

**DE GROEI VAN DE DEELNAME AAN CLUSTER 4:  
OPVATTINGEN OVER OORZAKEN EN GROEIBEPERKENDE MAATREGELEN**

**Juli 2006**

**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. Reinier  
Prof. Dr. L.M. Stevens

Mevrouw dr. R. Gonggrijp (secretaris)

## Inhoud

|      |                                                                  |    |
|------|------------------------------------------------------------------|----|
| 1    | Inleiding                                                        | 5  |
| 1.1  | De groei van cluster 4                                           | 5  |
| 1.2  | Verwachtingen bij het ontwerp van het LGF-beleid                 | 7  |
| 1.3  | Opvattingen van velddeskundigen en ouders                        | 8  |
| 1.4  | Regionale verschillen                                            | 9  |
| 2    | Onderzoeksvragen                                                 | 13 |
| 2.1  | Opvattingen van velddeskundigen over oorzaken en achtergronden   | 13 |
| 2.2  | Opvattingen van velddeskundigen over groeibeperkende maatregelen | 13 |
| 2.3  | Ervaringen en beweegredenen van ouders                           | 14 |
| 2.4  | Regionale verschillen                                            | 14 |
| 3    | Opzet van het onderzoek                                          | 17 |
| 3.1  | Selectie van regio's                                             | 17 |
| 3.2  | Gespreksgroepen met velddeskundigen                              | 18 |
| 3.3  | Vragenlijsten voor ouders                                        | 19 |
| 4    | Opvattingen van velddeskundigen over achtergronden van de groei  | 21 |
| 4.1  | Gang van zaken tijdens de gespreksgroepen                        | 21 |
| 4.2  | Maatschappelijke verschuivingen                                  | 21 |
| 4.3  | Toenemende diagnostische kennis                                  | 22 |
| 4.4  | Verschuivende opvattingen over rol en doelgroep cluster 4        | 24 |
| 4.5  | Drempelverlagend effect van de invoering van de LGF              | 25 |
| 4.6  | Veranderingen in de bekostigingssystematiek                      | 26 |
| 4.7  | Onvoldoende discriminerende criteria                             | 28 |
| 4.8  | Toenemende selectiviteit van het onderwijs                       | 29 |
| 4.9  | Regionale verschillen                                            | 30 |
| 4.10 | Samenvattend overzicht van de besproken factoren                 | 31 |
| 5    | Opvattingen van velddeskundigen over groeibeperkende maatregelen | 33 |
| 5.1  | Gang van zaken tijdens de gespreksgroepen                        | 33 |
| 5.2  | Invoering leerlingenstop                                         | 33 |
| 5.3  | Afschaffing rugzak                                               | 35 |
| 5.4  | Budgettaire differentiatie bij toekenning rugzak                 | 35 |
| 5.5  | Aanscherping van de criteria                                     | 36 |
| 5.6  | Invoering budgetfinanciering                                     | 37 |
| 5.7  | Regionale verschillen                                            | 38 |
| 5.8  | Samenvattend overzicht van de besproken maatregelen              | 38 |
| 6    | Ervaringen en beweegredenen van ouders                           | 41 |
| 6.1  | Gang van zaken en respons                                        | 41 |
| 6.2  | Signalering en verwijzing                                        | 42 |
| 6.3  | De keus tussen aparte school en rugzak                           | 43 |
| 6.4  | Regionale verschillen                                            | 46 |

|     |                                                                                       |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7   | Samenvatting en aanbevelingen                                                         | 47 |
| 7.1 | Oorzaken en achtergronden                                                             | 47 |
| 7.2 | Groeibeperkende maatregelen                                                           | 47 |
| 7.3 | Ervaringen en beweegredenen van ouders                                                | 47 |
| 7.4 | Regionale verschillen                                                                 | 48 |
| 7.5 | Aanbevelingen                                                                         | 48 |
|     | Literatuur                                                                            | 51 |
|     | Bijlagen:                                                                             |    |
| A   | Deelnemers aan de gespreksgroepen                                                     | 53 |
| B   | Gebruikte items bij inventarisatie van opvattingen over de achtergronden van de groei | 61 |
| C   | Gebruikte items bij inventarisatie van opvattingen over groeibeheersende maatregelen  | 63 |
| D   | Kengetallen van de betrokken REC's                                                    | 65 |
| E   | Vragenlijst voor ouders                                                               | 67 |
| F   | Brief aan ouders met verzoek om medewerking                                           | 71 |

## 1. Inleiding

### 1.1 De groei van cluster 4

Sinds enkele jaren worden binnen het (voorgezet) speciaal onderwijs vier clusters onderscheiden:

- cluster 1 voor visueel gehandicapte leerlingen;
- cluster 2 voor auditief en communicatief gehandicapte leerlingen;
- cluster 3 voor verstandelijk gehandicapte leerlingen, lichamelijk gehandicapte leerlingen, langdurig (somatisch) zieke leerlingen en meervoudig gehandicapte kinderen en
- cluster 4 voor leerlingen met gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie.

Dit laatste cluster omvat:

- scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK-scholen);
- scholen verbonden aan pedologische instituten (PI-scholen) en
- scholen voor langdurig psychiatrisch zieke kinderen (LZK-4-scholen).

Het aantal leerlingen van deze drie schoolsoorten is de afgelopen jaren fors gestegen (zie bijvoorbeeld De Greef & Van Rijswijk, 2005, Van der Kraan & Van Lomwel, Kwant, 2006).

Tabel 1.1 biedt een samenvattend overzicht. De cijfers in deze tabel hebben uitsluitend betrekking op leerlingen die een aparte school voor speciaal onderwijs bezoeken <sup>1</sup>. Leerlingen die binnen het regulier onderwijs ambulante begeleiding ontvangen (de zgn. rugzakleerlingen) blijven in deze tabel buiten beschouwing.

| <b>Tabel 1.1</b><br><b>Ontwikkeling van de groei van het aantal leerlingen op de tot cluster 4 behorende scholen in de periode 1995-2005. Peildatum 1 oktober.</b> |                   |                    |                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|
| Jaar                                                                                                                                                               | Aantal leerlingen | Groei in vijf jaar | Groei in vijf jaar in % |
| 1995                                                                                                                                                               | 11.585            |                    |                         |
| 2000                                                                                                                                                               | 15.675            | 4.090              | 35 %                    |
| 2005                                                                                                                                                               | 24.253            | 8.578              | 55 %                    |

De in tabel 1.1 vermelde cijfers geven een duidelijk beeld van de groei van de deelname aan cluster 4: het aantal leerlingen is in de periode 1995-2005 verdubbeld. In 1995-2000 was sprake van een groei van 35 % en in 2000-2005 van 55 %.

Sedert de invoering van de leerlinggebonden financiering (LGF) wordt binnen het speciaal onderwijs onderscheid gemaakt tussen ‘geïndiceerde leerlingen’ en ‘leerlingen op wie de zgn. plaatsingsbekostiging van toepassing is’. De eerste groep betreft leerlingen die op basis van een beschikking van een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) voor speciaal onderwijs in

<sup>1</sup> Bij de samenstelling van deze tabel zijn de leerlingenaantallen van de scholen voor langdurig (psychiatrisch) zieke kinderen voor de jaren 1995 en 2000 gebaseerd op 75 % van het aantal leerlingen van de toenmalige scholen voor langdurig zieke kinderen (Zie De Greef & Van Rijswijk, 2005).

aanmerking komen; bij de tweede groep gaat het om leerlingen van aan (semi-)residentiële voorzieningen gelieerde scholen. Deze scholen kunnen het Ministerie voor OCW verzoeken een aantal ‘plaatsen’ te bekostigen, die bedoeld zijn voor leerlingen zonder CvI-beschikking. Dit duale systeem (‘bekostiging op basis van een CvI-beschikking’ en ‘plaatsbekostiging op basis van binding met een semi-residentiële voorziening’) functioneert vanaf het schooljaar 2002/2003. Tabel 1.2 biedt een overzicht van het totaal door OCW bekostigde leerlingen in de periode 2003-2005. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen financiering op basis van een CvI-beschikking en financiering op basis van plaatsbekostiging.

| <b>Tabel 1.2</b><br><b>Door de overheid gefinancierde plaatsen op scholen van cluster 4 in de periode 2003-2005. Peildatum 1 oktober. Financiering op basis van CvI-beschikkingen en financiering op basis van plaatsbekostiging.</b> |                                           |                                             |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|--------|
| Jaar                                                                                                                                                                                                                                  | Financiering op basis van CvI-beschikking | Financiering op basis van Plaatsbekostiging | Totaal |
| 2003                                                                                                                                                                                                                                  | 13.505                                    | 7.379                                       | 20.884 |
| 2004                                                                                                                                                                                                                                  | 13.854                                    | 8.224                                       | 22.078 |
| 2005                                                                                                                                                                                                                                  | 15.818                                    | 8.435                                       | 24.253 |

Tabel 1.2 maakt duidelijk dat de aan de CvI's gekoppelde procedures slechts een deel van de leerlingen van cluster 4 bestrijken. In 2005 viel 35 % van de leerlingen van de scholen van cluster 4 buiten het werkkerrein van de CvI's. De sterke groei van het aantal op basis van plaatsbekostiging gefinancierde leerlingen is voor een deel het gevolg van de overheveling van de leerlingen van scholen verbonden aan justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van OCW. Deze leerlingen werden voor 2003 in de onderwijsstatistieken niet meegerekend. Dat is nu wel het geval. Zonder deze overheveling zou cluster 4 in 2005 ruim 2.000 leerlingen minder omvatten.

Met de introductie van de LGF kregen de ouders van leerlingen die voor speciaal onderwijs in aanmerking komen de keuze tussen:

- a. een aparte school voor (voortgezet) speciaal onderwijs 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 de begeleiding van leerlingen *na hun verblijf* op een school voor 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 vanaf 2003 met die over voorafgaande jaren weinig zin. Tabel 3 verschaft dan ook alleen cijfers over de periode 2003-2005.

**Tabel 1.3****Aantal leerlingen van de doelgroep van cluster 4 dat ambulante begeleiding ontvangt**

| 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 | 4.258                                | 2.863 | 7.121 <sup>2</sup> |

Het sterk groeiend gebruik van de rugzak gaat niet, zoals halverwege de jaren negentig bij de introductie van het idee werd verwacht (De rugzak, 1996), gepaard met een vermindering van het aantal leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs. Dit wordt geïllustreerd door tabel 1.4. Deze tabel biedt een overzicht van de verschillende ‘soorten deelnemers’ van cluster 4.

**Tabel 1.4****Drie soorten deelnemers aan cluster 4**

| Peildatum    | Geïndiceerde leerlingen op aparte (v)so-scholen | Residentiële leerlingen op aparte (v)so-scholen | Rugzak-leerlingen | Totaal |
|--------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------|--------|
| Oktober 2003 | 13.505                                          | 7.379                                           | 1.549             | 22.433 |
| Oktober 2004 | 13.854                                          | 8.224                                           | 3.332             | 25.410 |
| Oktober 2005 | 15.818                                          | 8.435                                           | 7.121             | 31.374 |

Deze tabel laat duidelijk zien dat de groei van het aantal rugzak-leerlingen geen daling van het aantal leerlingen op aparte scholen heeft bewerkstelligd. Ook dat aantal groeit nog steeds. Het lijkt er eerder op dat de introductie van de rugzak tot een nieuwe categorie gebruikers heeft geleid: kinderen die extra zorg behoeven, maar van wie de ouders kiezen voor extra zorg binnen het regulier onderwijs in plaats van binnen een aparte school voor speciaal onderwijs.

## 1.2 Verwachtingen bij het ontwerp van het LGF-beleid

De voortschrijdende groei van de deelname aan cluster 4 heeft de afgelopen jaren het karakter van een stroomversnelling gekregen. Dit werpt uiteraard de vraag op in hoeverre de introductie van het LGF-beleid hierbij een rol speelt. Dit vooral op grond van de sterke stijging van het aantal rugzak-leerlingen (van minder dan 2.000 in oktober 2003 naar meer dan 9.000 in februari 2006). Dit wekt de suggestie dat het LGF-beleid een ‘aanzuigende

<sup>2</sup> Dit aantal was in februari 2006 opgelopen tot 9.226.

werking' heeft. Het risico van zo'n aanzuigende werking is bij de ontwikkeling van het LGF-beleid van meet af aan onderkend (Commissie Leerlinggebonden Financiering, 1995; De rugzak, 1996; Pijl e.a., 2000; Van Rijswijk & Sikkema, 2001; Meijer, 2004). Zo wees de Commissie Leerlinggebonden Financiering (1995, p. 36) er reeds in 1995 op dat LGF een eventuele verborgen vraag naar boven zou kunnen halen. Dat moet men volgens de betreffende commissie niet per se willen uitsluiten. Het kan de spanning tussen de vraag en de beschikbare middelen zichtbaar maken.

Bij het ontwerp van het LGF-beleid meende de overheid dat een mogelijk aanzuigend effect wel binnen de (budgettaire) perken zou blijven. Daarbij speelde twee soorten overwegingen een rol:

- de gedachte dat de groei van het aantal rugzak-leerlingen voor een deel gecompenseerd zou worden door vermindering van het aantal leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs en
- het idee dat de instelling van met landelijke criteria en procedures werkende onafhankelijke indicatiecommissies een eventuele ongewenste groei aan banden zou leggen.

De huidige groei van de deelname aan cluster 4 laat zien dat deze overwegingen niet tot het verwachte resultaat hebben geleid. Dat wil niet zeggen dat de instelling van op basis van landelijke criteria en procedures opererende onafhankelijke indicatiecommissies een onjuiste keuze is geweest. Een dergelijke uitspraak kan pas worden gedaan wanneer meer kennis beschikbaar is over de achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4. Deze kennis is ook van belang voor een eventuele bijstelling van het beleid. Zonder deze kennis blijft bijstelling van het beleid een schot in het duister. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat, ook zonder kennis van de achtergronden en de oorzaken, een tekort aan financiële middelen budgettaire ingrepen noodzakelijk kunnen maken.

### **1.3 Opvattingen van velddeskundigen en ouders**

Het idee dat 'met landelijke criteria werkende onafhankelijke commissies' onvoldoende hebben bijgedragen aan de beheersing van de groei van de deelname aan cluster 4 zou de suggestie kunnen wekken dat de vigerende toelatingscriteria ruimer zijn dan die in de pré-LGF-periode. Voor deze veronderstelling bestaat vooralsnog weinig aanleiding. Bij de invoering van de criteria is (in overleg met het veld) expliciet gestreefd naar 'consolidatie' van de bestaande toelatingspraktijk (Hoover & Harperink, 1998). Evaluatie-onderzoek leerde zelfs dat de nieuwe criteria 'strenger' waren dan de veelal impliciete criteria van de vroegere schoolgebonden toelatingscommissies (Pijl e.a., 2000). Latere bijstellingen van de criteria hebben wel tot verduidelijking maar niet tot versoepeling geleid. Er is ook weinig aanleiding voor de veronderstelling dat de CvI's de criteria te soepel hanteren (Kroneman, 2003; Van Rijswijk, 2004). Dat leidt uiteraard tot de vraag wat er dan wel aan de hand is. Daarover bestaan wel vermoedens, maar deze dragen slechts het karakter van hypothesen (De Greef & Van Rijswijk, 2005). Empirische toetsing van deze vermoedens is veelal niet mogelijk. Dat houdt o.a. verband met het feit dat empirisch onderzoek van veranderingen (minstens) twee 'metingen' vereist: één in de oude situatie en één in de nieuwe situatie. Hier stuit men op het onoverkomelijk probleem dat over de oude situatie niet of nauwelijks bruikbare gegevens beschikbaar zijn. Dat impliceert dat de 'deugdelijkheid' van de circulerende vermoedens op een andere wijze dan via het klassieke empirisch model moet worden onderzocht. Dat gebeurt in het onderzoek waar dit rapport verslag van doet via gesprekken met velddeskundigen. Tijdens deze gesprekken wordt overigens niet alleen aandacht besteed aan opvattingen over

de achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4. Er wordt ook in kaart gebracht welke maatregelen naar het oordeel van dezelfde velddeskundigen op aanvaardbare wijze tot een betere beheersing van de groei zouden kunnen leiden.

Bij de analyse van de groei van de deelname aan cluster 4 zijn ook de ervaringen en opvattingen van ouders van groot belang. Over deze opvattingen is weinig bekend. Meer kennis is niet alleen relevant voor een beter zicht op de achtergronden van de huidige groei. Zij kan ook benut worden bij het ontwikkelen van op beperking van de groei gerichte maatregelen.

## 1.4 Regionale verschillen

Het is een opvallend verschijnsel dat de groei van de deelname aan cluster 4 sterke regionale verschillen vertoont. Dit wordt geïllustreerd door tabel 1.5. Deze tabel schetst een beeld van de verschillen in de groei tussen de REC-regio's van cluster 4 in de periode 2003-2005. Daarbij gaat het alleen om geïndiceerde leerlingen (so-leerlingen, vso-leerlingen en rugzak-leerlingen). De leerlingen op wie de zgn. plaatsingsbekostiging van toepassing is blijven buiten beschouwing.

| <b>Tabel 1.5</b><br><b>Groeipercenages van het aantal leerlingen met een cluster-4-indicatie per REC-regio in de periode 2002-2005. Toelichting in tekst</b> |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Groeipercenage                                                                                                                                               | Aantal REC's |
| Geen groei                                                                                                                                                   | -            |
| 0 – 25 %                                                                                                                                                     | 1            |
| 26 – 50 %                                                                                                                                                    | 5            |
| 51 – 75 %                                                                                                                                                    | 5            |
| 76 – 100 %                                                                                                                                                   | 1            |
| Meer dan 100 %                                                                                                                                               | 2            |

De sterke regionale verschillen komen ook tot uiting in de tabellen 1.6 en 1.7. Tabel 1.6 vermeldt per REC-regio het aantal geïndiceerde leerlingen (so-leerlingen en rugzak-leerlingen in de leeftijdsgroep 4 tot 12 jaar), de omvang van de basisgeneratie (4 tot 12 jaar) in dezelfde regio en het percentage geïndiceerde leerlingen afgezet tegen de basisgeneratie. Tabel 1.7 doet dit voor de leerlingen van 13 tot 18 jaar. In beide tabellen worden de REC's in rangvolgorde gepresenteerd: de REC's met het hoogste percentage geïndiceerde leerlingen voorop. Opvallend is het verschil tussen de twee gepresenteerde tabellen. Sommige regio's vallen vooral op door een hoog percentage geïndiceerde leerlingen tussen 4 en 12 jaar. Andere regio's vertonen vooral een hoog percentage geïndiceerde leerlingen in de leeftijdsgroep 13 - 18 jaar.

**Tabel 1.6****Percentage leerlingen met een cluster-4-indicatie. SO-leerlingen en rugzak-leerlingen afgezet tegen de basisgeneratie 4- tot 12- jarigen per REC-regio. Schooljaar 2005/2006. Toelichting in tekst.**

| REC-regio | Geïndiceerde leerlingen | Basisgeneratie | % met cluster-4-indicatie |
|-----------|-------------------------|----------------|---------------------------|
| 4.17      | 523                     | 55.208         | 0,95 %                    |
| 4.11      | 389                     | 42.701         | 0,91 %                    |
| 4.01      | 1.575                   | 178.558        | 0,88 %                    |
| 4.13      | 1.273                   | 147.051        | 0,87 %                    |
| 4.03      | 1.852                   | 217.880        | 0,85 %                    |
| 4.16      | 494                     | 58.597         | 0,84 %                    |
| 4.18      | 1.057                   | 127.772        | 0,83 %                    |
| 4.09      | 1.656                   | 217.144        | 0,76 %                    |
| 4.10      | 736                     | 115.474        | 0,64 %                    |
| 4.19      | 931                     | 162.298        | 0,57 %                    |
| 4.04      | 915                     | 171.975        | 0,53 %                    |
| 4.20      | 265                     | 49.995         | 0,53 %                    |
| 4.05      | 573                     | 119.643        | 0,48 %                    |
| 4.06      | 638                     | 132.621        | 0,48 %                    |
| Totaal    | 12.877                  | 1.796.697      | 0,72 %                    |

**Tabel 1.7****Percentage leerlingen met een cluster-4-indicatie. VSO-leerlingen en rugzak-leerlingen afgezet tegen de basisgeneratie 13- tot 18- jarigen per REC-regio. Schooljaar 2005/2006. Toelichting in tekst.**

| REC-regio | Geïndiceerde leerlingen | Basisgeneratie | % met cluster-4-indicatie |
|-----------|-------------------------|----------------|---------------------------|
| 4.03      | 2.030                   | 145.578        | 1,39 %                    |
| 4.18      | 1.126                   | 83.512         | 1,35 %                    |
| 4.16      | 556                     | 43.733         | 1,27 %                    |
| 4.17      | 411                     | 37.757         | 1,09 %                    |
| 4.20      | 340                     | 32.155         | 1,06 %                    |
| 4.01      | 1.208                   | 120.697        | 1,00 %                    |
| 4.13      | 947                     | 95.822         | 0,99 %                    |
| 4.04      | 1.095                   | 111.508        | 0,98 %                    |
| 4.06      | 767                     | 83.273         | 0,92 %                    |
| 4.05      | 665                     | 77.876         | 0,85 %                    |
| 4.19      | 861                     | 110.597        | 0,78 %                    |
| 4.10      | 529                     | 76.620         | 0,69 %                    |
| 4.11      | 199                     | 29.397         | 0,68 %                    |
| 4.09      | 588                     | 146.627        | 0,40 %                    |
| Totaal    | 11.322                  | 1.195.152      | 0,95 %                    |

Deze sterke regionale verschillen spelen een belangrijke rol bij de opzet van het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan.



## 2. Onderzoeksvragen

### 2.1 Opvattingen van velddeskundigen over oorzaken en achtergronden

Dit onderzoek tracht via gesprekken met velddeskundigen meer kennis en inzicht te verwerven over de oorzaken en achtergronden van de groei van deelname aan cluster 4 (zie par. 1.3). De keuze voor deze werkwijze vloeit niet voort uit de verwachting dat velddeskundigen over waterdichte verklaringen van deze groei beschikken. Uitgangspunt is wel dat hun ervaringen en percepties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verdere analyse van het probleem. Daarbij gaat het o.a. om hun opvattingen over het effect van factoren als:

- a. maatschappelijke verschuivingen;
- b. toenemende diagnostische kennis;
- c. verschuivende opvattingen over de rol en doelgroep van cluster 4;
- d. het drempelverlagend effect van de invoering van de LGF;
- e. veranderingen in de bekostigingssystematiek;
- f. onvoldoende discriminerende criteria;
- g. toenemende selectiviteit van het onderwijs en
- h. de rol van regionale factoren.

Deze acht thema's (zie ook De Greef & Van Rijswijk, 2005) vormen de belangrijkste ankerpunten bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag:

*Hoe denken velddeskundigen over de oorzaken en achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4?*

### 2.2 Opvattingen van velddeskundigen over groeibeperkende maatregelen

Sedert de tweede helft van de jaren negentig worden bij de bekostiging van extra onderwijszorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften twee verschillende bekostigingssystemen gehanteerd:

- budgetbekostiging en
- open-eind-financiering.

Bij *budgetbekostiging* krijgt een groep scholen een van tevoren vastgesteld budget voor extra onderwijszorg. Dat geldt bijvoorbeeld voor de WSNS-samenwerkingsverbanden. In deze samenwerkingsverbanden komen de financiële gevolgen van de groei van het aantal leerlingen op de scholen voor speciaal basisonderwijs voor rekening van de betrokken basisscholen. De rijksoverheid verschaft niet meer subsidie dan vooraf is vastgelegd. Bij *open-eind-financiering* wordt de financiële bijdrage van de rijksoverheid bepaald door het aantal leerlingen dat van de zorg gebruik maakt: hoe meer gebruikers hoe meer subsidie. Dat geldt o.a. voor de extra zorg voor leerlingen met een cluster-4-indicatie. Dat impliceert dat de huidige groei van cluster 4 voor de rijksoverheid forse financiële gevolgen heeft. Dit zou bij voortzetting van de groei wel eens tot groeibeperkende maatregelen kunnen leiden. Daarbij valt te denken aan:

- a. de invoering van een leerlingenstop;
- b. afschaffing van de zgn. rugzak;
- c. budgettaire differentiatie bij de toekenning van de zgn. rugzak;
- d. aanscherping van de criteria;

- e. vervanging van het vigerend systeem van open-eind-financiering door een vorm van budget-financiering.

Het valt te voorspellen dat scholen, hulpverleners en ouders dergelijke groeibeperkende maatregelen met weinig enthousiasme zullen begroeten. Het ligt echter wel voor de hand dat sommige maatregelen op meer bezwaar zullen stuiten dan andere. Dit mede in verband met verschillen in verwachtingen over de effectiviteit van de betreffende maatregelen. Over de opvattingen van velddeskundigen over het verwachte effect en de verschillen in mate van aanvaardbaarheid van eventuele maatregelen is weinig bekend. Het lijkt zinvol deze opvattingen in kaart brengen. Dat leidt tot de tweede onderzoeksvraag:

*Hoe denken velddeskundigen over op beheersing van de groei van de deelname aan cluster 4 gerichte maatregelen?*

### **2.3 Ervaringen en beweegredenen van ouders**

Bij de groei van de deelname aan cluster 4 speelt de opstelling van de ouders van de betrokken leerlingen uiteraard ook een belangrijke rol. Zij zijn het die uiteindelijk bepalen of hun kind wel of niet bij een CvI wordt aangemeld. Zij bepalen ook of hun kind bij een positieve indicatie naar een aparte school gaat of dat het met extra steun binnen het regulier onderwijs blijft. Bij het in kaart brengen van de ervaringen en beweegredenen van ouders gaat het o.a. om:

- a. de rol van het regulier onderwijs;
- b. de rol van hulpverleners buiten het onderwijscircuit;
- c. veranderende opvattingen over het speciaal onderwijs;
- d. verschuivende denkbeelden over de rol en doelgroep van cluster 4 en
- e. het drempelverlagend effect van de invoering van de LGF.

Over de rol van de ervaringen en opvattingen van ouders bij de aanmelding voor een cluster-4-indicatie is weinig bekend. Het onderzoek naar de ervaringen van ouders met de LGF was tot nu toe vooral op de ouders van zeer moeilijk lerende kinderen gericht (zie bijvoorbeeld Walraven & Andriessen, 2004). Het onderzoek waarover dit verslag rapporteert wil in deze lacune voorzien. Daarom luidt de derde onderzoeksvraag:

*Welke ervaringen en beweegredenen spelen een rol wanneer ouders een beroep doen op extra onderwijszorg vanuit cluster 4?*

### **2.4 Regionale verschillen**

Bij het beantwoorden van de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen zal zorgvuldig rekening worden gehouden met de gesignaleerde regionale verschillen (zie par. 1.4). Daartoe zullen de visies van velddeskundigen in vier regio's met een relatief hoog deelnamepercentage worden vergeleken met die van vier regio's met een relatief laag deelnamepercentage. Deze vergelijking moet antwoord geven op de vierde onderzoeksvraag:

*Zijn er verschillen tussen de opvattingen van velddeskundigen in regio's met een hoog deelnamepercentage over de achtergronden en de beheersing van de groei van de deelname aan cluster 4 en de opvattingen van velddeskundigen in regio's met een laag deelnamepercentage?*

De vergelijking tussen regio's met een hoog deelnamepercentage en regio's met een laag deelnamepercentage zal ook worden gemaakt bij de analyse van de ervaringen en beweegredenen van ouders. Dat leidt tot de vijfde en laatste onderzoeksvraag:

*Zijn er verschillen tussen de opvattingen van ouders over de zorg van cluster 4 in regio's met een hoog deelnamepercentage en de opvattingen van ouders over de zorg van cluster 4 in regio's met een laag deelname-percentage?*



### 3. Opzet van het onderzoek

#### 3.1 Selectie van regio's

De tabellen 1.6 en 1.7 (par. 1.4) lieten zien dat de deelname aan cluster 4 grote regionale verschillen vertoont. Daarbij is ook sprake van een opvallend verschil per leeftijdsgroep. Sommige REC's vertonen vooral een hoog deelnamepercentage in de leeftijdsgroep van 4 tot 12 jaar, andere REC's doen dit vooral in de leeftijdsgroep van 13 tot 18 jaar. Bij de samenstelling van de in dit onderzoek gebruikte steekproef (vier REC-regio's met een relatief hoog deelnamepercentage en vier REC-regio's met een relatief laag deelnamepercentage) is met beide soorten verschillen rekening gehouden.

In eerste instantie zijn vier groepen samengesteld:

- a. een groep met de drie REC-regio's met het hoogste deelnamepercentage in de leeftijdscategorie 4-12 jaar (so-leerlingen en rugzak-leerlingen);
- b. een groep met de drie REC-regio's met het hoogste deelnamepercentage in de leeftijdscategorie 13-18 jaar (vso-leerlingen en rugzak-leerlingen);
- c. een groep met de drie REC-regio's met het laagste deelnamepercentage in de leeftijdscategorie 4-12 jaar (so-leerlingen en rugzak-leerlingen) en
- d. een groep met de drie REC-regio's met het laagste deelnamepercentage in de leeftijdscategorie 13-18 jaar (vso-leerlingen en rugzak-leerlingen).

Uit elk van deze vier groepen zijn twee REC's geselecteerd. Daarbij is rekening gehouden met:

- a. het deelnamepercentage (bij de selectie van de REC's met een hoog deelnamepercentage kregen de REC's met de allerhoogste deelnamepercentages een voorkeursbehandeling; bij de selectie van de REC's met een laag deelnamepercentage kregen de REC's met de allerlaagste deelnamepercentages een voorkeursbehandeling) en
- b. de regionale spreiding (er is gestreefd naar een redelijke verdeling over het land).

Dit leidde tot de in tabel 3.1 weergegeven selectie. Daarna werd telefonisch contact opgenomen met de managers van de betrokken REC's. Deze bleken alle, in enkele gevallen pas na lang aandringen, bereid hun medewerking aan het onderzoek te verlenen.

In het vervolg van dit verslag worden, ter wille van de leesbaarheid, de officiële nummers van de betrokken REC's niet meer gebruikt. De REC's worden slechts met letters aangeduid. Deze letters verwijzen naar de belangrijkste reden waarom de betreffende REC's zijn geselecteerd. De letters A, B, C en D verwijzen naar REC's met een hoog deelnamepercentage, de letters W, X, Y en Z naar REC's met een laag deelnamepercentage (zie de laatste kolom van tabel 3.1).

**Tabel 3.1****Geselecteerde REC-regio's**

| REC-nummer | Regio          | Kenmerk                   | Code |
|------------|----------------|---------------------------|------|
| 4.01       | RENN4          | Hoge deelname so: 0,88 %  | A    |
| 4.17       | Direct         | Hoge deelname so: 0,95 %  | B    |
| 4.03       | Oost-Nederland | Hoge deelname vso: 1,39 % | C    |
| 4.18       | Chiron         | Hoge deelname vso: 1,35 % | D    |
| 4.05       | Noord-Holland  | Lage deelname so: 0,48 %  | W    |
| 4.06       | BovenAmstel    | Lage deelname so: 0,48 %  | X    |
| 4.09       | Rijndrecht     | Lage deelname vso: 0,40 % | Y    |
| 4.11       | Midden-Brabant | Lage deelname vso: 0,68 % | Z    |

**3.2 Gespreksgroepen met velddeskundigen**

Binnen elk van de acht geselecteerde regio's is een zgn. expert-meeting met velddeskundigen georganiseerd. Daarbij is (per regio) gestreefd naar een deelnemersveld met de volgende samenstelling:

- een deelnemer vanuit het regulier basisonderwijs;
- een deelnemer vanuit het speciaal basisonderwijs;
- een deelnemer vanuit het regulier voortgezet onderwijs;
- een deelnemer vanuit het praktijkonderwijs of LWOO;
- twee deelnemers vanuit de tot cluster 4 behorende scholen voor speciaal onderwijs;
- twee deelnemers vanuit het REC-management;
- vier deelnemers vanuit de schoolbegeleiding, de jeugdzorg en de kinderpsychiatrie;
- een deelnemer met praktijkervaring op het gebied van ambulante begeleiding en
- twee deelnemers vanuit de CvI.

Bij de samenstelling van de deelnemerslijst is vaak een beroep gedaan op het betrokken REC. De beoogde samenstelling kon, zoals te verwachten was, niet altijd volledig worden gerealiseerd. Voor een overzicht van de uiteindelijke samenstelling van de gespreksgroepen wordt verwezen naar bijlage A.

De expert-meetings stonden onder leiding van ervaren, onafhankelijke, niet in dienst van de LCTI zijnde, deskundigen. Soms was dat dr. E. Kool, soms was dat drs. A. Sikkema, beiden van het cluster Speciaal Onderwijs en Zorg van De Bascule, het Amsterdamse academisch centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie.

De bijeenkomsten omvatten twee delen. Tijdens het eerste deel kwamen de achtergronden en de oorzaken van de groei van deelname aan cluster 4 aan bod. In het tweede deel stonden de mogelijkheden van de beheersing van de groei centraal.

In het eerste deel ging het om acht thema's:

- a. maatschappelijke verschuivingen;
- b. toenemende diagnostische kennis;
- c. verschuivende opvattingen over de rol en doelgroep van cluster 4;
- d. het drempelverlagend effect van de invoering van de LGF;
- e. veranderingen in de bekostigingssystematiek;
- f. onvoldoende discriminerende criteria;
- g. toenemende selectiviteit van het onderwijs en
- h. de rol van regionale factoren.

Deze acht thema's werden als volgt besproken:

- a. een korte introductie van het thema aan de hand van vooraf toegezonden informatie uitmondend in een vraag over de betekenis van het thema voor de verklaring van de groei van cluster 4;
- b. een korte plenaire discussie over deze vraag en
- c. een schriftelijke inventarisatie van de opvattingen van de aanwezigen waarbij met behulp van een vijfpuntsschaal op een uitspraak over de groei van cluster 4 moest worden gereageerd (zie bijlage B).

Eén van de voordelen van deze methode (zie Van Rijswijk & Zijlmans, 1997) was dat de deelnemers aan de discussie bij de weergave van hun mening rekening konden houden met de tijdens de discussie door anderen naar voren gebrachte opvattingen. Daarbij werd wel de anonimiteit gehandhaafd: de deelnemers wisten niet van elkaar welk alternatief zij omcirkelden.

Tijdens het tweede deel van de bijeenkomst ging het om het in kaart brengen van opvattingen over maatregelen die mogelijk tot afremming van de huidige groei zouden kunnen leiden. Daarbij kwamen vijf varianten aan de orde:

- a. invoering van een leerlingenstop;
- b. afschaffing van de rugzak;
- c. budgettaire differentiatie bij toekenning van een zgn. rugzak;
- d. aanscherping van de criteria;
- e. budgetfinanciering in plaats van open-eind-financiering.

Bij de bespreking van deze varianten werd dezelfde procedure gehanteerd als bij het eerste deel: eerst een korte introductie, daarna een korte plenaire discussie en daarna een schriftelijke inventarisatie van de persoonlijke opvattingen van de betrokkenen (zie bijlage C).

Tijdens de groepsbijeenkomsten werd, waar mogelijk, impliciet en expliciet aandacht besteed aan regionale aspecten. Dit was één van de redenen waarom de deelnemers voorafgaand aan de bijeenkomst via zgn. kengetallen (zie bijlage D) informatie over een aantal kenmerken van hun regio hadden ontvangen.

### **3.3 Vragenlijsten voor ouders**

Het inventariseren van de ervaringen en opvattingen van ouders is altijd een lastige opgave. De methode van gespreksgroepen is om diverse redenen minder geschikt (grote verschillen in opleidings- en ervaringsachtergrond, het privacygevoelige karakter van het onderwerp, de begrijpelijke neiging van ouders de ervaringen met hun eigen kind te beklemtonen e.d.). Individuele gesprekken zijn, alleen al door de organisatorische rompslomp, te

arbeidsintensief. Daarom is, met erkenning van alle nadelen die daaraan verbonden zijn, toch gekozen voor het gebruik van een schriftelijke vragenlijst (zie bijlage E). De vragenlijst is naar 400 ouders verzonden: 50 uit elk van de acht betrokken REC-regio's: van elke regio de ouders van de 25 laatst aangemelde leerlingen voor wie voor een aparte school voor speciaal onderwijs is gekozen en de ouders van de 25 laatst aangemelde leerlingen voor wie voor hulp via de rugzak is gekozen. Tabel 3.2. biedt een overzicht van de respons.

| <b>Tabel 3.2</b><br><b>Vragenlijst voor ouders. Overzicht van de respons</b> |           |         |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|-----------|
| REC-regio                                                                    | Verzonden | Respons | Respons-% |
| A                                                                            | 50        | 20      | 40 %      |
| B                                                                            | 50        | 24      | 48 %      |
| C                                                                            | 50        | 26      | 52 %      |
| D                                                                            | 50        | 32      | 64 %      |
| W                                                                            | 50        | 23      | 46 %      |
| X                                                                            | 50        | 21      | 42 %      |
| Y                                                                            | 50        | 24      | 48 %      |
| Z                                                                            | 50        | 25      | 50 %      |
| Totaal                                                                       | 400       | 195     | 49 %      |

Deze respons viel niet tegen. Dit mede tegen de achtergrond van het feit dat ouders van leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven veelal al een groot aantal formulieren heeft ingevuld en daardoor wat 'vragenlijst-moe' kunnen zijn geworden. De respons van de ouders van leerlingen binnen REC-regio's met een relatief hoog deelnamepercentage ligt iets hoger dan die van ouders van leerlingen binnen REC-regio's met een laag deelnamepercentage. Het verschil (51 % versus 47 %) is echter niet significant.

## **4. Opvattingen van velddeskundigen over de achtergronden van de groei**

### **4.1 Gang van zaken tijdens de gespreksgroepen**

Het overgrote deel van de gespreksdeelnemers bleek de gekozen opzet (zie par. 3.2) te waarderen. De combinatie van vooraf toegezonden informatie, de duidelijke structurering van de gang van zaken en de afwisseling van mondelinge discussie met het beantwoorden van schriftelijke vragen bood alle deelnemers de gelegenheid om (zoals één van de gespreksleiders formuleerde) ‘hun ei te leggen’. De keuze van de te bespreken thema’s (zie par. 2.1 en par. 3.2) leverde geen problemen op. De gemaakte selectie bleek het brede spectrum van verklaringen van de groei van de deelname aan cluster 4 redelijk te bestrijken. Er werd in ieder geval geen melding gemaakt van ‘hinderlijke witte plekken’. Een knelpunt was wel dat bij een aantal sessies de beschikbare tijd te kort was om alle thema’s voldoende aan bod te kunnen laten komen. Dit is vooral ten koste gegaan van de discussie over groei beheersende maatregelen (zie par. 5.1). De gedachtewisseling over de achtergronden van de groei heeft er veel minder hinder van gehad.

Na afloop van de besprekingen werd door de gespreksleiders naar voren gebracht dat zij de heterogene samenstelling van de groepen als zeer positief hadden beleefd (zie bijlage A). Deze samenstelling week door allerlei praktische problemen bij vrijwel alle sessies enigszins af van de oorspronkelijk bedoelde. Dit werd noch door de gespreksleiders noch door de deelnemers als een bezwaar ervaren. Het belangrijkste was dat velddeskundigen met zeer uiteenlopende opleidings- en ervaringsachtergronden (soms voor het eerst) van gedachten wisselden. Daardoor kwamen meer invalshoeken aan bod dan bij gespreksgroepen met een meer homogene samenstelling doorgaans het geval is. De betrokkenheid van de deelnemers was groot. Vrijwel allen beschouwden de groei van de deelname aan cluster 4 als een boeiend vraagstuk. Daarbij zetten sommigen overigens wel vraagtekens bij het problematiseren van deze groei (‘nu gebeurt er eindelijk wat voor deze leerlingen en nu is het kennelijk weer niet goed’).

De discussie over de achtergronden van de groei had veelal een ander karakter dan die over eventuele groei beheersende maatregelen. Dit verschil komt in par. 5.1 aan de orde.

### **4.2 Maatschappelijke verschuivingen**

Bij het zoeken naar verklaringen van de groei van cluster 4 wordt zeer vaak aansluiting gezocht bij maatschappelijke verschuivingen die tot een toename van ongewenst gedrag zouden leiden. Daarbij gaat het om een veelheid van factoren zoals veranderende opvoedingspatronen, wijzigingen in de rol van het gezin, de komst van een groot aantal migranten, vervaging van normen en waarden enz. Tabel 4.1 biedt een beeld van de opvattingen van de gespreksdeelnemers over de rol van deze maatschappelijke verschuivingen bij de groei van de deelname aan cluster 4.

**Tabel 4.1****Opvattingen over de rol van maatschappelijke verschuivingen in %; toelichting in tekst**

| Opvatting          | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| niet of nauwelijks | 0 %                                 | 0 %                                 | 0 %                |
| slechts bescheiden | 15 %                                | 32 %                                | 22 %               |
| groot              | 51 %                                | 38 %                                | 46 %               |
| zeer groot         | 28 %                                | 30 %                                | 29 %               |
| allesoverheersend  | 2 %                                 | 0 %                                 | 1 %                |
| onbekend           | 4 %                                 | 0 %                                 | 2 %                |
|                    | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Ongeveer driekwart van de geraadpleegde velddeskundigen was van mening dat deze maatschappelijke verschuivingen een (zeer) grote rol spelen bij de groei van cluster 4. Opvallend is dat iets minder dan een kwart de rol van deze maatschappelijke verschuivingen slechts een bescheiden plaats toekende. De verschillen tussen deskundigen uit REC-regio's met een hoge deelname en uit REC-regio's met een lage deelname zijn niet significant.

Belangrijke subthema's in het kader van de discussie over de rol van maatschappelijke verschuivingen waren:

- de vervaging van normen en waarden;
- de toename van laissez-faire-gedrag van ouders ten aanzien van hun kinderen;
- het wegvallen van structuur in de opvoeding;
- de toename van gebroken gezinnen;
- de toename van het aantal complexe gezinssituaties;
- de toename van gezinnen waarin sprake is van verwaarlozing en misbruik;
- de toename van het aantal prikkels waarmee kinderen van doen krijgen;
- de toenemende complexiteit van de samenleving;
- de toenemende assertiviteit van ouders die uitmondt in een vraag om extra zorg;
- de verschuiving van opvoedingstaken van gezin naar school;
- de vermindering van de sociale controle en
- de komst van andere culturen.

De discussie bestond overigens niet alleen uit een opsomming van problemen. Er waren ook deelnemers die de rol van maatschappelijke verschuivingen bij de groei van cluster 4 relativeerden:

- maatschappelijke verschuivingen zijn zeker niet de hoofdreden van de groei en
- maatschappelijke verschuivingen zijn wel van invloed maar spelen slechts een marginale rol.

### 4.3 Toenemende diagnostische kennis

Diagnosticci (maar ook leerkrachten) raken steeds meer vertrouwd met de verschijningsvormen en achtergronden van gedragsproblemen en ontwikkelingspsychopathologie. Mede daardoor worden deze problemen sneller en vaker onderkend en van een ‘diagnostisch label’ (zoals ADHD of PDD-NOS) voorzien. Het zou kunnen dat kinderen en jeugdigen in aansluiting op deze veranderingen in het signalerings- en identificatieproces sneller en vaker naar op de aanpak van de geïdentificeerde problemen toegesneden onderwijssettings worden verwezen. Tabel 4.2 schetst de opvattingen van de gespreksdeelnemers over deze mogelijkheid.

| <b>Tabel 4.2</b><br><b>Opvattingen over de rol van de toename van diagnostische kennis in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                             | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| niet of nauwelijks                                                                                                    | 0 %                                 | 0 %                                 | 0 %                |
| slechts bescheiden                                                                                                    | 17 %                                | 12 %                                | 15 %               |
| groot                                                                                                                 | 53 %                                | 41 %                                | 48 %               |
| zeer groot                                                                                                            | 30 %                                | 47 %                                | 37 %               |
| allesoverheersend                                                                                                     | 0 %                                 | 0 %                                 | 0 %                |
|                                                                                                                       | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Tabel 4.2 laat zien dat een groot deel van de gespreksdeelnemers (meer dan viervijfde) van mening was dat de toename van diagnostische kennis een belangrijke rol speelt bij de groei van cluster 4. Ook hier zijn de verschillen tussen de REC's met een hoge deelname en die met een lage deelname niet significant.

Belangrijke subthema's die aan de orde kwamen waren o.a.:

- de grotere aandacht voor het herkennen van problemen bij de opleiding van leerkrachten;
- de toenemende neiging van leerkrachten om problemen van diagnostische labels te voorzien;
- de groeiende tendens om problemen vanuit een psychiatrische invalshoek te verklaren;
- de ervaring dat diagnostische labels het schuldgevoel van ouders en leerkrachten wegnemen;
- het verschijnsel dat tot nu toe ‘verborgen’ handicaps (zoals PDD-NOS en het Syndroom van Asperger) steeds beter herkend worden;
- het verschijnsel dat de huidige regelgeving het ‘denken in diagnostische etiketten’ stimuleert;
- het risico van te vroeg ‘labelen’;
- de negatieve kanten van het denken in stoornissen.

In enkele groepen werd naar voren gebracht dat het ‘denken in diagnostische categorieën’ nogal eens ten koste gaat van het denken in termen van de hulp die de leerling behoeft.

#### 4.4 Verschuivende opvattingen over rol en doelgroep van cluster 4

Scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (de grootste schoolsoort binnen cluster 4) zijn gedurende lange tijd vooral beschouwd als instellingen voor kinderen met (zeer ernstige) geëxternaliseerde gedragsproblemen uit sociaal zwakke milieus. Mede daardoor werden zij gemeden door ouders van kinderen met andersoortige gedragsproblemen en door ouders uit meer bevoorrechte milieus. Deze perceptie van het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen lijkt aan kentering onderhevig. Het wordt (langzaam) duidelijk dat scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen ook bedoeld zijn voor kinderen met andersoortige gedragsproblemen en uit andere milieus. Daarbij speelt ook een rol dat ambulante begeleiding van normaal begaafde kinderen met pervasieve ontwikkelingsstoornissen en verwante gedragsproblemen alleen vanuit cluster 4 mogelijk is. Wie deze ambulante begeleiding wil komt eerder bij ZMOK-scholen terecht, die een betere regionale spreiding hebben, dan bij PI- of LZK-scholen. Ook hierdoor krijgt een deel van de ZMOK-scholen met een nieuwe populatie van doen: kinderen die met een vorm van ontwikkelingspsychopathologie kampen zonder dat zij hun problemen externaliseren. Een niet onbelangrijk deel van deze kinderen werd in het verleden niet bij het speciaal onderwijs aangemeld. Tabel 4.3 laat zien welke rol de gespreksdeelnemers aan deze verschuivende opvattingen toekennen.

**Tabel 4.3**

**Opvattingen over de rol van verschuivende opvattingen over de doelgroep van cluster 4 in %; toelichting in tekst**

| Opvatting          | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| niet of nauwelijks | 23 %                                | 12 %                                | 18 %               |
| slechts bescheiden | 28 %                                | 38 %                                | 32 %               |
| groot              | 26 %                                | 35 %                                | 30 %               |
| zeer groot         | 15 %                                | 12 %                                | 14 %               |
| allesoverheersend  | 2 %                                 | 0 %                                 | 1 %                |
| onbekend           | 6 %                                 | 3 %                                 | 5 %                |
|                    | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Het percentage gespreksdeelnemers dat de invloed van verschuivende opvattingen over de doelgroep een (zeer) grote rol toekent bij de groei van de deelname aan cluster 4 is kleiner dan 50 %. Dat neemt niet weg dat ruim 40 % deze verschuivende opvattingen wel van (zeer) groot belang achtte.

Bij de bespreking van dit thema werd o.a. aandacht besteed aan:

- de rol van de criteria die er toe leiden dat leerlingen die vroeger naar de scholen van cluster 2 of cluster 3 gingen thans naar de scholen van cluster 4 moeten;
- het imago-verbeterend effect van de clustervorming (het gaat niet langer uitsluitend om kinderen met externaliserend probleemgedrag);

- de wijze waarop scholen zich profileren;
- het verschijnsel dat voorzieningen op het terrein van de jeugdzorg de weg naar cluster 4 steeds beter weten te vinden;
- de verbreding van de doelgroep van cluster 4 tot onderwijsvorm voor alle psychiatrische problemen;
- de veranderingen in de beeldvorming.

Dit alles neemt niet weg dat veel ouders nog steeds veel moeite hebben met de plaatsing van hun kind op een school voor speciaal onderwijs.

#### 4.5 Drempelverlagend effect van de invoering van de LGF

Ambulante begeleiding in combinatie met extra zorg vanuit de eigen school is minder ingrijpend dan het bezoeken van een speciale school voor kinderen met ernstige gedragsproblemen. Vanuit deze opvatting zou de invoering van de zgn. rugzak drempelverlagend kunnen zijn. Dit drempelverlagend effect van de invoering van de LGF zou de grote belangstelling voor extra steun vanuit cluster 4 in de vorm van de zgn. rugzak voor een deel kunnen verklaren. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de visies van de bij het onderzoek betrokken velddeskundigen op deze veronderstelling.

| <b>Tabel 4.4</b><br><b>Opvattingen over de rol van het drempelverlagend effect van de invoering van LGF in %;</b><br><b>toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                                                        | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| niet of nauwelijks                                                                                                                               | 0 %                                 | 3 %                                 | 1 %                |
| slechts bescheiden                                                                                                                               | 8 %                                 | 12 %                                | 9 %                |
| groot                                                                                                                                            | 30 %                                | 32 %                                | 31 %               |
| zeer groot                                                                                                                                       | 51 %                                | 38 %                                | 46 %               |
| allesoverheersend                                                                                                                                | 9 %                                 | 15 %                                | 12 %               |
| onbekend                                                                                                                                         | 2 %                                 | 0 %                                 | 1 %                |
|                                                                                                                                                  | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Tabel 4.4 maakt duidelijk dat de hierboven weergegeven visie op het drempelverlagend effect van de invoering van de rugzak en de daarmee gepaard gaande groei van de deelname aan cluster 4 door veel velddeskundigen wordt gedeeld. Bijna 90 % acht de rol van dit drempelverlagende effect groot, zeer groot of allesoverheersend.

Bij de bespreking van dit thema kwamen onder meer de volgende aspecten aan de orde:

- de aantrekkelijkheid van de rugzak voor ouders;
- de voorkeur van ouders voor een rugzak ten opzichte van plaatsing op een aparte school;

- de hardnekkigheid waarmee sommige ouders bij de school aandringen om medewerking bij de aanvraag van een rugzak;
- het gebruik van de rugzak als alternatief voor het vroegere VSO-LOM-onderwijs;
- het verschijnsel dat allochtone ouders veel minder van de rugzak gebruik maken dan autochtone ouders;
- de constatering dat in sommige regio's ouders zelden meer voor plaatsing op een aparte school kiezen;
- de extra aantrekkelijkheid van de rugzak voor leerlingen die op grote afstand van een school voor speciaal onderwijs wonen;
- de tendens om de rugzak als alternatief voor het SBO te gebruiken.

Daarnaast werd naar voren gebracht dat de sterke groei van de rugzak ook geïnterpreteerd kan worden als een positief verschijnsel: het idee van de rugzak heeft in korte tijd een breed draagvlak verworven.

#### **4.6 Veranderingen in de bekostigingssystematiek**

In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de toenmalige scholen voor moeilijk lerende kinderen en die voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden overgeheveld van de ISOVSO naar de Wet op het Primair Onderwijs. Tegelijkertijd zijn ze omgedoopt in scholen voor speciaal basisonderwijs. Vanaf dat moment geldt voor deze scholen een andere bekostiging dan voor de in de WEC opgenomen scholen voor speciaal onderwijs. De financiering van het speciaal basisonderwijs is gebaseerd op 2 % van het aantal leerlingen in het WSNS-samenwerkingsverband. Wanneer de scholen voor speciaal basisonderwijs in een bepaald samenwerkingsverband door meer dan 2 % van de leerlingen in het samenwerkingsverband worden bezocht moeten de kosten daarvan vanuit het zorgbudget van de reguliere scholen worden betaald. Voor het regulier onderwijs is de financiering van de in de WEC opgenomen scholen voor speciaal onderwijs veel aantrekkelijker. Deze scholen worden op basis van het aantal leerlingen volledig door de rijksoverheid gefinancierd. Voor het basisonderwijs zijn er geen kosten aan verbonden. Daardoor is, vanuit financieel perspectief, een verwijzing naar het speciaal onderwijs 'voordeliger' dan een verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Daar komt nog bij dat er voor leerlingen van het speciaal basisonderwijs bij toekenning van een indicatie voor cluster 4 extra financiering beschikbaar komt. Een soortgelijke situatie geldt voor het voortgezet onderwijs waarbij de financiering van 'WEC-leerlingen' gunstiger is dan die van 'LWOO-leerlingen' of leerlingen van het praktijkonderwijs. Het ligt voor de hand dat scholen, hulpverleners en ouders alles in het werk stellen om de voor kinderen met problemen beschikbare financiële mogelijkheden maximaal te benutten. Daarbij zullen ze al snel ontdekken dat bepaalde constructies (zoals een rugzak in plaats van ondersteuning vanuit een WSNS-samenwerkingsverband of speciaal basisonderwijs in combinatie met een rugzak) 'voordeliger' zijn dan andere. Dit kan er toe leiden dat de vraag om steun vanuit cluster 4 groeit. Tabel 4.5 maakt duidelijk hoe de gespreksdeelnemers hierover denken.

**Tabel 4.5****Opvattingen over de rol van de bekostigingssystematiek in %; toelichting in tekst**

| Opvatting          | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| niet of nauwelijks | 17 %                                | 6 %                                 | 13 %               |
| slechts bescheiden | 51 %                                | 18 %                                | 38 %               |
| groot              | 17 %                                | 41 %                                | 26 %               |
| zeer groot         | 6 %                                 | 17 %                                | 10 %               |
| allesoverheersend  | 0 %                                 | 12 %                                | 5 %                |
| onbekend           | 9 %                                 | 6 %                                 | 8 %                |
|                    | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Minder dan de helft van de gespreksdeelnemers is van mening dat verschillen in de bekostigingssystematiek een (zeer) grote rol spelen bij de groei van de deelname aan cluster 4. Opvallend is het (significante) verschil in opvattingen van deskundigen uit REC's met een hoge deelname en deskundigen uit REC's met een lage deelname. Van de laatsten is 70 % van mening dat de bekostigingssystematiek een (zeer) grote rol speelt, van de eersten minder dan 25 %.

Tijdens de discussie over dit thema werd o.a. aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de financiële voordelen van de rugzak voor scholen voor basisonderwijs;
- het verschijnsel dat de rugzak de leerkracht meer ruimte biedt voor leerlingen zonder problemen;
- het discutabel karakter van het effect van ambulante begeleiding;
- de aan de groei van het gebruik van de rugzak gekoppelde terugloop van het aantal SBO-leerlingen;
- het opvallend grote aantal SBO-leerlingen voor wie een rugzak wordt aangevraagd;
- twijfel over de wenselijkheid van het toekennen van een rugzak aan SBO-leerlingen;
- het feit dat een aantal 'vroegere LOM-leerlingen' thans naar cluster 4 wordt verwezen;
- de overtuiging dat het naast elkaar bestaan van twee bekostigingssystemen calculerend gedrag uitlokt;
- de indruk dat het effect van de bekostigingssystematiek van regio tot regio sterk verschilt;
- de opvatting dat het alleszins begrijpelijk is dat een school probeert zo veel mogelijk financiële middelen te verwerven (daarom kan niet van 'misbruik' worden gesproken).

In enkele groepen werd naar voren gebracht dat de financiële middelen die een school via de rugzak ter beschikking krijgt niet of nauwelijks opwegen tegen de inspanningen (en kosten) die de aanvraag van een rugzak met zich meebrengt.

#### 4.7 Onvoldoende discriminerende criteria

Bij de overgang van de ISOVSO naar de WEC gold het uitgangspunt dat de populatie van het speciaal onderwijs niet of nauwelijks verandering zou mogen ondergaan. Dit uitgangspunt heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de criteria die thans de toelaatbaarheid tot de zorg van cluster 4 bepalen. Deze criteria zijn zo geformuleerd dat de ‘vroegere populatie’ van het speciaal onderwijs er aan voldoet. Sommigen zijn van mening dat de huidige criteria onvoldoende discrimineren. Zij leiden er toe dat meer leerlingen voor cluster 4 in aanmerking komen dan strikt noodzakelijk is. Tabel 4.6 biedt een beeld van de opvattingen van de gespreksdeelnemers over de rol van de criteria bij de groei van cluster 4.

| <b>Tabel 4.6</b><br><b>Opvattingen over de rol van onvoldoende discriminerende criteria in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                              | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| niet of nauwelijks                                                                                                     | 51 %                                | 41 %                                | 47 %               |
| slechts bescheiden                                                                                                     | 28 %                                | 20 %                                | 25 %               |
| groot                                                                                                                  | 15 %                                | 6 %                                 | 11 %               |
| zeer groot                                                                                                             | 2 %                                 | 15 %                                | 7 %                |
| allesoverheersend                                                                                                      | 0 %                                 | 12 %                                | 5 %                |
| onbekend                                                                                                               | 4 %                                 | 6 %                                 | 5 %                |
|                                                                                                                        | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Het idee dat onvoldoende discriminerende toelaatbaarheidscriteria een belangrijke rol spelen bij de groei van cluster 4 wordt door minder dan een kwart van de gespreksdeelnemers gedeeld. Opvallend is ook hier het significante verschil tussen de deelnemers uit REC's met een hoge deelname en REC's met een lage deelname. Van de eersten is minder dan 20 % van mening dat de criteria een substantiële rol spelen bij de groei van cluster 4, van de laatsten meer dan 30 %.

Interessante discussieonderwerpen waren:

- het probleem dat het uiterst lastig is bij de toepassing van de criteria de competentie van de betrokken school buiten beschouwing te laten;
- het idee dat sommige CvI's de regels eerder 'te streng' dan 'te soepel' toepassen;
- de opmerkingen dat de vigerende criteria er toe bijdragen dat verborgen problematiek aan de oppervlakte komt;
- het alles-of-niets-karakter van de huidige werkwijze bij de indicatiestelling (waarom geen rugzakken met een beperkte geldigheidsduur?);
- de opvatting dat begrippen als 'onderwijsbeperking' en 'toereikende mogelijkheden' subjectief zijn;
- het idee dat sommige leerlingen wel aan de criteria voldoen, maar desalniettemin geen extra zorg nodig hebben;

- de indruk dat OCW sommige criteria onder druk van het veld heeft verruimd;
- het verschijnsel dat sommige diagnostici hun rapportage op de criteria afstemmen;
- de opvatting dat de huidige criteria goed zijn tegenover de opvatting dat de criteria weinig duidelijk zijn;
- de onmogelijkheid 'harde criteria' te formuleren;
- het verschijnsel dat objectivering van de criteria vaak gepaard gaat met een toename van het gebruik van de betrokken voorziening (vergelijk de groei van de deelname aan het praktijkonderwijs na de invoering van landelijke criteria);
- de ondergeschikte positie die de onderwijskundige aspecten binnen de huidige criteria innemen.

#### 4.8 Toenemende selectiviteit van het onderwijs

Sommige deelnemers aan de discussie over de groei van de deelname aan cluster 4 zijn van opvatting dat deze mede beïnvloed wordt door de toenemende selectiviteit van het schoolstelsel. Daarbij denken ze vooral aan de ontwikkelingen in het (diplomagerichte) voortgezet onderwijs, dat de sterke neiging heeft schooluitvallers naar andere scholen te verwijzen. Dat zou niet alleen voor het VWO en HAVO, maar ook voor het VMBO gelden. Voor de laatste schoolvorm zijn de verwijzingsmogelijkheden beperkt, waardoor men al snel bij het speciaal onderwijs terecht komt. Daarbij speelt ook nog een rol dat de leerstof van het voortgezet onderwijs (ook die van het VMBO) vaak onvoldoende is afgestemd op de mogelijkheden van de leerlingen. Ook dit kan schooluitval en verwijzing in de hand werken. Tabel 4.7 geeft een indruk van de meningen van de gespreksdeelnemers over deze redenering.

| <b>Tabel 4.7</b><br><b>Opvattingen over de rol van de toenemende selectiviteit van het onderwijs in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                                       | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| niet of nauwelijks                                                                                                              | 11 %                                | 27 %                                | 17 %               |
| slechts bescheiden                                                                                                              | 26 %                                | 27 %                                | 26 %               |
| groot                                                                                                                           | 38 %                                | 29 %                                | 35 %               |
| zeer groot                                                                                                                      | 13 %                                | 14 %                                | 14 %               |
| allesoverheersend                                                                                                               | 4 %                                 | 3 %                                 | 3 %                |
| onbekend                                                                                                                        | 8 %                                 | 0 %                                 | 5 %                |
|                                                                                                                                 | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Tabel 4.7 maakt duidelijk dat ongeveer de helft van de deelnemers aan de gesprekken van mening was dat de toenemende selectiviteit van het onderwijs een (zeer) grote rol speelt bij de groei van cluster 4. Er was nauwelijks verschil in opvatting tussen de deelnemers uit REC's met een hoge deelname en REC's met een lage deelname.

In de discussie werd o.a. aandacht besteed aan:

- de neveneffecten van de kwaliteitsbeoordeling van scholen door de inspectie, waarbij zorgleerlingen de score van een school negatief beïnvloeden;
- het verschijnsel dat sommige scholen leerlingen aan het eind van de basisschool bij wijze van preventieve maatregel naar cluster 4 verwijzen;
- het negatief effect van de theoretisering van het VMBO;
- de hoge eisen die het VMBO stelt ten aanzien van zelfstandig werken;
- de beperkte verblijfsduur die voor het HAVO en VWO geldt;
- de behoefte aan extra zorg binnen HAVO en VWO;
- de effecten van het zgn. nieuwe leren en
- de onvermijdelijkheid van selectieprocessen.

#### **4.9 Regionale verschillen**

De cijfers leren dat de groei van de deelname aan cluster 4 sterke regionale verschillen vertoont (zie par. 1.4). Er zijn regio's waar drie keer zo veel leerlingen naar cluster 4 worden verwezen dan in andere. Bij de bespreking van dit thema ging het om de vraag welke factoren deze regionale verschillen zouden kunnen verklaren. Bij de verwerking van de hierover gevoerde discussies doet zich het probleem voor dat bij het in kaart brengen van meningen over de mogelijke oorzaken van de verschillen tussen REC-regio's met een hoog deelnamecijfer en REC-regio's met een laag deelnamecijfer geen gebruik kan worden gemaakt van voorgestructureerde antwoord-alternatieven. Daarvoor is de kennis over dit onderwerp (nog) ontoereikend. Dat impliceert dat deze rapportage beperkt moet blijven tot een vergelijking van de tijdens de verschillende sessies aangereikte verklaringen. Eerst volgt een min of meer representatieve selectie van de tijdens de bijeenkomsten van de vier REC-regio's met een hoog deelnamecijfer genoemde verklaringen. Daarna volgt een soortgelijke selectie van de tijdens de bijeenkomsten van de vier REC-regio's met een laag deelnamecijfer geformuleerde verklaringen. Deze twee overzichten worden aan het slot van de paragraaf met elkaar vergeleken.

Vanuit de REC-regio's met een hoog deelnamecijfer werden o.a. als mogelijke oorzaak van het hoge deelnamecijfer genoemd:

- de ruime beschikbaarheid van kinderpsychiatrische voorzieningen in Groningen en Drenthe (REC A);
- het relatief klein aantal leerlingen dat in het Noorden van het land naar residentiële voorzieningen wordt verwezen (REC A);
- andere normen ten aanzien van ongewenst gedrag dan in de Randstad (REC A);
- het ontbreken van de middelen die de scholen in de Randstad in het kader van het achterstandsbeleid worden toegekend (REC A);
- de sociaal-economische problemen in Groningen met de daarmee gepaarde gaande langdurige werkloosheid (REC A) ;
- de aanwezigheid van een pedologisch instituut in Groningen (REC A);
- het relatief grote aantal residentiële voorzieningen in de provincie Limburg (REC B);
- de aanwezigheid in Limburg van een actief autismeteam dat een goede reputatie geniet (REC B);
- het ondernemend karakter van de regio Oost-Nederland (REC C);
- de lange traditie op het gebied van ambulante begeleiding in Oost-Nederland (REC C);

- het zeer hoge percentage rugzak-leerlingen met een stoornis binnen het autistisch spectrum gerelateerd aan de vele technische beroepen die in en om Eindhoven worden beoefend (REC D);
- de wens van de reguliere scholen de problemen zonder verwijzing naar een aparte school op te lossen (REC D);
- de onderbezetting van de jeugdzorg (REC D).

Vanuit de REC-regio's met een laag deelnamecijfer werden o.a. als mogelijke oorzaken naar voren gebracht:

- soepelere normen ten aanzien van ongewenst gedrag dan buiten de Randstad (REC X);
- de aanwezigheid van een pedologisch instituut (REC X);
- een beperkter aanbod van ZMOK-faciliteiten dan elders (REC Y);
- het (mede door de daling van het leerlingenaantal gevoede) streven van scholen voor regulier onderwijs hun leerlingen zo lang mogelijk te behouden (REC Y);
- de mogelijkheid dat in deze regio kinderen met een stoornis binnen het autistisch spectrum vaak naar cluster 2 of cluster 3 worden verwezen (REC Y);
- de integratie van REC 3 en REC 4 (REC Z);
- de mogelijkheid dat de groei van de deelname aan cluster 4 na verdere gewinning van het VO aan de rugzak alsnog komt (REC Z).

De verzamelde uitspraken bieden helaas weinig houvast voor de ontwikkeling van één of meer hypothesen betreffende de oorzaak van de geconstateerde verschillen. Slechts twee van de genoemde aspecten geven aanleiding tot nader onderzoek:

- verschillen in normen ten aanzien van ongewenst gedrag (het gedrag dat in Amsterdam nog wel wordt geaccepteerd wordt in Groningen en Friesland niet geaccepteerd) en
- de rol van de aanwezigheid van actieve voorzieningen met een goede reputatie (zowel in regio B als in regio D is sprake van een actieve voorziening op het terrein van de zorg voor kinderen met een stoornis binnen het autistisch spectrum).

Daarnaast kan nog vermeld worden dat de REC-regio's met een laag deelnamecijfer significant anders oordeelden over de rol van de bekostigingssystematiek en die van het discriminerend karakter bij de groei van cluster 4 dan de REC-regio's met een hoog deelnamecijfer. Dat zou er op kunnen duiden dat bij de REC's met een laag deelnamecijfer het vermoeden leeft dat de REC's met een hoog deelnamecijfer wat vaker strategisch gedrag vertonen dan die met een laag deelnamecijfer. Het bewijs van dit vermoeden kan echter niet geleverd worden.

#### **4.10 Samenvattend overzicht van de besproken factoren**

Tabel 4.8 bevat een samenvattend overzicht van de in de tabellen 4.1 tot en met 4.7 verstrekte gegevens. Dit overzicht is gebaseerd op de 'gemiddelde zwaarte' die door de gespreksdeelnemers aan de zeven besproken factoren is toegekend. Bij de bepaling van deze 'gemiddelde zwaarte' is aan elk van de vijf gehanteerde antwoord-alternatieven een 'score' toegekend:

- niet of nauwelijks: 1 punt;
- slechts bescheiden: 2 punt;
- grote rol: 3 punt;
- zeer grote rol: 4 punt;
- allesoverheersende rol: 5 punt.

Dit maakte het mogelijk voor elk van de besproken factoren de ‘gemiddelde zwaarte’ te bepalen.

| <b>Tabel 4.8</b><br><b>Relatieve zwaarte van het aan de besproken factoren toegedicht gewicht; toelichting in tekst</b> |                                                |                                                |                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Factor                                                                                                                  | Gemiddelde score<br>REC's met hoge<br>deelname | Gemiddelde score<br>REC's met lage<br>deelname | Gemiddelde score<br>alle acht REC's |
| Maatschappelijke verschuivingen                                                                                         | 3,2                                            | 3,0                                            | 3,1                                 |
| Toename diagnostische kennis                                                                                            | 3,1                                            | 3,4                                            | 3,2                                 |
| Verschuivende opvattingen doelgroep                                                                                     | 2,4                                            | 2,5                                            | 2,4                                 |
| Drempelverlagend effect LGF                                                                                             | 3,6                                            | 3,5                                            | 3,6                                 |
| Bekostigingssystematiek                                                                                                 | 2,1                                            | 3,1                                            | 2,5                                 |
| Onvoldoende discriminerende criteria                                                                                    | 1,7                                            | 2,3                                            | 1,9                                 |
| Toenemende selectiviteit                                                                                                | 2,7                                            | 2,4                                            | 2,6                                 |

Tabel 4.8 laat zien dat er drie factoren zijn die gemiddeld een grote tot zeer grote rol met betrekking tot de groei van cluster 4 worden toegekend:

- het drempelverlagend effect van de LGF;
- toename van de diagnostische kennis omtrent gedragsproblemen en
- maatschappelijke verschuivingen.

Dat wil niet zeggen dat de andere factoren geen rol spelen. Het is wel zo dat hun rol minder groot wordt geacht. De kleinste rol speelt het vermeende onvoldoende discriminerend karakter van de toelaatbaarheidscriteria. Dit aspect speelt naar het oordeel van het merendeel van de betrokkenen hooguit een bescheiden rol bij de groei van cluster 4.

## **5. Opvattingen van velddeskundigen over groeibeperkende maatregelen**

### **5.1 Gang van zaken tijdens de gespreksgroepen**

Bij de bespreking van het tweede deel van het programma van de gespreksbijeenkomsten met de uitgenodigde velddeskundigen (het deel over groeibeheersende maatregelen) deden zich twee problemen voor:

- een tekort aan beschikbare tijd en
- een door een groot aantal gespreksdeelnemers gedeeld ongenoegen over de keuze van het onderwerp.

Het eerste probleem leidde er toe dat de discussie bij de meeste sessies tot hoofdlijnen beperkt moest blijven. Desalniettemin is het via de schriftelijke raadpleging toch gelukt de meningen van de betrokkenen in kaart te brengen.

Het ongenoegen over de keuze van het onderwerp manifesteerde zich via irritatie, argwaan en/of verontwaardiging ten aanzien van het idee dat OCW de mening van het veld over groeibeheersende maatregelen liet onderzoeken. Daaruit concludeerde men dat het treffen van groeibeheersende maatregelen kennelijk serieus in overweging werd genomen. Het merendeel van de gespreksdeelnemers stoorde zich vooral aan het feit dat de nog maar kort geleden door de politiek uitgezette koers betreffende leerlinggebonden financiering nu al weer ter discussie werd gesteld. Dit niet als een reactie op onvoldoende resultaat, maar op grond van het feit dat de ingeslagen weg tot al te grote successen heeft geleid. Het onbehagen hierover heeft bij vrijwel alle bijeenkomsten een zwaar stempel op het tweede deel van de discussie gedrukt. Bij één REC (REC W) leidde dit er zelfs toe dat ongeveer de helft van de deelnemers het tweede deel van de vragenlijst niet invulde. Dit is de reden waarom bij de REC's met een laag deelnamecijfer de opvattingen van de betrokkenen over de besproken groeibeheersende maatregelen relatief vaak als onbekend moesten worden geregistreerd.

### **5.2 Invoering leerlingenstop**

Bij de invoering van een leerlingenstop zijn verschillende subvarianten denkbaar:

- a. fixatie van het aantal cluster-4-leerlingen (inclusief de zgn. rugzak-leerlingen) per REC op basis van het aantal leerlingen op een bepaalde datum; de plaatsing van nieuwe leerlingen is afhankelijk van het aantal vertrekkende leerlingen;
- b. fixatie van het aantal cluster-4-leerlingen per school in combinatie met fixatie van het aantal rugzak-leerlingen per REC; ook bij deze subvariant is de plaatsing van nieuwe leerlingen afhankelijk van het aantal vertrekkende leerlingen.

Tabel 5.1 biedt een beeld van de opvattingen van de gespreksdeelnemers over deze (ingrijpende) maatregel.

**Tabel 5.1****Opvattingen over de invoering van een leerlingenstop in %; toelichting in tekst**

| Opvatting     | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| zeer positief | 0 %                                 | 0 %                                 | 0 %                |
| positief      | 2 %                                 | 0 %                                 | 1 %                |
| neutraal      | 2 %                                 | 0 %                                 | 1 %                |
| negatief      | 23 %                                | 15 %                                | 20 %               |
| zeer negatief | 64 %                                | 62 %                                | 63 %               |
| onbekend      | 9 %                                 | 23 %                                | 15 %               |
|               | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

De conclusie is duidelijk: deze maatregel wordt door het overgrote deel van de betrokkenen (zeer) negatief beoordeeld. Daar komt nog bij dat de groep deelnemers die de betreffende vraag niet hebben beantwoord ongetwijfeld ook nog een fors aantal 'tegenstemmers' zal bevatten.

Hieronder volgen enkele kenmerkende citaten uit het door de respondenten aan de meerkeuze-antwoorden toegevoegde commentaar:

- belachelijk;
- onzin;
- desastreuze maatregel;
- er is geen enkele leerling die onterecht hulp ontvangt;
- kind en ouder zijn de dupe.

Deze citaten maken duidelijk dat de invoering van een leerlingenstop in het veld op zeer grote weerstand zal stuiten.

### 5.3 Afschaffing rugzak

Met de introductie van de rugzak lijkt cluster 4 enkele nieuwe groepen leerlingen te hebben gekregen. Daarbij gaat het o.a. om

- a. leerlingen van wie de ouders niet willen dat hun kind een aparte school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen bezoekt;
- b. leerlingen met problemen die vroeger niet tot een verwijzing naar één van de scholen van cluster 4 leidden en
- c. leerlingen van scholen voor speciaal basisonderwijs, LWOO-leerlingen en leerlingen van scholen voor praktijkonderwijs voor wie (met het oog op extra ondersteuning binnen de huidige school) een rugzak wordt aangevraagd.

Van deze leerlingen zal bij afschaffing van de rugzak slechts een deel een aparte school voor speciaal onderwijs gaan bezoeken. De verwachting lijkt dan ook gewettigd dat afschaffing

van de rugzak tot een vermindering van de deelname aan cluster 4 zal leiden. Tabel 5.1 laat zien hoe ‘het veld’ over de invoering van deze maatregel denkt.

| <b>Tabel 5.2</b><br><b>Opvattingen over de afschaffing van de rugzak in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                           | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| zeer positief                                                                                       | 0 %                                 | 0 %                                 | 0 %                |
| positief                                                                                            | 4 %                                 | 3 %                                 | 4 %                |
| neutraal                                                                                            | 2 %                                 | 3 %                                 | 2 %                |
| negatief                                                                                            | 34 %                                | 18 %                                | 28 %               |
| zeer negatief                                                                                       | 51 %                                | 44 %                                | 48 %               |
| onbekend                                                                                            | 9 %                                 | 32 %                                | 18 %               |
|                                                                                                     | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Ook deze maatregel mag op weinig steun rekenen. Minder dan 5 % van de deelnemers oordeelt er positief over. Ook hier volgen weer enkele illustratieve citaten uit het aan de meerkeuze-antwoorden toegevoegde commentaar:

- de rugzak is *het* middel voor integratie;
- extra hulp in een reguliere school is essentieel;
- afschaffen van de rugzak staat haaks op het streven naar inclusie;
- de rugzak is een perfect middel voor maatwerk en hulp dicht bij huis;
- (...), maar er zijn wel leerlingen met een rugzak die wellicht beter op een SBO-school zouden kunnen worden geplaatst;
- (...), maar een en ander zou voor het SBO apart bekeken kunnen worden
- (...), maar er zou wel kritisch gekeken kunnen worden naar de vorm en inhoud die via de rugzak wordt verleend.

Ook deze citaten maken duidelijk dat eventuele afschaffing van de rugzak tot fel verzet zal leiden. Het is wel zo dat de reacties wat meer nuances vertonen dan die naar aanleiding van het idee van een leerlingstop.

#### **5.4 Budgettaire differentiatie bij toekenning rugzak**

Minder radicaal dan afschaffing van de rugzak is budgettaire differentiatie bij toekenning. Daarbij kan worden gedacht aan twee à drie ‘tarieven’ afhankelijk van de intensiteit van de extra zorg die de betrokken leerling behoeft. Het probleem is dan wel dat het werk van de CvI's complexer wordt: zij moeten niet alleen beslissen over het wel of niet toekennen van het recht op extra zorg maar ook over de mate waarin extra zorg nodig is. Tabel 5.3 schetst een beeld van de opvattingen van de gespreksdeelnemers ten opzichte van deze maatregel.

| <b>Tabel 5.3</b><br><b>Opvattingen over budgettaire differentiatie bij de toekenning van de rugzak in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                                         | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| zeer positief                                                                                                                     | 19 %                                | 9 %                                 | 15 %               |
| positief                                                                                                                          | 30 %                                | 32 %                                | 31 %               |
| neutraal                                                                                                                          | 21 %                                | 14 %                                | 19 %               |
| negatief                                                                                                                          | 10 %                                | 9 %                                 | 9 %                |
| zeer negatief                                                                                                                     | 11 %                                | 3 %                                 | 8 %                |
| onbekend                                                                                                                          | 9 %                                 | 33 %                                | 18 %               |
|                                                                                                                                   | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

De weerstand ten opzichte van deze maatregel is aanzienlijk kleiner: het aantal voorstanders (46 %) is zelfs groter dan het aantal tegenstanders (17 %). Hieraan moet wel toegevoegd worden dat een groot aantal voorstanders vraagtekens zet bij de uitvoerbaarheid van het idee. Men is vooral bang voor 'nog meer bureaucratie' en 'verhoging van de kosten van het indicatietraject'.

## 5.5 Aanscherping van de criteria

Sommige critici van het vigerend systeem van indicatiestelling zijn van mening dat de criteria voor de zorg van cluster 4 onvoldoende discrimineren. Daarbij denken ze o.a. aan:

- a. het brede karakter van begrippen als 'pervasieve ontwikkelingsstoornis' en 'gedragsstoornissen' en
- b. lastig toetsbare begrippen als 'de ontoereikendheid van de zorg van het regulier onderwijs' en 'een gevaar voor zichzelf en/of anderen'.

In het voetspoor van deze critici zou verwacht kunnen worden dat aanscherping van de criteria tot een vermindering van het aantal leerlingen binnen cluster 4 kan leiden. Tabel 5.4 geeft een indruk van de mening van de gespreksdeelnemers over de concretisering van dit idee.

**Tabel 5.4****Opvattingen over aanscherping van de criteria in %; toelichting in tekst**

| Opvatting     | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| zeer positief | 2 %                                 | 9 %                                 | 5 %                |
| positief      | 19 %                                | 12 %                                | 16 %               |
| neutraal      | 19 %                                | 20 %                                | 20 %               |
| negatief      | 19 %                                | 9 %                                 | 15 %               |
| zeer negatief | 32 %                                | 18 %                                | 26 %               |
| onbekend      | 9 %                                 | 32 %                                | 18 %               |
|               | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Hier is het aantal tegenstanders (41 %) weer groter dan het aantal voorstanders (21 %). Enkele illustratieve toevoegingen van tegenstanders van aanscherping van de criteria zijn:

- criteria zijn al scherp;
- criteria zijn al zwaar genoeg;
- laten we eerst maar eens leren om beter met de huidige criteria om te gaan;
- versoepeling van de criteria zijn eerder gewenst.

Voorstanders van het idee zijn minder concreet:

- er zal vooral meer op de criteria betreffende de zorgstructuur gelet moeten worden;
- de aanpak van het regulier onderwijs zal beter onderbouwd moeten worden;
- de formulering van de criteria kan nog wel verbeterd worden.

## 5.6 Invoering budgetfinanciering

De ervaringen met de bekostiging van het speciaal basisonderwijs hebben geleerd dat budgetfinanciering een effectief middel is bij het realiseren van beheersing van de groei van een bepaalde vorm van onderwijs. Dat wil niet zeggen dat deze maatregel ook geschikt is voor beheersing van de groei van het speciaal onderwijs dat onder de WEC valt. Dit o.a. op grond van de volgende overwegingen:

- a. het gaat bij de WEC-scholen niet om één schoolsoort maar om een groot aantal sterk verschillende schoolsoorten;
- b. de regionale spreiding van de WEC-voorzieningen is veel complexer dan die van de SBAO-voorzieningen;
- c. de SBAO-voorzieningen beschikken over een zgn. overloop-mogelijkheid (zware problemen kunnen naar de WEC-voorzieningen worden doorverwezen); dat is bij de WEC-voorzieningen niet het geval.

Dit alles neemt niet weg dat sommige critici van de huidige bekostigingssystematiek regelmatig voor budgetfinanciering pleiten. Dit vanuit de overtuiging dat dit een effectief middel is om de groei van cluster 4 aan banden te leggen. Tabel 5.5 geeft een indruk van de wijze waarop het veld over deze wijziging van financieringssytematiek denkt.

| <b>Tabel 5.5</b><br><b>Opvattingen over budgetfinanciering in plaats van open-eind-financiering in %; toelichting in tekst</b> |                                     |                                     |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Opvatting                                                                                                                      | REC's met hoge deelname<br>(N = 53) | REC's met lage deelname<br>(N = 34) | Totaal<br>(N = 87) |
| zeer positief                                                                                                                  | 4 %                                 | 0 %                                 | 2 %                |
| positief                                                                                                                       | 11 %                                | 12 %                                | 12 %               |
| neutraal                                                                                                                       | 27 %                                | 15 %                                | 22 %               |
| negatief                                                                                                                       | 9 %                                 | 12 %                                | 10 %               |
| zeer negatief                                                                                                                  | 32 %                                | 20 %                                | 28 %               |
| onbekend                                                                                                                       | 17 %                                | 41 %                                | 26 %               |
|                                                                                                                                | 100 %                               | 100 %                               | 100 %              |

Voor deze door de besturenorganisaties bepleite wijziging in de bekostigingssystematiek lijkt vooralsnog weinig draagkracht te bestaan. Het aantal voorstanders (14 %) is duidelijk kleiner dan het aantal tegenstanders (38 %). Voorbeelden van door tegenstanders geuite bezwaren zijn:

- financiering moet altijd gekoppeld zijn aan het aantal leerlingen;
- wat te doen wanneer in september het geld op is?;
- het idee van budgetfinanciering bevat nog te veel vraagtekens; er is nog te weinig duidelijk.

Voorstanders merken op:

- goed idee om over te praten; leg het budget bij de verwijzende partij;
- budgetfinanciering vereist wel passende bestuurlijke samenwerking met krachtige convenanten;
- het budget kan naar de besturen, maar wel geoormerkt.

## 5.7 Regionale verschillen

Binnen de reacties van de gespreksdeelnemers op de hen voorgelegde varianten van groeibeheersende maatregelen was geen sprake van verschil tussen deelnemers uit REC-regio's met een relatief hoog deelnamepercentage en deelnemers uit REC-regio's met een relatief laag deelnamepercentage. De regionale verschillen betreffen dus alleen de deelnamepercentages; zij worden niet weerspiegeld in het denken over groeibeheersende maatregelen.

## 5.8 Samenvattend overzicht van de besproken maatregelen

Tabel 5.6 biedt een samenvattend overzicht van de in de tabellen 5.1 tot en met 5.5 verstrekte gegevens. Dit overzicht is, naar analogie van de in par. 4.10 gevolgde werkwijze, gebaseerd op de 'gemiddelde waardering' van de vijf besproken groeibeheersende maatregelen. Bij de

bepaling van deze ‘gemiddelde waardering’ is net als in par. 4.10 aan elk van de vijf gehanteerde antwoord-alternatieven een ‘score’ toegekend:

zeer negatief: 1 punt;

negatief: 2 punt;

neutraal: 3 punt;

positief 4 punt;

zeer positief: 5 punt.

Dit maakte het mogelijk voor elk van de besproken factoren de ‘gemiddelde waardering’ te bepalen. Niet ingevulde items zijn niet meegerekend. Daardoor kan de N per item verschillen.

| <b>Tabel 5.6</b><br><b>Relatieve waardering van de besproken groeibeheersende maatregelen; toelichting in tekst</b> |                                                |                                                |                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Factor                                                                                                              | Gemiddelde score<br>REC's met hoge<br>deelname | Gemiddelde score<br>REC's met lage<br>deelname | Gemiddelde score<br>alle acht REC's |
| Invoering leerlingenstop                                                                                            | 1,4                                            | 1,2                                            | 1,3                                 |
| Afschaffing van de rugzak                                                                                           | 1,5                                            | 1,5                                            | 1,5                                 |
| Budgettaire differentiatie bij rugzak                                                                               | 3,4                                            | 3,5                                            | 3,4                                 |
| Aanscherping van de criteria                                                                                        | 2,3                                            | 2,8                                            | 2,5                                 |
| Budget- i.p.v. opend-eind-financiering                                                                              | 2,3                                            | 2,3                                            | 2,3                                 |

Tabel 5.6 maakt duidelijk dat vier van de vijf besproken maatregelen (zeer) negatief worden gewaardeerd. Er is slechts één uitzondering: de invoering van budgettaire differentiatie bij de toekenning van de rugzak: voor deze maatregel bevindt de waardering zich in het grensgebied tussen neutraal en positief. De uiteindelijke waardering van deze maatregel zal echter sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop een en ander wordt geconcretiseerd.



## 6. Ervaringen en beweegredenen van ouders

### 6.1 Gang van zaken en respons

Bij het verzenden van de vragenlijsten is, met het oog op het gebruiksgemak, met twee versies gewerkt: één voor ouders die voor een school voor speciaal onderwijs hebben gekozen en één voor ouders die voor de rugzak hebben gekozen. De lijsten zijn eind april 2006 verzonden. De medio juni ontvangen respons (zie tabel 6.1) overtrof de verwachtingen. Daarom zijn geen reminders verzonden.

| <b>Tabel 6.1</b><br><b>Respons vragenlijst ouders</b> |           |         |              |
|-------------------------------------------------------|-----------|---------|--------------|
|                                                       | Verzonden | Respons | Respons in % |
| REC's met hoge deelname                               | 200       | 102     | 51 %         |
| REC's met lage deelname                               | 200       | 93      | 47 %         |
| Totaal                                                | 400       | 195     | 49 %         |

Tabel 6.1 laat zien dat de respons van ouders uit REC-regio's met een hoge deelname weinig verschilt van die van REC-regio's met een lage deelname.

Van de 400 aangeschreven ouders had 50 % voor een aparte school voor speciaal onderwijs gekozen en 50 % voor de rugzak. Tabel 6.2 vermeldt de verhouding tussen deze twee categorieën binnen de responsgroep. Deze tabel maakt duidelijk dat de ouders van zgn. rugzak-leerlingen aanzienlijk vaker hebben gereageerd dan de ouders van wie de kinderen naar een aparte school voor speciaal onderwijs zijn gegaan.

| <b>Tabel 6.2</b><br><b>Verdeling van ouders van SO-leerlingen en ouders van rugzak-leerlingen in % (N = 195);<br/>toelichting in tekst</b> |               |                   |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|--------|
| Opvatting                                                                                                                                  | SO-leerlingen | Rugzak-leerlingen | Totaal |
| REC's met hoge deelname                                                                                                                    | 25 %          | 75 %              | 100 %  |
| REC's met lage deelname                                                                                                                    | 30 %          | 70 %              | 100 %  |
| Totaal                                                                                                                                     | 28 %          | 72 %              | 100 %  |

## 6.2 Signalering en verwijzing

De ouders is o.a. gevraagd wie hen adviseerde hun kind voor speciaal onderwijs of een rugzak aan te melden. Tabel 6.3 biedt een overzicht van de antwoorden.

| <b>Tabel 6.3</b><br><b>Door ouders genoemde adviseurs bij aanmelding voor SO of rugzak; toelichting in tekst (N=195)</b> |       |        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|
| Adviseur                                                                                                                 | SO    | Rugzak | Totaal |
| School voor regulier onderwijs                                                                                           | 50 %  | 55 %   | 53 %   |
| GGZ, arts of kinderpsychiater                                                                                            | 11 %  | 17 %   | 16 %   |
| Eigen initiatief van de ouders                                                                                           | 15 %  | 11 %   | 12 %   |
| Jeugdzorg (incl. MKD)                                                                                                    | 13 %  | 10 %   | 11 %   |
| Anders                                                                                                                   | 7 %   | 6 %    | 6 %    |
| Onbekend                                                                                                                 | 4 %   | 1 %    | 2 %    |
| Totaal                                                                                                                   | 100 % | 100 %  | 100 %  |

Tabel 6.3 toont dat in meer dan de helft van de gevallen de school voor regulier onderwijs de ouders adviseerde hun kind aan te melden. Minder vaak, maar toch wel regelmatig, vond de aanmelding op advies van een medische instantie of een instelling op het terrein van de jeugdzorg plaats. Een niet onbelangrijke groep ouders nam zelf het initiatief tot aanmelding.

De ouders is ook gevraagd hoe zij op de hoogte waren gekomen van de mogelijkheid van keuze tussen een aparte school voor speciaal onderwijs of extra hulp binnen een reguliere school via een zgn. rugzak. Tabel 6.4 geeft een beeld van hun antwoorden.

**Tabel 6.4****Door ouders genoemde informatiebron betreffende de keuze tussen SO of rugzak; toelichting in tekst (N=195)**

| Informatiebron                 | SO    | Rugzak | Totaal |
|--------------------------------|-------|--------|--------|
| School voor regulier onderwijs | 19 %  | 32 %   | 28 %   |
| GGZ, arts of kinderpsychiater  | 15 %  | 6 %    | 16 %   |
| Onbekend met keuzemogelijkheid | 29 %  | 10 %   | 15 %   |
| Verschillende bronnen          | 7 %   | 17 %   | 14 %   |
| Media                          | 4 %   | 11 %   | 9 %    |
| Jeugdzorg (incl. MKD)          | 20 %  | 4 %    | 9 %    |
| REC                            | 2 %   | 7 %    | 6 %    |
| Geen antwoord                  | 4 %   | 3 %    | 3 %    |
| Totaal                         | 100 % | 100 %  | 100 %  |

Ook hier blijkt de school voor regulier onderwijs een belangrijke rol te spelen. Opmerkelijk is ook dat een niet te verwaarlozen deel van de ouders (nog steeds) niet op de hoogte blijkt van de mogelijkheid van keuze tussen speciaal onderwijs en hulp via de rugzak. Dat geldt vooral voor ouders van leerlingen die al een school voor speciaal onderwijs bezoeken. Opvallend is ook dat de kinderen van ouders die via de jeugdzorg over de mogelijkheid van keuze tussen speciaal onderwijs en rugzak zijn geïnformeerd veel vaker een aparte school bezoeken dan de kinderen van ouders die door andere instanties zijn geïnformeerd.

### 6.3 De keus tussen aparte school en rugzak

Tabel 6.5 geeft een idee van de schoolkeuze van de ouders van rugzak-leerlingen in het geval de rugzak niet zou bestaan.

**Tabel 6.5****Keuze van ouders van rugzak-leerlingen bij het ontbreken van het rugzak-alternatief in % (N = 141); toelichting in tekst**

| Opvatting               | Toch aanmelden | Niet aanmelden | Onbekend | Totaal |
|-------------------------|----------------|----------------|----------|--------|
| REC's met hoge deelname | 37 %           | 58 %           | 5 %      | 100 %  |
| REC's met lage deelname | 47 %           | 48 %           | 5 %      | 100 %  |
| Totaal                  | 42 %           | 53 %           | 5 %      | 100 %  |

Meer dan de helft van de ouders van rugzak-leerlingen zouden hun kind bij afwezigheid van de rugzak (nog) niet naar een aparte school voor speciaal onderwijs zenden. Een deel van hen zou dat wellicht wel doen wanneer de problemen nog ernstiger zouden worden.

Tabel 6.6 vergelijkt het keuzegedrag van autochtone ouders met dat van allochtone ouders bij de keuze tussen speciaal onderwijs of een rugzak.

| <b>Tabel 6.6</b><br><b>Vergelijking van de keuze van autochtone ouders met die van allochtone ouders in % (N = 195);</b><br><b>toelichting in tekst</b> |      |        |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------|--------|
| Herkomst ouders                                                                                                                                         | SO   | Rugzak | Totaal |
| Autochtone ouders (N = 177)                                                                                                                             | 27 % | 73 %   | 100 %  |
| Allochtone ouders (N = 13)                                                                                                                              | 46 % | 54 %   | 100 %  |
| Onbekend (N = 5)                                                                                                                                        | 40 % | 60 %   | 100 %  |
| Totaal (N = 195)                                                                                                                                        | 28 % | 72 %   | 100 %  |

De in deze tabel weergegeven cijfers moeten uiterst voorzichtig geïnterpreteerd worden. Dit op grond van het vermoeden dat de respons van allochtone ouders duidelijk lager is dan die van autochtone ouders.

Tabel 6.7 vergelijkt het keuzegedrag van ouders met een opleiding lager of gelijk aan VMBO-niveau met dat van ouders met een opleiding hoger dan VMBO-niveau. In die gevallen waarin het opleidingsniveau van de ouders verschilde is dat van de moeder gekozen.

| <b>Tabel 6.7</b><br><b>Keuze van ouders met een opleiding &gt; VMBO een keuze van ouders met een opleiding ≤ VMBO in %</b><br><b>(N = 195); toelichting in tekst</b> |      |        |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------|--------|
| Opleiding ouders                                                                                                                                                     | SO   | Rugzak | Totaal |
| > VMBO (N = 142)                                                                                                                                                     | 23 % | 77 %   | 100 %  |
| ≤ VMBO (N = 43)                                                                                                                                                      | 40 % | 60 %   | 100 %  |
| Onbekend (N = 10)                                                                                                                                                    | 40 % | 60 %   | 100 %  |
| Totaal (N = 195)                                                                                                                                                     | 28 % | 72 %   | 100 %  |

Tabel 6.7 laat zien dat ouders met een opleiding hoger dan VMBO vaker voor de mogelijkheid van de rugzak kiezen dan ouders met een lagere opleiding. Het verschil is echter niet significant.

De ouders die voor een aparte school voor speciaal onderwijs hebben gekozen is gevraagd hun keuze toe te lichten. Tabel 6.8 geeft een indruk van hun reacties.

| <b>Tabel 6.8</b><br><b>Toelichting van ouders bij keuze voor aparte school voor speciaal onderwijs in % (N= 54)</b> |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| SO heeft meer deskundigheid                                                                                         | 28 %  |
| SO heeft kleinere groepen en meer deskundigheid                                                                     | 24 %  |
| Onbekend met verschil tussen rugzak en SO                                                                           | 19 %  |
| SO heeft kleinere groepen                                                                                           | 9 %   |
| SO biedt meer individuele aandacht                                                                                  | 9 %   |
| Niet ingevuld                                                                                                       | 11 %  |
| Totaal                                                                                                              | 100 % |

Tabel 6.8 maakt duidelijk dat bij de keuze voor een aparte school voor speciaal onderwijs vertrouwen in de grotere deskundigheid van het speciaal onderwijs een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt ook vaak gewezen op de kleinere groepen van het speciaal onderwijs. Ook hier is het zeer opvallend dat ongeveer een vijfde deel van de ouders van de leerlingen van het speciaal onderwijs (nog steeds) onbekend is met het verschil tussen speciaal onderwijs en de rugzak.

Tabel 6.9 biedt een overzicht van de redenen waarom ouders voor hulp door middel van de rugzak hebben gekozen.

| <b>Tabel 6.9</b><br><b>Toelichting van ouders bij keuze voor rugzak in % (N= 141)</b> |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Ernst van de problemen maken SO (nog) niet nodig                                      | 36 %  |
| Regulier onderwijs m.o.o. sociale integratie                                          | 35 %  |
| Angst voor stigmatisering                                                             | 5 %   |
| Wens van het kind                                                                     | 5 %   |
| Anders                                                                                | 15 %  |
| Niet ingevuld                                                                         | 4 %   |
| Totaal                                                                                | 100 % |

Tabel 6.9 weerspiegelt een opvatting die niet alleen bij ouders maar ook bij een groot aantal professionals lijkt te leven: een aparte school voor speciaal onderwijs is vooral geschikt voor kinderen met (zeer) ernstige problemen; voor kinderen met minder ernstige problemen is de rugzak de beste oplossing. De tabel laat ook zien dat bij een groot aantal ouders bij de keuze voor de rugzak overwegingen met betrekking tot de sociale integratie van hun kinderen een belangrijke rol hebben gespeeld.

#### **6.4 Regionale verschillen**

De in dit hoofdstuk weergegeven resultaten bieden geen aanknopingspunten voor de regionale verschillen in de deelname aan cluster 4. Er zijn geen verschillen gevonden tussen de opvattingen van ouders van leerlingen in REC-regio's met een hoge deelname en die van ouders van leerlingen in REC-regio's met een lage deelname.

## **7. Samenvatting en aanbevelingen**

### **7.1 Oorzaken en achtergronden**

Uit de in het kader van dit onderzoek naar de achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4 zijn gesprekken gevoerd met ruim 90 velddeskundigen uit acht verschillende REC-regio's. Door vrijwel geen van deze deskundigen werd de toename van het beroep op de zorg van cluster 4 aan één alles verklarende oorzaak toegeschreven. Vrijwel allen beschouwen deze groei als het resultaat van een complex proces waarbij tal van interacterende factoren een rol spelen. Daarbij worden de volgende factoren als de belangrijkste beschouwd:

- het drempelverlagend effect van de LGF;
- de toename van de diagnostische kennis omtrent gedragsproblemen en
- maatschappelijke verschuivingen.

Dat wil niet zeggen dat andere factoren geen rol spelen. Het is wel zo dat hun rol minder groot wordt geacht. Dat geldt ook voor het vermeende onvoldoende discriminerend karakter van de toelaatbaarheidscriteria. Dit aspect speelt naar het oordeel van het merendeel van de betrokkenen hooguit een bescheiden rol bij de groei van cluster 4.

### **7.2 Groeibeperkende maatregelen**

Tijdens de gesprekken met de betrokken velddeskundigen is niet alleen aandacht besteed aan de achtergronden van de groei maar ook aan (mogelijke) groeibeheersende maatregelen. Daarbij kwamen de volgende maatregelen aan de orde:

- de invoering van een leerlingenstop;
- afschaffing van de zgn. rugzak;
- budgettaire differentiatie bij de toekenning van de rugzak;
- aanscherping van de criteria;
- vervanging van het vigerend systeem van open-eind-financiering door een vorm van budget-financiering.

Over het merendeel van deze maatregelen werd (zeer) negatief geoordeeld. Sterker nog: de meeste deelnemers stoorden zich al aan het feit dat de eventuele invoering van groeibeperkende maatregelen ter sprake werd gebracht. Eén van de vijf besproken maatregelen werd minder negatief gepercipieerd dan de andere: budgettaire differentiatie bij toekenning van de rugzak. Het gemiddelde oordeel over deze maatregel bevond zich in het grensgebied tussen 'neutraal' en 'positief'. Daar kan aan worden toegevoegd dat de uiteindelijke waardering van deze maatregel sterk afhankelijk zal zijn van de wijze waarop een en ander wordt geconcretiseerd.

### **7.3 Ervaringen en beweegredenen van ouders**

Het onderzoek richtte zich niet alleen op professionals maar ook op de ouders van voor de zorg van cluster 4 geïndiceerde leerlingen. Van deze ouders werden er 400 verzocht een vragenlijst in te vullen: 200 ouders van leerlingen van een aparte school voor speciaal onderwijs en 200 ouders van zgn. rugzak-leerlingen. Ongeveer 50 % van de aangeschreven ouders vulde de vragenlijst in. Daarbij reageerden de ouders van rugzak-leerlingen aanzienlijk vaker dan die van leerlingen van een aparte school voor speciaal onderwijs.

Analyse van de ingevulde vragenlijsten leerde:

- voor de meeste ouders is de school voor regulier onderwijs de belangrijkste informatiebron met betrekking tot de mogelijkheid van keuze tussen speciaal onderwijs in een aparte school en extra zorg via de rugzak;
- een niet te verwaarlozen deel van de ouders blijkt (nog steeds) niet op de hoogte van de mogelijkheid van keuze tussen speciaal onderwijs en hulp via de rugzak; dat geldt vooral voor ouders van leerlingen die voor de invoering van de rugzak al een school voor speciaal onderwijs bezochten;
- meer dan de helft van de ouders van rugzak-leerlingen zou hun kind bij afwezigheid van de rugzak niet naar een aparte school voor speciaal onderwijs zenden;
- ouders met een opleiding hoger dan VMBO kiezen vaker voor de mogelijkheid van de rugzak dan ouders met een lagere opleiding (het verschil is echter niet significant);
- bij de keuze voor een aparte school voor speciaal onderwijs speelt vertrouwen in de grotere deskundigheid van het speciaal onderwijs een belangrijke rol; daarnaast wordt door de betrokken ouders ook vaak gewezen op de kleinere groepen van het speciaal onderwijs;
- bij de keuze voor de rugzak spelen overwegingen betreffende de sociale integratie van kinderen een belangrijke rol;
- bij een groot aantal ouders heerst de opvatting dat een aparte school voor speciaal onderwijs vooral geschikt is voor kinderen met (zeer) ernstige problemen; terwijl voor kinderen met minder ernstige problemen de rugzak de beste oplossing is (deze opvatting leeft trouwens ook bij een groot aantal professionals).

## **7.4 Regionale verschillen**

De cijfers betreffende de deelname aan cluster 4 laten zien dat er sprake is van grote regionale verschillen. Hiermee is rekening gehouden bij de selectie van velddeskundigen en ouders. Bij de samenstelling van de onderzoeksgroepen zijn twee categorieën onderscheiden: deelnemers uit de vier REC-regio's met de hoogste deelnamecijfers en deelnemers uit de vier REC-regio's met de laagste deelnamecijfers.

De verzamelde uitspraken van velddeskundigen bieden helaas weinig houvast voor de ontwikkeling van één of meer hypothesen betreffende de oorzaak van de geconstateerde verschillen. Slechts twee aspecten geven aanleiding tot nader onderzoek:

- verschillen in normen ten aanzien van ongewenst gedrag (het gedrag dat in Amsterdam nog wel wordt geaccepteerd wordt in Groningen en Friesland niet geaccepteerd) en
- de rol van de aanwezigheid van actieve voorzieningen op het terrein van de zorg voor kinderen met ontwikkelingsproblemen (zo was in twee van de vier regio's met een hoog deelnamecijfer sprake van een actieve voorziening op het terrein van de zorg voor kinderen met een stoornis binnen het autistisch spectrum).

## **7.5 Aanbevelingen**

De groei van de deelname aan cluster 4 wordt bewerkstelligd door een complex proces van interacterende factoren. Dit impliceert dat de oplossing van de aan deze groei gerelateerde problemen een breed spectrum van maatregelen vereist.

Van de besproken groeibeheersende maatregelen is er vooralsnog slechts één waarvoor (mits zorgvuldig voorbereid, uitgewerkt en geïmplementeerd) maatschappelijk draagvlak kan worden verworven: budgettaire differentiatie bij de toekenning van de rugzak. Het lijkt daarom zeer de moeite waard de mogelijkheden van deze maatregel nader te verkennen. Daarbij verdient het wel aanbeveling, mede tegen de achtergrond van de discussie over de herijking van de zorg voor probleemleerlingen, de bekostiging (en criteria) van het speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs erbij te betrekken.



## Literatuur

Commissie Leerlinggebonden Financiering (1995). *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Greef, E.E.M. de & Rijswijk, C.M. van (2005). *Kanttelingen bij de groei van cluster 4*. Den Haag: LCTI.

Hover, C. & Harperink, M. (1998). *Toelaatbaarheid getoetst. Procedure en criteria voor de toelaatbaarheidsbepaling tot het 2/3-onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Kroneman, L.M. (2003). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. De indicatiecommissies van cluster vier*. Den Haag: LCTI.

Kraan, B. van der & Lomwel, G. van (2006). *Notitie ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Kwant, D. (2006). *Jaarlijkse inventarisatie ontwikkeling leerlingaantallen cluster 4*. Utrecht: Landelijke Vereniging cluster 4.

Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Pijl, S.J., Veneman, H., Guldmond, H., Rauwerda, G., & Ruiter, S. (2000). *Het oordeel gewogen. Evaluatie van de praktijktoets 2/3 onderwijs*. Groningen: GION.

Rijswijk, C.M. van, (2004). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004. De indicatiecommissies van cluster 4*. Den Haag: LCTI.

Rijswijk, C.M. van & Sikkema, A. (2001). De drie voordeuren van het speciaal onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 40, 321-334.

Rijswijk, C.M. van & Zijlmans, S.W.M. (1997). *Opvattingen van de directeurs van de Amsterdamse scholen voor zeer speciaal onderwijs over leerlinggebonden financiering en de ontwikkeling van expertisecentra*. Amsterdam: Gemeentelijk Pedagogisch Instituut.

*Rugzak, De. Beleidsplan voor het onderwijs aan kinderen met een handicap* (1996). Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Walraven, M. & Andriessen, I. (2004). *Ouders over de rugzak. Onderzoek naar ervaringen van ouders met leerlinggebonden financiering en de toegankelijkheid van het regulier onderwijs*. Utrecht: Federatie van Ouderverenigingen.



**BIJLAGE A**  
**Overzicht van de deelnemers aan de gespreksgroepen**

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC RENN4 4-1 d.d. 19.05.06</b> |                                         |                                      |               |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                           | <i>Naam school / instelling</i>         | <i>Functie</i>                       | <i>Plaats</i> |
| Dhr. H. van den Elshout                                               | ABCG, JJI het Poortje, RVC-VO Groningen | Secretaris RVC-VO                    | Groningen     |
| Mw. T. Galama                                                         | Ambulante begeleiding REC RENN 4-1      | Afdelingsleider                      | Groningen     |
| Mw. M. Hoekstra                                                       | SBO Kompas/ Klokslag                    | Intern begeleider                    | Sneek         |
| Dhr. J. Houwing                                                       | Chr. SGM Groningen                      | Coördinator                          | Groningen     |
| Mw. G. Jonkers                                                        | GGZ Groningen                           | Leidinggevende Algemene Zaken        | Groningen     |
| Dhr. B. van Kessel                                                    | Project Gedragswerk                     | Coördinator                          | Nijmegen      |
| Mw. A. Kruiper                                                        | SWV 309 Het Spectrum Leeuwarden         | Ambulant begeleider cluster 4 en PCL | Leeuwarden    |
| Dhr. E. Lippold                                                       | REC RENN 4-1, De Buitenschool LZ-P      | Afdelingsleider                      | Leeuwarden    |
| Dhr. S. Luttikhuizen                                                  | GGZ Groningen                           | Provinciaal Coördinator Jeugd        | Groningen     |
| Dhr. J. Plas                                                          | Cedin                                   | Voorzitter PCL Psycholoog            | Groningen     |
| Dhr. J. Schapelhouman                                                 | SWV 309 Het Spectrum Leeuwarden         | Ambulant begeleider                  | Stiens        |
| Mw. R. Til                                                            | Accare UCKJP                            | GZ-Psycholoog                        | Groningen     |
| Dhr. L. van der Veen                                                  | REC Noord-Nederland                     | Secretaris CvI                       | Paterswolde   |
| Mw. M. Venema                                                         | De Swoaistee                            | Directeur                            | Groningen     |
| Dhr. E. Weisbeek                                                      | Chr. school voor PRO De Bolster         | Directeur                            | Groningen     |
| Mw. A. Zeeman                                                         | REC Noord-Nederland                     | Voorzitter CvI                       | Paterswolde   |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Oost-Nederland 4-3 d.d. 29.05.06</b> |                                                     |                                       |               |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                                    | <i>Naam school / instelling</i>                     | <i>Functie</i>                        | <i>Plaats</i> |
| Mw. M. van den Berg                                                            | Basisschool De Mate                                 | Intern begeleider                     | Doetinchem    |
| Dhr. P. Horinga                                                                | Greijdanus College                                  | Ambulant begeleider                   | Zwolle        |
| Mw. H. Drost                                                                   | Greijdanus College                                  | Ambulant begeleider                   | Zwolle        |
| Mw. W. Engels                                                                  | Praktijkonderwijs<br>Het Kwartiers                  | Zorgcoördinator                       | Zwolle        |
| Dhr. A. Harms                                                                  | Dr. A. Verschoorschool<br>SO-LZK                    | Directeur                             | Nunspeet      |
| Dhr. M. Keizer                                                                 | St. Speciaal Onderwijs<br>Twente / Gelderland       | College van Bestuur /<br>Directeur    | Borculo       |
| Dhr. F. Prins                                                                  | REC Oost-Nederland                                  | Coördinator                           | Zwolle        |
| Dhr. F. de Vries                                                               | REC Oost-Nederland                                  | Coördinator                           | Borculo       |
| Mw. W. Brinkman                                                                | Gereformeerd<br>Pedagogisch Centrum                 | Orthopedagoog                         | Zwolle        |
| Mw. C. Demmers                                                                 | Bureau Jeugdzorg<br>Achterhoek                      | Gedragsdeskundige                     | Doetinchem    |
| Dhr. H. Tijs                                                                   | CvI                                                 | Secretaris                            | Deventer      |
| Dhr. H. de Beurs                                                               | CvI Oost-Nederland,<br>Vierland Groot Gelre         | Voorzitter                            | Laag Soeren   |
| Dhr. F. Spiegelenberg                                                          | AB / Autisme Steunpunt /<br>Herstart en Op de Rails | Coördinator /<br>projectleider        | Deventer      |
| Dhr. T. Droste                                                                 | OPDC 't Nijrees / SWV<br>VO-VSO regio Almelo        | Coördinator                           | Almelo        |
| Dhr. T. Heskes                                                                 | Onderwijsconsulent                                  | Onderwijsconsulent                    | Nijmegen      |
| Dhr. J. van Petegem                                                            | RVC-VO                                              | Voorzitter                            | 't Harde      |
| Mw. E. Colijn                                                                  | PCL SWV De Stroming                                 | Coördinator externe<br>leerlingenzorg | Zwolle        |
| Dhr. H. Hettinga                                                               | Stichting IJsselgroep                               | Voorzitter PCL                        | Doetinchem    |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Noord-Holland 4-5 d.d. 29.05.06</b> |                                                                                      |                                         |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------|
| <i>Naam</i>                                                                   | <i>Naam school / instelling</i>                                                      | <i>Functie</i>                          | <i>Plaats</i>   |
| Mw. C. Bais                                                                   | OBS Nicolaas Beets                                                                   | Directeur OPOA                          | Alkmaar         |
| Dhr. C. Hoedjes                                                               | SWV VO/SVO<br>West-Friesland                                                         | Directeur                               | Hoorn           |
| Dhr. F. Hoogeboom                                                             | SWV Schagen e.o.,<br>Wieringen en de<br>Wieringermeer ; SWV<br>Noord-Kennemerland VO | Algemeen directeur;<br>Project leider   | Alkmaar         |
| Mw. T. Keizer                                                                 | Ambulante begeleiding<br>REC Noord-Holland                                           | Ambulant begeleider VO                  | Zuid-Scharwoude |
| Dhr. R. van Lierop                                                            | REC Noord-Holland                                                                    | Hoofd afdeling<br>begeleiding           | Haarlem         |
| Mw. M. Lyppens                                                                | Ambulante begeleiding<br>REC Noord-Holland                                           | Ambulant begeleider VO                  | Haarlem         |
| Dhr. P. Mol                                                                   | REC Noord-Holland                                                                    | Directeur                               | Castricum       |
| Dhr. L. Schwartz                                                              | De Spinaker                                                                          | Algemeen directeur                      | Alkmaar         |
| Mw. E. Swint- Piet                                                            | REC Noord-Holland                                                                    | Trajectbegeleider                       | Castricum       |
| Mw. E. den Teuling                                                            | Triversum                                                                            | Kinderpsychiater                        | Alkmaar         |
| Dhr. H. van Vliet                                                             | SBO 't Palet                                                                         | Directeur; coördinator<br>SWV De Streek | Bovenkarspel    |
| Dhr. P. van Vugt                                                              | CvI                                                                                  | Voorzitter/secretaris                   | Breda           |
| Mw. Y. IJtsma                                                                 | SWV 24-02                                                                            | Coördinator                             | Alkmaar         |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC BovenAmstel 4-6 d.d. 23.05.06</b> |                                   |                                         |               |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                                 | <i>Naam school / instelling</i>   | <i>Functie</i>                          | <i>Plaats</i> |
| Mw. H. Bloemers                                                             | RVC-VO Amsterdam                  | Secretaris RVC-VO                       | Amsterdam     |
| Dhr. J. van Caam                                                            | Altra College                     | Afdelingshoofd                          | Amsterdam     |
| Mw. H. van der Heide                                                        | CvI                               | Voorzitter CvI                          | Duivendrecht  |
| Dhr. B. Homans                                                              | REC BovenAmstel                   | REC-coördinator                         | Duivendrecht  |
| Mw. A. van der Hulst-Verkerk                                                | REC BovenAmstel                   | Coördinator Ambulante dienst PO REC 4-6 | Duivendrecht  |
| Mw. T. Mosch                                                                | SBO Prof. Dr. I.C. van Houteshoof | Leerkracht en time-out voorziening      | Amsterdam     |
| Dhr. F. Otto                                                                | SWV VO Amsterdam                  | Coördinator                             | Amsterdam     |
| Mw. F. Runeman                                                              | ABC                               | Schooladviseur, psycholoog              | Amsterdam     |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Rijndrecht 4-9 d.d. 29.05.06</b> |                                                     |                                        |               |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                                | <i>Naam school / instelling</i>                     | <i>Functie</i>                         | <i>Plaats</i> |
| Mw. R. van Vliet                                                           | SBO Park en Dijk                                    | Intern begeleider                      | Gouda         |
| Dhr. C. van Noordwijk                                                      | Praktijkonderwijs Nova<br>College Jacob Juch        | Team leider                            | Rotterdam     |
| Mw. M. Dekkers                                                             | REC Rijndrecht                                      | Coördinator                            | Rotterdam     |
| Dhr. B. Boshuizen                                                          | Samenwerkingsverband<br>Koers VO                    | Plv. directeur                         | Rotterdam     |
| Mw. A. van Rijswijk                                                        | SARR Polikliniek<br>Expertisecentrum Autisme<br>ZHZ | Onderwijsadviseur /<br>trainer         | Rotterdam     |
| Dhr. C. Witvoet                                                            | CvI                                                 | Voorzitter                             | Rotterdam     |
| Dhr. S. Volker                                                             | RVC Rijnmond                                        | Secretaris                             | Rotterdam     |
| Dhr. C. van Deursen                                                        | WSNS Rotterdam Zuid                                 | Coördinator                            | Rotterdam     |
| Mw. M. Voorbij                                                             | Onderwijsconsulent                                  | Onderwijsconsulent                     | Dordrecht     |
| Mw. M. Erades                                                              | CED-groep                                           | Mananager<br>kennisteam leerlingenzorg | Rotterdam     |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Noord-Brabant 4-11 d.d. 09.05.06</b> |                                 |                       |               |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                                    | <i>Naam school / instelling</i> | <i>Functie</i>        | <i>Plaats</i> |
| Dhr. T. Arts                                                                   | Bisschop Janssensschool         | Lokatiedirecteur      | Tilburg       |
| Dhr. C. Brouwers                                                               | De Panne Hoeve                  | Lokatiedirecteur      | Tilburg       |
| Mw. I. van Dorst                                                               | De Poort                        | Leerlingenzorg        | Tilburg       |
| Dhr. H. Knol                                                                   | Onderwijsconsulenten            | Onderwijsconsulent    | Elst          |
| Dhr. M. Liebregts                                                              | OBS De Panta Rhei               | Directeur             | Tilburg       |
| Dhr. G. de Louw                                                                | RIBW Midden-Brabant             | Manager regio Tilburg | Tilburg       |
| Dhr. J. v/d Muijsenberg                                                        | REC Midden Brabant              | CvI voorzitter        | Tilburg       |
| Dhr. A. Niessen                                                                | GGZ Midden-Brabant              | Kinderpsychiater      | Tilburg       |
| Mw. R. Roest                                                                   | REC Midden Brabant              | CvI lid               | Tilburg       |
| Dhr. C. Smits                                                                  | Midden Brabant College          | CvI coördinator       | Tilburg       |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Direct 4-17 d.d. 31.05.06</b> |                                                |                                   |               |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                             | <i>Naam school / instelling</i>                | <i>Functie</i>                    | <i>Plaats</i> |
| Dhr. F. van Cruchten                                                    | Onderwijsconsulent                             | Onderwijsconsulent                | Sittard       |
| Dhr. F. Evers                                                           | Samenwerkingsverband<br>WSNS 'Over de maas'    | Coördinator                       | Venlo         |
| Mw. A. van Gastel                                                       | Ondersteuner AB-dienst,<br>Steunpunt Autisme   | Psycholoog                        | Venlo         |
| Dhr. A. van Helvoirt                                                    | 't Poortje                                     | Directeur                         | Venlo         |
| Dhr. H. Oostdam                                                         | Bureau Jeugdzorg Limburg                       | Medewerker<br>onderwijs-jeugdzorg | Venlo         |
| Dhr. J. Peters                                                          | Mutsaersstichting,<br>Jeugdhulpverl. Jeugd GGZ | Beleidsmedewerker                 | Venlo         |
| Dhr. M. Rooswinkel                                                      | OAC                                            | Coördinator aanmeldpunt<br>OAC    | Horn          |
| Dhr. O. Veenendaal                                                      | CvI                                            | Voorzitter                        | Venlo         |

| <b>Overzicht deelnemers gespreksgroep REC Chiron 4-18 d.d. 19.05.06</b> |                                     |                                       |               |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------|
| <i>Naam</i>                                                             | <i>Naam school / instelling</i>     | <i>Functie</i>                        | <i>Plaats</i> |
| Dhr. M. Berends                                                         | WSNS Eindhoven                      | Coördinator                           | Eindhoven     |
| Mw. H. van den Heuvel                                                   | OBS Dick Bruna                      | Intern begeleider                     | Veldhoven     |
| Mw. M. de Keyzer                                                        | REC Chiron 4-18                     | Coördinator<br>centraal aanmeldpunt   | Boxtel        |
| Mw. L. Kerssemakers                                                     | GGZ Oost-Brabant                    | Kinderpsychiater                      | Helmond       |
| Dhr. O. de Man                                                          | Dienstcentrum Focus                 | Ambulant begeleider                   | Eindhoven     |
| Dhr. G. Melis                                                           | SG Were Di                          | Zorgcoördinator                       | Nuenen        |
| Mw. R. van der Meulen                                                   | Project<br>Kwaliteit leerlingenzorg | Projectleider                         | Den Haag      |
| Dhr. N. Papavoine                                                       | REC Chiron 4-18                     | REC-coördinator                       | Boxtel        |
| Dhr. J. van Son                                                         | Pleincollege Sint-Joris             | Coördinator en voorzitter<br>zorgteam | Eindhoven     |
| Dhr. J. Veenstra                                                        | CvI                                 | Secretaris                            | Den Bosch     |
| Mw. E. Vergeer                                                          | Praktijkschool Helmond              | Coördinator aanvraag<br>LGF           | Helmond       |
| Mw. B. v/d Waterbeemd                                                   | DOBA<br>Onderwijsadviseurs          | Onderwijsadviseur                     | Eindhoven     |
| Dhr. A. Wijnakker                                                       | LZK “De Vlinder”                    | Directeur                             | Reek          |

## **BIJLAGE B**

### **GEBRUIKTE ITEMS BIJ DE INVENTARISATIE VAN OPVATTINGEN OVER DE ACHTERGRONDEN VAN DE GROEI VAN DE DEELNAME AAN CLUSTER 4**

*1. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 spelen maatschappelijke verschuivingen (zoals veranderende opvoedingspatronen, komst van een groot aantal migranten, wijzigingen in de rol van het gezin e.d.)*

- 0        niet of nauwelijks een rol*
- 0        slechts een bescheiden rol*
- 0        een grote rol*
- 0        een zeer grote rol*
- 0        een allesoverheersende rol*

*2. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 speelt de toename van diagnostische kennis op het gebied van gedragsproblemen en ontwikkelingspsychopathologie*

- 0        niet of nauwelijks een rol*
- 0        slechts een bescheiden rol*
- 0        een grote rol*
- 0        een zeer grote rol*
- 0        een allesoverheersende rol*

*3. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 spelen verschuivende opvattingen over de rol en de doelgroep van het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen*

- 0        niet of nauwelijks een rol*
- 0        slechts een bescheiden rol*
- 0        een grote rol*
- 0        een zeer grote rol*
- 0        een allesoverheersende rol*

*4. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 speelt het drempelverlagend effect van de invoering van de LGF*

- 0        niet of nauwelijks een rol*
- 0        slechts een bescheiden rol*
- 0        een grote rol*
- 0        een zeer grote rol*
- 0        een allesoverheersende rol*

5. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 speelt het verschil in bekostiging tussen het speciaal basisonderwijs en het in de WEC opgenomen speciaal onderwijs

- 0        *niet of nauwelijks een rol*
- 0        *slechts een bescheiden rol*
- 0        *een grote rol*
- 0        *een zeer grote rol*
- 0        *een allesoverheersende rol*

6. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 spelen onvoldoende discriminerende criteria

- 0        *niet of nauwelijks een rol*
- 0        *slechts een bescheiden rol*
- 0        *een grote rol*
- 0        *een zeer grote rol*
- 0        *een allesoverheersende rol*

7. Bij de groei van de deelname aan cluster 4 speelt toenemende selectiviteit van het onderwijs

- 0        *niet of nauwelijks een rol*
- 0        *slechts een bescheiden rol*
- 0        *een grote rol*
- 0        *een zeer grote rol*

8. Regio-specifieke factoren die naar mijn mening een (zeer) belangrijke rol spelen bij de groei van de deelname aan cluster 4:

.....

.....

.....

.....

.....

## **BIJLAGE C**

### **GEBRUIKTE ITEMS BIJ DE INVENTARISATIE VAN OPVATTINGEN OVER GROEIBEHEERSENDE MAATREGELEN**

*1. Mijn oordeel over de invoering van een leerlingenstop voor cluster 4 is*

*0        zeer positief*

*0        positief*

*0        neutraal*

*0        negatief*

*0        zeer negatief*

*2. Mijn oordeel over afschaffing van de rugzak voor cluster 4 is*

*0        zeer positief*

*0        positief*

*0        neutraal*

*0        negatief*

*0        zeer negatief*

*3. Mijn oordeel over budgettaire differentiatie bij toekenning van de rugzak voor cluster 4 is*

*0        zeer positief*

*0        positief*

*0        neutraal*

*0        negatief*

*0        zeer negatief*

*4. Mijn oordeel over aanscherping van de criteria voor cluster 4 is*

*0        zeer positief*

*0        positief*

*0        neutraal*

*0        negatief*

*0        zeer negatief*

5. *Mijn oordeel over vervanging van het huidige systeem van open-eind-financiering door een systeem van budget-financiering is*

0        *zeer positief*

0        *positief*

0        *neutraal*

0        *negatief*

0        *zeer negatief*

## BIJLAGE D

### KENGETALLEN VAN DE BETROKKEN REC'S

|                                                           | REC's met hoogste deelnemingspercentage |      |      |      | REC's met laagste deelnemingspercentage |      |      |      |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------|------|------|-----------------------------------------|------|------|------|
|                                                           | 4.01                                    | 4.17 | 4.03 | 4.18 | 4.05                                    | 4.06 | 4.09 | 4.11 |
| Scholen <sup>3</sup> voor (voortgezet) speciaal onderwijs |                                         |      |      |      |                                         |      |      |      |
| ZMOK-scholen                                              | 8                                       | 6    | 28   | 10   | 5                                       | 15   | 5    | 2    |
| LZK-4-scholen                                             | 3                                       | 1    | 10   | 4    | 7                                       | 1    | 21   | 1    |
| PI-scholen                                                | 2                                       | 0    | 0    | 0    | 0                                       | 8    | 2    | 1    |

|                                                   |             |             |             |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Scholen met rugzak-leerlingen (incl. SBO)</b>  | <b>4.01</b> | <b>4.17</b> | <b>4.03</b> | <b>4.18</b> | <b>4.05</b> | <b>4.06</b> | <b>4.09</b> | <b>4.11</b> |
| Scholen voor basisonderwijs                       | 453         | 122         | 386         | 267         | 176         | 128         | 227         | 68          |
| SBO-scholen                                       | 22          | 10          | 32          | 17          | 17          | 22          | 19          | 9           |
| Scholen voor VO (incl. LWOO en praktijkonderwijs) | 94          | 21          | 82          | 53          | 50          | 35          | 90          | 17          |

|                                                           |             |             |             |             |             |             |             |             |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Leerlingen in de leeftijdsgroep 4-12 jaar</b>          | <b>4.01</b> | <b>4.17</b> | <b>4.03</b> | <b>4.18</b> | <b>4.05</b> | <b>4.06</b> | <b>4.09</b> | <b>4.11</b> |
| Basispopulatie                                            | 178.558     | 55.028      | 217.880     | 127.772     | 119.643     | 132.621     | 217.144     | 42.701      |
| Geïndiceerde leerlingen (so en rugzak) per 01.10.05       | 1.477       | 518         | 1.949       | 887         | 559         | 661         | 1.597       | 415         |
| Deelnamepercentage                                        | 0,83%       | 0,94%       | 0,89%       | 0,69%       | 0,47%       | 0,50%       | 0,74%       | 0,97%       |
| Plaats in de rij van REC's met hoogste deelnamepercentage | 3 van 14    | 1 van 14    | 5 van 14    | 7 van 14    | 13 van 14   | 14 van 14   | 8 van 14    | 2 van 14    |

---

<sup>3</sup> Aantal schoollocaties

|                                                                    | REC's met hoogste deelnemingspercentage |             |             |             | REC's met laagste deelnemingspercentage |             |             |             |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                    | 4.01                                    | 4.17        | 4.03        | 4.18        | 4.05                                    | 4.06        | 4.09        | 4.11        |
| <b>Rugzakleerlingen in de leeftijdsgroep 4-12 jaar<sup>4</sup></b> |                                         |             |             |             |                                         |             |             |             |
| Aantal rugzakleerlingen per 01.02.06                               | 839 (0,47%)                             | 233 (0,42%) | 620 (0,28%) | 610 (0,48%) | 307 (0,26%)                             | 197 (0,15%) | 359 (0,17%) | 127 (0,30%) |
| Basisscholen met 0 rugzak-leerlingen                               | 1077                                    | 199         | 993         | 431         | 424                                     | 426         | 711         | 143         |
| Basisscholen met 1 tot en met 5 rugzak-leerlingen                  | 440                                     | 119         | 382         | 254         | 168                                     | 128         | 226         | 67          |
| Basisscholen met 6 tot en met 10 rugzak-leerlingen                 | 13                                      | 3           | 3           | 15          | 5                                       | 0           | 1           | 1           |
| Basisscholen met > 10 rugzak-leerlingen                            | 0                                       | 0           | 1           | 0           | 0                                       | 0           | 0           | 0           |
| SBO-scholen met 0 rugzak-leerlingen                                | 4                                       | 1           | 10          | 2           | 3                                       | 10          | 32          | 2           |
| SBO-scholen met 1 tot en met 5 rugzak-leerlingen                   | 16                                      | 7           | 25          | 9           | 11                                      | 18          | 14          | 8           |
| SBO-scholen met 6 tot en met 10 rugzak-leerlingen                  | 5                                       | 2           | 5           | 6           | 2                                       | 3           | 5           | 1           |
| SBO-scholen met > 10 rugzak-leerlingen                             | 1                                       | 1           | 2           | 2           | 4                                       | 1           | 0           | 0           |

|                                                           |             |             |             |             |             |             |             |             |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Leerlingen in de leeftijdsgroep 12-18 jaar</b>         | <b>4.01</b> | <b>4.17</b> | <b>4.03</b> | <b>4.18</b> | <b>4.05</b> | <b>4.06</b> | <b>4.09</b> | <b>4.11</b> |
| Basispopulatie                                            | 120.697     | 37.757      | 145.578     | 83.512      | 77.876      | 83.273      | 146.627     | 29.397      |
| Geïndiceerde leerlingen (so en rugzak) per 01.10.05       | 1.221       | 379         | 2.031       | 987         | 578         | 785         | 502         | 200         |
| Deelnamepercentage                                        | 1,01%       | 1,00%       | 1,40%       | 1,18%       | 0,74%       | 0,94%       | 0,34%       | 0,68%       |
| Plaats in de rij van REC's met hoogste deelnamepercentage | 6 van 14    | 4 van 14    | 1 van 14    | 2 van 14    | 10 van 14   | 9 van 14    | 14 van 14   | 13 van 14   |

|                                                          |             |             |             |             |             |             |             |             |
|----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Rugzak-leerlingen in de leeftijdsgroep 12-18 jaar</b> | <b>4.01</b> | <b>4.17</b> | <b>4.03</b> | <b>4.18</b> | <b>4.05</b> | <b>4.06</b> | <b>4.09</b> | <b>4.11</b> |
| Aantal rugzak-leerlingen per 01.02.06                    | 528 (0,44%) | 142 (0,38%) | 358 (0,25%) | 460 (0,55%) | 227 (0,29%) | 175 (0,21%) | 316 (0,22%) | 99 (0,34%)  |
| VO-scholen met 0 rugzak-leerlingen                       | 7           | 3           | 16          | 3           | 11          | 26          | 28          | 7           |
| VO-scholen met 1 tot en met 5 rugzak-leerlingen          | 61          | 12          | 61          | 28          | 39          | 28          | 75          | 12          |
| VO-scholen met 6 tot en met 10 rugzak-leerlingen         | 18          | 4           | 15          | 10          | 6           | 3           | 11          | 4           |
| VO-scholen met > 10 rugzak-leerlingen                    | 15          | 5           | 6           | 15          | 5           | 4           | 4           | 1           |

<sup>4</sup> Het gaat hier om schoollocaties

## **BIJLAGE E**

### **VRAGENLIJST VOOR OUDERS**

Aan alle ouders zijn twee vragenlijsten gezonden: één voor ouders die voor een aparte school voor speciaal onderwijs hebben gekozen en één voor ouders die voor ondersteuning met behulp van de rugzak hebben gekozen. De ouders hoefden uiteraard alleen de van toepassing zijnde lijst in te vullen. De in deze bijlage opgenomen lijst is de lijst voor ouders die voor de rugzak hebben gekozen.

#### **Vragenlijst voor ouders van leerlingen die met een rugzak het regulier onderwijs bezoeken**

|                         |
|-------------------------|
| 1. Naam van de leerling |
| <b>Peter</b>            |

|                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Peter krijgt extra zorg binnen een gewone school via een rugzak. Welke problemen hebben tot de aanmelding voor een rugzak geleid? |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                                                             |

|                                                         |
|---------------------------------------------------------|
| 3. Door wie zijn deze problemen het eerst gesignaleerd? |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                |

4. Wie gaf u het advies om Peter aan te melden voor een rugzak?

5. Hoe wist u dat u kon kiezen tussen een aparte school voor speciaal onderwijs en een rugzak?

6. Waarom heeft u voor een rugzak gekozen en niet voor een aparte school?

7. De mogelijkheid van keuze tussen een aparte school voor speciaal onderwijs en een rugzak bestaat nog maar enkele jaren. Vroeger konden kinderen met gedragsproblemen alleen op aparte scholen voor speciaal onderwijs terecht. Zou u uw kind in dat geval ook hebben aangemeld?

8. Bent u zelf in Nederland of in het buitenland geboren?

9. Heeft de vader van Peter na het basisonderwijs nog andere opleidingen voltooid? Zo ja, wat was de hoogste opleiding die hij heeft gevolgd?

10. Heeft de moeder van Peter na het basisonderwijs nog andere opleidingen voltooid? Zo ja, wat was de hoogste opleiding die zij heeft gevolgd?

11. Het kan zijn dat wij u in de loop van het onderzoek nog enkele telefonische vragen willen stellen. Vindt u het goed dat wij u dan bellen? Zo ja, op welk nummer kunnen wij u bereiken? Wilt u ook aangeven welke tijden u het best schikken?

12. Deze vragenlijst is ingevuld door:

..... (naam)

[ vader / moeder / voogd ] \*

..... - ..... - **2006** (datum)

13. Wilt u zo vriendelijk zijn deze lijst voor *21 mei 2006* in te zenden?

U kunt daarvoor bijgevoegde geadresseerde envelop gebruiken.  
Een postzegel is niet nodig.

**Hartelijk dank voor uw medewerking**

---

\* Doorstrepen wat niet van toepassing is.

## **BIJLAGE F**

### **BRIEF AAN OUDERS MET VERZOEK OM MEDEWERKING**

Aan de ouders/verzorgers van <naam leerling>

Betreft: Keuze tussen rugzak en speciaal onderwijs

Geachte ouders,

Wanneer ouders van leerlingen met problemen voor hun zoon of dochter extra onderwijszorg aanvragen kunnen zij kiezen tussen:

- een aparte school voor speciaal onderwijs of
- extra zorg binnen een gewone school met een rugzak.

Deze laatste mogelijkheid bestaat nog maar enkele jaren.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil graag weten welke overwegingen een rol spelen bij ouders die tussen deze twee mogelijkheden moeten kiezen. Daarom is aan de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) gevraagd hiernaar onderzoek te doen. De LCTI maakt bij dit onderzoek gebruik van de namen en adressen van de kinderen die de afgelopen periode voor speciaal onderwijs of een rugzak zijn aangemeld. De LCTI houdt toezicht op de indicatiestelling en adviseert de Minister hoe het beter kan. Daarom krijgt de LCTI bericht over alle aanmeldingen en kan zij ouders van kinderen met een indicatie vragen om te helpen bij onderzoek. Daardoor kan zij zich rechtstreeks tot u richten.

Wij stellen het zeer op prijs wanneer u ons wilt helpen bij de uitvoering van ons onderzoek. Dat kunt u door het invullen van een korte vragenlijst. In ons onderzoek maken we gebruik van twee verschillende vragenlijsten:

- een witte vragenlijst voor ouders van leerlingen die een school voor speciaal onderwijs bezoeken en
- een gele vragenlijst van leerlingen die met een rugzak een gewone school bezoeken.

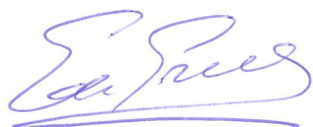
Wij weten niet voor welke vorm van hulp u hebt gekozen. Daarom zenden wij u beide vragenlijsten. Wilt u de juiste lijst invullen en deze voor 21 mei 2006 naar ons terugzenden? Daarbij kunt u gebruik maken van de bijgevoegde envelop. Deze is al geadresseerd en gefrankeerd. Een postzegel is dus niet nodig. De niet gebruikte vragenlijst kunt u vernietigen.

Het spreekt vanzelf dat wij de door u verstrekte gegevens strikt vertrouwelijk zullen behandelen. Na afloop van het onderzoek zullen wij u een samenvatting van de resultaten zenden.

Wij hopen dat u bereid bent uw medewerking te verlenen. Wanneer onze brief aanleiding geeft tot vragen zijn wij uiteraard graag bereid deze te beantwoorden.

U kunt bellen naar de LCTI: 070-3122860 en vragen naar Vera Selanno of Jitske Straus.

Met vriendelijke groet,



Mevr. drs. Els de Greef  
Senior Beleidsmedewerker cluster 4



**Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling**

Postbus 19521

2500 CM Den Haag

Tel 070 3122860

Fax 070 3122870

E-mail [post@lcti.nl](mailto:post@lcti.nl)

URL [www.lcti.nl](http://www.lcti.nl)

**Colofon**

|                 |                                                                                                                        |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Auteurs         | Mevrouw drs. E.E.M. de Greef & dr. C.M. van Rijswijk,<br>m.m.v. R. Haveman, mevrouw drs.V. Selanno & mevrouw J. Straus |
| Ontwerp en druk | JB&A Raster grafisch ontwerp, Delft                                                                                    |
| Uitgave         | Juli 2006                                                                                                              |
| ISBN            | ISBN 90-8522-1420                                                                                                      |

© Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

