beleid is van leerplichtambtenaren; er worden aanzienlijke verschillen in de toepassing van de leerplicht binnen en tussen regio's gesignaleerd, in het bijzonder op het gebied van ontheffingen. In sommige regio's constateert men dat bij het bereiken van het vso de leerplichtige leerlingen terugstromen naar het KDC.

Aanbeveling 1

Het verdient aanbeveling dat de leerplicht in alle regio's één lijn trekt om het maatschappelijk recht op onderwijs voor deze REC-leerlingen te waarborgen. Samenspraak met OCW en Ingrado wordt voorgesteld om uniforme toepassing van de leerplicht voor de doelgroep emg-leerlingen te realiseren.

Aanbeveling 2

Het is aan te raden dat de samenwerkingspartners in de regio een gedragslijn ontwikkelen over de wijze waarop ouders en jeugdigen begeleid worden in de schoolkeuze en begeleiding van jeugdigen bij de voorbereiding en de overgang naar c.q. de startfase in het speciaal onderwijs. Op regionaal niveau dient voor alle KDC-kinderen die de leerplichtige leeftijd naderen een begeleidingsplan gemaakt te worden, inclusief een ontwerp voor het onderwijs-/zorg-arrangement op maat (inclusief de behoefte aan gespecialiseerde/buitenschoolse opvang, vakantieopvang en logeeraanbod). Dit punt kan worden meegenomen in de door OCW voorgestelde monitoring door de WEC-Raad van de impact van de wijzigingen AWBZ.

Aanbeveling 3

Om het recht op onderwijs ook voor kinderen en jeugdigen met ernstige meervoudige beperkingen mogelijk te maken dient allereerst het speciaal onderwijs voldoende toegerust zijn om voor deze complexe en heterogene doelgroep passende speciale onderwijszorg te kunnen bieden. De inzet van zorginstellingen is daarbij noodzakelijk. De praktijk laat zien dat ook indien zorginstellingen en REC 3-clusterscholen voldoende toegerust intensief samenwerken er leerplichtige kinderen en jeugdigen zijn waarbij de leerplicht toegepast als schoolplicht (tijdelijk) niet of maar partieel kan worden gerealiseerd. Om ontwikkelen en leren ook voor deze doelgroep mogelijk te maken zou speciale onderwijszorg vanuit het REC op locatie van het KDC mogelijk moeten zijn. Structurele samenwerkingsrelaties tussen de instellingen en fysieke nabijheid, en bij voorkeur geïntegreerde voorzieningen, vormen dan belangrijke aanvullende voorwaarden om ook deze leerlingen van speciale onderwijszorg te kunnen voorzien en maatwerk te kunnen leveren.

3. De methodische voortgang in de cluster 3-scholen verloopt traag. De producten van de Landelijke werkgroepen samenwerkingsprojecten KDC's – cluster 3 vormden een

belangrijke aanzet maar zijn niet krachtig doorontwikkeld en toegepast. Ook valt op dat bestaande (werkzame en veelbelovende) deelmethodeken niet breed bekend zijn en niet op grotere schaal benut worden bij de vormgeving van de speciale onderwijszorg. Daarnaast kan vastgesteld worden dat universiteiten, hogescholen en instellingen in de verzorgingsstructuur van het onderwijs op dit moment zeer beperkt inzet leveren op dit maatschappelijk belangrijke thema en niet of nauwelijks samenwerken bij werkontwikkeling en onderzoek. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de LVC3/WEC- Raad.

Aanbeveling 4

Voorgesteld wordt op zeer korte termijn een landelijk platform te vormen en in stand te houden in samenspraak met de cluster 3-scholen met als doel de speciale onderwijszorg en het curriculum te verbeteren door middel van i) uitwisseling van ervaringen en het bespreken van knelpunten in de uitvoering en handelingsplannen, ii) het bundelen van (bouwstenen van) bruikbare en veelbelovende methodeken, iii) het formuleren van activiteiten op het gebied van methodekverbetering en het bevorderen/plannen van de uitvoering van deze activiteiten, en iv) het systematisch verspreiden van methodeken via een gericht, praktisch, realistisch en gedragen professionaliseringsplan. Op korte termijn kan bij dit laatste punt gedacht worden aan een landelijke toogdag en aan het organiseren van werkbezoeken.

4. Niettegenstaande de aanzienlijke vooruitgang die in sommige regio's is geboekt in de samenwerking tussen de KDC's en het cluster 3-onderwijs (afstemming op kind-/gezinsniveau, periodieke ontmoetingen en samenwerkingsafspraken tussen de instellingen, benutting en bundeling van afzonderlijke middelen, integratie van diagnostiek en dienstverlening om onderwijs/zorg-arrangementen uit te kunnen voeren e.d.) en zeer aansprekende voorbeelden van structurele samenwerking tussen beide instellingen, kan worden gesteld dat het overheersende beeld minder positief is. De beoogde structurele samenwerking komt moeilijk tot stand en lijkt in een aantal regio's te stagneren. Hier ligt een belangrijke gezamenlijke opdracht voor de LVC3/WEC-Raad en de VGN. Deze samenwerking moet niet alleen betrekking hebben op de dienstverlening tijdens schooluren, maar ook op de naschoolse opvang. Reguliere kinderopvanginstellingen zijn gelet op de complexe ondersteuningsvragen daarvoor in het algemeen niet de aangewezen instellingen. De behoefte aan gespecialiseerde naschoolse opvang is groot. Deze voorziening kan worden geïntegreerd in de KDC's en/of (brede) scholen c.q. geïntegreerde voorzieningen. Ook hier ligt een belangrijke ontwikkelingsopgave.

Aanbeveling 5

Bevorder niet-vrijblijvende regionale samenwerking tussen de KDC's en het speciaal onderwijs en cluster 3-scholen in het bijzonder. Daarvoor zijn gezamenlijke werkbezoeken aan regio's die resultaten boeken voor jeugdigen via onderwijs/zorg-arrangementen een goed instrument, als ook het ontwerpen van een referentiekader ('Samen verantwoordelijk') voor het ontwikkelen en instandhouden van structurele samenwerking die resultaten boekt voor kinderen en gezinnen. Op basis hiervan kunnen in regionaal verband de KDC's en REC-scholen vervolgens gezamenlijk een samenhangend ontwikkelingsplan maken om de beoogde dienstverlening inhoud en vorm te geven.

Aanbeveling 6

In dat verband verdient het ook aanbeveling actief de mogelijkheden te verkennen voor structurele samenwerking tussen het KDC en de REC cluster 3-scholen op het terrein van de (gespecialiseerde) naschoolse opvang van jeugdigen met ernstige meervoudige beperkingen. Voor deze jeugdigen en hun gezinnen zijn (gespecialiseerde) opvangmogelijkheden maar beperkt beschikbaar. Actieve beleidsbeïnvloeding op dit moment biedt kansen omdat de samenwerking van het onderwijs en de kinderopvang in de richting van integrale voorzieningen een beleidsprioriteit is (Taskforce Kinderopvang). Het speciaal onderwijs verdient een prominente plaats in de ontwerpfase van deze planvorming waarbij nadrukkelijk ingezet kan worden op de mogelijkheden van samenwerking met de KDC's.

6. De randvoorwaarden om het maatschappelijk recht op onderwijs te kunnen waarmaken wordt door scholen en REC-vertegenwoordigers unaniem als aanhoudend groot knelpunt gezien. De afgelopen jaren constateert men niet alleen een toename van het aantal kinderen dat onderwijs krijgt maar ook meer complexe problemen die vragen om aanvullingen op de speciale onderwijszorg. Zonder inzet van AWBZ-middelen en toereikende ondersteuning van de zorginstellingen is het niet goed mogelijke de speciale onderwijszorg te bieden. De randvoorwaarden zijn hiervoor beperkt en de afgelopen jaren slechter en ingewikkelder geworden, onder meer via de pakketmaatregelen AWBZ. Ook staan scholen tegenover de ouders als het gaat om het aanwenden van AWBZ-middelen voor begeleiding in het onderwijs, vooral door het (nog steeds) ontbreken van oormerking van middelen. Deze situatie leidt tot ongewenste situaties; steeds meer scholen aarzelen daardoor om bepaalde leerlingen toe te laten als de ondersteuning niet goed is geregeld. Daarbij komt dat de onderwijsbekostiging voor deze doelgroep volgens de praktijkdeskundigen ontoereikend is.

Aanbeveling 7

Voorgesteld wordt aan de VGN en de WEC-Raad om (opnieuw) in overleg te gaan met de betrokken ministeries (OCW en VWS) en de VNG (voor o.a. huisvesting, vervoer, Wmo-inzet) om passende randvoorwaarden en bekostiging te realiseren. De resultaten die via overleg naar aanleiding van de pakketmaatregelen AWBZ in het schooljaar 2008/2009 zijn geboekt, onderstrepen het belang van deze samenspraak. De bewindspersonen en de TK hebben zich betrokken en actief ingezet om misstanden en onbedoelde bijeffecten van de maatregelen te reduceren. Voortgezet overleg verdient de hoogste prioriteit.

Het verdient daarbij aanbeveling allereerst op een lijn te komen voor wat betreft de ontwikkelingsrichting van de speciale onderwijszorg voor de doelgroep, de benodigde onderwijs-zorgprogramma's voor de betrokken leerlingen en hun gezinnen en, in het verlengde hiervan, de mogelijkheden/meerwaarde en het streefbeeld van de structurele samenwerking tussen het speciaal onderwijs en de KDC's. Het lijkt raadzaam deze exercitie te ondersteunen door het gezamenlijk afleggen van werkbezoeken aan (veelbelovende) samenwerkingslocaties. Een gezamenlijk overeengekomen referentie-model voor de beoogde speciale onderwijszorg en zorgverlening, inclusief prestatieafspraken, en voor (varianten van) samenwerking om deze mogelijk te maken, vormt een goede basis voor praktijkverbetering, ondersteunende wet- en regelgeving, en afspraken over (budget)financiering.

Aanbeveling 8

Om gerichte praktijkverbetering en samenwerking tussen speciaal onderwijs, zorginstellingen en ouders te versnellen is het aan te bevelen om een gezaghebbend bureau op basis van een door genoemde partijen overeengekomen vraagstelling onderzoek te laten doen naar de kostenkant van de huidige en gewenste speciale onderwijszorg en overige zorgverlening. Op dit moment ervaren, zo lijkt het, alle partijen inzet- en exploitatieproblemen en lijken in sommige gevallen en regio's particuliere (zakelijke) belangen de nagestreefde samenwerking op uitvoeringsniveau om betere resultaten voor kinderen en gezinnen te realiseren, te frustreren. Voldoende betrouwbare en transparante gegevens ontbreken om keuzes af te wegen en beslissingen te nemen, ook over meer gewenste maatregelen en scenario's. Dit terwijl er voldoende praktijkvoorbeelden van gefragmenteerde en geïntegreerde dienstverlening (bijvoorbeeld het CODG) bestaan om de kostenkant in beeld te brengen en af te zetten tegen de maatschappelijke resultaten van deze verschillende praktijken. Het ontbreken van kengetallen/kosteninzicht bevordert korte termijn oplossingen en een praktijk van gaten dichten en staat vernieuwende strategische beleidsvoering voor kinderen in de weg.