

**Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs.  
Een Nederlands-Vlaamse vergelijking**

Een onderzoek in opdracht van de  
Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs

Promotor: Prof. dr. Hans Grietens (Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven)  
Co-promotoren: Prof. dr. Pol Ghesquière (Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven), Prof. dr. Sip Jan Pijl (afdeling Orthopedagogiek, Rijksuniversiteit Groningen)

Eindrapport  
Juni 2006

## **Inhoud**

- 1 Inleiding
  - 2 Doelstellingen en opzet van de opdracht
  - 3 Analyse van de toename van leerlingen met ernstige gedragsproblemen in het primair en voortgezet onderwijs en beleidsaanbevelingen vanuit een Nederlands-Vlaamse context
  - 4 Samenvattende beleidsaanbevelingen
- Referenties van in het rapport geciteerde literatuur
- Bijlagen

## 1 Inleiding

Dit rapport is het eindverslag van de onderzoeksopdracht 'Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking'. Deze opdracht werd ons toegekend door de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs op vraag van het Nederlandse Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De tekst bestaat uit drie paragrafen. In paragraaf 2 worden de doelstellingen, de onderzoeksvragen en de opzet uiteengezet. Gezien de beperkte tijdsduur van de opdracht werden de onderzoeksvragen niet uitgewerkt in een (klassiek) onderzoeksopzet, maar voorgelegd aan experts uit het onderwijsveld en –beleid in Nederland en Vlaanderen in de vorm van werkconferenties. In paragraaf 3 wordt een synthese gegeven van deze conferenties in aansluiting bij de doelstellingen van de opdracht: 1) een analyse van de toename van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs en 2) beleidsaanbevelingen om deze groei te sturen. In paragraaf 4 presenteren we een bondige samenvatting van de voornaamste beleidsaanbevelingen.

## 2 Doelstellingen en opzet van de opdracht

### 2.1 Doelstellingen

De opdracht had de volgende doelstellingen: 1) een analyse te maken van de groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen<sup>1</sup> in Nederland, dat wordt verwezen naar het speciaal onderwijs (cluster IV: onderwijs aan kinderen met gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie) of omwille van deze problemen rugzak-financiering geniet en 2) vanuit deze analyse een aansturing te geven naar een optimalisering van het onderwijsbeleid ten aanzien van deze groep.

In samenspraak met de opdrachtgever werd de inhoud van de opdracht verder afgebakend. Vier relevante en met elkaar verweven subthema's werden aangereikt: 1) analyse en verklaring van de groei, 2) zorgplicht en positie van ouders en scholen/schoolbesturen, 3) indicatiestelling en 4) financiering van het onderwijs aan leerlingen met specifieke noden. Thema 1 is een algemeen thema en vormt het uitgangspunt van de opdracht. Thema's 2, 3 en 4 staan (hypothetisch) in relatie tot de toename en dienen in dit verband nader te worden onderzocht met het oog op het formuleren van sturende beleidsaanbevelingen.

Aan elk thema konden één of meerdere onderzoeksvragen worden gekoppeld.

- Thema 1: hoe is de groei van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen te verklaren? De vraag naar het waarom van de toename is echter een zeer complexe vraag. Wellicht zijn hier diverse, elkaar beïnvloedende factoren op micro-

---

<sup>1</sup> Met de term 'ernstige gedragsproblemen' verwijzen we in dit rapport naar een brede waaier van gedragsproblemen die het sociaal functioneren van kinderen in groep (bv. op school) ernstig belemmeren. Het kan daarbij gaan om externaliserende (bv. agressie, ernstige normovertredingen), internaliserende (bv. depressie) of aan ontwikkelingsstoornissen gebonden (bv. autismespectrumstoornis) problemen. We baseren deze omschrijving op de definities van Grietens en Hellinckx (2005) en van der Ploeg (1997).

meso- en macroniveau in het spel (Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, 2005). Het antwoord op deze vraag vergt ons inziens daarom een langdurige én interdisciplinaire studie. Daarbij dient men te beseffen dat bepaalde vooropgestelde factoren (bv. maatschappelijke verschuivingen ten gevolge van de toename van het aantal éénoudergezinnen of het aantal migranten) zeer moeilijk te vatten zijn in onderzoek, laat staan dat ze zouden kunnen worden naar voren geschoven als oorzakelijke factoren. In deze opdracht werd getracht ter aansturing van het beleid de groei van het aantal leerlingen dat extra zorg vraagt omwille van gedragsmoeilijkheden te situeren. Een relevante vraag in dit verband is of deze toename zich ook in de bevolking weerspiegelt. Nemen gedragsproblemen bij kinderen toe? Zo ja, welke implicaties kan dit dan hebben voor de zorg? Zo nee, hoe is de toename van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen dan verder te duiden?

- Thema 2: Hoe kan de uitbouw van het onderwijszorgsysteem, met nadruk op de zorgplicht voor scholen, de toename helpen indijken?
- Thema 3: Hoe verloopt momenteel de indicatiestelling en staat deze in verband met de toename? Indien ja, hoe kan het beleid inzake indicatiestelling dan worden geoptimaliseerd?
- Thema 4: Wat is de mogelijke impact van het financieringssysteem ten aanzien kinderen met specifieke noden op de toename? En wat zijn alternatieven voor het huidige financieringssysteem?

Om de vraag naar de optimalisering van het onderwijsbeleid ten aanzien van de groep gedragsmoeilijke leerlingen te beantwoorden, was het wenselijk rekening te houden met de micro-, meso- en macrocontext van het onderwijssysteem. We hebben daarom getracht om deze drie contexten te betrekken in de analyse. De aanbevelingen die we als antwoord op deze vraag zullen formuleren, omvatten derhalve de drie contexten.

De vragen en thema's werden benaderd vanuit een Nederlands-Vlaamse vergelijking. Dergelijke vergelijking was mogelijk en zinvol daar zich in beide landen momenteel een groei voordoet van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen (voor Vlaanderen, zie Borrey e.a., 2005) en omdat beide landen een relatief goed vergelijkbaar systeem hebben uitgebouwd inzake het onderwijs aan kinderen met specifieke noden. Waar mogelijk werd ook de internationale literatuur over onderwijs aan kinderen met ernstige gedragsproblemen in het geheel betrokken.

## 2.2 *Opzet*

Er werd gekozen om de in 2.1 vermelde vragen te beantwoorden door middel van werkconferenties met experts uit Nederland en Vlaanderen. Een meer klassieke projectvorm, bijvoorbeeld een empirisch onderzoek waarin na een literatuurstudie een analyse zou worden gemaakt van de indicatiebesluiten of de registratie van doorverwijzingen in Nederland en Vlaanderen werd niet haalbaar geacht omwille van het beperkte tijdsbestek en de verschillen in verwijzingsbeleid tussen Nederland en Vlaanderen (in Nederland bv. worden indicatiestellingen gebaseerd op DSM-IV stoorniscategorieën, waar dit in Vlaanderen niet het geval is)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Het is niet duidelijk of verschillen in indicatiestelling tussen Nederland en Vlaanderen samenhangen met verschillen in groei van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen. Los van de manier van verwijzen en de diagnostische procedures die hierbij worden gebruikt, constateren we zowel in Nederland als Vlaanderen momenteel een toename.

De expertenconferenties werden opgebouwd rond de vier centrale thema's. Per conferentie werden twee thema's besproken. Omwille van praktische redenen werden in de eerste conferentie de thema's 1 en 4 behandeld en in de tweede conferentie de thema's 2 en 3. Dit geeft volgend schema:

- Conferentie 1
  - De groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen: Analyse en verklaringen
  - De financiering van het onderwijs aan leerlingen met specifieke noden
- Conferentie 2
  - Zorgplicht en de positie van ouders en scholen/schoolbesturen
  - Indicietelling en instroom van leerlingen met ernstige gedragsproblemen in het speciaal/buitengewoon onderwijs

De expertenconferenties duurden elk een halve dag en kenden een vast verloop:

- Inleiding: voor elk thema werd een spreker uitgenodigd; de spreker werd gevraagd het thema kort (15 à 20 minuten) toe te lichten en een synthesetekst ter beschikking te stellen aan de aanwezige deelnemers; deze teksten werden opgenomen in bijlagen 1 tot en met 4;
- Na de inleiding konden de deelnemers vragen stellen bij de uiteenzetting van de inleider en werd de discussie aangevat over de voorliggende thema's en hun relatie tot de groei van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen in het onderwijs. In de discussies werd er zowel aandacht geschonken aan de analyse van de groei als aan aanbevelingen voor het beleid om de bestaande situatie te verbeteren;
- Aan de conferenties namen Nederlandse en Vlaamse experts deel uit de academische wereld, het onderwijsveld en het -beleid. Zij werden aangezocht door de promotor, de co-promotoren of de opdrachtgever. Een overzichtslijst met namen en affiliaties werd opgenomen in Bijlage 5.
- Van de inleiding en discussies werd schriftelijk verslag<sup>3</sup> gemaakt. Deze notulen vormden samen met de syntheseteksten van de inleiders het basismateriaal waarop de analyse en de beleidsaanbevelingen werden gebaseerd. Ter aanvulling werden ook andere literatuurbronnen gebruikt.

### **3 Analyse van de toename van leerlingen met ernstige gedragsproblemen in het primair en voortgezet onderwijs en beleidsaanbevelingen vanuit een Nederlands-Vlaamse context**

We gaan eerst in op de vraag of de toename van ernstige gedragsproblemen bij kinderen en jongeren zich ook manifesteert in de algemene bevolking (3.1). Vervolgens bespreken we hoe het onderwijsbeleid de groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen kan sturen en welke zinvolle alternatieven er mogelijk zijn ter optimalisatie van de huidige situatie (3.2).

---

<sup>3</sup> De auteurs danken dr. Els Gadeyne en mw. Veerle De Roeck die het schriftelijk verslag van de werkconferenties hebben gemaakt.

### 3.1 *Nemen ernstige gedragsproblemen bij kinderen en jongeren toe?*

De vraag of gedragsproblemen bij kinderen en jongeren toenemen wordt reeds sinds geruime tijd gesteld. Het empirisch antwoord erop is echter nog van recente datum en gezien het beperkte aantal studies nog erg onvolledig. Om deze vraag naar tijdseffecten ('time effects') te beantwoorden, zijn immers prevalentiegegevens uit bevolkingsgroepen van minstens twee meetmomenten nodig. De uitvoering van dergelijke groot-schalige studies is kostelijk en dient te verlopen via strenge methodologische eisen (o.a. inzake steekproeftrekking, instrumentarium, data-analyse). De bekendste en ook meest grootschalige studies, zowel inzake steekproefgrootte, leeftijdsbereik als aantal gemeten gedragsproblemen, werden uitgevoerd in de Verenigde Staten door Achenbach en Howell (1993) en Achenbach, Dumenci en Rescorla (2003). Ze gaan over de periode 1983-2003. Daarnaast is er de recente studie van Collishaw, Maughan, Goodman & Pickles (2004) over tijdseffecten bij adolescenten in het Verenigd Koninkrijk (periode: 1974-1999) en de overzichtswerken van Rutter en Smith (1995) en Cohen, Slomkowski en Robins (1999) over tijdseffecten (vanaf de tweede helft van de vorige eeuw) op psychopathologie bij kinderen en jongeren. Tenslotte werden er ook in Nederland en Vlaanderen enkele studies over deze thematiek uitgevoerd (voor Nederland over de periode 1983-1993: Verhulst, van der Ende, & Rietbergen, 1997, voor Vlaanderen over de periode 1991-2001: Lootens, 2005). Hoewel de genoemde studies betrekking hadden op verschillende geografische regio's en tijdsperiodes, hun leeftijdsbereik verschilde en gedragsproblemen op een uiteenlopende manier werden geoperationaliseerd en gemeten, merken we toch een gemeenschappelijke trend over de studies heen. Alle auteurs zijn het erover eens dat er over het algemeen geen substantiële stijging van het aantal kinderen en jongeren met gedragsproblemen is waar te nemen in de bevolking. Sommige studies gewagen zelfs van een (lichte) daling over de tijd. Achenbach e.a. (2003) stelden een algemene daling vast van gedragsproblemen tussen 1993 en 2003, Collishaw e.a. (2004) stelden een daling vast van emotionele problemen en Lootens (2005) van delinquent gedrag en sociale problemen. Op bevolkingsniveau is er dus geen algemene stijging van het aantal gedragsmoeilijke kinderen en jongeren vast te stellen, dit in schril contrast met wat vaak in de publieke opinie wordt geopperd en ook bij beleidsmakers leeft. Het valt buiten het bestek van deze onderzoeksopdracht om het verschil tussen publieke opinie en uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar 'time trends' met betrekking tot gedragsproblemen te analyseren, maar enkele kanttekeningen dienen toch te worden gemaakt om de vastgestelde groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen beter te kunnen situeren en begrijpen. Vooreerst dient te worden aangestipt dat het epidemiologisch onderzoek naar 'time trends' tot op vandaag nog erg beperkt is. Er is nog maar een vage trend zichtbaar die niet blijkt te stroken met de groeihypothese. Meer onderzoek is nodig om deze trend te bevestigen en eventueel te nuanceren en verfijnen. Ten tweede is het van belang op te merken dat de tot dusver vermelde studies meestal gebruik maakten van een of andere vorm van rapportering (d.w.z. dat gedragsproblemen werden gerapporteerd door ouders, leerkrachten, jongeren of andere direct betrokkenen). Sommige, in opzet meer beperkte studies, naar trends in specifieke problemen bij kinderen en jongeren leidden tot andere uitkomsten. Zo stelden Robison, Skaer, Sclar en Galin (2002) vast dat tussen 1990 en 1998 het aantal diagnoses van ADHD bij kinderen tussen 5 en 18 jaar significant was toegenomen. Dit heeft natuurlijk ook te maken met de toenemende bekendheid van het fenomeen bij hulpverleners, leerkrachten en ouders. Eenzelfde fenomeen doet zich momenteel wellicht voor met betrekking tot de autismespectrumstoornissen, al zijn er hierover nog geen tijdseffect-

studies. Ook jeugddelinquentie (gemeten via officiële statistieken bij justitie) blijkt wereldwijd te zijn toegenomen gedurende de laatste vijf decennia, al wijzen sommige auteurs erop dat niet zozeer het aantal jeugdige delinquenten in aantal toeneemt, maar wel het aantal delicten en dat het een eerder kleine kern van jeugdigen is die voor deze toename verantwoordelijk is (Grietens, 2005; Smith, 1995). Ten derde zeggen studies naar tijdseffecten weinig of niets over de behoefte aan professionele hulp bij ouders, leerkrachten of andere opvoeders die te maken krijgen met kinderen of jongeren die ernstige gedragsproblemen vertonen. We kennen de actuele behoefte niet, noch de evolutie in behoefte. Het is mogelijk dat deze om redenen die nadere studie vereisen (bv. een daling van de natuurlijke draagkracht van gezinnen en scholen, uitbreiding en betere, lees: laagdrempeligere toegang tot het hulpverleningssysteem, complexere problematieken, accuratere mogelijkheden voor vroegtijdige screening) de laatste jaren is toegenomen. Het is overigens opvallend dat zowel in Nederland als Vlaanderen naast een toename van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen de laatste jaren een toename werd geconstateerd van het aantal meldingen in de jeugdzorg (voor een overzicht van de situatie in Vlaanderen, zie Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004).

Samenvattend mogen we besluiten dat er tot dusver geen duidelijke aanwijzingen zijn dat het aantal kinderen en jongeren met ernstige gedragsproblemen in de bevolking toeneemt. Het lijkt daarom aannemelijk te veronderstellen dat de toename van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen niet evenredig spoort met een natuurlijke groei en niet zonder meer kan worden verklaard door een demografische tendens. De vraag stelt zich dan ook hoe het beleid met deze groei dient om te gaan, met name welke beleidsmaatregelen er kunnen worden genomen om de groei terug te dringen en welke alternatieven er zijn voor het huidige beleid inzake zorg voor deze leerlingen in het onderwijs.

### *3.2 Sturing van de groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen en zinvolle alternatieven ter optimalisatie van de huidige situatie*

We onderscheiden drie gebieden waarop het beleid kan ingrijpen ten einde groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen te sturen: 1) via het nemen van preventieve maatregelen (3.2.1), 2) via het bijsturen van de praktijk van indicatiestelling (3.2.2) en 3) via het reorganiseren van het financieringssysteem voor leerlingen met specifieke noden (3.2.3).

#### 3.2.1 Preventie van gedragsproblemen in het onderwijs

Bij het formuleren van beleidsgerichte preventieve maatregelen is het belangrijk voor ogen te houden dat maatregelen kunnen worden genomen ter preventie op langere (3.2.1.1) en korte termijn (3.2.1.2).

##### 3.2.1.1 Preventie op langere termijn

De meeste gedragsproblemen doen zich voor in interacties met anderen en zijn dus interactieproblemen. Dit betekent dat aanpak en verandering vanuit die interactie kunnen worden geïnitieerd en gerealiseerd. Binnen de onderwijscontext zijn daarom onderwijsvariabelen op school- en leerkrachtniveau belangrijke aangrijpingspunten voor het beleid. Daarnaast zijn structuurversterkende maatregelen op macroniveau

wenselijk. Het huidige beleid maakt het voor scholen relatief gemakkelijk om gedragsproblemen louter als kindproblemen (verwijzend naar DSM-IV stoorniscategorieën) te zien, het interactionele karakter ervan te negeren en zichzelf te ontslaan van de verantwoordelijkheid er binnen het gewone zorcircuit wat aan te doen. Ongewild worden scholen zo gederesponsabiliseerd, geremd in hun mogelijkheden om zelf actief te zoeken naar verandering en aldus (nog) meer handelingsverlegen gemaakt ten aanzien van de problematiek.

Op het leerkrachtniveau (microniveau) zijn deze attributies en handelingsverlegeheid zeer duidelijk zichtbaar. Nergens is de handelingsverlegeheid zo groot als ten aanzien van gedragsproblemen en wanneer leerkrachten hierin niet worden begeleid, wordt deze tot een houding en gewoonte. De idee dat problemen enkel en alleen deel zijn van het kind en verklaard worden vanuit onveranderlijke factoren in het kind of zijn thuissituatie wordt snel gevormd en verhindert het geloof dat een aanpak op school ten gunste nog mogelijk is. Uit onderzoek in Vlaanderen (Ghesquière e.a., 1997) blijkt echter dat de handelingsverlegeheid van leerkrachten ten aanzien van gedragsproblemen veranderbaar is, wanneer zij worden begeleid in het zoeken naar aanpakmogelijkheden en voldoende steun krijgen bij de uitvoering hiervan in de dagelijkse klaspraktijk. Leerkrachten zijn vaak de controle over het kind met gedragsproblemen kwijt en wanneer ze merken dat ze stilaan terug controle krijgen (bv. door het invoeren van een beloningssysteem bij positief gedrag) weten ze zich gesterkt en gaan ze hun handelen als meer doelmatig beleven. Begeleiding van leerkrachten in het herformuleren en herattribueren van gedragsproblemen bij kinderen (in interactionele termen) en hen helpen zoeken naar werkzame én binnen de klaspraktijk haalbare handelingsalternatieven is essentieel om de leerkrachtcompetentie te versterken. Het heeft een preventief effect op de langere termijn, want leerkrachten leren niet alleen hoe te reageren wanneer zich een probleem voordoet maar ook te anticiperen en dus problemen te vermijden. Aan leerkrachtcompetenties kan worden gewerkt door middel van training en navorming (cf. infra) maar ook via gerichte consultatieve leerlingbegeleiding. Interne en externe schoolbegeleidingsdiensten kunnen hier het voortouw nemen, mits ze hierbij worden gesteund door de overheid. In elke dienst zouden bijvoorbeeld één of twee 'leerkrachtcoaches' kunnen worden aangesteld en opgeleid, die vrijgesteld worden van andere taken en instaan voor de begeleiding van leerkrachten met vragen en problemen over leerlinggedrag. Jonge en nieuwe leerkrachten op scholen zouden systematisch in de methodiek van consultatieve leerlingbegeleiding kunnen worden ingeleid en zo een draagkracht opbouwen die niet alleen hen maar op termijn de gehele school ten goede komt. Daarnaast lijkt het zinvol systematisch wetenschappelijk onderzoek te financieren naar 'practice-based evidence' in gewone scholen en scholen voor speciaal onderwijs. In vele scholen wordt immers al jaren onderwijs verstrekt aan leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen en vaak verloopt dit zonder noemenswaardige problemen. Vele scholen hebben, soms via 'trial and error', manieren ontwikkeld om kinderen en jongeren met gedragsproblemen aan te pakken en hun aanpak werkt. Alleen werd deze niet systematisch bijgehouden of opgeschreven. Vele leerkrachten hebben jarenlange ervaring met drukke, agressieve, angstige, structuurarme,... kinderen en jongeren. Ze slagen erin mee te bouwen aan de opvoeding van deze kinderen en jongeren en hen te onderwijzen. Maar ze hebben hun aanpak, die misschien nuttig kan zijn voor andere leerkrachten, niet geëxpliciteerd. Wetenschappelijk onderzoek zou deze impliciete en werkzame praktijken kunnen blootleggen en systematiseren tot richtlijnen ter aanpak en preventie van gedragsproblemen op scholen.



Op het schoolniveau (mesoniveau) dient er aandacht te zijn voor de pedagogische reflectie en theorie over de aanpak van gedragsproblemen van scholen, de draagkracht van scholen, en het schoolbeleid inzake vorming.

In feite zou elke school voor primair en voortgezet onderwijs moeten worden aangestuurd om een totaalpedagogisch project uit te bouwen, waarin een visie op leerlingen met specifieke noden, dus ook leerlingen met ernstige gedragsproblemen, naar voren komt. In het schoolwerkplan dient deze visie dan te worden geconcretiseerd naar een actief zorgbeleid ten aanzien van deze leerlingen toe. Misschien moet ten aanzien van bepaalde problematieken (bv. drugs, ernstige agressie, pesten, spijbelen) zover worden gegaan dat richtlijnen worden uitgewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk en door alle betrokken partijen (school, schoolbegeleidingsdiensten, ouders, leerlingen) onderschreven protocol (bv. Wat doen wij in geval van druggebruik bij een leerling? Wie wordt in de acties betrokken? Wie coördineert? enz.). In de visie en het werkplan zou ook moeten omschreven staan welke zorg voor deze leerlingen de school nog intra muros op zich kan nemen, vanaf wanneer doorverwezen wordt (bv. naar het speciaal onderwijs) en welke doorverwijzingslijnen er zijn binnen de regio. Niet alle scholen dienen een even groot aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen in te schrijven, maar wel dient een minimum aan zorg voor deze leerlingen in elke school te zijn gewaarborgd. Scholen die zich daartoe bereid verklaren, kunnen meer zorg voor deze doelgroep opnemen. Gezien de complexiteit van de problemen van deze doelgroep en de gevolgen die dit heeft voor de structuur en de organisatie van de school (bv. onderwijs in kleine klasgroepen, herstructurering van het dag-schema, herformulering van de onderwijsdoelen, intensieve begeleiding van leerlingen) zouden deze scholen dan wel extra faciliteiten moeten krijgen. We denken hierbij aan het oprichten van projectscholen waarin een werkzaam gebleken aanpak (cf. de leefwerkschool EigenWijs) wordt uitgewerkt en geëvalueerd.

Zorg voor leerlingen met specifieke noden is niet louter een aangelegenheid van individuele leerkrachten, ze dient mee te worden gedragen door de gehele school. Maar hoe groot kan de draagkracht van een school zijn? Hoeveel extra zorg voor leerlingen met specifieke noden kan een school bieden? We weten dat zowel leerlingen met ernstige antisociale gedragsproblemen als autismespectrumstoornissen specifieke en intensieve zorg behoeven – hun sociaal functioneren is niet vanzelfsprekend en hun problemen zijn van dien aard dat ze het samenleven met anderen in de schoolgemeenschap ernstig hypothekeren – maar daarnaast zijn er nog andere groepen van leerlingen die extra zorg op school behoeven. Men kan niet blijven het uiterste verwachten van scholen. Als scholen aanvoelen dat de limiet qua zorg is bereikt, wordt afwijzen of doorverwijzen van leerlingen met ernstige gedragsproblemen een voor de hand liggende keuze (en vice versa: als doorverwijzen gemakkelijk gaat omwille van de regelgeving, zal deze limiet snel worden bereikt). Interne of externe schoolbegeleidingsdiensten kunnen helpen het zorgpotentieel van scholen in kaart te brengen en te bewaken. Diverse beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de draagkracht van scholen zijn mogelijk, zonder dat dit onmiddellijk hoeft gepaard te gaan met uitbreiding van personeel en middelen. Flexibelere inzet van personeel (bv. leerkrachten vrijstellen om de zorg voor die groep van leerlingen op zich te nemen) kan een optie zijn, evenals de al eerder genoemde protocollering in geval van ernstige incidenten. Verder kunnen netwerkversterkende initiatieven (bv. het creëren van scholengemeenschappen zoals in Vlaanderen momenteel het geval is) helpen om de lasten onderling tussen de scholen te verdelen. In een scholengemeenschap kan expertise worden uitgewisseld inzake de aanpak van problemen.

Het schoolbeleid inzake vorming is een derde belangrijke pijler bij de omgang met gedragsproblemen op school. Iedere school zou ertoe moeten worden gestimuleerd een systematisch navormingsbeleid op te zetten over de aanpak van (ernstige) gedragsproblemen. Nu wordt nog teveel reactief opgetreden en worden trainingen soms pas ingericht nadat zich een ernstig incident heeft voorgedaan. Scholen kunnen echter niet alleen een navormingsbeleid uitwerken, ze moeten door hun bestuur en de overheid naar vormingsinitiatieven worden toegeleid en hiervoor voldoende middelen en mogelijkheden krijgen. Schoolbesturen en overheid dienen te beseffen dat het hier gaat om een investering in mensen en middelen die op lange termijn heel wat baten kan opleveren.

Op macroniveau spelen de opleidingsinstituten ons inziens een belangrijke rol. Jonge mensen die voor een baan in het onderwijs kiezen, worden vaak in het geheel niet voorbereid op de mogelijke gedragsproblemen die ze bij leerlingen kunnen tegenkomen en de vaak complexe en ernstige vormen die deze kunnen aannemen, laat staan dat hen werd geleerd dat gedrag interactioneel is en dat hun aanpak ervan verandering kan initiëren. Opname in het curriculum van meer theorie- en praktijkvakken over gedragsproblemen is daarom wenselijk wil men op lange termijn een efficiënte aanpak van ernstige gedragsproblemen binnen de gewone school realiseren. Op lange termijn kunnen opvoedingsondersteuningsprogramma's waar scholen actief en vanaf de kleuterleeftijd actief bij worden betrokken (bv. het momenteel in Nederland al lopende Triple P-project) evenals antipestprogramma's tot positieve effecten, dit wil zeggen vermindering van gedragsproblemen, leiden.

### 3.2.1.2 Preventie op korte termijn

De in paragraaf 3.2.1.1 genoemde voorstellen hebben alle betrekking op de preventie van ernstige gedragsproblemen op langere termijn. Om scholen en leerkrachten te leren omgaan met leerlingen met ernstige gedragsproblemen en een verdere groei van het aantal rugzakleerlingen en het aantal leerlingen dat wordt verwezen naar het speciaal onderwijs in te dijken, zijn ook maatregelen nodig die korter op de bal spelen en sneller tot zichtbare effecten leiden.

Ten eerste is het belangrijk om duidelijk zicht te krijgen op de directe noden van scholen en leerkrachten inzake aanpak van ernstige gedragsproblemen. We kennen deze momenteel eigenlijk onvoldoende. Welke problemen zijn het meest acuut, dit wil zeggen maken de leerkracht het meest handelingsverlegen en/of ondermijnen de draagkracht van scholen het sterkst? Kennis hierover kan ertoe leiden dat gericht kan worden gewerkt (onder de noemer 'gedragsproblemen' valt zelfs bij gebruik van een enge definitie een hele waaier aan problemen van uiteenlopende aard!) en dat op korte termijn maatregelen kunnen worden genomen (in de lijn van de in paragraaf 3.2.1.1 genoemde maatregelen) ter preventie.

Ten tweede dient het beleid continu aandacht te hebben voor het onderwijs aan kinderen en jongeren uit kwetsbare groepen in de samenleving. We denken aan kinderen en jongeren die in aanraking komen met de jeugdzorg, kinderen en jongeren uit kansarme milieus of van allochtone afkomst, en drug-, alcohol of gokverslaafde jongeren. We weten dat de schoolloopbanen van deze kinderen en jongeren vaak worden gehypothekeerd door hun problemen, dat zij soms al op jeugdige leeftijd schoolmoe zijn en dat hun problemen op school hen extra kwetsbaar maken. Aan deze groep dienen extra stimulansen en mogelijkheden te worden geboden om hun schooltraject in goede banen te leiden en een volledig afhaken van school te voorkomen. Dit dient te

gebeuren in nauwe samenwerking met de betrokken instanties uit de jeugdzorg en/of de preventieve zorg en kan bijvoorbeeld in de vorm van time-out projecten of projecten deeltijds leren. Zulke projecten zijn erop gericht leerlingen in moeilijkheden weer zin te geven in school. Ook moeten scholen meer middelen krijgen om samen met stedelijke overheden, politie en ouders aan preventie van spijbelen te doen en spijbelaars op te vangen en te begeleiden.

### 3.2.2 Praktijk inzake indicatiestelling

Wanneer we kijken naar de huidige praktijk van indicatiestelling, dan zien we dat deze volgt na de analyse van de problemen. Kinderen met ernstige gedragsproblemen krijgen extra zorg (door verwijzing naar speciaal onderwijs of toekenning van een leerlinggebonden budget) wanneer hun problematiek voldoet aan de criteria van een DSM-IV stoorniscategorie. Deze werkwijze is niet conform aan het model van de diagnostische cyclus (zie De Bruyn, Ruijsenaars, Pameijer & van Aarle, 2003 en bijlage 3) en is in feite een sterke reductie van de richtlijnen waarop dit model werd gebaseerd. Er wordt op weg naar de indicatiestelling een wel erg cruciale stap overgeslagen, namelijk de verklaringsanalyse. Deze omvat de analyse van de algemene en specifieke factoren die een probleem verklaren en instandhouden, van de context waarin het probleem zich voordoet en van de bevorderende en protectieve factoren die hierin aanwezig zijn. Alleen vanuit deze verklaringsanalyse, die een probleem in zijn uniciteit in kaart brengt, kan een wetenschappelijk verantwoorde indicatiestelling (met als centrale vraag: welke begeleiding past best bij dit kind met deze problemen in deze situatie?) worden gemaakt.

Verder stellen we vast dat de diagnostiek zoals die nu gebeurt door zijn beperkte omvang ook weinig handelingsgericht is. Het een is eigenlijk het gevolg van het ander. Door van probleemanalyse rechtstreeks naar indicatiestelling te gaan en eerstgenoemde stap bovendien te verengen tot classificeren of het stellen van formele diagnosen in enge zin, reikt men in de diagnostische praktijk geen handelingsalternatieven aan en kan de diagnostiek zich als onderdeel van de klinische cyclus niet enten op de behandeling.

We willen nog opmerken dat classificerende diagnostiek ten aanzien van de problemen in cluster IV nog steeds een hachelijke onderneming is. De criteria van de DSM-IV stoorniscategorieën waarover het gaat, zijn niet altijd even eenduidig geformuleerd (bv. PDD-NOS) en waar dit al het geval is, ontbreken vaak concrete diagnostische instrumenten. Ook liggen criteria niet voor eens en voor altijd vast. Ze kunnen veranderen, denken we maar aan de hele discussie rond de autismspectrumstoornissen, of zijn cultuurspecifiek en daardoor niet zonder meer te gebruiken bij bepaalde doelgroepen (bv. de posttraumatische stressstoornis bij personen van etnische minderheden).

Wanneer de indicatiestelling niet wordt voorafgegaan door de verklaringsanalyse wordt diagnostiek uitgehold tot 'afvinken'. De indicatiestelling is geen echte indicatiestelling. Er zijn in feite maar twee mogelijkheden: extra zorg (verwijzing naar speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget) of geen extra zorg. Overigens wordt de indicatie niet echt geëvalueerd. Vooraf werd haar verwachte nut niet geëxpliciteerd (bv. hebben we voldoende wetenschappelijke basis om te veronderstellen dat kinderen met een autismspectrumstoornis beter af zijn met extra hulp en middelen?) en ner-

gens wordt nagegaan welke effecten ze heeft in de praktijk. Een gedifferentieerde (d.w.z. een op verklaringsanalyses gebaseerde) indicatiestellingspraktijk zou nochtans de aanzet kunnen vormen tot wetenschappelijk onderzoek naar werkzame interventies in het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Zulke praktijk zou toelaten om het effect van interventies systematisch te koppelen aan de indicatie (en achterliggende verklaringsanalyse) waarop ze berusten. Dit zou op termijn kunnen leiden tot kennis over 'practice-based evidence' in het onderwijs aan kinderen met ernstige gedragsproblemen en tot het opstellen van op deze kennis gebaseerde richtlijnen voor directies, leerkrachten, medewerkers van schoolbegeleidingsdiensten en andere betrokkenen.

Tenslotte wijzen we erop dat de huidige praktijk van indicatiestelling enkel kindkenmerken in rekening brengt. Dit is een eng perspectief om beslissingen inzake toekenning van speciale onderwijszorg op te baseren. We zijn het eens met het advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI, 2006) dat het toekennen van zorg zou moeten worden gebaseerd op een combinatie van kenmerken, met name kindkenmerken, onderwijsbeperkingen (kan het kind of de jongere nog op een adequate en voldoende wijze deelnemen aan het onderwijsgebeuren?), schoolresultaten en de handelingsverlegenheid en balans tussen draaglast en –kracht in het reguliere onderwijs. Naast kindkenmerken moet indicatiestelling het gewenste zorgniveau en de zorgmogelijkheden van de huidige school mee in rekening brengen. We gaan eveneens akkoord met de in dit advies geformuleerde noodzaak aan controle in het systeem van toekenning van speciale onderwijszorg. Directies, leerkrachten en ouders moeten ertoe worden gestimuleerd om de mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs eerst voldoende te verkennen alvorens stappen te zetten naar het speciaal onderwijs of leerlinggebonden budgetten aan te vragen. Men zou ook filters kunnen inbouwen bij het doorverwijzen of toekennen van extra budgetten en deze laten afhangen van voorafgaande handelingsplanning en aantoonbare aanpassingen in het onderwijsaanbod van de reguliere school. Scholen dienen zich dan met andere woorden te legitimeren alvorens ze zulke stappen zetten.

Dit alles houdt een mentaliteitsverandering in: gedragsproblemen zijn veranderbaar binnen de reguliere setting, zij het niet altijd op korte termijn en niet door toverformules, maar wel door intense en doorgedreven inspanningen van ouders, kind en schoolteam. Een mentaliteitsverandering kan ons inziens echter alleen maar tot stand komen wanneer alle betrokkenen enig succes ervaren. Een voorwaarde hiertoe is dat er binnen de reguliere scholen een voldoende uitgewerkt aanbod is (zie paragraaf 3.2.1.1 en 3.2.1.2 voor beleidsaanbevelingen ter preventie van gedragsproblemen).

### 3.2.3 Het financieringsstelsel voor leerlingen met specifieke noden

#### 3.2.3.1 Financieringsmodellen

De financiering van extra hulp aan leerlingen met beperkingen in het onderwijs kan op verschillende manieren worden opgezet. Meijer, Peschar en Scheerens (1995) onderscheiden input, throughput en output modellen. Een input model is gebaseerd op een vastgestelde behoefte aan hulp. Als bijvoorbeeld middels diagnostisch onderzoek is vastgesteld dat een leerling gedragsproblemen heeft en extra hulp nodig heeft, wordt extra financiering beschikbaar gesteld. In een throughput model worden bepaalde diensten gefinancierd. Zo is bijvoorbeeld met de samenwerkingsverbanden

‘Weer Samen Naar School’afgesproken dat deze voor een bepaald bedrag het onderwijs aan de leerlingen met relatief milde leerproblemen zullen verzorgen. Wanneer extra middelen ter beschikking komen als bepaalde effecten behaald zijn, spreken we van een output financiering. In zo’n model zou bijvoorbeeld financiering voor onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen pas uitgekeerd worden als de gedragsproblemen meetbaar zijn afgenomen.

Elk van deze modellen heeft bepaalde voor- en nadelen. In een input model wordt de hulp precies daar gebracht waar deze nodig is. Maar elke leerling die voldoet aan de criteria levert extra financiering op en dat stimuleert een ‘search for pathology’ (Ysseldyke, 2001). In een throughput model wordt professionals op de werkvloer de mogelijkheid gegeven zelf over de inzet van de extra middelen te beslissen, maar dat kan leiden tot verschillend beleid en praktijk in scholen en regio’s. Een output model belooft effectief werk, maar verleidt ook tot niet bedoelde werkwijzen om bepaalde effecten te bereiken. Zo zullen leerlingen die niet in staat zijn de afgesproken criteria te halen door de scholen verwezen of geweerd worden (Pijl & Dyson, 1998; Fletcher-Campbell, Pijl, Meijer, Dyson,& Parrish ,2003).

Het is duidelijk dat de drie modellen verschillende vormen van strategisch gedrag opleveren. Strategisch gedrag definiëren we hier als alle activiteiten die op verbetering van de eigen positie gericht zijn en tegen de beleidsintenties ingaan (Pijl & Veneman, 2005).

In het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen in Nederland wordt gewerkt met een input model, de zogenaamde leerlinggebonden financiering. Voor een analyse van het mogelijke strategisch gedrag in het kader van de leerlinggebonden financiering gebruiken we een analyse model ontwikkeld door Elster (1992). Elster’s model is van toepassing op het verdelen van schaarse goederen. Het model onderscheidt drie niveaus van beslissers en beslissingen. Beslissingen op het eerste niveau worden doorgaans genomen door de overheid en betreffen de beschikbare totale omvang van het schaarse goed. Beslissingen op het tweede niveau hebben betrekking op de verdeling van de schaarse middelen over verschillende gebruikers. Op het derde niveau nemen de gebruikers van de middelen beslissingen over de manier waarop ze de middelen willen inzetten. Voor de beslissers op elk niveau geldt dat ze onafhankelijk opereren van de beslissers op de andere niveaus.

### 3.2.3.2 Het leerlinggebonden budget

In tabel 1 wordt het model van Elster toegespitst op de gang van zaken rond het leerlinggebonden budget. De actor op het eerste niveau, de overheid, heeft gekozen voor een open-end financiering en heeft zich daarmee als actor op het eerste niveau buiten spel gezet. De overheid heeft zich wel ingezet om procedures en criteria te ontwikkelen voor de actoren op het tweede niveau, maar is niet betrokken bij de feitelijke verdeling van de middelen.

Dat is een taak voor de Commissies voor Indicatiestelling (CvI’s). De CvI’s verdelen de middelen op basis van persoonsgebonden kenmerken als IQ of DSM IV diagnoses. Persoonsgebonden kenmerken kunnen absoluut (DSM IV-diagnose) of relatief (IQ) gemeten worden. In het algemeen zijn absoluut gemeten persoonsgebonden kenmerken kwetsbaar voor strategisch gedrag, zeker wanneer, zoals bij vele problematieken uit Cluster IV het geval is, meten een hachelijke onderneming is (cf. paragraaf 3.2.2). Nu hebben de CvI’s niet direct belang bij het toelaten van grote aantallen leerlingen. De CvI’s zijn niet direct afhankelijk van de RECs (de gebruikers), werken met vaste procedures en criteria en worden gecontroleerd door de LCTI. Opgemerkt

moet worden dat er wel twijfel bestaat over de feitelijke onafhankelijkheid van de CvI's (zie 'Brede Evaluatie').

Tabel 1. Beslissingen bij het verdelen van schaarse goederen

Niveau's	Beslissingen gericht op:	Actoren:
1 <sup>e</sup> orde:	Vaststellen van de beschikbare middelen	Overheid
2 <sup>e</sup> orde:	Verdeling van de middelen	CvI
3 <sup>e</sup> orde:	Gebruik van de middelen	Scholen

Uit gegevens van de LCTI (2006) blijkt dat de CvI's in het schooljaar 2004/2005 voor 98% van de aangemelde leerlingen voor cluster IV een positieve beschikking hebben afgegeven. Dat betekent dat eigenlijk alle aangemelde leerlingen een leerlinggebonden budget werd toegekend en dat de beslissing van de CvI geen rol van betekenis speelt op het tweede niveau. Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken. In theorie zouden de aanmelders zich al heel precies aan de criteria gehouden kunnen hebben en alleen vrijwel zeker in aanmerking komende leerlingen kunnen aanmelden. Dan blijft de CvI niets anders over dan het sterk voorgeselecteerd aanbod te indiceren. Maar dan zou bij controle van de LCTI de overeenstemming tussen CvI en LCTI oordeel erg hoog moeten zijn. En dat is niet zo. De LCTI was het in 73 (overeenstemming van oordelen) of 88% (overeenstemming van beslissingen) van de gevallen eens met de CvI. In het geval van een dichotome beslissing (wel/niet indiceren) is er al een overeenstemming van 50% op basis van toeval. In dat perspectief is een overeenstemming van 88% niet erg hoog. Geconcludeerd moet worden dat de LCTI het relatief vaak oneens was met de beslissing van de CvI's en dat er weinig reden is uit te gaan van een sterk voorgeselecteerd aanbod. Een tweede kanttekening betreft het behandelen van afgewezen verzoeken. Het zou kunnen dat de CvI's niet alle afgewezen cases ter beoordeling inzenden naar het LCTI. Als dat het geval is dan is het eerder genoemde percentage van 98% een overschatting van het percentage geïndiceerde leerlingen. Gegevens hierover ontbreken, maar het lijkt redelijk er van uit te gaan dat het percentage geïndiceerde leerlingen wat lager is. Maar ook bij een percentage van bijvoorbeeld 90% is het effect van de CvI's als beslissers op het tweede niveau gering.

De gebruikers op het derde niveau, de scholen, verwijzen leerlingen voor een indicatiestelling door de CvI. Omdat de beslissers op het eerste en tweede niveau uitvallen, zijn de gebruikers op het derde niveau de enig overgebleven beslissers. Zij leren snel dat de CvI weinig leerlingen afwijst, dat het budget blijkbaar onuitputtelijk is en gebruiken het leerlinggebonden budget om het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen ruim te financieren. De groeicijfers (LCTI, 2005) laten zien dat de gebruikers die mogelijkheid voluit benutten. De conclusie dat het Nederlandse model van input financiering op basis van persoonsgebonden kenmerken niet in staat is de uitgaven in de hand te houden, is onontkoombaar.

### 3.2.3.3 Maatregelen

In hoofdlijnen zijn er twee opties: het bestaande model verder aanscherpen of overstappen op een ander financieringsmodel.

Het is denkbaar de bestaande inputfinanciering verder aan te scherpen door de criteria nauwer te omschrijven, voor gebruik van de beredeneerde afwijking meer bewijsmateriaal te eisen, de CvI's onafhankelijker en sterker te maken en de controlefunctie en sanctiemogelijkheden van de LCTI uit te bouwen. Eerder is al opgemerkt dat classificerende diagnostiek ten aanzien van de problemen in cluster IV een hachelijke onderneming is. Het verder aanscherpen van de criteria lijkt geen eenvoudige onderneming. Het blijven vrijwel zeker absoluut gemeten persoonsgebonden kenmerken die slechts in beperkte mate objectief gemeten kunnen worden. Het onafhankelijker maken van de CvI's en het uitbouwen van de LCTI controle zullen zeker tot een toename van bureaucrativering en een verlenging van beslissingstijd leiden. Geen van de experts aanwezig op de eerste werkconferentie gaf aan perspectief te zien in dit traject.

Het alternatief is overstappen op een vorm van throughput financiering. De overheid als beslisser op het eerste niveau zou het totaal beschikbare budget voor het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen kunnen vaststellen en elk van de CvI's op grond van bijvoorbeeld populatiekenmerken (totaal aantal kinderen in een bepaalde leeftijdsrange in de CvI regio) een deel daarvan doen toekomen. De CvI's als beslissers op het tweede niveau worden dan verantwoordelijk voor een eerlijke verdeling van die schaarse middelen.

Het voordeel van een dergelijk vorm van throughput financiering is dat er geen open-end financiering is en dat regio's een eigen beleid kunnen ontwikkelen en geprikkeld worden de schaarse middelen efficiënt te besteden. Dat stimuleert mogelijk ook meer preventief optreden (zie paragraaf 3.2.1).

Een vaak opgeworpen bezwaar tegen throughput financiering is dat toevals- of systematische effecten in een regio er toe kunnen leiden dat er (tijdelijk) minder middelen voor leerlingen met beperkingen beschikbaar zijn. Dat – en een eventueel eigen beleid van regio's – zou kunnen leiden tot regionale verschillen in financiering van het onderwijs aan leerlingen met beperkingen. Het onderwijsbeleid in Nederland heeft dat bij verschillende gelegenheden als onacceptabel afgewezen. In die beoordeling is aangenomen dat input financiering wel garandeert dat elke leerling overal evenveel krijgt. Die aanname is tot voor kort in empirisch onderzoek niet getoetst.

Kleinschalig onderzoek in Engeland (Crowther, Dyson & Millward, 1998) en in Nederland (Snoek, 2005) suggereert dat scholen de beschikbare middelen realloce- ren. De verschillende geldstromen naar de scholen worden op de werkvloer herverdeeld en daarbij worden ook geormerkte middelen betrokken . Uit het onderzoek blijkt dat scholen voor een vergelijkbare leerling heel verschillende bedragen uitgeven. De verschillen kunnen oplopen tot een factor vier. Scholen lijken de middelen zo te verdelen dat er een werkbare situatie in de klassen en in de school ontstaat. Het is goed mogelijk dat bijvoorbeeld delen van het budget bedoeld voor een leerling met Down syndroom worden gebruikt voor een leerling met ernstige gedragsproblemen of omgekeerd. De eerste resultaten van het onderzoek wijzen er verder op dat de mate waarin scholen realloceren onafhankelijk is van het gehanteerde financieringsmodel. De resultaten van dat onderzoek staan haaks op de aanname dat alleen input financiering zou leiden tot een eerlijke verdeling van middelen. Op grond van de nu beschikbare empirische gegevens is de keuze voor een input model niet meer vanzelfsprekend. Als scholen realloceren en als de mate van reallocatie niet afhangt van het gehanteerde financieringsmodel, valt het Nederlandse bezwaar tegen throughput financiering eigenlijk weg. Verschillen tussen scholen in de besteding van de middelen zijn dan immers onafhankelijk van het financieringsmodel. Voor het verder onderbouwen van die conclusie is grootschaliger onderzoek gewenst.

### 3.2.3.4 Conclusie

Het nu gehanteerde financieringssysteem met CvI, LCTI, criteria en procedures laat veel mogelijkheden voor strategisch gedrag toe. Het is waarschijnlijk dat ten minste een deel van de groei in cluster IV daar aan te wijten is. Overstappen op een vorm van throughput financiering lijkt meer soelaas te bieden dan verder aanscherpen van het bestaande input systeem.

## 4 Samenvattende beleidsaanbevelingen

Op basis van de analyse van de literatuur en de discussies tijdens de expertenconferenties kunnen wij volgende kernaanbevelingen formuleren met betrekking tot het beleid inzake leerlingen met gedragsproblemen:

1. Er dienen meer aandacht en middelen te worden besteed aan de preventie van gedragsproblemen binnen de reguliere onderwijssettings. Voor de langetermijn preventie betekent dit een investering in de competenties van leerkrachten en de draagkracht van leerkrachten en scholen. Die investering dient te beginnen in de basisopleiding van leerkrachten en directie en zich voort te zetten in het schoolse beleid inzake vorming, training en opleiding. Het beleid dient de scholen ook als partner te betrekken bij de initiatie, uitvoering en evaluatie van opvoedingsondersteunende initiatieven en scholen actiever naar deze initiatieven toe te leiden. Voor de kortetermijn preventie betekent dit een zoeken naar een adequate en gedragen protocollering wanneer zich binnen de school ernstige incidenten of problemen voordoen (bv. ernstige agressie, drugs, spijbelen, pestgedrag) en een investering in de schoolcarrière van kinderen en jongeren met een (ontwikkelings)stoornis (bv. ADHD, autisme) of uit maatschappelijk kwetsbare groepen (bv. kansarmen, allochtone jongeren). Dit kan door middel van (kleinschalige) ‘kantel’projecten die aansluiten bij de reguliere setting.
2. Laat de indicatiestelling tot haar recht komen als sluitstuk van de diagnostische cyclus en scharniermoment in de klinische cyclus door ze te laten voorafgaan door een verklaringsanalyse waarin specifieke belemmerende en bevorderende factoren worden geëxpliciteerd, door ze niet louter op kindkenmerken te baseren maar ook op een analyse van de onderwijsbeperkingen, de schoolresultaten, de handelingsverlegenheid en de balans tussen draaglast en –kracht in een school, en door haar effect tijdig te evalueren. Laat deze indicatiestelling uitvoeren door diagnostische centra die dicht staan bij de school van het kind, zodat ook de school- en regionale zorgcontext in rekening kunnen worden gebracht. Steekproefgewijs zou de inspectie dan indicatiestellingen kunnen controleren.
3. Er zou meer moeten worden geïnvesteerd in systematisch wetenschappelijk onderzoek naar ‘practice-based evidence’ ten aanzien van gedragsproblemen in reguliere schoolsettings. Deze kennis dient door onderzoekers en beleid (bv. via studiedagen, vormingspakketten) vol-



doende te worden ontsloten opdat andere betrokkenen in het onderwijsveld er optimaal van zouden kunnen profiteren.

4. Er dient te worden afgestapt van een eenzijdige input financiering en geleidelijk te worden gestreefd naar een throughput financieringsmodel, waarbij organisaties met een regionale functie als beslissers op het tweede niveau verantwoordelijk zijn voor een eerlijke verdeling van de middelen.

## Referenties van in het rapport geciteerde literatuur

- Achenbach, T.M., & Howell, C.T. (1993). Are American children's problems getting worse? A 13-year comparison. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 32, 1145-1154.
- Achenbach, T.M., Dumenci, L., & Rescorla, L.A. (2003). Are American children's problems still getting worse? A 23-year comparison. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 31, 1-11.
- Borrey, G., Jennes, A., Ranschaert, I., & Ghesquière, P. (2005). Het buitengewoon onderwijs op nieuwe wegen. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, & W. Hellinckx (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 2. Nieuwe ontwikkelingen in het zorgveld* (pp. 199-233). Leuven/Leusden: Acco.
- Cohen, P., Slomkowski, C., & Robins, L.N. (Eds.) (1999). *Historical and geographical influences on psychopathology*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Collishaw, S., Maughan, B., Goodman, R., & Pickles, A. (2004). Time trends in adolescent mental health. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 45, 1350-1362.
- Crowther, D., Dyson, A. & Millward, A. (1998). *Costs and outcomes for pupils with moderate learning difficulties in special and mainstream schools*. Londen: DfEE.
- De Bruyn, E.E.J., Ruijsenaars, A.J.J.M., Pameijer, N.K., & van Aarle, E.J.M. (2003). *De diagnostische cyclus. Een praktijkleer*. Leuven/Leusden: Acco.
- Elster, J. (1992). *Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. New York, Russel Sage.
- Fletcher-Campbell, F., Pijl, S.J., Meijer, C.J.W., Dyson, A. & Parrish, T. (2003). Distribution of funds for special needs education. *The International Journal of Educational Management*, 17, 5, 220-233.
- Ghesquière, P., Maes, B., Hellinckx, W., Grietens, H., & Van Assche, V. (1997). *De bijdrage van orthopedagogische en orthodidactische principes en methoden uit het buitengewoon onderwijs aan de zorgverbreding van het gewoon onderwijs*. [Eindrapport in opdracht van de Gemeenschapsminister van Onderwijs van de Vlaamse Executieve]. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Orthopedagogiek.
- Grietens, H. (2005). Kinderen en jongeren met delinquent gedrag. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, W. Hellinckx, & W. Ruijsenaars (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 1. Een orthopedagogisch perspectief op kinderen en jongeren met problemen* (pp. 329-366). Leuven/Leusden: Acco.
- Grietens, H., & Hellinckx, W. (2005). Kinderen en jongeren met gedragsproblemen. In H. Grietens, J. Vanderfaeillie, W. Hellinckx, & W. Ruijsenaars (Red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening, deel 1. Een orthopedagogisch perspectief op kinderen en jongeren met problemen* (pp. 19-63). Leuven/Leusden: Acco.
- Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2005). *Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan Cluster 4*. Den Haag: Auteur.
- Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005*. Den Haag: Auteur.
- Lootens, L. (2005). *Worden onze kinderen moeilijker? Literatuurstudie en vergelijkend epidemiologisch onderzoek naar tijdsverschillen in prevalentie van gedragsproblemen bij kinderen*. [Ongepubliceerde eindverhandeling]. Leuven: Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven.
- Meijer, C.J.W., Peschar, J.L. en Scheerens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: ABC.

- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). *Hulpvraag en hulpaanbod in de bijzondere jeugdbijstand*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling bijzondere jeugdbijstand.
- Pijl, S.J. & Dyson, A. (1998). Funding special education: a three-country study of demand-oriented models. *Comparative Education*, 34, 3, 261-279.
- Pijl, S.J. & Veneman, H. (2005). Evaluating new criteria and procedures for funding special needs education. *The Journal of Educational Management, Administration and Leadership* 31, 1, 93-107.
- Robison, L.M., Skaer, T.L., Sclar, D.A., & Galin, R.S. (2002). Is attention deficit hyperactivity disorder increasing among girls in the US? Trends in diagnosis and the prescribing of stimulants. *CNS Drugs*, 16, 129-137.
- Rutter, M. & Smith, D.J. (Eds.) (1995). *Psychosocial disorders in young people. Time trends and their causes*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Smith, D.J. (1995). Youth, crime and conduct disorders: Trends, patterns and causal explanations. In M. Rutter & D.J. Smith (Eds.), *Psychosocial disorders in young people. Time trends and their causes* (pp. 389-489). Chichester: John Wiley & Sons.
- Snoek, M. (2005). *De herverdeling van de leerlinggebonden financiering in het basisonderwijs*. Groningen, scriptie RU Groningen.
- Van der Ploeg, J.D. (1997). *Gedragsproblemen. Ontwikkelingen en risico's*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Verhulst, F.C., van der Ende, J., & Rietbergen, A. (1997). Ten-year time trends of psychopathology in Dutch children and adolescents: No evidence for strong trends. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 96, 7-13.
- Ysseldyke, J. (2001). Reflections on a research career: Generalizations from 25 years of research on assessment and instructional decision making. *Exceptional Children*, 67, 295-309.

## **Bijlagen**

1. Tekst bij thema 1: Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan Cluster 4 (Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, 2005)
2. Tekst bij thema 2: Zorgplicht en de positie van ouders en scholen/schoolbesturen (T. Mardulier)
3. Teksten bij thema 3: De diagnostische cyclus en indicatiestelling (E.E.J. de Bruyn, A.J.J.M. Ruijsenaars, N.K. Pameijer & E.J.M. van Aarle, 2003) en Speciaal onderwijs: meer dan een goed klimaat! (A.J.J.M. Ruijsenaars)
4. Tekst bij thema 4: Distribution of funds for special needs education (F. Fletcher-Campbell, S.J. Pijl, C. Meijer, A. Dyson & T. Parish, 2003)
5. Lijst van de externe deelnemers aan de expertenconferenties

**Bijlage 1: Tekst bij thema 1**

**KANTTEKENINGEN BIJ DE GROEI VAN DE DEELNAME AAN CLUSTER 4**

november 2005

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

**De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling bestaat uit:**

Prof. drs. J. van Londen (voorzitter)  
Mevrouw prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes  
Prof. dr. N. Bleichrodt  
Prof. dr. W.O. Renier  
Prof. dr. L.M. Stevens

Mevrouw dr. R. Gonggrijp (secretaris)

<b>Inhoud</b>	<b>Paginanummer</b>
1. Inleiding	4
2. Ontwikkeling van de deelname aan cluster 4	4
3. Gebruik van de rugzak	8
4. Scholen van herkomst	9
5. Diagnostische kenmerken	10
6. Gebruik van de berekeneerde afwijking	12
7. Overeenstemming tussen CvI en LCTI	13
8. Regionale verschillen	14
9. Samenvatting en advies	16
Bijlage A: Brief van de Minister van 31 mei 2005	21
Bijlage B: Vermoedens betreffende de achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4	23
Bijlage C: De diagnose PDD-NOS als indicatiecriterium voor cluster 4	29
Colofon	32

## 1. Inleiding

In een brief d.d. 31 mei 2005 verzocht de minister van OCW de LCTI een onderzoek te doen naar de achtergronden van de groei van het aantal leerlingen in cluster 4 (het speciaal onderwijs voor kinderen met gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie). Dit onderzoek diende zich te richten op:

- a. de ontwikkeling van de deelname aan cluster 4;
- b. de samenstelling van de leerlingenpopulatie van cluster 4 en
- c. de diagnose PDD-NOS als indicatiecriterium voor cluster 4.

Het in augustus 2005 aan het Ministerie van OCW gepresenteerde concept-verslag van dit onderzoek maakte duidelijk dat bij de groei van de deelname aan cluster 4 de introductie van de 'rugzak' een bijzondere rol speelde. Daarom werd tijdens ambtelijk overleg met vertegenwoordigers van dit ministerie de afspraak gemaakt deze rol in een bescheiden vervolgonderzoek nader te analyseren. De thans voorliggende notitie biedt een geïntegreerde weergave van de verslagen van beide onderzoeken.

In deze notitie komen zeven onderwerpen aan de orde:

- a. de belangrijkste kwantitatieve gegevens over de groei van cluster 4;
- b. kwantitatieve gegevens over het gebruik van de rugzak door de doelgroep van cluster 4;
- c. de scholen van herkomst van de leerlingen die voor cluster 4 worden aangemeld;
- d. de diagnostische kenmerken van de voor cluster 4 geïndiceerde leerlingen;
- e. het gebruik van de beredeneerde afwijking bij de indicatie van leerlingen voor de zorg van cluster 4;
- f. de mate van overeenstemming tussen CvI's en LCTI bij de beoordeling van aanmeldingen voor cluster 4 en
- g. regionale verschillen betreffende de deelname aan cluster 4 en het gebruik van de rugzak.

De bespreking van deze zeven onderwerpen wordt afgesloten met een korte samenvatting en een beknopte schets van mogelijke ontwikkelingen.

De notitie bevat drie bijlagen:

- a. de brief van de Minister van OCW van 31 mei 2005 waarin zij de LCTI om een onderzoek naar de groei van de deelname aan cluster 4 vraagt;
- b. een overzicht van een aantal vermoedens betreffende de achtergronden van de groei van cluster 4 en
- c. een beschouwing over het gebruik van de diagnose PPD-NOS als indicatiecriterium.

Het onderzoek waar deze notitie verslag van doet moest in korte tijd, naast de reeds geplande werkzaamheden van de LCTI, worden uitgevoerd. De beschikbare tijd was dan ook niet toereikend voor een grondige analyse van het complexe vraagstuk van de groei van de deelname aan cluster 4. De resultaten van het onderzoek bieden dan ook niet meer dan een eerste verkenning van de vele interacterende factoren die bij de groei van cluster 4 een rol spelen. Dat neemt niet weg dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de systematisering van de discussie over de groei van cluster 4.



## 2. Ontwikkeling van de deelname aan cluster 4

De minister legt in haar verzoek om een analyse van de ontwikkeling van de deelname aan cluster 4 de nadruk op de periode 2002-2005. Een goed begrip van de groei gedurende deze periode vereist dat ook naar de ontwikkeling in de daaraan voorafgaande jaren wordt gekeken. Daarbij doet zich het probleem voor dat het begrip 'cluster 4' in de voor 2002 samengestelde onderwijsstatistieken nog niet wordt gehanteerd. Deze statistieken bevatten alleen cijfers over de afzonderlijke schoolsoorten die thans tot cluster 4 worden gerekend:

- a. de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK-scholen);
- b. de scholen verbonden aan pedologische instituten (PI-scholen) en
- c. de scholen voor langdurig zieke kinderen (LZK-scholen).

De laatste scholen werden tot 2002 zowel door somatisch zieke kinderen (nu LZK-cluster 3) als door psychiatrisch zieke kinderen (nu LZK-cluster 4) bezocht. Daardoor geeft het optellen van de deelnamecijfers van de ZMOK-scholen, de PI-scholen en de LZK-scholen in de jaren voor 2002 een vertekend beeld van de deelname aan cluster 4. Dit probleem is opgelost door de deelname aan cluster 4 in deze periode te schatten met behulp van de volgende vuistregel:

- a. 100 % van de ZMOK-leerlingen;
- b. 100 % van de PI-leerlingen en
- c. 75 % van de LZK-leerlingen.<sup>4</sup>

Ook deze methode leidt tot een wat vertekend beeld, maar de vertekening is veel kleiner dan wanneer de populatie van de LZK-scholen voor 100 % zou worden meegeteld.

De hierboven geformuleerde richtlijn leidt tot het in tabel 1 weergegeven overzicht van de groei van cluster 4 in de periode 1992-2004. In deze tabel zijn ter wille van de overzichtelijkheid alleen de zgn. Olympische jaren verwerkt. De vermelde cijfers hebben uitsluitend betrekking op leerlingen die een aparte school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoeken. Leerlingen die binnen het regulier onderwijs vanuit het speciaal onderwijs ambulante begeleiding ontvangen (de zgn. rugzak-leerlingen) blijven hier buiten beschouwing.

<b>Tabel 1</b>			
<b>Ontwikkeling van de groei van het aantal leerlingen op de tot cluster 4 behorende scholen in de periode 1992-2004. Peildatum 1 oktober. Toelichting in tekst.</b>			
Jaar	Aantal leerlingen	Groei in vier jaar	Groei in vier jaar in %
1992	10.578		
1996	12.449	1.871	18 %
2000	15.675	3.226	26 %
2004	22.078	6.403	41 %

<sup>4</sup> Deze 75 % is gebaseerd op een schatting van het percentage LZK-leerlingen dat op basis van de huidige indeling tot LZK-cluster 4 zou worden gerekend.

De in deze tabel vermelde cijfers geven een duidelijk beeld van de groei van de deelname aan cluster 4: het aantal leerlingen in de periode tussen 1992 tot 2004 is meer dan verdubbeld. Opvallend is de versnelling in de groei. In 1992-1996 is sprake van een groei van 1.871 leerlingen (18 %), in 1996-2000 van 3.226 leerlingen (26 %) en in 2000-2004 van 6.403 leerlingen (41 %).

Tabel 2 heeft betrekking op de periode 2001-2004<sup>5</sup>. Ook in deze tabel gaat het alleen om leerlingen die een aparte school voor speciaal onderwijs bezoeken, dus niet om leerlingen die vanuit cluster 4 binnen het regulier onderwijs ambulante begeleiding ontvangen. De cijfers zijn gesplitst: so-leerlingen en vso-leerlingen worden apart vermeld.

<b>Tabel 2</b>			
<b>Ontwikkeling van de groei van het aantal leerlingen op de tot cluster 4 behorende scholen in de periode 2001-2004. Peildatum 1 oktober. Toelichting in de tekst.</b>			
Jaar	SO	VSO	Totaal
2001	9.065	7.595	16.660
2002	9.400	8.903	18.303
2003	10.401	10.481	20.882
2004	10.704	11.374	22.078

Deze tabel brengt twee ontwikkelingen aan het licht:

- er is sprake van een jaarlijkse groei van gemiddeld ongeveer 1.800 leerlingen (in 2002 ongeveer 1.600 leerlingen, in 2003 ongeveer 2.600 leerlingen en in 2004 ongeveer 1.200 leerlingen).
- het grootste deel van de groei komt voor rekening van het vso (70 %)<sup>6</sup>.

Sedert de invoering van de leerlinggebonden financiering wordt onderscheid gemaakt tussen 'geïndiceerde leerlingen' en 'leerlingen op wie de zgn. plaatsbekostiging van toepassing is'. De eerste groep betreft leerlingen die op basis van een beschikking van een Commissie voor de Indiciestelling voor speciaal onderwijs in aanmerking komen; bij de tweede groep gaat het om leerlingen van aan residentiële of semi-residentiële voorzieningen gelieerde scholen voor speciaal onderwijs. Deze scholen kunnen het Ministerie van OCW verzoeken een aantal 'plaatsen' te bekostigen, die zijn bedoeld voor leerlingen zonder CvI-beschikking. Dit duale systeem ('bekostiging op basis van een door de CvI verstrekte beschikking' en 'plaatsbekostiging op basis van binding met een (semi-)residentiële voorziening') functioneert vanaf het schooljaar 2002/2003. Daarbij ging het in het eerste jaar nog slechts om een experimentele regeling, waarbij de besluitvorming over de toegang tot het speciaal onderwijs formeel nog in handen lag van de Commissies van Onderzoek van de betrokken scholen. Tabel 3 laat zien hoeveel leerlingen op basis van een CvI-beschikking en hoeveel

<sup>5</sup> Het Ministerie van OCW beschikt helaas nog niet over exacte cijfers betreffende de situatie in oktober 2005.

<sup>6</sup> De totale groei in de periode 2001-2004 bedraagt 5.418 leerlingen (22.078 – 16.660). Die van het VSO 3.779 leerlingen (11.347 – 7.595).

leerlingen op basis van het principe van plaatsbekostiging in oktober 2003 en oktober 2004 het speciaal onderwijs bezochten.

<b>Tabel 3</b>			
<b>Via CvI-beschikking geplaatste leerlingen en op basis van plaatsbekostiging geplaatste leerlingen. Toelichting in de tekst.</b>			
Peildatum	Geplaatst op basis van CvI-beschikking	Geplaatst op basis van plaatsingsbekostiging	Totaal
2003	13.503	6.657	20.160
2004	13.854	7.337	21.191

De nauwlettende lezer zal opmerken dat de totaalaantallen in de rechterkolommen van tabel 3 afwijken van de totaalaantallen in de rechterkolom van tabel 2. Dat houdt verband met twee verschillende uitgangspunten. Tabel 2 is gebaseerd op het aantal leerlingen dat of op basis van een CvI-beschikking of op basis van plaatsingsbekostiging door de overheid op de teldatum van 1 oktober wordt gefinancierd. Tabel 3 vermeldt het aantal leerlingen dat de betrokken scholen feitelijk bezoekt. Daarbij is er sprake van een verschil tussen bekostigde leerlingen (tabel 2) en feitelijke leerlingen (tabel 3). Dit verschil (in 2003 ruim 700 leerlingen en in 2004 bijna 900 leerlingen) wordt in de loop van het schooljaar kleiner. Desalniettemin blijft een deel van de bekostigde plaatsen onbezet.

In cijfers over de groei van het speciaal onderwijs wordt, zoals in tabel 2, doorgaans gebruik gemaakt van het aantal bekostigde plaatsen. Voor een goed begrip van de groei van cluster 4 is het echter wel gewenst deze bekostigde plaatsen te splitsen in plaatsen die worden gefinancierd op basis van een CvI-beschikking en (al of niet bezette) plaatsen die worden gefinancierd op basis van plaatsbekostiging. Deze splitsing wordt zichtbaar gemaakt in tabel 4.

<b>Tabel 4</b>			
<b>In 2003 en 2004 gefinancierde plaatsen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Financiering op basis van CvI-beschikkingen en financiering op basis van plaatsbekostiging. Toelichting in de tekst.</b>			
Jaar	Financiering op basis van CvI-beschikking	Financiering op basis van plaatsbekostiging	Totaal
2003	13.503	7.379	20.882
2004	13.854	8.224	22.078

Deze tabel maakt duidelijk dat de aan de CvI's gekoppelde procedures en criteria slechts een deel van de leerlingen van cluster 4 bestrijken. In 2003 viel 35 % van de populatie van cluster 4 buiten het werkkterrein van de CvI's en in 2004 37 %. Opvallend is ook dat de groei van het aantal leerlingen dat op basis van een CvI-beschikking gefinancierd wordt in de periode 2003-2004 relatief kleiner is dan die van

het aantal op basis van plaatsbesteding gefinancierde leerlingen (ongeveer 3 % versus ongeveer 11 %). Deze opvallend sterke groei van het aantal op basis van plaatsbesteding gefinancierde leerlingen wordt mede beïnvloed door de leerlingen van scholen verbonden aan justitiële inrichtingen die bij aanvang van de Regeling Leerlinggebonden financiering overgeheveld zijn van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van OCW. De leerlingen van deze scholen werden voorheen in de onderwijsstatistiek niet meegerekend. Dat is nu wel het geval. Dit verklaart een deel van de groei van het speciaal onderwijs in de periode 2003-2004. Zonder deze overheveling zou het aantal leerlingen van cluster 4 beduidend lager zijn: in 2003 19.161 in plaats van 20.822 en in 2004 20.030 in plaats van 22.078.

### 3. Gebruik van de rugzak

Sedert de invoering van de Regeling Leerlinggebonden Financiering (LGF) kunnen ouders van leerlingen die voor speciaal onderwijs in aanmerking komen kiezen tussen:

- a. een aparte school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so) en
- b. extra onderwijszorg binnen het regulier onderwijs.

Het laatste van deze twee alternatieven (de zgn. rugzak) krijgt voor een belangrijk deel gestalte door ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. Deze ambulante begeleiding was voor een deel van de doelgroep van cluster 4 (in beperkte mate) al eerder mogelijk. Daarbij ging het vooral om de begeleiding van leerlingen *in afwachting van* plaatsing op een school voor speciaal onderwijs of om begeleiding van leerlingen *na* hun verblijf op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs en veel minder om ambulante begeleiding als alternatief voor speciaal onderwijs (de huidige 'rugzak'). Daardoor heeft vergelijking van de cijfers over de jaren 2003, 2004 en 2005 met die over voorafgaande jaren weinig zin. Tabel 5 verschaft dan ook alleen cijfers over 2003, 2004 en 2005.

<b>Tabel 5</b>			
<b>Aantal leerlingen van de doelgroep van cluster 4 dat ambulante begeleiding ontvangt. Peildatum 1 oktober. Toelichting in tekst.</b>			
Peildatum	Aantal ambulant begeleide leerlingen		
	(s)bao	vo	totaal
oktober 2003	878	671	1.549
oktober 2004	2.175	1.157	3.332
oktober 2005	5.313	2.742	8.055

Tabel 5 maakt duidelijk dat een groot aantal ouders van de door de Regeling LGF gecreëerde mogelijkheid tot speciale onderwijszorg via ambulante begeleiding binnen het regulier onderwijs gebruik maakt. Daarbij is ook sprake van een duidelijke groei: in oktober 2005 zijn er ruim vijf keer zoveel leerlingen met een 'rugzak' dan in oktober 2003. De tabel laat ook zien dat het gebruik van de rugzak in een periode van on-

geveer twee jaar fors is toegenomen. Het lijkt er op dat ouders en scholen enige tijd nodig hadden om met de mogelijkheid van de rugzak vertrouwd te raken.

Het sterk groeiend gebruik van de rugzak gaat niet, zoals halverwege de jaren negentig bij de introductie van het idee werd verwacht, gepaard met een vermindering van het aantal leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs.

<b>Tabel 6</b>				
<b>Drie soorten deelnemers aan cluster 4</b>				
Tijdstip	Geïndiceerde leerlingen op aparte (v)so scholen	Residentiële leerlingen op aparte (v)so scholen	Rugzak-leerlingen	Totaal
oktober 2003	13.503	7.379	1.549	22.431
oktober 2004	13.854	8.224	3.332	25.410
januari 2005	14.944	8.303	4.421	27.688

Tabel 6 laat zien dat de groei van het aantal rugzak-leerlingen niet tot een daling van het aantal leerlingen op aparte scholen heeft geleid. Ook dat aantal groeit nog steeds. Het lijkt er eerder op dat de introductie van de rugzak tot een nieuwe categorie gebruikers van extra onderwijszorg heeft geleid: kinderen die extra zorg behoeven, maar waarvan de ouders kiezen voor extra zorg binnen het regulier onderwijs in plaats van binnen een aparte school voor speciaal onderwijs. Dit verschijnsel komt in paragraaf 5 van deze notitie aan de orde. Daarvoor wordt in paragraaf 4 eerst nog aandacht besteed aan de scholen van herkomst van de voor de zorg van cluster 4 aangemelde leerlingen.

#### **4. Scholen van herkomst**

Tabel 7 schetst een beeld van de scholen van herkomst van de in 2003/2004 en 2004/2005 voor de zorg van cluster 4 aangemelde leerlingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen die (na een positieve indicatie) een aparte school voor speciaal onderwijs zijn gaan bezoeken en zgn. rugzak-leerlingen. Bij het samenstellen van deze tabel zijn de herindicaties van leerlingen die al op het speciaal onderwijs zitten buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor de zgn. residentiële leerlingen die zonder indicatie op een cluster 4 school zijn geplaatst.

<b>Tabel 7</b>							
<b>School van herkomst van de in 2003/2004 en 2004/2005 aangemelde leerlingen <sup>7</sup></b>							
	BAO	SBAO	PRO	LWOO	Ander VO	Anders <sup>8</sup>	Totaal
Il. op aparte (v)so scholen	3.662	1.572	194	857	1.314	3.126	10.725
Rugzak-leerlingen	2.743	417	30	240	418	365	4.213
Totaal	6.405	1.989	224	1.097	1.732	3.491	14.938

Het meest opvallend in deze tabel is de voorkeur voor de rugzak bij leerlingen die op het moment van aanmelding een basisschool bezoeken. Ongeveer 43 % van de ouders van deze leerlingen (2.743 van de 6.405) kiest voor de rugzak. Dat rechtvaardigt de verwachting dat de groei van het aantal rugzak-leerlingen zich verder zal voortzetten.

Van de leerlingen op het speciaal basisonderwijs die een cluster 4 indicatie krijgen, kiest 21 % voor een rugzak. Het is trouwens opvallend dat 13 % van de nieuwe aanmeldingen voor cluster 4 (1.989 van de 14.938) een school voor speciaal basisonderwijs bezoekt. Het afgelopen schooljaar werden van elke 1000 leerlingen van het speciaal basisonderwijs er 21 bij cluster 4 aangemeld. Bij het regulier basisonderwijs zijn er van elke 1000 leerlingen slechts 2 leerlingen bij cluster 4 aangemeld.

## **5. Diagnostische kenmerken**

Velddeskundigen melden regelmatig dat de diagnostische achtergrond van de leerlingen van wie de ouders voor de rugzak kiezen verschilt van die van de leerlingen die een aparte school voor speciaal onderwijs bezoeken. Tabel 8 maakt duidelijk in hoeverre dit inderdaad het geval is. De gegevens in deze tabel hebben betrekking op 13.197 in 2003/2004 en 2004/2005 voor cluster 4 aangemelde leerlingen. Van een aantal leerlingen beschikte de LCTI over onvoldoende informatie om hun diagnostische kenmerken in tabel 8 te kunnen verwerken. Ook in deze tabel zijn, om dezelfde reden als in tabel 7, de gegevens van 2003/2004 en 2004/2005 weer samengevoegd

<sup>7</sup> Bij de samenstelling van deze tabel zijn, met het oog op het verkrijgen van zo groot mogelijke aantallen, de gegevens van 2003/2004 en 2004/2005 bij elkaar gevoegd. In oktober 2005 hadden nog niet alle CvI's alle gegevens over 2004/2005 naar de LCTI gezonden. Daardoor zijn de gegevens over dit cursusjaar (zoals over de school van herkomst) nog niet compleet.

<sup>8</sup> Dit betreft leerlingen zonder school of leerlingen van wie de school niet bekend is.

<b>Tabel 8</b>			
<b>Diagnostische kenmerken van de in 2003/2004 en 2004/2005 aangemelde leerlingen in %</b>			
	ll. op aparte (v)so scholen	rugzak-leerlingen	totaal
Autistische stoornis	12%	15%	13%
Stoornis van Asperger	4%	10%	6%
PPD-NOS	20%	35%	25%
Gedragsstoornissen	10 %	5 %	8 %
Aandachtstekortstoornis	4 %	2 %	3 %
Andere in DSM-IV en/of ICD vermelde stoornis	4 %	4 %	4 %
Jeugdhulpverlening zonder resultaat	7 %	1 %	5 %
Stoornis niet expliciet vermeld	39 %	28 %	36 %
Totaal	100%	100%	100%

Opvallend in deze tabel is het hoge percentage leerlingen bij wie het protocol niet expliciet vermeldt welke stoornis aan hun problemen ten grondslag ligt (36 %). Dat wil niet zeggen dat het hier kinderen met ‘milde’ problemen betreft. De dossiers van deze leerlingen omvatten vaak uitvoerige beschrijvingen van ernstige problemen. Het is wel zo dat het protocol geen duidelijke uitspraak over de aard van de stoornis bevat. Zie ter illustratie kader 1.

<b>Kader 1</b>
<b>Stoornis niet expliciet vermeld maar wel aangewezen op de zorg van cluster 4</b>
<p>De zesjarige Sandra verbleef de eerste jaren van haar leven in een kinderkuis in Azië, waar zij vanwege haar onhanteerbare gedrag vaak aan bed werd vastgebonden. Met drie jaar werd ze geadopteerd. Op het moment van adoptie was ze sterk ondervoed. Ze kende ook geen dag- en nachtritme. Nu is ze de jongste van drie adoptiekinderen in een gezin met veel draagkracht. Volgens de psycholoog die haar kort voor de aanmelding bij de CvI onderzocht is er mogelijk sprake van een pervasieve ontwikkelingsstoornis. Daarbij wordt nadrukkelijk gesproken van ‘<i>waarschijnlijk</i> PDD-NOS’. Dit mede op grond van de overweging dat het bij kinderen met een ernstige verwaarlozing in de eerste levensjaren uiterst moeilijk is om op de leeftijd van zes jaar tot een <i>juiste</i> diagnose te komen. Sandra vertoont ook symptomen van ADHD (haar onrustige, impulsieve neigingen) en autistische trekken (clownesk en vreemd gedrag, slecht met veranderingen kunnen omgaan, problemen in de omgang met leeftijdgenoten). Bij onverwachte gebeurtenissen is er vaak sprake van extreme reacties zoals het vele dagen onbereikbaar zijn. Haar gedragsproblematiek vormt een ernstige belemmering bij het verwerven van de leerstof van het basisonderwijs.</p>

Een tweede opvallend verschijnsel is het hoge percentage rugzakleerlingen met een stoornis binnen het autistisch spectrum<sup>9</sup> (60 %) in vergelijking met het percentage kinderen met een stoornis binnen het autistisch spectrum binnen de groep van wie de ouders voor een aparte school voor speciaal onderwijs kiest (36 %). Dit verschil betreft vooral kinderen met de diagnose PPD-NOS (35 % van de rugzak-leerlingen versus 20 % van de leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan) en kinderen met het syndroom van Asperger (10 % van de rugzak-leerlingen versus 4 % van de leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs).

**Kader 2**  
**Leerling met het syndroom van Asperger**

De twaalfjarige Daan (I.Q. 135) heeft een zeer beperkt begrip van sociale situaties. Daardoor is er voortdurend sprake van ernstige conflicten met leerkrachten en medeleerlingen. Daan heeft grote moeite met veranderingen en een zeer grote behoefte aan een duidelijke structuur. De kinderpsychiater heeft Daan gediagnosticeerd als een (zeer) intelligente jongen met de stoornis van Asperger (299.80/F84.5). Op school heeft hij ondanks zijn intellectuele mogelijkheden door zijn ernstige gedragsproblematiek en zijn problematische werkhouding ernstige problemen met het verwerven van de leerstof van zijn HAVO/VWO-klas. Daarbij is de school ervan overtuigd dat overplaatsing naar het VMBO geen soelaas zal bieden. Daarnaast maakt de school zich ernstige zorgen over zijn sociaal-emotioneel functioneren en over zijn zeer problematische interactie met andere leerlingen. De 'rugzak' biedt de mogelijkheid tot intensieve ondersteuning bij de ontwikkeling van betere sociale vaardigheden en tot begeleiding van de aanpak van problematische situaties. Daan weet inmiddels dat hij regelmatig tot rust moet worden gebracht. Hij heeft zelfs al geleerd daar zelf om te vragen terwijl hij naar zijn hoofd wijst: "Juf wilt u mijn harde schijf leegmaken. Hij zit helemaal vol en daar word ik zo zenuwachtig van. Dan ga ik weer fladderen en dan word ik weer gepest." Ouders en school hebben bewust voor de 'rugzak' gekozen. Daan is onvoldoende weerbaar voor een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen.

<sup>9</sup> Onder een stoornis uit het autismespectrum vallen zowel een autistische stoornis als de stoornis van Asperger, als PDD-NOS. De laatste diagnose wordt in bijlage C van deze notitie uitvoerig toegelicht.



## 6. Gebruik van de beredeneerde afwijking

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming over de toelaatbaarheid van de aangemelde leerlingen de keuze uit vier alternatieven:

- alle criteria van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
- niet alle criteria van toepassing maar wel toelaatbaar via de zgn. beredeneerde afwijking (BA);
- CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- niet toelaatbaar.

Het is voorstelbaar dat de noodzaak van extra onderwijszorg voor leerlingen van wie de ouders kiezen voor extra steun binnen het regulier onderwijs minder pregnant is dan bij kinderen die naar een aparte school voor speciaal onderwijs gaan. Dat zou tot uiting kunnen komen in een hoger percentage indicaties op basis van de zgn. beredeneerde afwijking. Bij zo'n beredeneerde afwijking gaat het immers om leerlingen die niet aan alle indicatiecriteria voldoen. Tabel 9 verschaft de informatie die nodig is om de veronderstelling te toetsen dat voor rugzakleerlingen vaker van de beredeneerde afwijking gebruik gemaakt is.

<b>Tabel 9</b>		
<b>Oordeel van de CvI bij de indicatie van in 2003/2004 en 2004/2005 aangemelde leerlingen. Vergelijking van leerlingen die voor een aparte school voor speciaal onderwijs hebben gekozen met rugzakleerlingen.</b>		
Oordeel	Leerlingen op aparte (v)so scholen	Rugzakleerlingen
Toelaatbaar	70 %	81 %
Toelaatbaar via BA	25 %	19 %
Observatieplaatsing	1 %	< 1 %
Niet toelaatbaar	4 %	< 1%
Onbekend	< 1 %	< 1 %
Totaal	100%	100 %

Tabel 9 laat zien dat de CvI's bij het verstrekken van een positieve indicatie aan toekomstige rugzakleerlingen juist minder vaak van de beredeneerde afwijking gebruik maken dan bij de toekenning van een positieve indicatie aan leerlingen die een aparte school gaan bezoeken. Het verschil is significant.

### **Kader 3**

#### **Een rugzak op basis van de beredeneerde afwijking**

De zevenjarige Achmed is al vanaf groep 1 van de basisschool een groot probleem voor zijn leerkrachten. Dat is nu, hij zit inmiddels in groep 3, nog steeds het geval. Op sommige dagen is hij vrijwel onzichtbaar, op andere dagen weet de juf niet wat ze met hem moet beginnen. Dan verzet hij zich tegen alle opdrachten en regels. Dat verzet gaat gepaard met vaak onverklaarbare woedeaanvallen, waarbij hij de juf letterlijk met hand en tand van zich afhoudt. Zo'n woedeaanval had hij ook toen de psycholoog van de schoolbegeleidingsdienst hem (op verzoek van de brede PCL van het WSNS-samenwerkingsverband) kwam onderzoeken. Deze kwam tot de conclusie dat er sprake was van een jongen met ernstige, maar onduidelijke, ontwikkelingsproblemen. Achmeds verzet tegen regels en opdrachten heeft ook forse consequenties voor het verwerven van de leerstof. Dat komt o.a. tot uiting bij het leren lezen en rekenen, waarbij hij, hoewel hij de indruk maakt gemiddeld intelligent te zijn, nauwelijks vorderingen boekt.

De ouders zeggen dat er thuis en op straat niets aan de hand is. Daardoor kan niet van 'integrale problematiek' worden gesproken. De ouders weigeren elke vorm van contact met de jeugdzorg. Dat is volgens hen niet nodig omdat de problemen op school vooral voortvloeien uit het feit dat 'de juf niet streng genoeg is'. Daarom willen ze ook niet dat Achmed naar een school voor moeilijk opvoedbare kinderen wordt verwezen. Ze willen wel medewerking verlenen aan een aanvraag voor extra steun binnen de huidige school.

## **7. Overeenstemming tussen CvI en LCTI**

Een deel van de door de CvI's beoordeelde aanmeldingen wordt door de LCTI nogmaals beoordeeld (zie de jaarverslagen van de LCTI). Dit biedt de mogelijkheid het oordeel van de CvI te vergelijken met dat van de LCTI. Dat gebeurt in de tabellen 10 en 11. Deze kruistabellen betreffen een steekproef van 350 in 2003/2004 en 2004/2005 bij cluster 4 aangemelde leerlingen: 175 leerlingen die na een positieve indicatie een aparte school voor speciaal onderwijs zijn gaan bezoeken en 175 leerlingen van wie de ouders na positieve indicatie voor de rugzak hebben gekozen.

<b>Tabel 10</b>					
<b>Overeenstemming oordeel en besluit CvI en LCTI bij steekproef van 175 leerlingen die vanuit regulier onderwijs aparte scholen gaan bezoeken</b>					
<b>Toelichting in tekst.</b>					
CvI \ LCTI	Toelaatbaar	Observatie	Negatief	Anders <sup>10</sup>	Totaal
Toelaatbaar	145	3	2	14	164
Observatie	-	1	-	-	1
Negatief	-	-	10	-	10
Anders	-	-	-	-	-
Totaal	145	4	12	14	175

<b>Tabel 11</b>					
<b>Overeenstemming oordeel en besluit CvI en LCTI bij steekproef van 175 rugzakleerlingen</b>					
<b>Toelichting in tekst</b>					
CvI \ LCTI	Toelaatbaar	Observatie	Negatief	Anders	Totaal
Toelaatbaar	161	3	7	3	174
Observatie	-	-	1	-	1
Negatief	-	-	-	-	-
Anders	-	-	-	-	-
Totaal	161	3	8	3	175

De tabellen 10 en 11 schetsen beide een beeld van de mate van overeenstemming tussen het besluit van de CvI en dat van de LCTI-medewerkers. Waar het besluit van CvI en LCTI overeenkomt is de cel grijs gemarkeerd. Van de 175 dossiers van de steekproef van leerlingen die naar aparte scholen voor speciaal onderwijs zijn gegaan zijn er 156 die zich in één van deze grijs gemarkeerde cellen bevinden: een overeenstemming van 89 %.

Bij de dossiers in de steekproef van 175 rugzakleerlingen zijn er 161 in de grijs gemarkeerde cellen. Hier hebben CvI en LCTI bij 92 % van de dossiers een zelfde mening over de noodzaak van extra zorg vanuit cluster 4. Bij de leerlingen die naar aparte scholen voor speciaal onderwijs gaan hebben CvI en LCTI dus wat minder vaak een zelfde oordeel over de ernst van de situatie dan bij rugzakleerlingen. Deze gegevens laten zien dat de CvI's zich bij de beoordeling van zgn. rugzak-leerlingen niet 'soepeler' opstellen dan bij de beoordeling van leerlingen die naar aparte scholen voor

<sup>10</sup> Bij 'Anders' gaat het om onvoldoende gegevens of een ander soort speciaal onderwijs

speciaal onderwijs gaan. Een bewuste keuze voor een al of niet ‘soepele’ instelling is overigens veelal niet mogelijk: de CvI’s weten doorgaans niet aan welke vorm van extra zorg de ouders de voorkeur gaan geven.

## 8. Regionale verschillen

De indruk bestaat dat de belangstelling voor cluster 4 in het algemeen en die voor de rugzak in het bijzonder per regio verschilt. Tabel 12 levert de informatie waarmee deze indruk getoetst kan worden. Deze tabel omvat de volgende gegevens:

- kolom 1: nummer van het REC;
- kolom 2: het aantal leerlingen in primair en voortgezet onderwijs in september 2004 (basispopulatie);
- kolom 3: het aantal leerlingen dat in 2003/2004 bij cluster 4 is aangemeld (aantal aanmeldingen) en van wie het protocol naar de LCTI is gezonden;
- kolom 4: het percentage leerlingen (van primair en voortgezet onderwijs samen) dat in 2003/2004 bij cluster 4 is aangemeld (% aanmeldingen);
- kolom 5: het aantal leerlingen dat in 2003/2004 een positieve indicatie kreeg (positieve indicatie);
- kolom 6: het percentage leerlingen met een positieve indicatie dat een aparte school voor speciaal onderwijs ging bezoeken (% aparte school voor speciaal onderwijs);
- kolom 7: het percentage leerlingen met een positieve indicatie van wie de ouders voor de rugzak hebben gekozen (% rugzak).

<b>Tabel 12</b>						
<b>Regionale verschillen in 2003/2004 <sup>11</sup>; toelichting in tekst <sup>12</sup></b>						
1 Nr. REC	2 basispopulatie	3 aantal aanmeldingen	4 % aanmeldingen	5 aantal positief	6 % aparte school	7 % rugzak
4-1	158.800	1.112	0,69 %	1.029	60 %	40 %
4-3	189.060	1073	0,57 %	983 <sup>13</sup>	76 %	24 %
4-4	151.720	398	0,26 %	386	58 %	42 %
4-5	90.410	237	0,26 %	226	54 %	46 %
4-6	108.020	415	0,38 %	394	70 %	30 %
4-9	195.350	456	0,23 %	446	77 %	23 %
4-10	94.130	432	0,46 %	406	66 %	34 %

<sup>11</sup> Bij het samenstellen van deze notitie waren nog niet alle gegevens over het schooljaar 2004/2005 beschikbaar.

<sup>12</sup> De in kolom 2 vermelde aantallen zijn ontleend aan CBS-gegevens.

<sup>13</sup> 73 maal oordeel niet ingevuld

4-11	38.150	173	0,45 %	160	56 %	44 %
4-13	122.520	359	0,29 %	348	64 %	36 %
4-16	58.620	269	0,46 %	256	72 %	28 %
4-17	47.820	270	0,56 %	252	60 %	40 %
4-18	115.690	535	0,46 %	531	52 %	48 %
4-19	130.820	561	0,43 %	530	67 %	33 %
4-20	22.510	145	0,64 %	144	72 %	28 %
Totaal	1.523.620	6.435	0,42 %	6.091	65 %	35 %

De in kolom 4 opgenomen percentages bieden een duidelijk beeld van de vrij grote onderlinge verschillen tussen de REC's. Bij de vier REC's met het hoogste percentage aanmeldingen (4-1, 4-3, 4-17 en 4-20) worden verhoudingsgewijs twee à drie keer zoveel leerlingen voor de zorg van cluster 4 aangemeld dan bij de vier REC's met de laagste aanmeldingspercentages (de REC's 4-4, 4-5, 4-9 en 4-13).

De voorkeur voor de rugzak boven een aparte school voor speciaal onderwijs lijkt geen verband te houden met deze verschillen in aantal aanmeldingen. Van de vier REC's met het hoogste percentage rugzakleerlingen (4-4, 4-5, 4-11 en 4-18) zijn er twee (4-4 en 4-5) die tot de vier REC's met het laagste percentage aanmeldingen behoren, maar bij de vier REC's met het laagste percentage rugzakleerlingen (4-3, 4-9, 4-16 en 4-20) zijn er ook twee (4-3 en 4-20) die tot de vier REC's met het hoogste percentage aanmeldingen behoren. Daarnaast is één REC (4-9) dat zowel tot de vier REC's met het laagste percentage aanmeldingen als tot de vier REC's met het laagste percentage rugzakleerlingen behoort.

Opvallend is ook dat het percentage aanmeldingen in de REC's, waartoe de vier grote steden behoren, bij drie van deze vier REC's beneden het gemiddelde uitkomt (4-4, 4-6 en 4-9). REC 4-19 heeft een aanmeldingspercentage net boven het gemiddelde.

De verschillen tussen de REC-regio's komen ook tot uiting in tabel 13. Deze tabel schetst een beeld van de groei van het aantal leerlingen op aparte scholen binnen de verzorgingsgebieden van de verschillende REC's.

<b>Tabel 13</b>	
<b>Groeipercentages van het aantal leerlingen in de REC's van cluster 4 in de periode 2002-2004 (geïndiceerde leerlingen en leerlingen voor wie de zgn. plaatsingsbekostiging van toepassing is)</b>	
Groeipercentage	Aantal REC's
geen groei	1
0 – 20 %	9
21 – 40 %	3
41 – 60 %	-
meer dan 60 %	1

Net als die van tabel 12 wijzen ook de cijfers van deze tabel op een zeer grote variatie. Bij het merendeel van de REC's is sprake van een groei tussen 0 % en 20 %. Er zijn er echter drie met een groei tussen 20 % en 40 %. Bij één REC is zelfs sprake van een groei van meer dan 60 %. Nadere analyse van de achtergronden van de groei van de laatste vier REC's is van groot belang. Daarbij kan nu reeds worden opgemerkt dat twee van de vier REC's waarbij sprake is van een groei van meer dan 20 % in 2003 van doen hebben met de overheveling van aan justitiële inrichtingen gekoppelde scholen naar het Ministerie van OCW.

## **9. Samenvatting en advies**

1. De deelname aan cluster 4 groeit: in een periode van twaalf jaar is het aantal leerlingen van de betrokken scholen meer dan verdubbeld: van minder dan 11.000 leerlingen in 1992 naar meer dan 22.000 leerlingen in 2004. Ongeveer 45 % van deze groei heeft gestalte gekregen in de periode 1992-2000, ongeveer 55 % in de periode 2000-2004.
2. De groei van het aantal leerlingen op de scholen van cluster 4 betreft vooral het voortgezet speciaal onderwijs. In de periode 2000-2004 kwam 70 % van de groei voor rekening van deze vorm van speciaal onderwijs. De groei van het gebruik van de zgn. rugzak betreft vooral leerlingen van het primair onderwijs.
3. Bij de analyse van de groei van de deelname aan cluster 4 moet onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsplaatsen die op basis van een CvI-beschikking worden gefinancierd en onderwijsplaatsen die op basis van de zgn. plaatsbekostiging gefinancierd worden. De groei van het aantal op basis van de zgn. plaatsbekostiging gefinancierde plaatsen (in 2003-2004 ongeveer 11 %) is beduidend groter dan die op basis van een CvI-beschikking (in 2003-2004 minder dan 3 %).
4. Er moet ook rekening worden gehouden met de overheveling van een aantal onderwijsvoorzieningen van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van OCenW. Zonder deze overheveling zou cluster 4 in 2004 ongeveer 2.000 leerlingen minder omvatten.

5. Naast de groei van het aantal leerlingen op de onder cluster 4 vallende scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is er ook sprake van een intensief gebruik van de mogelijkheid van extra zorg binnen het regulier onderwijs op basis van een indicatie voor cluster 4 (de zgn. rugzak). Hiervan werd in oktober 2005 door ongeveer 8.000 leerlingen gebruik gemaakt. De groei van het aantal rugzak-leerlingen heeft niet tot een daling van het aantal leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs geleid. Het lijkt er eerder op dat de rugzak vooral wordt gebruikt voor kinderen die tot nu van extra onderwijszorg verstoken bleven: kinderen die extra zorg behoeven, maar waarvan de ouders kiezen voor extra zorg binnen het regulier onderwijs in plaats van binnen een aparte school voor speciaal onderwijs.

6. Extra onderwijszorg via de rugzak komt vooral voor bij leerlingen die op het moment van aanmelding voor cluster 4 een basisschool bezoeken. Ruim 40 % van de ouders van deze leerlingen kiest voor de rugzak. Dat rechtvaardigt de verwachting dat het aantal rugzak-leerlingen de komende jaren verder zal toenemen.

7. Onder de zgn. rugzakleerlingen bevindt zich een opvallend hoog percentage leerlingen met een stoornis binnen het autistisch spectrum (60 %). Binnen de groep leerlingen van wie de ouders voor een aparte school voor speciaal onderwijs kiest is dit percentage duidelijk lager (36 %). Het verschil betreft vooral kinderen met de diagnose PPD-NOS (35 % van de rugzak-leerlingen versus 20 % van de leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan) en kinderen met het syndroom van Asperger (10 % van de rugzak-leerlingen versus 4 % van de leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs). Voor een deel van deze leerlingen was voor de invoering van de rugzak geen passende hulp beschikbaar. Anderen bezochten (bij gebrek aan alternatief) scholen voor speciaal onderwijs die niet voor hen bedoeld waren.

8. Bij het verstrekken van een positieve indicatie aan toekomstige rugzak-leerlingen maken de CvI's minder vaak gebruik van de beredeneerde afwijking dan bij de toekenning van een positieve indicatie aan leerlingen die speciale scholen gaan bezoeken.

9. Onderzoek leert dat de mate van overeenstemming tussen het besluit van de CvI en dat van de LCTI over de toelaatbaarheid tot cluster 4 bij zgn. rugzakleerlingen en leerlingen die naar aparte (v)so scholen gaan nauwelijks verschilt. Bij rugzakleerlingen is deze overeenstemming 92 %, bij leerlingen die naar aparte scholen gaan 89 %. Dit illustreert dat de CvI's zich bij de beoordeling van rugzakleerlingen niet 'soepeler' opstellen dan bij de beoordeling van leerlingen die naar aparte scholen voor speciaal onderwijs gaan. Een bewuste keuze voor een al of niet 'soepele' instelling is overigens veelal niet mogelijk: de CvI's weten doorgaans niet aan welke vorm van extra zorg de ouders de voorkeur gaan geven.

10. De grote belangstelling voor de rugzak laat zien dat deze vorm van extra onderwijszorg duidelijk in een behoefte voorziet. De keerzijde van deze groeiende interesse betreft de kosten die het realiseren van deze behoefte met zich meebrengt. Deze kostenstijging zou de vraag kunnen opwerpen of de vigerende criteria voor de toekenning van de zorg van cluster 4 de deur naar deze zorg niet te ver hebben opengezet. Dit lijkt niet het geval. De groei van cluster 4 zal eerder te maken hebben met:

- de toename van het aantal kinderen en jeugdigen met gedragsproblemen en/of ontwikkelingspsychopathologie (een verschijnsel waarmee niet alleen het onder-

wijs maar ook de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg worden geconfronteerd) en

- het feit dat een aantal leerlingen met ernstige problemen dat (in ieder geval naar het oordeel van de ouders) niet gebaat was bij plaatsing op een aparte school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen door de invoering van de rugzak thans wel geholpen kunnen worden.

11. Tussen de REC's zijn grote verschillen met betrekking tot het aantal leerlingen dat naar cluster 4 wordt verwezen. Bij de vier REC's met het hoogste percentage aanmeldingen worden verhoudingsgewijs twee à drie keer zoveel leerlingen voor de zorg van cluster 4 aangemeld dan bij de vier REC's met de laagste aanmeldingspercentages.

12. Bij de analyse van de achtergronden van de in deze notitie besproken groei speelt een groot aantal interacterende 'verklaringen' een rol. Zie bijlage B. Een aantal van deze verklaringen valt buiten de directe invloedssfeer van het hedendaagse onderwijsbeleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor groeibevorderende maatschappelijke verschuivingen en de toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling. Wel beïnvloedbaar zijn:

- de verschillen in bekostigingssystematiek tussen het speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs;
- het toenemend strategisch gedrag van scholen, hulpverleners en ouders;
- de toenemende selectiviteit van het schoolsysteem en
- verschuivingen in de wijze van beoordelen van scholen.

Met deze (onvolledige) opsomming wordt (nog) niet gepleit voor concrete interventies. Voorstellen daartoe vergen uitvoerig onderzoek. Het gaat slechts om een overzicht van (mogelijke) groeibevorderende factoren die in beginsel vanuit het onderwijsbeleid beïnvloedbaar zijn.

13. Suggesties met betrekking tot het beïnvloeden van deze factoren vallen buiten het bestek van deze notitie. Zij zouden op dit moment ook nog prematuur zijn. Zij zijn pas zinvol na diepgaander analyse van de gesignaleerde groei en de achtergronden daarvan. Daarbij kan niet worden volstaan met verdere analyse van de bij LCTI, OCW, CBS en CFI aanwezige gegevens. Zij kan op dit moment alleen door kwalitatief onderzoek worden verzameld. Contextkenmerken als het REC-beleid, het verwijzing- en aanmeldingsgedrag van scholen, ouders en andere betrokkenen en het effect van de vigerende bekostigingssystematiek zijn minstens zo belangrijk als leerlingkenmerken.

14. Een vruchtbare invalshoek voor zo'n brede analyse is het vergelijken van een beperkt aantal REC's. Te denken valt aan drie REC's met een relatief hoog deelnamepercentage en drie REC's met een relatief laag deelnamepercentage.

15. Het voorgestelde onderzoek vergt meer tijd en menskracht dan voor de samenstelling van deze notitie beschikbaar was. Zo'n onderzoek is echter wel van groot belang. Wanneer het niet plaats vindt zal een belangrijk deel van de achtergronden van de groeiende belangstelling voor cluster 4 verborgen blijven.



## Bijlage A

O N D E R  
O O S T M  
L T U R  
N E T M  
S C H A P

LCTI  
T.a.v. Prof. drs. J. van Londen  
Postbus 19521  
2500 CM Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk  
PO/ZO/05/24700

31 MEI 2005

Onderwerp  
Onderzoek groei cluster 4 door LCTI

Registratienummer:	05060102
Geadresseerd aan:	LCTI
Behandeld door:	D.v. Londen/Rinde
Kopie naar:	Els / LCTI
Afgehandeld d.d.:	

Geachte heer Van Londen,

Op 25 mei jl. heeft een Algemeen overleg plaatsgevonden in de Tweede Kamer over het onderwijs aan leerlingen van de Berkenschutse in Heeze. Aanleiding voor dit overleg was het grote aantal brieven dat de Vaste kamercommissie OCW heeft ontvangen van verontruste ouders. Het betreft ouders van autistische leerlingen die hun kind onderwijs willen laten volgen op de Berkenschutse. Ouders zijn in onzekerheid over de vraag of hun kind geplaatst kan worden daar het aantal aanmeldingen veel groter is dan het aantal leerlingen dat kan worden ingeschreven.

Tijdens dit Algemeen overleg en in de brief die ter voorbereiding van het overleg aan de Tweede Kamer is gestuurd, heb ik mijn zorg uitgesproken over de sterke groei in de afgelopen jaren van het aantal leerlingen in cluster 4. Om inzicht te krijgen in de groei en de oorzaken van de groei is aan de Tweede Kamer toegezegd dat een onderzoek wordt uitgevoerd door de LCTI. Op 26 mei jl. heeft een overleg plaatsgevonden met de secretaris van uw commissie om te komen tot een nadere invulling van het onderzoek. In deze brief worden de afspraken die over het onderzoek zijn gemaakt, op een rijtje gezet.

De LCTI voert een dossieranalyse cluster IV uit. In deze analyse staan de volgende vragen centraal.

1. Hoe ontwikkelt zich de deelname van leerlingen aan cluster IV?

Bij de beantwoording van deze vraag worden in elk geval de jaren 2002/ 2003 (proefjaar), 2003/ 2004 en 2004/ 2005 betrokken. Daarnaast zoekt de LCTI naar de onderbouwing van de ontwikkeling van de deelname in cluster IV in de jaren voor 2002/ 2003. Indien mogelijk worden regionale variaties in deelnamepatronen benoemd. Ook wordt bij de beantwoording van deze vraag een relatie gelegd met de kwaliteit van de indicatie(dossiers).

2. Hoe is de leerlingenpopulatie van cluster IV samengesteld?

De LCTI analyseert de leerlingenpopulatie naar verschillende relevante kenmerken (leeftijdsofbouw, stoornis, school van herkomst, etc.). Bij de beantwoording van deze vraag wordt, indien mogelijk verwezen naar regionale variaties, zo mogelijk in de vorm van een kengetal, dat wil zeggen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl  
Contactpersoon: D. van der Elst, T +31-70-4124688