

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

Een onderzoek in opdracht van de
Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs

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

Eindrapport
Juni 2006

Inhoud

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

1 Inleiding

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

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

2 Doelstellingen en opzet van de opdracht

2.1 Doelstellingen

De opdracht had de volgende doelstellingen: 1) een analyse te maken van de groei van het aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen¹ in Nederland, dat wordt verwezen naar het speciaal onderwijs (cluster IV: onderwijs aan kinderen met gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie) of omwille van deze problemen rugzakfinanciering geniet en 2) vanuit deze analyse een aansturing te geven naar een optimalisering van het onderwijsbeleid ten aanzien van deze groep.

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

Aan elk thema konden één of meerdere onderzoeksvragen worden gekoppeld.

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

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

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

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

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

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

2.2 Opzet

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

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

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

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

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

- Inleiding: voor elk thema werd een spreker uitgenodigd; de spreker werd gevraagd het thema kort (15 à 20 minuten) toe te lichten en een synthesesetext ter beschikking te stellen aan de aanwezige deelnemers; deze teksten werden opgenomen in bijlagen 1 tot en met 4;
- Na de inleiding konden de deelnemers vragen stellen bij de uiteenzetting van de inleider en werd de discussie aangevat over de voorliggende thema's en hun relatie tot de groei van het aantal gedragsmoeilijke leerlingen in het onderwijs. In de discussies werd er zowel aandacht geschonken aan de analyse van de groei als aan aanbevelingen voor het beleid om de bestaande situatie te verbeteren;
- Aan de conferenties namen Nederlandse en Vlaamse experts deel uit de academische wereld, het onderwijsveld en het -beleid. Zij werden aangezocht door de promotor, de co-promotoren of de opdrachtgever. Een overzichtslst met namen en affiliaties werd opgenomen in Bijlage 5.
- Van de inleiding en discussies werd schriftelijk verslag³ gemaakt. Deze notulen vormden samen met de synthesesetexten van de inleiders het basismateriaal waarop de analyse en de beleidsaanbevelingen werden gebaseerd. Ter aanvulling werden ook andere literatuurbronnen gebruikt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1 Preventie van gedragsproblemen in het onderwijs

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

3.2.1.1 Preventie op langere termijn

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1.2 Preventie op korte termijn

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

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

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

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

3.2.2 Praktijk inzake indicatiestelling

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Het financieringssysteem voor leerlingen met specifieke noden

3.2.3.1 Financieringsmodellen

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

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

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

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

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

3.2.3.2 Het leerlinggebonden budget

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

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

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

Tabel 1. Beslissingen bij het verdelen van schaarse goederen

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

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

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

3.2.3.3 Maatregelen

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

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

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

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

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

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

3.2.3.4 Conclusie

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

4 Samenvattende beleidsaanbevelingen

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

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

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

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

Referenties van in het rapport geciteerde literatuur

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

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

Bijlagen

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

Bijlage 1: Tekst bij thema 1

KANTTEKENINGEN BIJ DE GROEI VAN DE DEELNAME AAN CLUSTER 4

november 2005

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling bestaat uit:

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

Mevrouw dr. R. Gonggrijp (secretaris)

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

1. Inleiding

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

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

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

In deze notitie komen zeven onderwerpen aan de orde:

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

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

De notitie bevat drie bijlagen:

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

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

2. Ontwikkeling van de deelname aan cluster 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 heeft betrekking op de periode 2001-2004⁵. Ook in deze tabel gaat het alleen om leerlingen die een aparte school voor speciaal onderwijs bezoeken, dus niet om leerlingen die vanuit cluster 4 binnen het regulier onderwijs ambulante begeleiding ontvangen. De cijfers zijn gesplitst: so-leerlingen en vso-leerlingen worden apart vermeld.

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

Deze tabel brengt twee ontwikkelingen aan het licht:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Gebruik van de rugzak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Scholen van herkomst

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

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

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

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

5. Diagnostische kenmerken

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

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

⁸ Dit betreft leerlingen zonder school of leerlingen van wie de school niet bekend is.

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

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

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

Een tweede opvallend verschijnsel is het hoge percentage rugzakleerlingen met een stoornis binnen het autistisch spectrum⁹ (60 %) in vergelijking met het percentage kinderen met een stoornis binnen het autistisch spectrum binnen de groep van wie de ouders voor een aparte school voor speciaal onderwijs kiest (36 %). Dit verschil betreft vooral kinderen met de diagnose PPD-NOS (35 % van de rugzak-leerlingen versus 20 % van de leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan) en kinderen met het syndroom van Asperger (10 % van de rugzak-leerlingen versus 4 % van de leerlingen op aparte scholen voor speciaal onderwijs).

Kader 2
Leerling met het syndroom van Asperger

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

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

6. Gebruik van de beredeneerde afwijking

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

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

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

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

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

Kader 3**Een rugzak op basis van de beredeneerde afwijking**

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

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

7. Overeenstemming tussen CvI en LCTI

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

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

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

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

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

¹⁰ Bij 'Anders' gaat het om onvoldoende gegevens of een ander soort speciaal onderwijs

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

8. Regionale verschillen

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

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

Tabel 12						
Regionale verschillen in 2003/2004¹¹; toelichting in tekst¹²						
1 Nr. REC	2 basispopulatie	3 aantal aanmeldingen	4 % aanmeldingen	5 aantal positief	6 % aparte school	7 % rugzak
4-1	158.800	1.112	0,69 %	1.029	60 %	40 %
4-3	189.060	1073	0,57 %	983 ¹³	76 %	24 %
4-4	151.720	398	0,26 %	386	58 %	42 %
4-5	90.410	237	0,26 %	226	54 %	46 %
4-6	108.020	415	0,38 %	394	70 %	30 %
4-9	195.350	456	0,23 %	446	77 %	23 %
4-10	94.130	432	0,46 %	406	66 %	34 %

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

¹² De in kolom 2 vermelde aantallen zijn ontleend aan CBS-gegevens.

¹³ 73 maal oordeel niet ingevuld

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

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

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

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

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

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

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

9. Samenvatting en advies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage A

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

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

Den Haag

Ons kenmerk
PO/ZO/05/24700

31 MEI 2005

Onderwerp:
Onderzoek groei cluster 4 door LCTI

Geachte heer Van Londen,

Op 26 mei jl. heeft een Algemeen overleg plaatsgevonden in de Tweede Kamer over het onderwijs aan leerlingen van de Berkenschutse in Heeze. Aanleiding voor dit overleg was het grote aantal brieven dat de Vaste kamercommissie OCW heeft ontvangen van verontruste ouders. Het betreft ouders van artistieke leerlingen die hun kind onderwijs willen laten volgen op de Berkenschutse. Ouders zijn in onzekerheid over de vraag of hun kind geplaatst kan worden door het aantal aanmeldingen veel groter is dan het aantal leerlingen dat kan worden ingeschreven.

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

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

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

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

2. Hoe is de leerlingenpopulatie van cluster IV samengesteld?

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

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

bijvoorbeeld het aantal autisten per 10.000 jongeren in een REC-regio. Ook wordt een eventuele samenhang tussen bepaalde indicaties en de toekenning van residentiële plaatsen bij het onderzoek betrokken.

3. Past de indicatie PDD-NOS in de huidige indicatiecriteria?

Is de LCTI, op basis van het dossieronderzoek van mening dat de diagnose PDD-NOS als criterium voor het verkrijgen van een indicatie voor (v)so/ LGF voldoende is of dienen de criteria te worden aangepast?

Graag zouden wij de resultaten van het onderzoek uiterlijk op 15 juli a.s. ontvangen.

Ik verwacht u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Mocht u echter toch nog vragen hebben, dan kunt u deze stellen aan mevrouw Van der Elst (tel: 070 4124688) of de heer De Boer (tel: 070 4124681).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,



drs. J. Groos

(hoofd van de afdeling Zorg en Omgeving, directie Primair Onderwijs)

Bijlage B

Vermoedens betreffende de achtergronden van de groei van de deelname aan cluster 4

Aan het slot van hun bekende, in de jaren tachtig van de vorige eeuw gepubliceerde, studie over de groei van het speciaal onderwijs spreken Doornbos en Stevens van een ‘complex en ondoorzichtig vraagstuk’. Deze kwalificatie is thans (bijna twintig jaar later) nog steeds actueel. Dat geldt in elk geval voor de groei van de deelname aan cluster 4. In de discussie over de achtergronden en oorzaken van deze groei speelt een groot aantal, veelal speculatieve, ‘vermoedens’ een rol. De belangrijkste daarvan zijn (in min of meer willekeurige volgorde):

- a. *maatschappelijke verschuivingen* (zoals veranderingen in de samenstelling van de bevolking door de komst van een groot aantal migranten, wijzigingen in de rol van het gezin, veranderende opvoedingspatronen e.d.) die gepaard gaan met toemend maatschappelijk ongewenst gedrag van kinderen en jeugdigen;
- b. *toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling* (de moderne mens doet sneller en vaker een beroep op de kennis en vaardigheden van gespecialiseerde professionals dan vroeger het geval was);
- c. *toename van de ‘diagnostische’ kennis* van leerkrachten (leerkrachten raken steeds beter geïnformeerd over de verschijningsvormen en achtergronden van leer- en gedragsproblemen; dit blijkt tot een toename van het aantal verwijzingen te leiden);
- d. *verschuivende opvattingen over de rol van cluster 4* bij de opvang van problematische leerlingen, waardoor de ZMOK-scholen niet langer als uitsluitend bedoeld voor leerlingen met (zeer ernstige) geëxternaliseerde gedragsproblemen worden gepercipieerd;
- e. *het drempelverlagend effect van de invoering van leerlinggebonden financiering* (ambulante begeleiding binnen het regulier onderwijs is minder ingrijpend dan het bezoeken van een aparte school die vooral bezocht wordt door kinderen met ernstige gedragsproblemen);
- f. *veranderingen in de bekostigingssystematiek* van het voormalige LOM- en MLK-onderwijs, waardoor het voor de WSNS-samenwerkingsverbanden aantrekkelijk is geworden leerlingen met gedragsproblemen naar cluster 4 te verwijzen;
- g. *toenemend strategisch gedrag* van scholen, hulpverleners en ouders, gericht op maximale benutting van de financiële mogelijkheden die de overheid biedt;
- h. *onvoldoende discriminerende indicatiecriteria* (waardoor meer leerlingen voor de zorg van cluster 4 in aanmerking zouden komen dan strikt noodzakelijk is);
- i. *toenemende selectiviteit van het schoolsysteem*, waardoor (zeker in het voortgezet onderwijs) steeds meer leerlingen uit de boot van het regulier onderwijs vallen;
- j. *verschuivingen in de wijze van beoordelen van scholen* (de kwaliteit van een school wordt steeds vaker gekoppeld aan het percentage geslaagden en/of het percentage zittenblijvers).

Deze opsomming van factoren, die in het vervolg van deze bijlage één voor één besproken worden, is niet volledig. Dat neemt niet weg dat zij een redelijk overzicht biedt van de belangrijkste thema’s die de laatste tijd in de discussie over de groei van de deelname aan cluster 4 aan de orde komen.

Eén van de cruciale knelpunten in de discussie over de groei van het speciaal onderwijs is het speculatieve karakter van de gepresenteerde vermoedens. Empirische toet-

sing van deze vermoedens is veelal niet mogelijk. Dit 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 onoverkomelijke probleem dat over de oude situatie niet of nauwelijks bruikbare gegevens beschikbaar zijn. Dit belemmert een vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie. Eén van de weinige middelen om dit probleem op te lossen is het gebruik van vragenlijsten waarmee ervaren velddeskundigen wordt gevraagd verschillen tussen 'vroeger' en 'nu' aan te geven. Dergelijk onderzoek vergt echter meer tijd en menskracht dan voor de in deze notitie beschreven terreinverkenning beschikbaar was.

Het werk van de LCTI kan er op termijn toe bijdragen dat vergelijking van leerlingkenmerken en redenen van aanmelding in verschillende perioden mogelijk wordt. Dit is op dit moment helaas nog niet het geval. De LCTI beschikt op dit moment nog slechts over databestanden van drie schooljaren: 2002/2003, 2003/2004 en 2004/2005. Vergelijking van deze drie bestanden is een hachelijke zaak. In 2002/2003 ging het nog slechts om een 'proefjaar': de feitelijke beslissing over de toelating tot het speciaal onderwijs lag nog steeds in handen van de Commissies van Onderzoek van de betrokken scholen voor speciaal onderwijs. Inschakeling van de Commissies voor de Indicietelling en/of de LCTI was facultatief: slechts een deel van de aanmeldingsgegevens is naar de LCTI gezonden. Daarbij is het ook nog de vraag in hoeverre deze gegevens representatief zijn voor het totaal aantal aanmeldingen. Dit maakt een zinvolle vergelijking van de gegevens van 2002/2003 met die van de twee daarop volgende schooljaren tot een riskante onderneming. Vergelijking van 2003/2004 met 2004/2005 is in beginsel wel mogelijk, maar vereist wel enkele kanttekeningen:

- a. in de eerste maanden van het schooljaar 2003/2004 hebben de Cvi's opvallend weinig aanmeldingen ontvangen (een aantal scholen had haar leerlingen op de valreep nog via de oude regeling toegelaten);
- b. in de tweede helft van 2003/2004 zijn de criteria gewijzigd (dit kan de zuiverheid van een eventuele vergelijking vertroebelen);
- c. nog niet alle gegevens over het schooljaar 2004/2005 zijn naar de LCTI gezonden (daardoor zijn de gegevens van 2004/2005 nog niet compleet).

Dit alles neemt niet weg dat de databestanden van de LCTI, zoals uit de in deze notitie verzamelde informatie blijkt, nu al een bijdrage kunnen leveren aan de analyse van de groei van de deelname aan cluster 4.

a. Maatschappelijke verschuivingen. In een groot aantal beschouwingen over de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs in het algemeen en die van cluster 4 in het bijzonder wordt verwezen naar de rol van maatschappelijke veranderingen bij de groei van het aantal kinderen met ernstige gedragsproblemen. Daarbij komen tal van aspecten aan de orde: veranderingen in het gezinsleven, verschuivingen in de manier van opvoeden, vervaging van normen en waarden, de komst van een groot aantal migranten die moeite hebben met het vinden van een plaats in de Nederlandse samenleving enz. Het lastige van deze invalshoek bij het verklaren van de groei van het speciaal onderwijs (en van de behoefte aan jeugdzorg) is de onmogelijkheid van empirische toetsing van de geponeerde opvattingen. Vrijwel iedereen is ervan overtuigd dat maatschappelijke verschuivingen een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van gedragsproblemen bij kinderen en jeugdigen, maar niemand is in staat het oorzakelijk verband tussen de genoemde maatschappelijke verschijnselen en de toename van de deelname aan cluster 4 bloot te leggen.

b Toenemende vraag naar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling. De moderne mens doet steeds eerder en steeds vaker een beroep op de kennis en vaardigheden van gespecialiseerde professionals. Dat geldt niet alleen voor medische problemen. Het geldt voor vrijwel alle levensterreinen die door de 'markt van welzijn en geluk' worden bestreken. Het is ook van toepassing op school- en opvoedingsproblemen: scholen en ouders zoeken steeds vaker hun heil bij orthopedagogen, psychologen, kinderpsychiaters enz. Deze voorzien kinderen van 'diagnostische labels' die vroeger niet of slechts in beperkte kring bekend waren: syndroom van Asperger, PDD-NOS, ADHD, non-verbal learning disorder enz. Bij deze (zeer) specifieke labels past een aanpak waarvan men meent dat het regulier onderwijs deze niet (in ieder geval niet zonder specialistische ondersteuning) kan bieden. Dit effent de weg naar het speciaal onderwijs waarvan verwacht wordt dat het deze specifieke aanpak wel in huis heeft. Daardoor worden meer kinderen naar cluster 4 verwezen dan vroeger het geval was. Ook deze verklaring is helaas niet of nauwelijks bewijsbaar.

c. Toename van de 'diagnostische' kennis van leerkrachten. De toenemende belangstelling voor kinderen met school- en leerproblemen heeft er toe geleid dat de doorsnee-leerkracht veel meer kennis heeft over de verschijningsvormen en achtergronden van leer- en gedragsproblemen dan vroeger het geval was. Daarbij richt de belangstelling zich vooral op problematische kind- en gezinskenmerken: de rol van het onderwijs en de leerkracht hierin blijft veelal buiten schot. Deze 'verhoogde gevoeligheid' voor problematische kind- en gezinskenmerken wil er nogal eens toe leiden dat de leerkracht steeds minder perspectieven ziet om een leerling met problemen binnen het regulier onderwijs te helpen, waardoor de kans op verwijzing naar het speciaal onderwijs toeneemt. Dit verschijnsel werd reeds in de jaren tachtig van de vorige eeuw gesignaleerd. De indruk bestaat dat dit onbedoelde effect van de toenemende diagnostische belangstelling van leerkrachten de laatste jaren eerder groter dan kleiner is geworden.

d. Verschuivende opvattingen over de rol van cluster 4. De drie schoolsoorten die samen cluster 4 vormen hebben elk hun eigen geschiedenis en de daarbij behorende populatie. De ZMOK-scholen (de scholen met verreweg de meeste leerlingen) werden gedurende lange tijd vrijwel uitsluitend bezocht door kinderen met ernstige (geëxternaliseerde) gedragsproblemen.

Er waren wel leerlingen met geïnternaliseerde gedragsproblemen (de zgn. 'stille ZMOK-kers'), maar deze vormden op de meeste ZMOK-scholen een uiterst kleine minderheid. Dat hield niet alleen verband met wijd verspreide misvattingen over de doelgroep van het ZMOK-onderwijs, maar ook met de opstelling van ouders en hulpverleners van kinderen met geïnternaliseerde problemen. Een groot deel van hen achtte het 'harde' klimaat van de ZMOK-school niet geschikt voor deze toch al kwetsbare kinderen. De populatie van de PI-scholen, de tweede schoolsoort van cluster 4, is vanaf het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw vooral gekenmerkt door een grote mate van heterogeniteit. PI-scholen vervulden in sommige gevallen de functie van vangnet voor kinderen die elders in het speciaal onderwijs niet terecht konden. De derde schoolsoort van cluster 4, de scholen voor langdurig (psychiatrisch) zieke kinderen, werd in eerste instantie vooral bezocht door kinderen die (semi)residentiële zorg van een kinderpsychiatrische kliniek ontvingen. Daarnaast heeft de populatie van een deel van de scholen voor somatisch zieke kinderen in de loop van de tijd een forse verandering ondergaan: van kinderen met overwegend somatische problemen naar kinderen met overwegend psychosociale problemen. Min of meer synchroon met de

invoering van de leerlinggebonden financiering heeft bij ouders en hulpverleners een verandering plaatsgevonden in de perceptie van de ZMOK-scholen. Dit mede op grond van het feit dat men zich voor ambulante begeleiding van normaal begaafde kinderen met pervasieve ontwikkelingsstoornissen en verwante gedragsproblemen tot cluster 4 dient te richten. Daarbij komt men eerder bij ZMOK-scholen terecht, die een betere regionale spreiding hebben, dan bij PI- of LZK-scholen. Daardoor krijgt een deel van de ZMOK-scholen met een nieuwe populatie van doen: kinderen die zonder hun problemen te externaliseren met een vorm van ontwikkelingspsychopathologie kampen. Een niet onbelangrijk deel van deze kinderen werd in het verleden niet bij het speciaal onderwijs aangemeld. Deze uitbreiding van de populatie van het ZMOK-onderwijs lijkt één van de oorzaken van de groei van de deelname aan cluster 4. Ook hier speelt echter het probleem dat harde bewijslast niet of nauwelijks valt te leveren.

e. Drempelverlagend effect van de invoering van leerlinggebonden financiering. Het is een bekend en alleszins begrijpelijk verschijnsel dat de meeste ouders veel moeite hebben met de plaatsing van hun kinderen op een school voor speciaal onderwijs. Dat geldt in versterkte mate voor de ZMOK-scholen, die, zoals hierboven reeds is opgemerkt, lange tijd vooral werden bezocht door leerlingen die door hun wangedrag binnen het regulier onderwijs niet te handhaven waren. Dit leidde er toe dat een aantal ouders nooit gebruik heeft willen maken van de expertise van deze scholen. Deze expertise was immers alleen beschikbaar voor kinderen die op een aparte school voor speciaal onderwijs werden geplaatst. Met de invoering van de leerlinggebonden financiering is deze expertise ook beschikbaar voor kinderen van wie de ouders geen plaatsing op een aparte school willen. Het ligt voor de hand dat dit een drempelverlagend effect heeft, waardoor vaker een beroep op cluster 4 wordt gedaan dan in het verleden het geval was.

f. Veranderingen in de bekostigingssystematiek van het voormalige LOM- en MLK-onderwijs. Met de omzetting van het LOM- en MLK-onderwijs in speciaal basisonderwijs heeft de financiering van deze vorm van extra onderwijszorg een ingrijpende verandering ondergaan. Tot halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw gold een systeem van ‘open-eind-financiering’: de overheid subsidieerde elke leerling die op een school voor LOM- of MLK-onderwijs werd geplaatst: hoe meer leerlingen hoe groter de bijdrage van de overheid. Deze open-eind-financiering is in de tweede helft van de jaren negentig afgeschaft: de in WSNS-samenwerkingsverbanden georganiseerde basisscholen krijgen een budget waarmee 2 % van de leerlingen in het verzorgingsgebied van een WSNS-samenwerkingsverband een school voor speciaal basisonderwijs kunnen bezoeken. WSNS-samenwerkingsverbanden die meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs willen verwijzen dienen dit zelf te betalen uit het zorgbudget van het regulier onderwijs. Deze verandering in de bekostigingssystematiek lijkt één van de redenen waarom de groei van het speciaal basisonderwijs in de loop van de jaren negentig tot stilstand is gebracht. Daarbij is het wel opvallend dat de stilstand van de groei van het speciaal basisonderwijs gepaard gaat met een sterke groei van het speciaal onderwijs. Dat geldt voor alle clusters, ook voor de deelname aan cluster 4. Dit samengaan van de daling van de deelname aan het speciaal basisonderwijs met de groei van het speciaal onderwijs wordt wel het ‘weglekeffect’ genoemd. Hoewel de causaliteit van de relatie tussen deze twee ontwikkelingen niet onomstreden is, heeft het er toch alle schijn van dat de verandering in de bekostiging van het speciaal basisonderwijs de groei van de deelname aan cluster 4 heeft beïnvloed. WSNS-samenwerkingsverbanden die ‘lastige’ leerlingen op een school voor speciaal

basisonderwijs plaatsen moeten hiervoor niet alleen een bijzondere inspanning leveren, maar moeten ook nog de rekening betalen. Samenwerkingsverbanden die hun 'lastige' leerlingen naar cluster 4 verwijzen kunnen de lasten en de kosten bij anderen leggen. Dit maakt het weinig attractief om kinderen met gedragsproblemen op scholen voor speciaal basisonderwijs te plaatsen.

g. Toenemend strategisch gedrag van scholen, hulpverleners en ouders. De wijze waarop op dit moment extra onderwijszorg wordt gefinancierd blijkt scholen, hulpverleners en ouders nog meer keuzemogelijkheden te bieden dan bij de vaststelling van dit bekostigingssysteem werd bedoeld. Daarbij gaat het om keuzes die vooral bepaald worden door financiële motieven: welke keuze is (vanuit financieel perspectief) het voordeligst? Dat betreft:

- het aanvragen van leerlinggebonden financiering in gevallen waarbij verwijzing naar het speciaal onderwijs in het verleden niet werd overwogen;
- het (reeds besproken) 'doorschuiven' van leerlingen van het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs;
- het 'doorschuiven' van leerlingen van het leerwegondersteunend onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs en
- het aanvragen van leerlinggebonden financiering als alternatief voor de financiële ondersteuning die het leerwegondersteunend onderwijs biedt;
- het aanvragen van leerlinggebonden financiering als aanvulling op het budget dat in het kader van het praktijkonderwijs of het leerwegondersteunend onderwijs ter beschikking wordt gesteld.

Dit strategisch gedrag zal bij cluster 4 vaker aan de orde komen dan bij bijvoorbeeld het onderwijs voor dove kinderen. Bij dit alles gaat het om een verschijnsel waarvan het bewijs van het bestaan niet of nauwelijks te leveren valt. Gesprekken met directeurs van scholen en andere onderwijsmanagers bevatten echter regelmatig signalen waaruit blijkt dat financiële motieven (mede) een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde vorm van extra onderwijszorg. Deze signalen illustreren dat de vigerende bekostigingssystematiek tot 'calculerend' gedrag kan verleiden.

h. Onvoldoende discriminerende indicatiecriteria. Sommige critici van het in 2003 van kracht geworden indicatiestellingproces zijn van mening dat de huidige criteria onvoldoende discrimineren. Deze critici zijn van mening dat er binnen het regulier onderwijs nog grote groepen leerlingen zijn die bij strikte toepassing van de criteria ook voor de zorg van cluster 4 in aanmerking zouden komen. Op grond daarvan zijn enkelen van hen dan ook van mening dat de deelname aan cluster 4 de komende jaren eerder zal toenemen dan afnemen. Deze critici vergeten vaak dat de criteria niet alleen betrekking hebben op de aanwezigheid van ontwikkelingspathologie, maar ook op belemmering van de onderwijsparticipatie en op de mogelijkheden van extra zorg via de reguliere middelen van de reguliere zorgstructuur (zie ook bijlage C). Desalniettemin lijkt nader onderzoek van dit vermoeden de moeite waard.

i. Toenemende selectiviteit van het schoolsysteem. Een aantal deelnemers aan de discussie over de groei van de deelname aan cluster 4 is van opvatting dat deze groei mede beïnvloed wordt door de toenemende selectiviteit van het schoolsysteem. 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 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. Ook hier gaat het om een opvatting waarvan het bewijs niet te leveren valt.

j. Verschuivingen in de wijze van beoordelen van scholen. Het hedendaagse streven naar maximale openheid heeft er toe geleid dat de ‘prestaties’ van scholen voor ouders, journalisten en andere geïnteresseerden (via Internet) onbeperkt toegankelijk zijn.

Daarbij wordt het begrip ‘prestatie’ veelal versimpeld door overzichtelijke cijfers over meetbare zaken als het percentage geslaagden en het percentage zittenblijvers. Scholen krijgen daardoor steeds meer belang bij een hoog percentage geslaagden en een laag percentage zittenblijvers. Dat maakt het weinig attractief zwakke en lastige leerlingen zo lang mogelijk binnen het regulier onderwijs te handhaven. Ook hier geldt echter weer het probleem dat de juistheid van deze opvatting niet te bewijzen valt.

Bijlage C

De diagnose PDD-NOS als indicatiecriterium voor cluster 4

Introductie

Historisch gezien is autisme van een scherp gedefinieerde stoornis uitgegroeid tot een breed spectrum waarin het kernsyndroom, de autistische stoornis, DSM IV 299.00, omringd wordt door aanverwante stoornissen. Deze ontwikkeling is zowel klinisch als wetenschappelijk bepaald. Vanuit wetenschappelijk oogpunt worden scherp afgebakende stoornissen beoogd (splitterview) om artefacten in het onderzoek te vermijden, terwijl de klinische praktijk een bredere groep voor ogen heeft. Leo Kanner beschreef in 1943/1944 het vroeginfantiel autisme als een aparte stoornis. De zoektocht naar een eigen entiteit leidde tot scherpe criteria. Vanuit de klinische praktijk werd hiertegen geageerd daar teveel kinderen tussen wal en schip vielen. Teveel vergelijkbare stoornissen voldeden niet aan de gestelde criteria terwijl wel een vergelijkbare interventie nodig bleek. Dit resulteerde in een groep ‘aan autisme verwante contactstoornissen’, voorheen ook wel autistiform gedrag genoemd, die op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot aparte classificaties hebben geleid.

Op dit moment kent de DSM IV-TR (APA, 2000) vijf autisme gerelateerde classificaties die onder de noemer ‘pervasive ontwikkelingsstoornissen’ vallen, in de klinische praktijk tegenwoordig autismespectrumstoornissen genoemd. Deze vijf classificaties zijn:

- a. autistische stoornis (299.00 DSM IV-TR) die naar het klassieke autisme (het Kannersyndroom) verwijst;
- b. Aspergersyndroom (DSMIV-TR 299.80);
- c. PDD-NOS (Pervasive Developmental Disorder Not Otherwise Specified)(DSM IV-TR 299.80);
- d. desintegratieve stoornis van de kinderleeftijd (DSM IV-TR 299.10) en
- e. Rett-syndroom (DSM IV-TR 299.80).

Van deze vijf classificaties wordt de *autistische stoornis* als kernsyndroom beschouwd. Het *Aspergersyndroom* is vernoemd naar de Weense kinderarts Asperger die deze stoornis voor het eerst in 1944 beschreef. De *PDD-NOS* is een verlegenheidsclassificatie die weliswaar naar het kernsyndroom verwijst, maar slechts voldoet aan twee van de drie kerncriteria. De validiteit van het Aspergersyndroom en de PDD-NOS is zwak, hetgeen zich al uit in de grote verschillen in prevalentiecijfers. Beide stoornissen liggen in een soort grijs gebied waarbij in bepaalde gevallen de afgrenzing naar het normale enerzijds en naar de autistische stoornis anderzijds moeilijk te maken is. De *desintegratieve stoornis van de kinderleeftijd* en het *Rettsyndroom* zijn stoornissen die zich pas openbaren na een normaal ontwikkelingsverloop van respectievelijk 2-5 jaar en 9-18 maanden. Het Rettsyndroom is de enige classificatie die in het merendeel van de gevallen organisch identificeerbaar is (MECP2), terwijl de andere vier classificaties alleen nog maar op gedragsniveau onderkend kunnen worden. De laatste twee genoemde stoornissen gaan altijd gepaard met een verstandelijke beperking. Bij de autistische stoornis is er bij 75% ook sprake van een verstandelijke beperking. Het Aspergersyndroom gaat nooit samen met een verstandelijke beperking. De prevalentiecijfers voor het samengaan van PDD-NOS met een verstandelijke beperking zijn niet bekend in verband met de geringe validiteit van PDD-NOS.

Prevalentiecijfers

Het aantal pervasieve ontwikkelingsstoornissen lijkt enorm toe te nemen. Het speciale onderwijs dreigt overspoeld te worden door kinderen met een PDD. Ook het aantal kinderen met een PDD dat geen onderwijs geniet maar door gedragsproblematiek of wachtlijstproblematiek thuis zit schijnt erg groot te zijn, al ontbreken vooralsnog betrouwbare getallen. Van de vijf classificaties die onder de PDD-sectie vallen zijn wel prevalentiecijfers bekend al variëren die sterk. In 2003 publiceerde Fombonne de resultaten van een meta-analyse op basis van 21 studies die na 1987 zijn verschenen. De autistische stoornis werd tot 1987 altijd op 4 op de 10.000 geschat. Fombonne komt op basis van zijn meta-analyse tot 10 op de 10.000. PDD-NOS komt in zijn onderzoek op 15 op 10.000, terwijl de studies variëren van 8-25 op de 10.000 personen. In deze analyse zijn geen Nederlandse onderzoeken meegenomen, gezien die er ook niet zijn. Naar schatting ligt het prevalentiecijfer hier veel hoger omdat Nederland het enige land is waar PDD-NOS recht op financiering geeft (in de vorm van leergebonden financiering en/of een persoonsgebonden budget). In België gebeurt dat bijvoorbeeld niet. In de studie van Fombonne komt de prevalentie van het Aspergersyndroom op 2.5 op 10.000 te liggen, hetgeen sterk afwijkt van de studies van Gillberg en Wing die van 55 op de 10.000 spreken. Dit illustreert hoe zwak de validiteit van PDD-NOS en het Aspergersyndroom is. Het Rettsyndroom komt bij 1 op de 10.000 personen voor; de desintegratieve stoornis van de kinderleeftijd naar schatting bij 1 op de 100.000 personen. Kinderen met het Rettsyndroom genieten zelden onderwijs; zij verblijven veelal op KDC's. Kinderen met de desintegratieve stoornis kunnen zowel een KDC als een cluster-3 school bezoeken.

De groei in PDD-leerlingen wordt niet zozeer verklaard door een toename van de stoornis zelf maar door een verbeterde diagnostiek en een uitbreiding van aanverwante stoornissen, met name het Aspergersyndroom en PDD-NOS. Voor beide stoornissen zijn de criteria echter niet helder genoeg. Het aantal kinderen met het Aspergersyndroom gediagnosticeerd in Nederland is onbekend. Het aantal PDD-NOS-leerlingen en Asperger-leerlingen neemt drastisch toe en dat lijkt voor een deel te worden verklaard door de financiële rechten die deze diagnose verschaft. Er zijn zelfs ouders die om de classificatie vragen (ook als het niet zo blijkt te zijn) terwille van een SO-indicatie. Het is derhalve van essentieel belang om bij de indicatiestelling voor met name cluster 4 niet alleen op de stoornis af te gaan. Criteria op het vlak van de bemoeienis van de jeugdzorg, de belemmering van de onderwijsparticipatie en de ontoreikendheid van de reguliere zorg dienen even zwaar mee te tellen.

Speciaal onderwijs, regulier onderwijs met rugzak of regulier onderwijs zonder rugzak?

Kinderen met een pervasieve ontwikkelingsstoornis vindt men zowel binnen het regulier onderwijs als binnen het speciaal onderwijs. Binnen het regulier onderwijs zijn er kinderen met en zonder rugzak. Niet elk kind met een pervasieve ontwikkelingsstoornis heeft een rugzak nodig. Het betreft hier kinderen met de autistische stoornis en een (boven-) normale intelligentie, met het Aspergersyndroom of met PDD-NOS en een (boven-) normale intelligentie zonder dat sprake is van belemmering van de onderwijsparticipatie. Anderen redden het op het reguliere onderwijs met een rugzak. Dit is voor het merendeel niet weggelegd.

Kinderen met de autistische stoornis kunnen op alle vier de clusters geplaatst worden. De keuze van het cluster is afhankelijk van de aard van de bijkomende problemen en/of de uitingvorm van de stoornis. Kinderen met autisme in combinatie met visusproblemen, auditieve tekorten, spraak/taalproblemen of een verstandelijke beperking of gedragsproblemen kunnen in respectievelijk cluster 1, 2, 3 of 4 worden geplaatst. Gezien de aan autisme gerelateerde taalproblemen kan een leerling met de autistische stoornis of het Aspergersyndroom in bepaalde gevallen geïndiceerd worden voor cluster 2. De taalproblematiek kleurt het autistische beeld dan zo sterk in dat de leerling op de expertise van cluster 2 is aangewezen.

Er zijn regio's waar cluster 4 wordt geconfronteerd met een groot aantal aanmeldingen van PDD-kinderen, hetgeen in een aantal gevallen tot lange wachtlijsten heeft geleid. De Tweede Kamer heeft hierover haar zorg uitgesproken. Daarbij is ook aandacht gevraagd voor de grote aantallen kinderen die geen onderwijs volgen. Bij deze groep zitten echter ook kinderen die een KDC bezoeken. Daarnaast zijn er leerlingen die niet alle dagen maar slechts parttime onderwijs kunnen volgen, omdat zij nog onvoldoende in staat zijn hele dagen op school te zitten, of omdat hun gedrag van dien aard is dat de school dit niet alle dagen aankan. Dit vraagt om nuancering van de in discussies genoemde aantallen. Er zitten ook leerlingen thuis omdat ouders het niet met het SO-advies eens zijn. Zij willen hun kind op het reguliere onderwijs met rugzak, terwijl het regulier onderwijs dat niet wil omdat zij het kind niet de juiste hulp kan bieden.

Conclusie

De pervasieve ontwikkelingsstoornis op zich is niet zonder meer een indicatie voor het speciaal onderwijs. Hoewel de meeste kinderen met een pervasieve ontwikkelingsstoornis wel op speciaal onderwijs zijn aangewezen is grondige diagnostiek een voorwaarde. Daarnaast moet ook het effect van bemoeienis van de jeugdzorg en de belemmering van de onderwijsparticipatie bij de indicatiestelling betrokken worden. Dit geldt voor alle classificaties en zeker ook bij PDD-NOS. De LCTI wil PDD-NOS als criterium niet verwijderen. Bij verwijdering van deze stoornis zal het gebruik van de beredeneerde afwijking toenemen, terwijl het veelal om terechte indicaties gaat. Zorgvuldige diagnostiek moet tot correcte indicaties kunnen leiden.

Colofon

Auteurs: E.E.M. de Greef en C.M. van Rijswijk, met medewerking van

I.A. van Berckelaer-Onnes

Ontwerp: JBenA raster grafisch ontwerp, Delft

Druk: The Printer, Den Haag

Uitgave: November 2005

ISBN: 90-8522-018-1

Bijlage 2: Tekst bij thema 2

Werkconferentie

Project “Groei van gedragsmoeilijke leerlingen in primair en voortgezet onderwijs”

Conferentie 2: Zorgplicht en de positie van ouders en scholen/schoolbesturen

11 mei 2006 – Rotterdam

Inleider: Theo Mardulier – Adjunct van de directeur-projectleider – Departement Onderwijs Vlaamse Gemeenschap

INLEIDING

Deze nota is bedoeld als achtergrondinformatie voor de werkconferentie op 11 mei 2006 over de groei van gedragsmoeilijke leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland. Op de tweede werkconferentie staat “Zorgplicht en de positie van ouders en scholen/schoolbesturen” als één van de thema’s geprogrammeerd. Er werd gevraagd dit thema in te leiden uitgaande van de aanpak en de ervaringen in Vlaanderen.

Om een beeld te geven hoe in Vlaanderen wordt omgegaan met zorgplicht en wat de positie is van ouders en schoolbesturen, gaan we ruimer dan de strikte problematiek van gedragsmoeilijke leerlingen. In deze nota geven we een overzicht van de belangrijkste legistische bepalingen over het recht op vrije schoolkeuze van ouders en de rechten van schoolbesturen om een gericht toelatingsbeleid te voeren. We baseren ons voor deze beschrijving niet alleen op reeds bestaande regelgeving maar staan ook stil bij nieuwe ontwikkelingen in Vlaanderen in verband met “Leerzorg”. Hierbij merken we op dat het leerzorgconcept nog in volle ontwikkeling is en geenszins al een definitief karakter heeft.

Meer informatie over het gelijke onderwijskansenbeleid en leezorg kan gevonden worden op: <http://www.ond.vlaanderen.be/gok/>

BASISREGELGEVING: DE GRONDWET

De grondwet garandeert de vrijheid van onderwijs.

Voor schoolbesturen betekent dit dat zij de vrijheid hebben om onderwijs te organiseren op basis van pedagogische, filosofische of levensbeschouwelijke gronden.

Voor ouders betekent vrijheid van onderwijs dat ze de keuze hebben om voor hun kind het onderwijs zelf aan te bieden of te organiseren (huisonderwijs) of hun kind onderwijs te laten volgen in een onderwijsinstelling. Zij zijn ook vrij die school te kiezen die beantwoordt aan hun levensbeschouwelijke, filoso-

fische en/of pedagogische opvattingen. Het betekent ook dat ouders de eindverantwoordelijkheid hebben in de keuze voor een school voor gewoon (regulier) of buitengewoon (speciaal) onderwijs, rekening houdend met geldende toelatingsvoorwaarden.

HET DECREET VAN 28 JUNI 2002 BETREFFENDE GELIJKE ONDERWIJSKANSEN-I

Het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I heeft het recht op inschrijving ten aanzien van de **individuele** school van keuze verankerd.

In verband met de rechten van ouders en schoolbesturen heeft dit decreet een kader vastgelegd in verband met de wijze waarop ouders hun recht op inschrijving in de school van keuze kunnen uitoefenen en hoe schoolbesturen met deze vragen van individuele ouders en leerlingen kunnen/moeten omgaan. Het decreet heeft ook een systeem van rechtsbescherming uitgetekend die rechten en plichten van ouders en schoolbesturen "bewaakt". Belangrijk om te vermelden is dat deze regeling dezelfde is voor het officieel en het vrij onderwijs. Voor het GOK-decreet waren scholen van het officieel onderwijs gehouden elke leerling in te schrijven, vrije scholen konden onder bepaalde omstandigheden leerlingen weigeren.

Waar in de eerste discussieteksten werd uitgegaan van een absoluut inschrijvingsrecht voor ouders en een absolute aanvaardingsplicht voor scholen is na overleg gebleken dat een (gulden?) middenweg diende genomen te worden.

De regelgeving is sterk gelijklopend voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Waar er verschillen zijn worden ze aangegeven.

Hoewel dit decreet zich toespitst op de problematiek van allochtone en autochtone kansarme leerlingen, zijn de principes in verband met inschrijving op alle leerlingen van toepassing ook op leerlingen met een beperking.

Hoever reikt het inschrijvingsrecht van ouders en de aanvaardingsplicht van scholen?

Vooraf merken we op dat de regeling werd ingevoerd op 1 september 2002 en in 2005 werd bijgesteld. Uit tussentijdse evaluaties werd vastgesteld dat de zwakkere doelgroepen niet in dezelfde mate gebruik maakten van het versterkte recht op inschrijving. De wijzigingen in 2005 hadden tot doel de positie van de zwakkere onderwijsvrager te versterken en de onderwijsaanbieders meer mogelijkheden te geven om daar op een adequate en realistische manier op in te spelen. Daar waar relevant voor het debat geven we de wijzigingen uitdrukkelijk aan.

Uitgangsprincipes

- Een belangrijk uitgangsprincipe is dat wanneer ouders akkoord gaan met het pedagogisch project van de school waar ze een inschrijving vragen en het schoolreglement onderschrijven ze hun kind kunnen inschrijven¹⁴. Het schoolbestuur mag niet zelf een inschatting maken of de ouders of de leerling al dan niet aan het project en het reglement van de school zal kunnen voldoen¹⁵. Ze mag evenmin ouders, die uitdrukkelijk hun instemming betuigen met het pedagogische project, op een wachtlijst plaatsen.
- Het decreet bepaalt wanneer inschrijvingen voor een welbepaald schooljaar ten vroegste kunnen aanvangen, nl. ten vroegste op de eerste schooldag van september van het voorafgaande schooljaar. Voordien waren populaire scholen soms al jaren vooraf volzet en werd gewerkt met wachtlijsten zodat kansarmere groepen geen kans hadden zich nog in te schrijven.
- Het decreet legt vast dat behoudens definitieve uitsluiting, een inschrijving van een leerling in een school of een vestigingsplaats geldt voor de duur van de hele schoolloopbaan van die leerling¹⁶. Dit principe biedt ouders zekerheid.
- Scholen moeten een inschrijvingsregister bijhouden waarin ze de gerealiseerde inschrijvingen en de geweigerde inschrijvingen chronologisch noteren. Dit laat toe het inschrijvingsverloop te verantwoorden en maakt het inschrijvingsbeleid transparant.

Vorrangsregelingen

In de oorspronkelijke regeling van het inschrijvingsrecht werd gewerkt met doorverwijzing op basis van het criterium “de thuistaal van de leerling is niet het Nederlands”. Wanneer het aandeel van deze leerlingen in een school te groot werd in verhouding tot het gemiddelde aandeel over alle scholen in een bepaalde regio dan kon deze school gebruik maken van het recht om de leerling door te verwijzen naar een andere school. Deze procedure werd ingevoerd om multiculturele scholen te beschermen voor een steeds verdergaande concentratie. Uit de evaluatie is gebleken dat dit principe door scholen niet werd toegepast.

¹⁴ Er dient hierbij wel rekening gehouden te worden met het aanbod van de school (in het secundair onderwijs biedt niet elke school alle studiegebieden en –richtingen aan, het inschrijvingsrecht kan de school daartoe niet verplichten). Het pedagogisch project en het schoolreglement respecteren de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen betreffende de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder: de gelijke behandeling van de leerlingen in de school, het handhaven van discipline op een aanvaardbare manier, het recht op onderwijs dat respect ontwikkelt voor de culturele en nationale waarden van het kind zelf en van anderen .

¹⁵ Zo mag de school vooraf geen inschatting maken of de ouders of de leerlingen zich wel zullen gedragen naar de pedagogische of levensbeschouwelijke principes waarop het opvoedingsproject van de school gebaseerd is.

¹⁶ Hierop zijn specifieke afwijkingen mogelijk, mits ze vastgelegd worden in het schoolreglement.

Daarom werd ervoor geopteerd om te gaan werken met voorrangregels. Schoolbesturen krijgen daarvoor instrumenten in handen voor het voeren van een actief rekruterings- en inschrijvingsbeleid naar kansarme doelgroepen. Door de zwakkere onderwijsvrager voorrang te geven, wordt hij sterker gemaakt. In de periode van voorrang bij inschrijving staan ze niet in concurrentie met niet-kansarme doelgroepen.

Belangrijk om op te merken is dat de Raad van State, die in de procedure van totstandkoming van nieuwe regelgeving een advies uitbrengt, volgende bemerking formuleerde over het voorzien in voorrangregelingen:

“Deze verschillende mogelijkheden die de schoolbesturen of inrichtende machten geboden worden om voorrang te verlenen aan bepaalde leerlingen, zijn te kwalificeren als maatregelen van “corrigerende ongelijkheid”. In verband met dergelijke maatregelen moet eraan worden herinnerd dat het Arbitragehof de voorwaarden heeft bepaald die aanwezig dienen te zijn opdat zulke maatregelen conform het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet opgenomen beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie zouden zijn. Het Hof overwoog dienaangaande het volgende: Weliswaar kan worden aanvaard dat in bepaalde omstandigheden ongelijkheden niet onbestaanbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, indien zij er juist toe strekken een bestaande ongelijkheid te verhelpen. Toch moeten dergelijke corrigerende ongelijkheden, om bestaanbaar te zijn met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, slechts in die gevallen worden toegepast waarin een kennelijke ongelijkheid blijkt, moet het verdwijnen van die ongelijkheid door de wetgever als een te bevorderen doelstelling worden aangewezen, moeten de maatregelen van tijdelijke aard zijn en verdwijnen wanneer het door de wetgever beoogde doel eenmaal is bereikt, en moeten zij niet onnodig andermans rechten beperken. Het komt de hoven en rechtbanken, de Raad van State en het Arbitragehof toe, al naar het geval, dergelijke maatregelen aan de voormelde voorwaarden te toetsen”.

Volgende voorrangscategorieën werden bepaald:

- voorrang bij inschrijving voor broers en zussen (of “kinderen van eenzelfde leefeenheid”)¹⁷. Scholen zijn verplicht deze voorrang te geven. Het zorgt ervoor dat ouders niet geconfronteerd worden met de situatie dat ze hun kinderen van eenzelfde onderwijsniveau in verschillende scholen moeten laten schoollopen.

- voorrang voor GOK-leerlingen¹⁸ (alleen in het basisonderwijs en de eerste twee jaren van het secundair onderwijs). Deze is optioneel. Het schoolbestuur bepaalt het percentage waaraan voorrang gege-

¹⁷ Kinderen van eenzelfde leefeenheid zijn: effectieve broers en zussen (hebben 2 gemeenschappelijke ouders) al dan niet wonend op hetzelfde adres, halfbroers en halfzussen (hebben één gemeenschappelijke ouder) al dan niet wonend op hetzelfde adres of kinderen die onder hetzelfde dak wonen maar geen gemeenschappelijke ouder(s) hebben.

¹⁸ De GOK-indicatoren zijn:

- de ouders behoren tot de trekkende bevolking;

- de moeder is niet in het bezit van een diploma secundair onderwijs of van een daarmee gelijkwaardig studiebewijs;

ven wordt, de periode waarbinnen het recht geldt en het niveau binnen de school waarop de voorrang van toepassing is¹⁹.

- Voorrang voor niet-GOK leerlingen: aangezien de sociale, culturele en etnische diversiteit in scholen een meerwaarde is, worden er een voorrang voor niet-GOKleerlingen voorzien om scholen met veel of uitsluitend GOKleerlingen toe te laten die diversiteit te bewaren of te bewerkstellingen.

Weigeringsgronden

- Leerlingen die niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoen voor het onderwijsniveau en het leerjaar waarin hij/zij zich wil inschrijven **moeten** geweigerd worden²⁰.
- Een schoolbestuur kan elke bijkomende inschrijving **weigeren** wanneer **omwille van materiële omstandigheden** de bijkomende inschrijving voor gevolg heeft dat de vooropgestelde maximumcapaciteit overschreden is²¹. Het gaat om fysiekmateriële omstandigheden die niet toelaten om nog meer leerlingen in te schrijven en niet om pedagogisch-didactische redenen die, omwille van het grotere pedagogische comfort, het werken in kleinere groepen kan verantwoorden.
- Een schoolbestuur kan de inschrijving weigeren in de school waar een leerling het vorige of het daaraan voorafgaande schooljaar definitief uitgesloten werd. Dit komt erop neer dat er zowel voor de school als voor de leerling een "afkoelingsperiode" geldt.
- Sommige scholen van het gewoon secundair onderwijs kunnen een bijkomende weigeringsgrond invoeren en gedurende het schooljaar de inschrijving van een leerling, die omwille van een definitieve uitsluiting van school verandert weigeren. De weigering kan enkel volgens criteria die vooraf afgesproken zijn binnen het lokaal overlegplatform. Als beoordelingsgrond voor de belasting van de school moet er minstens rekening worden gehouden met: het aantal GOKleerlingen, het aantal elders uitgesloten instromende leerlingen na de start van het schooljaar

- de leerling wordt tijdelijk of permanent buiten het eigen gezinsverband opgenomen;

- het gezin leeft van een vervangingsinkomen;

- de thuistaal is niet het Nederlands: d.w.z. dat de taal die gebruikt wordt voor de gangbare communicatie in het gezin niet het Nederlands is.

¹⁹ Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat er een specifieke voorrangsregeling voor leerlingen met thuistaal Nederlands

²⁰ Een kind van 2 jaar kan zich nog niet inschrijven, een 16-jarige kan zich niet inschrijven in een lagere school, een leerling heeft niet het studiebewijs gehaald dat toegang geeft tot een hoger leerjaar in het secundair onderwijs....

²¹ Voor een beperkt aantal categorieën van leerlingen worden hierop afwijkingen voorzien (bv. Anderstalige nieuwkomers, kinderen geplaatst door een jeugdmagistraat...).

en het aantal begeleidingsdossiers problematische afwezigheden in de school. Wanneer het LOP geen consensus bereikt over de principes en de procedures en bijgevolg geen criteria kan afspreken en vastleggen dan kan geen enkele school binnen dit betreffende LOP een definitief uitgesloten leerling weigeren. Bij deze weigeringen zal het lokaal overlegplatform automatisch een bemiddelingstaak opnemen en kan in sommige omstandigheden een beoordeling door de Commissie inzake Leerlingenrechten van toepassing zijn (zie verder)

- Weigering van leerlingen met **specifieke onderwijsbehoeften**. Het decreet stelt dat het versterkte recht op inschrijving in een gewone school en vestigingsplaats van keuze evenzeer geldt voor leerlingen die blijkens een inschrijvingsverslag georiënteerd werden naar een type van buitengewoon onderwijs (kinderen met ernstige leerstoornissen -type 8- uitgezonderd). Maar omdat de draagkracht van gewone scholen verschillend is en in sommige gevallen ontoereikend om een afdoend antwoord te bieden op de noden van de leerling wordt in een mogelijkheid voorzien om leerlingen met een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs, type 8 uitgezonderd, te weigeren. Het schoolbestuur moet aantonen dat de draagkracht van de school onvoldoende is om tegemoet te komen aan de specifieke noden van de leerling betreffende onderwijs, therapie en verzorging. De weigeringen gebeuren steeds op grond van afweging van individuele dossiers.

Wanneer de ouders zich in de school aanbieden om hun kind in te schrijven en ze gaan akkoord met het pedagogisch project en het schoolreglement dan wordt de leerling ingeschreven onder de opschortende voorwaarde van het aantonen van onvoldoende draagkracht. Het schoolbestuur moet in de verantwoording ten minste rekening houden met volgende elementen:

- de verwachtingen die de ouders hebben ten aanzien van hun kind en wat ze van de school verwachten met betrekking tot het onderwijsleerproces voor hun kind;
- de concrete ondersteuningsnoden van de leerling op het vlak van de leergebieden, het sociaal functioneren, de communicatie, mobiliteit, ...
- het regulier aanwezige draagvlak in de school op het gebied van zorg. Het schoolteam is verantwoordelijk om de mogelijkheden te concretiseren waarover ze beschikt om tegemoet te komen aan de noden van de betreffende leerling.
- de ondersteunende maatregelen zowel binnen als buiten het onderwijs die aanwezig zijn of gevonden kunnen worden om de draagkracht van het schoolteam te versterken;
- het intensief betrekken van de ouders bij de verschillende fasen van het overleg- en beslissingsproces.

Motiveringsplicht

Een schoolbestuur dat een leerling weigert, moet dit binnen een termijn van 4 kalenderdagen motiveren en bij aangetekend schrijven of tegen afgiftebewijs meedelen aan de ouders van de leerling en aan de voorzitter van het lokaal overlegplatform (zie verder). Als de ouders erom vragen geeft het schoolbestuur ze een mondelinge toelichting bij de beslissing en bij de motivatie.

De rechtsbescherming van de leerling

De lokale overlegplatforms

Het decreet voorziet in de oprichting van lokale overlegplatforms (LOP) voor het basisonderwijs en voor het secundair onderwijs. Deelname aan en samenwerking binnen een LOP is een financierings- of subsidiëeringsvoorwaarde voor scholen en centra voor leerlingenbegeleiding (= schoolbegeleidingsdienst).

Het werkingsgebied van een lokaal overlegplatform is de gemeente of het grondgebied van verschillende aangrenzende gemeenten.

Een lokaal overlegplatform bestaat uit vertegenwoordigers van alle belangrijke actoren die in de gemeente of regio bij het onderwijs betrokken zijn: directies en schoolbesturen, vakorganisaties, ouderverenigingen, leerlingenraden (secundair onderwijs), lokale socio-economische en/of -culturele partners, organisaties van etnisch-culturele minderheden, verenigingen waar armen het woord nemen, de integratiesector, onthaalbureaus, schoolopbouwwerk, het lokaal bestuur.

Een lokaal overlegplatform heeft een aantal opdrachten, de belangrijkste zijn:

1° Het opmaken van een omgevingsanalyse betreffende ongelijke onderwijskansen binnen het werkingsgebied. Het doel van die analyse is om op basis van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens de ongelijke kansenproblematiek in het werkingsgebied zowel met betrekking tot het onderwijs alsook ruimer in kaart te brengen. De deelnemers van het lokaal overleg leveren daartoe de noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve gegevens.

2° Het maken van afspraken op het gebied van het nastreven van de doelstellingen van het gelijke onderwijskansenbeleid, zijnde het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen, het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en het bevorderen van sociale cohesie.

3° Het maken van afspraken betreffende de opvang, het aanbod en de toeleiding van leerlingen naar het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.

4° Het maken van afspraken over de uitoefening van de bemiddelingsbevoegdheid;

Bij weigering op basis van draagkracht voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften start het LOP onmiddellijk een bemiddeling om zo snel mogelijk een oplossing te vinden voor de geweigerde leerling.

Bij weigering op basis van de andere redenen start het LOP alleen een bemiddeling wanneer de ouders er uitdrukkelijk om verzoeken.

5° Het maken van afspraken over de toepassing van de voorrangsregels en het hanteren van gezamenlijke inschrijvingsperiodes, inzonderheid afspraken over het effectief voorzien van een voorrangrecht voor leerlingen die beantwoorden aan één van de gelijke kansenindicatoren.

De commissie inzake leerlingenrechten

Om het inschrijvingsrecht reëel te maken en te bewaken dat weigeringen gerechtvaardigd zijn, voorziet het decreet in een rechtsbescherming voor de leerlingen en hun ouders.

In eerste instantie zal de rechtsbescherming zoveel mogelijk door de lokale overlegplatforms worden opgenomen via hun bemiddelingsopdracht.

Voor klachten inzake weigering, al of niet na bemiddeling in het LOP, zal de Commissie inzake Leerlingenrechten een oordeel uitspreken en desgevallend een voorstel van sanctie doen aan de Vlaamse regering.

De Commissie inzake Leerlingenrechten is opgericht bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en bestaat uit een voorzitter, 6 leden en een secretaris. De voorzitter van de commissie is een jurist. Van de leden zijn 2 personen vertrouwd met de onderwijsregelgeving en het onderwijsveld. Twee personen hebben een bijzondere kennis of verdienste op het vlak van de kinderrechtenbescherming en 2 personen zijn vertrouwd met het grondwettelijk en administratief recht. Deze samenstelling waarborgt dat alle dossiers vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden en dat een gefundeerd oordeel uitgesproken wordt.

De Commissie oordeelt over klachten inzake weigering en adviseert inzake het recht op inschrijving. Tegen een uitspraak van de Commissie is geen beroep mogelijk bij de Vlaamse Regering.

De behandeling van weigeringen door de commissie gebeurt op klacht van elke belanghebbende (vb. een ouder, een grootouder, een leerling, een CLB-medewerker, ...) die binnen de 30 kalenderdagen na

de vaststelling van de betwiste feiten schriftelijk moet ingediend zijn. De commissie gaat na of de motivatie die gegeven wordt al dan niet afdoende is.

Oordeelt de commissie dat de weigering voldoende gemotiveerd is, dan wordt de geweigerde leerling bij het zoeken naar een andere school bijgestaan door het LOP.

Oordeelt de commissie dat de weigering niet of onvoldoende gemotiveerd is, behoudt de leerling het recht op inschrijving in de school van keuze en kan de commissie de Vlaamse regering adviseren een deel van de werkingsmiddelen in te houden of terug te vorderen en wordt de leerling bij het zoeken naar een school bijgestaan door het LOP.

NIEUWE DENKPISTES: LEERZORG²²

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming publiceerde op 19 december 2005 een discussienota over Leerzorg in het onderwijs.

Hierin wordt een referentiekader uitgetekend waarin de leezorg aan jongeren met specifieke onderwijsbehoeften in gewone scholen en in scholen voor buitengewoon onderwijs een plaats krijgt. Het gaat in essentie over een nieuwe organisatiestructuur waarin naar een betere afstemming wordt gezocht tussen de mogelijkheden (en beperkingen) van de jongere en het onderwijsaanbod.

Het leezorgkader vertrekt vanuit twee invalshoeken: leezorgniveaus en clusters van specifieke onderwijsbehoeften.

De leezorgniveaus verwijzen naar kenmerken van het onderwijsaanbod, de clusters naar de beperkingen/problemen van de betrokken jongeren.

Door de combinatie van beide invalshoeken ontstaat een leezorgmatrix (zie bijlage 1).

Uitgaande van deze matrix werd een voorstel geformuleerd over de wijze waarop ouders van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften hun recht op inschrijving in de school van keuze kunnen laten gelden en in welke mate scholen draagkracht kunnen inroepen, m.a.w. in welke omstandigheden moeten ze hun zorgplicht niet opnemen. Dit voorstel is bijgevoegd in bijlage 2.

²² Het leezorgdossier is momenteel voorwerp van een grondige bespreking met de belangrijkste geledingen uit het onderwijs. Wat hier gepresenteerd wordt is niet definitief.

Als we meer in detail kijken naar de voorstellen voor leerlingen binnen cluster 4 (leerlingen met problemen in sociale interactie: jongeren met ernstige gedrags- en/of emotionele problemen en leerlingen met autismespectrumstoornissen) dan ligt het volgende voorstel voor:

- Leerlingen met een inschaling op zorgniveau I en zorgniveau II hebben een recht op inschrijving in een gewone basisschool en in een gewone secundaire school. Deze scholen kunnen geen draagkracht inroepen om een leerling uit deze zorgniveaus niet in te schrijven. Deze leerlingen volgen het gemeenschappelijk curriculum en worden volgens de gewone regels gecertificeerd (ook tussentijds). Er kan bijgevolg geen discussie zijn over het niet kunnen ingeschreven worden of ingeschreven kunnen blijven bij een inschaling op zorgniveau I of II.
- Leerlingen met een inschaling in zorgniveau III behouden een principieel recht op inschrijving in de gewone school van hun keuze. Op dit zorgniveau worden de ondersteunende maatregelen versterkt omdat aan deze leerlingen de omkadering buitengewoon onderwijs wordt toegekend, ook als gekozen wordt voor een inschrijving in een gewone school. De marge om onvoldoende draagkracht in te roepen wordt daardoor kleiner, maar wellicht moet toch nog een ruimte behouden blijven om onvoldoende draagkracht te kunnen inroepen.

Deze leerlingen worden door een schoolbestuur of inrichtende macht van een school voor gewoon basisonderwijs of gewoon secundair onderwijs ingeschreven, onder de ontbindende voorwaarde van de vaststelling van onvoldoende draagkracht binnen de school om tegemoet te komen aan de noden van deze leerlingen.

Onvoldoende draagkracht willen we in de toekomst voor het basisonderwijs koppelen aan kwantitatieve criteria. Dit criterium heeft betrekking op het reeds aanwezig aandeel van leerlingen van zorgniveau I en II en van leerlingen van zorgniveau III binnen de schoolpopulatie. De scholengemeenschap bepaalt voor haar scholen wat dit aandeel is. Wordt het kwantitatieve criterium door een individuele school niet bereikt dan kan de leerling inschrijven.

Voor de eerste graad van het secundair onderwijs willen we nog een kwalitatief criterium toevoegen. Dit criterium heeft betrekking op onvoldoende participatiemogelijkheden binnen de context van een gewone school en te beperkte mogelijkheden voor optimale persoonlijke en sociale ontwikkeling, rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen van de leerling. Voor de doorstroming in de tweede en derde graad is een bijkomend kwalitatief criterium noodzakelijk dat betrekking heeft op de ontoereikende mogelijkheden binnen de context van de gewone secundaire school om een optimale integratie in een arbeids- en leefomgeving te

realiseren. Deze arbeids- en leefomgeving kan zowel een reguliere als een beschermde omgeving betreffen.

Wanneer een leerling in de loop van zijn schoolloopbaan overgaat naar zorgniveau III blijft hij zijn inschrijving in de gewone school behouden, zeker in het geval van het basisonderwijs en de eerste graad van het secundair onderwijs. Als een ingeschreven leerling ingeschreven kan blijven en draagkracht kan niet ingeroepen worden, dan creëren we duidelijkheid voor ouders, leerlingen en scholen. Het betekent dat er een teamengagement is en dat het niet van elke individuele leerkracht afhankelijk is of een kind in de school kan blijven.

Voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs kan het opportuun zijn om in het belang van de leerling de zinvolheid van het traject in functie van een optimale integratie in een reguliere of beschermde leef- en arbeidsomgeving te heroverwegen bij de overgang naar zorgniveau III.

De uitsluitingsmogelijkheden op basis van tucht, welke kunnen voorkomen bij de leerlingenpopulatie binnen cluster 4, blijven bestaan. Het is duidelijk dat een inschaling op ZN III cluster 4 “op zich” geen reden kan zijn om een leerling uit te sluiten.

Indien de gewone school die de ouders kiezen draagkracht inroept op basis van de hierboven geformuleerde criteria, om een leerling van zorgniveau III niet in te schrijven, dan moet binnen de scholengemeenschap of binnen een vrijwillig samenwerkingsverband van scholen gezocht worden naar een andere gewone school waarbinnen wel een zinvol traject kan aangeboden worden. Binnen elke scholengemeenschap of samenwerkingsverband wordt op dit gebied een beleid ontwikkeld. In afwachting van het vinden van een aanvaardbaar alternatief behoudt de jongere een inschrijving onder ontbindende voorwaarde in de school die draagkracht inroept. De scholengemeenschap of het samenwerkingsverband heeft dus de verplichting om een zorgaanbod te organiseren.

- Wanneer scholen voor buitengewoon onderwijs zich richten tot cluster 4, dan houdt dit in dat ze alle doelgroepen binnen die cluster kunnen toelaten. Leerlingen met een inschaling voor de betreffende cluster kunnen dus ingeschreven worden.

We willen voorzien in een in de tijd begrensde overgangsfase om scholen toe te laten de nodige expertiseontwikkeling te realiseren om een passend aanbod uit te bouwen voor deze bredere doelgroep.

Wanneer regionaal het gewenste aanbod niet op een redelijke afstand in een andere school georganiseerd wordt, dan krijgen de betreffende leerlingen een inschrijvingsrecht in de school van keuze.

Binnen een bepaalde geografische omschrijving moet er een behoeftedekkend aanbod aanwezig zijn.

- Scholen voor buitengewoon onderwijs moeten zich ook profileren in de opvang van leerlingen op zorgniveau IV. Alle leerlingen die binnen de cluster vallen hebben een recht op inschrijving in de school.

We vertrekken van het principe dat elke school voor buitengewoon onderwijs zorgniveau III én zorgniveau IV kan aanbieden, tenzij het gewenste aanbod niet op een redelijke afstand in een andere school georganiseerd wordt. Dan geldt er weer een inschrijvingsrecht in de school van keuze.

Inschrijving van leerlingen zorgniveau IV in gewone scholen is theoretisch mogelijk maar zal enkel voorkomen bij zeer gemotiveerde schoolteams. Anders kan deze vraag tot inschrijving geweigerd worden op basis van onvoldoende draagkracht.

Bijlage 3: Tekst bij thema 3

Rotterdam 5 oktober 2005
terdam

Symposium Met zorg bereikt!

40 jaar PI Rot-

Wied Ruijsenaars [gedeelte van de tekst zoals uitgesproken]

Speciaal Onderwijs: meer dan een goed klimaat!

In het navolgende ga ik in op twee zorgen die ik heb ten aanzien van het Speciaal Onderwijs. De eerste heeft te maken met het beleidsmatig ontkennen van de complexiteit van de problemen die zeker in het Speciaal Onderwijs aan de orde van de dag zijn. Deze ontkenning gepaard gaat met verkeerde financiële uitgangspunten. De tweede zorg is het in mijn ogen te goedgelovige vertrouwen in een hulpverlening die start vanuit het accepteren van verschillen en teveel heil verwacht van differentiatie en een adaptieve aanpak op zich.

Ik zei dat het Speciaal Onderwijs een ingewikkeld veld is. Het beleid draagt daar z'n steentje aan bij. De groei van het Speciaal Onderwijs leidde zo'n 20 jaar geleden tot stevige discussies over kostenbeheersing. Twee grote beleidsinitiatieven hadden als doel om het aantal verwijzingen naar speciale voorzieningen terug te dringen en minder geld uit te geven, al is op latere momenten ook wel geprobeerd om de kostenbeheersing uit te leggen als: een streven naar integratie, inclusie, vraaggestuurd werken, acceptatie van individuele verschillen of keuzevrijheid van ouders. Heel mooi natuurlijk, maar dat waren aanvankelijk niet de sturende politieke motieven.

Waren deze initiatieven (Weer Samen Naar School en het Rugzakbeleid) succesvol? Voor wat betreft een afname van het absolute aantal deelnemers aan het Speciaal Onderwijs in elk geval niet. Dit groeide van 1999 t/m 2004 nog met ruim 12.000 tot 55.743 leerlingen, vooral toe te schrijven aan een toename in de clusters III en IV. Hoe valt dit te verklaren en wat is de reactie van het beleid? Een voorbeeld uit een hele andere sector laat zien hoe zo iets werkt.

Op 1 januari 2006 treedt een nieuw zorgstelsel in werking en kunnen we massaal overstappen naar de meest aantrekkelijke zorgverzekeraar. Het Centraal Planbureau, aldus De Volkskrant van 30 september, voorspelt echter dat de omvang van deze vorm van partnerruil zal tegenvallen, waardoor de vrije marktwerking in gevaar komt. Volgens het Centraal Planbureau is het (ik citeer) 'van belang dat de overstapbereidheid toeneemt' (einde citaat). Oftewel: het ligt aan ons! Er is nieuw beleid, de uitwerking valt (wellicht) tegen en de verklaring ligt bij de weerbarstige ander.

Ik keer terug naar het te grote aantal verwijzingen van kinderen met problemen. Hún overstapbereidheid lijkt juist maar toe te blijven nemen. Als verklaringen daarvoor wordt in beleidskringen wel gesproken over het 'weglekken' vanuit het Speciaal Basisonderwijs naar het Speciaal Onderwijs, over de te beperkte bereidheid tot differentiatie en over het strategisch gedrag van scholen. Het ligt ook hier dus kennelijk niet aan het beleid, maar aan de weerbarstige ander.

Op 30 september zijn de nieuwe hoofdlijnen van de beleidsplannen van het Ministerie van OC&W openbaar gemaakt, waarin het wettelijke onderscheid tussen reguliere scholen en scholen voor Speciaal Onderwijs per 2010 wordt opgeheven en waarin gepleit wordt voor flexibele 'zorgarrangementen' binnen alle scholen. Scholen zullen

worden afgerekend op de mate waarin ze erin slagen hun zorgplicht te vervullen. Regionale steunpunten bieden de ouders hulp bij het behartigen van hun belangen en het houden van overzicht. Er gaat de komende vijf jaar veel veranderen, maar, zo wordt in de plannen toegelicht, het mag in elk geval geen extra geld kosten. Mijn standpunt is dat de achterliggende gedachte fout is. Je moet niet starten vanuit een reductie van de kosten, maar vanuit de wetenschap dat juist véél meer geld nodig is voor een tijdige en intensieve aanpak van ernstige problemen.

Maar vertonen scholen dan geen strategisch gedrag? Natuurlijk wel. Ze zullen wel moeten. En ik zie vooralsnog in de nieuwe plannen geen redenen dat daarin verandering zal optreden. Integendeel. In een zeer recent onderzoek naar de herverdeling van de 'rugzakgelden' in het basisonderwijs blijkt dat scholen op zeer verschillende manieren omgaan met de binnenkomende budgetten (Marijn Snoek studeerde er op 28 september in Groningen op af bij collega Sip Jan Pijl). Zo wordt aan eenzelfde leerling op de ene school vijf keer meer uitgegeven dan op een andere school. Hoe doen scholen dat? Ze hevelen eenvoudigweg intern de ontvangen budgetten over en geven meer uit aan de een dan aan de ander. Waarom doen scholen dat? De reden lijkt duidelijk. Een leerling met 'alleen maar' een beperking vraagt minder aandacht dan een leerling met een beperking én bijvoorbeeld bijkomende gedragsproblemen. Beiden komen met dezelfde rugzak naar school, maar eenmaal binnen wordt deze vervangen door respectievelijk 'n polstasje en een plunjezak. Strategischer kan het nauwelijks. De echte reden is natuurlijk dat ernstige problemen gewoon veel expertise en tijd (dus: geld) kosten.

In de nieuwe plannen wordt overigens, zoals ook nu al gebeurt, voor de 'lichte' problemen (met name worden dyslexie en 'lichte' gedragsproblemen genoemd!) een ravenant uiterst bescheiden (en niet meer traceerbaar) bedrag aan de scholen toegekend, afhankelijk van de grootte van de school. Mijn voorspelling is dat de groepen met zogenaamd lichte problemen naar hun zorg kunnen fluiten als dezelfde scholen álle typen zorgarrangementen gaan verzorgen. Ik neem dat de scholen niet kwalijk, zolang beleidsmatig wordt ontkend dat voor complexe problemen veel meer expertise en middelen nodig zijn dan momenteel beschikbaar zijn. Het verdunnen van de gelden over zorgarrangementen maakt het alleen maar erger. Veel kinderen met problemen hebben niet de pech van één probleem, maar ze hebben er doorgaans meer.

Onlangs analyseerden we een aantal dossiers van leerlingen in het Speciaal Onderwijs, toegelaten op basis van de gebruikelijke criteria. Ik haal er slechts één 'gemiddelde' voorbeeldleerling uit. Naast de beperking die aanleiding was tot plaatsing heeft dit negenjarige kind een IQ van 75, heeft hij na een ongeval bijna een jaar onderwijs gemist, is er sprake van opvallende emotionele problemen, zijn z'n ouders na een langdurig huwelijksconflict gescheiden en is er een vermoeden van mishandeling. Zijn dossier is allerm minst een uitzondering. Voor elke school die voor dit kind een zorgarrangement gaat samenstellen zal er meer geld nodig zijn dan alleen zijn beperking doet vermoeden. Als dat er niet is, is strategisch boekhouden de enige oplossing.

Strategisch gedrag van scholen is in mijn optiek dus geen oorzaak van tegenvallend beleid, maar het is er een gevolg van. Dit blijft zo, zolang beleidsmakers uitgaan van administratief te berekenen kosten per diagnostisch type op basis van schijnbaar duidelijke criteria. Op dit moment, bijvoorbeeld, worden niet alleen slechthorende leerlingen en kinderen met ernstige spraak-/taalproblemen toegelaten tot scholen in Cluster II, maar

expliciet ook leerlingen met een stoornis in het autisme spectrum. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn. Echter, slechthorende leerlingen en kinderen met ernstige spraak-/taalproblemen hebben behoefte aan een speels taalaanbod, dat gekenmerkt wordt door expressie, variatie in contexten, ondersteund door gebaar en een levendige mimiek. Leerlingen met een stoornis in het autisme spectrum jaag je op die manier door het lint.

Het administratief bij elkaar brengen van diagnostische groepen levert voor de leerkracht een geheel op dat meer is dan de som der delen. Helaas geldt dit niet voor de bekostiging. Die blijft gebaseerd op een vorm van eenvoudig optellen. Twee onverenigbare problemen bij elkaar kosten rekenkundig net zoveel als twee afzonderlijke problemen.

Tot zover mijn eerste zorg. Mijn tweede zorg gaat over het ‘accepteren van verschillen’, een uitgangspunt dat dikwijls is bepleit bij de invoering van Weer Samen Naar School en de Leerling Gebonden Financiering.

Mensen verschillen van elkaar en we moeten - zo wordt ons voorgehouden - ophouden daar ingewikkelde zorgstructuren omheen te bouwen. Voor opvallende beperkingen is weliswaar extra geld in te zetten, maar belangrijker zou het zijn om de verschillen niet te ontkennen en om oplossingen te zoeken in adaptief onderwijs en differentiatie. Daarmee kan kennelijk meer recht worden gedaan aan de basisbehoeften van leerlingen aan autonomie, aan competentie en aan relatie. Kinderen moeten ‘veilig’ kunnen leren.

Ik zie inmiddels scholen voor Speciaal Onderwijs voor me die de drie basisbehoeften met zulke grote letters in het vaandel hebben geschreven, dat de aandacht voor individuele problemen hooguit in een bijsluitertje te vinden is. Ze dreigen te kopiëren wat in het reguliere basisonderwijs gebeurt en kiezen voor varianten die we kennen als probleemgestuurd leren, coöperatief leren, authentiek leren, competentiegericht leren, of zelfs als het ‘nieuwe leren’.

Zijn dat oplossingen voor leerlingen met ernstige problemen? Kunnen scholen door invoering van adaptief onderwijs de zorg bieden die nodig is? Mijn mening valt te raden: nee! Ik ga daarbij voor het gemak nog voorbij aan de kennelijke wetmatigheid dat het kiezen voor adaptief onderwijs leidt tot een daling van het gemiddelde niveau van de leerlingen (In Leiden studeerde Maartje van Helmond onlangs af op een scriptie bij collega Wim Van den Broeck waarin ze dit vaststelt). Adaptief onderwijs leidt tot gemiddeld lagere schooluitkomsten. Mij lijkt dat voor de inspectie een aardige puzzel. Mijn zorg ligt echter vooral op individueel niveau. Speciaal Onderwijs is meer dan een goed klimaat en is niet hetzelfde als het bieden van veilige instructie, het aansluiten bij de eigen beleving of het uitgaan van zinvolle contexten! Overzichten van gedegen wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van interventies bij kinderen met verschillende ernstige problemen laat telkens weer zien:

- dat individueel maatwerk het wint van groepsgericht werken;
- dat een goed plan voortbouwt op individugerichte diagnostiek;
- dat de sleutelwoorden zijn: intensieve en frequente hulp;
- dat hulpverlening (instructie) eenduidig, direct en probleemgericht moet zijn;
- dat samenwerking van alle betrokkenen een voorwaarde is (school, ouders, externe ondersteuners);
- en dat het geleerde in verschillende contexten tegelijk moet worden geleerd.

De vraag is natuurlijk of we daarvoor de expertise hebben en of het betaalbaar is. Er is expertise, maar die zal op een beperkt aantal plaatsen nog veel gericht verder moeten worden ontwikkeld. In mijn ogen hebben we meer aan een beperkt aantal goed gesubsidieerde en *hulpverlenende* topinstituten in het land, die gelden als een inspiratiebron voor hun achterland, dan aan verdunning en verwatering door overal een beetje geld naar toe te sturen. Misschien wordt het dan ook mogelijk om voor de leerlingen in Cluster III (in het bijzonder voor laagfunctionerende leerlingen met verstandelijke en meervoudige beperkingen) de didactische omgeving en middelen te ontwikkelen die ze hard nodig hebben. Ook op 28 september studeerde binnen de onderzoeksgroep van collega Carla Vlaskamp in Groningen twee studenten (Elsinga en Petitiaux) af op een onderzoek naar het moment en de wijze waarop kinderen met zeer ernstige verstandelijke beperkingen (Cluster 3) het beste kunnen worden aangesproken. Het blijkt dan te gaan om slechts korte momenten van (pakweg) 15 seconden waarop deze kinderen alert zijn. De beste manier om ze op die momenten te benaderen is niet auditief of visueel, maar tactiel. Het ontwikkelen van een geschikt curriculum is een vorm van monnikenwerk, commercieel op geen enkele manier aantrekkelijk en dus alleen haalbaar met veel overheidsgeld. Niet later, maar nu! Of het betaalbaar is, is een vraag van politieke wil. Met het kostenneutraal omgooien van het roer zal het niet lukken.

Ik heb twee zorgen uitgesproken:

- Door beleidsmatig de ernst en complexiteit van de problemen te ontkennen en financieel niet adequaat te investeren roep je strategisch gedrag op. Naar mijn mening wordt dat gedrag in de nabije toekomst nog sterker uitgelokt, afgaande op de recent gepresenteerde plannen.
- Als scholen voor Speciaal Onderwijs zich laten verleiden door algemene slogans rond acceptatie van verschillen, vlakt hun expertise voor wat betreft het gericht omgaan met ernstige problemen af.

Wat moet er minimaal gebeuren om deze zorgen weg te nemen? Ik noem enkele, mijns inziens belangrijke punten:

- Een extra (en dubbele) financiële investering in een aantal zeer gespecialiseerde scholen of topinstituten die - en dat is essentieel - *zelf actief zijn in de praktijk van de hulpverlening*, naast het in het algemeen uittrekken van meer geld voor het onderwijs aan kinderen met beperkingen en ernstige problemen.
- Een gerichte professionalisering van experts die binnen een beperkt aantal topinstituten gespecialiseerde hulpverleningsmethodieken ontwikkelen.
- Het vanuit het beleid extra geld vrijmaken voor het ontwikkelen van commercieel niet rendabele middelen en methodieken voor leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen.
- Een verplichte onderbouwing van het voorgaande door (onafhankelijk) wetenschappelijk onderzoek.

Er valt uiteraard meer over te zeggen, maar het idee van de topinstituten is niet vreemd voor iemand die vertrouwd is met de mogelijkheden van een Pedologisch Instituut. Het inmiddels gevormde consortium van PI's zou vanuit hun directe en ruime ervaring met de hulpverlening een voortrekkersrol kunnen spelen in ontwikkeling en onderzoek. De aanpak in Rotterdam mag daarvoor wat mij betreft maatgevend zijn. Beleidsmakers doen er daarom goed aan om niet alleen hun ogen, maar ook de beurs open te houden.

Bijlage 4: Tekst bij thema 4

Distribution of funds for special needs education

Felicity Fletcher-Campbell

National Foundation for Educational Research, UK

Sip Jan Pijl

University of Groningen, The Netherlands

Cor Meijer

European Agency for Development in Special Needs Education, Denmark

Alan Dyson

University of Newcastle-upon-Tyne, UK

Tom Parrish

Centre for Special Education Finance, American Institutes for Research, USA

Keywords

Education, Educational funding, USA

Abstract

The international literature on the inclusion of pupils with special educational needs has been wide-ranging, focusing mainly on curriculum and assessment, and social inclusion. The issue of funding has been mainly confined to discussions about the size of budget needed to support the resource needs of inclusion (e.g. the costs of additional teachers, support assistants or transport). Less attention has been given to the actual structure of the budget for special education. There has been greater interest in the strategic management of budgets and in the interaction of funding mechanisms at the national, local and institutional levels. This article discusses the effect of resourcing mechanisms for special education and draws on a study across Europe, and other studies based in The Netherlands, the USA and the UK. The strategic behaviours generated by different approaches are considered and the degree to which any particular strategy can influence the inclusion of pupils with special educational needs is assessed.

Introduction

Over the past couple of decades, the inclusion of pupils with special educational needs within mainstream schools has become a well established focus of attention in international studies, embracing practice in North America, Europe and, increasingly, developing countries world-wide. Legislation promoting "integration" appeared at more or less the same time in European countries – though what is known as *The Warnock Report* (DES, 1978) had an influence wider than shaping the statutory position in England and Wales – so that it was feasible for the European Commission to report on the situation throughout member countries in the mid-1980s (European Commission, 1986) and then again in 1991. Other major European-focused studies include those of Booth and Ainscow (1998), Chambers *et al.*, (2002), OECD (1999) and Pijl *et al.* (1997).

Commonly, the major interest has been in classroom practice, although increasing attention has been paid to systems and management structures which facilitate this practice, and to inclusive schools. Studies have often referred to financial resources but this has largely been by way of "what do the budgets purchase?". There has been less attention to the way in which the allocation and distribution of financial resources can have a significant impact on the implementation of inclusive practices. More recently, however, there has developed a greater interest in the relationship between education budgets and educational outputs, and this has included specific consideration of the resourcing of special education which is, by definition, dependent on the regular education system. In the UK, for example, the financing of special education was a major

issue within the changes within the governance of education following the Education Reform Act 1988, which promoted the greater autonomy of schools and diminished the traditional control of local education authorities (see, for example, Coopers & Lybrand Deloitte/NFER, 1992; CIPFA/Coopers & Lybrand, 1996). This gave rise to considerable debate within local education authorities as to the best way to distribute monies in order to achieve certain objectives (Fletcher-Campbell, 1993) and there was emerging evidence that, with more budget-holding agencies behaving strategically, the educational experiences of pupils with special educational needs could be very different according to patterns of resource distribution. Similar awareness was developing elsewhere (Parrish *et al.*, 1999; Meijer, 1999).

The earliest studies, in the mid-1980s, tended to look at discrete levels of funding – e.g. descriptions of national, local, institutional or even individual funding – rather than at the situation holistically. Most recently, awareness has grown that it is the interaction of these levels that needs scrutiny and critical questions have emerged. For example, if policy makers want to make a difference, what issues should they consider? Has one level greater power to facilitate or block inclusion than another level? Are policy makers at different levels aware of the way in which their policy and practice can act in harmony or be discordant with policy and practice at other levels? To what extent do policy makers have to be aware, and make provision for, the strategic behaviour of other agencies within the system? The present authors contend that an understanding of the power emanating from patterns of resourcing is vital to complement understanding of the way in which inclusion can be realised by means such as effective



The International Journal of
Educational Management
17/5 (2003) 220-233

© MCB UP Limited
[ISSN 0951-354X]
[DOI 10.1108/09513540310484940]

The Emerald Research Register for this journal is available at
<http://www.emeraldinsight.com/researchregister>



The current issue and full text archive of this journal is available at
<http://www.emeraldinsight.com/0951-354X.htm>

pedagogy, the measurement of outcomes and supportive management systems.

This article considers a range of perspectives on the distribution of funds for special education. First, Meijer presents a frame of reference, based on the literature and a trans-Europe study, within which patterns of resourcing can be considered. Pijl and Parrish then focus on governmental decision making in relation to funding special education, before Fletcher-Campbell considers decision making at the intermediate level of the local authority or municipality, and Dyson comments on distribution at the level of the institution, the point nearest to the pupil. All contributions are based on significant published research studies: space does not permit details of the methodology of these to be presented in this article but references to the full, published core studies are given in each case and we invite readers to explore these. The article as a whole does not attempt to reach conclusions about optimal patterns or methods of distribution: there is cogent evidence that the details of methods are context-specific and highly sensitive to environmental factors, be these to do with curriculum, socio-economic factors or macro- or micro-politics. Rather, it aims to suggest to readers some of the points which should have a place in decision-making procedures and some of the components which need to be present in a "package" of measures relating to funding if a particular outcome is desired.

The financing of special educational needs

Funding regulations give rise to a host of considerations. Funding systems affect the flexibility of schools to make special provisions, the necessity of formal identification procedures, the maintenance of a bureaucracy (statementing, pupil-bound budgets), questions of accountability and (budget) control, the position of parents and the need for decentralisation of decision-making processes. Each method of funding provision for special educational needs has different outcomes, judged differently by different actors. For example, funding based on lump-sum models tends to be more flexible and avoids bureaucratic procedures, while pupil-bound budgets empower parents, stimulate accountability and have the potential to result in equal access to appropriate education. The optimal outcome is a win-win situation but this is hard to achieve since budgets are usually

limited and the evidence suggests that funding systems will usually result in a degree of compromise between stakeholders. In the following section some of these compromises are explored.

Parameters in funding models

Every existing or newly developed funding model can be described in relation to a set of parameters relevant to education, health and care (Meijer *et al.*, 1995). They include: the means (time, money, materials, training facilities), the destination for the means (parents/pupils, schools, communities, regional institutions – and whether the destination is individual or group based), any restrictions on the use (or earmarking) of the means, group or individual-based funding, the conditions for funding (input, throughput or output) and the degrees of freedom with which expenditure can be made (advance or retrospective accounting).

Different combinations of these parameters result in very many possible funding models. Here, we shall have to confine ourselves to the most relevant parameters in the analysis of special education funding: destination locus (who gets the funds) and the conditions for funding. These are discussed in the next section.

Destination locus

Destination locus is critical to discussions about inclusion. In principle funds can be allocated in many different ways:

- to the clients of the educational system – the pupils and/or parents;
- to schools – special or mainstream (regular);
- to groups of schools or other regional institutions/units such as resources centres; and
- to municipalities, districts or provinces.

Conditions for funding

Three main categories of indicators are usually distinguished: input, throughput and output indicators (Meijer *et al.*, 1995):

- 1 Input funding is based on, for example, the determined need in each of the destination levels – for example, the number of children with special needs in a school, municipality or region. Inputs may also be defined in terms of referral rates, low achievement scores, number of disadvantaged children and so on. The key point is that the funding is based on (expressed or measured) needs (Ybema *et al.*, 1995).

- 2 Throughput funding is based on the functions or tasks that have to be undertaken or developed. Funding is not based on needs but on services in a school, a municipality or a region. Finances are allocated under the condition of the development and maintenance of certain services. In this model, schools, municipalities or regions are treated equally: funds are based on total enrolment or numbers in education, for example, or on other population indicators. Certain conditions in terms of output can be explicated, but the funding itself is not based on outputs (nor inputs). Also control and accountability can play an important role here, as in the other funding models.
- 3 Output funding allocates resources on the basis of the output: for example, the number of referred pupils (the lower, the more funds) or achievement scores (added-value: the higher, the more funds) or different aggregation levels. This model raises questions about the criteria for "effective outcomes": consensus is rare.

These three models introduce very different incentives. A need-based system favours effective systems for formulating needs; an output-based system generates behaviour towards achieving the desired results; and the throughput model reinforces neither inputs nor outputs but tries to generate services. The three models may have their own negative co-effects and unintended outcomes by way of strategic behaviour. For example, an output model may reinforce the referral to other parts of the system of pupils with expected low gains in achievement scores. Input funding on the basis of low achievements reinforces low achievement itself: more funds can than be expected. Throughput funding may reinforce inactivity and inertia: whatever is or is not done, funds will be available.

The different indicators may be combined. Throughput financing can be combined with output control, for example. Low outputs may then be used as a possible correction on the throughput budget for the subsequent period of time.

Subsequent sections of this article will use this framework at the different levels of decision making (national, regional or local/school) where important allocation decisions are made that are based on available information and existing funding principles. A study and evaluation of these principles may enhance our understanding

of desired or undesired arrangements for pupils with special educational needs.

Evolving special education finance policy in the USA

Special education in the USA is financed through a combination of federal, state and local funds. As such, a broad array of formula types and provisions are found. Using the typology described above, however, most US special education funding approaches fall in the categories of the input or throughput models. Also as noted above, input-driven models tend to encourage more inputs (which in the case of most US funding models is more special education students), as well as more special education services.

General education services tend to be similarly funded in the USA. However, increased attention is being placed on output-based finance provisions. Increasingly, schools and school districts are entitled to supplementary funding based on test score performance. These new general education funding provisions also create incentives for placing more students into special education because they may then be allowed testing modifications (e.g. an alternative version of the test), adaptations (e.g. more time), or an overall testing exemption. Thus, the stricter the accountability provisions and the higher the outcomes-based stakes for general education students, the greater the potential for an accompanying incentive to move these students into special education.

Input- and throughput-based special education funding policies and general education outcome-based provisions both create incentives for the placement of students in special education. Given this, it should be no surprise that rising special education enrolment and costs are the major issues facing special education finance policy in the USA today (see also Parrish, 2001). The major locus of the discussion around these issues has been the expressed need for an increased role for the federal government in this funding partnership. Initiatives are now seriously being considered to increase the federal funding role for special education four-fold, from approximately a 10 per cent to a 40 per cent share of support.

The fiscal policies associated with these alternative provisions interact with programme goals. For example, they can create fiscal incentives or disincentives for serving students with special education needs in more inclusive settings. The idea that appropriate instructional programmes

and related services cannot be provided without adequate financial support has long been acknowledged. As described above, however, it is becoming more widely recognised that the policies that underlie educational financing mechanisms may be as important in affecting programme provision as the amounts allocated. Even the simplest funding systems contain incentives and disincentives that may directly influence the orientation, quantities and types of services provided at the local level.

Unprecedented special education finance reform has occurred across the states and at the federal level over the past decade. Interviews with state representatives reveal that this high level of activity is at least partly the result of the fiscal disincentives in many state funding formulae for the kinds of programmatic reform that states are attempting to foster. States increasingly realise that programme policies, guidelines, training and supports have little impact on programme provision while appreciable fiscal disincentives to change practice remain in place. This is especially true in the current era of concern about the rising costs of special education. Decision makers are hard-pressed to pursue reform initiatives that will reduce the state and federal support they receive for special education. Furthermore, the policy message this sends from state and federal governments is clearly mixed. Local districts may be asked to do one thing, while they receive financial encouragement to do just the opposite.

For example, despite the push for greater inclusion, some states have public funding differentials favouring placements in separate classrooms or schools. These tend to be resource-based or pupil-weighted funding systems in which financial support varies based on the primary setting in which students receive services. These types of funding systems generally feature an array of primary service configurations, with state aid varying by type of placement.

In an attempt to align fiscal incentives with programme policy, New York recently proposed major modifications to its special education finance formula (see Parrish, 2000). A major target of this reform, which is still under consideration, was the additional revenue generated by students receiving special education programmes or services for 60 per cent or more of the school day in separate classrooms. It was argued that this higher support level provided a fiscal incentive to place children in more restrictive modes of service. Any attempt to refute this concern by the state was complicated by the fact that New York school

districts show higher levels of restrictive placements than their counterparts across the nation.

Although New York opted to retain its placement-based funding formula, it proposed to counter concerns of possible fiscal incentives for more restrictive placements by adding an even greater fiscal incentive for providing intensive services for students served within the general classroom. The new formula provides an additional 0.5 funding weight, beyond the base weight of 1.7, for:

... those students with disabilities who receive special education programs or services 60 per cent or more of the school day and are provided such services in the general education setting by qualified personnel.

As described by the State Director of Special Education:

... these changes have been made to promote the placement of students with disabilities in less restrictive settings and to comply with the requirements of the federal Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) (Gloeckler, 1999).

Additional funding for students served in integrated settings would make New York one of the first states, not only specifically to acknowledge mainstream special education placements in a weighted funding formula, but actually to provide fiscal incentives for such placements. Such provisions suggest that weighted funding formulae based on placement need not foster restrictive settings and, indeed, may provide a potent mechanism for encouraging relocation of special education students to general education classrooms. The cost of these alternative models of service in New York and the implications for proposed funding are the topic of a current study being conducted by the Centre for Special Education Finance (Parrish *et al.*, 2002a).

Inclusive education can be fostered within the context of any basic funding model. Whether this actually occurs, however, will depend on the specific implementation details, and will require a careful definition of the exact practices to be fostered under the proposed set of programme reforms. For example, is the policy goal limited to reducing the number of restrictive placements for special education students, or is there also a desire to foster inclusive education? Beyond this, is there a related policy goal to provide more integrated services across all categorical programmes at the school level? These policy objectives differ and will require somewhat differing fiscal policies. In shaping appropriate fiscal

policy, it is important to identify as precisely as possible the related programme reform objectives.

At the federal level, the major programme objective is to "fully fund special education". However, if allocating more funding to special education simply drives special education enrolments even higher, "full funding" for this population may be as elusive as ever. That is, it is important that the fiscal remedy be shaped to fit the policy goal. When special education is the only available source of funding for intervention services, the constant pressure on special education enrolments and costs is likely to continue. The more special education is seen as the programme with the money and the programme best able to provide special services for all children with any form of learning difficulty, the more special education enrolments are likely to rise.

In an attempt to counter these concerns, the federal government is moving from an input-based funding model, based on the count of special education students, to a throughput model based on total enrolment. This is considered a throughput model because school districts receive these federal funds regardless of the numbers of students served in special education or the levels of services they provide. In addition, to add more flexibility in the use of any substantial gain in federal funds, it is being proposed that a certain percentage of these new funds can be used for education programming outside of special education. Such provisions should serve as fiscal incentives to stem the growing special education enrolment. Whether there will actually be a substantial increase in federal funds, and whether the accompanying fiscal provisions will be effective in "fully funding" special education remains to be seen.

At the national level, a major study of current special education spending and resourcing has just been completed (Chambers *et al.*, 2002). In addition, two new state studies move beyond the measurement of what is being spent to the consideration of what should be spent on special education services. One study, just completed for the State of Wyoming under court order (Parrish *et al.*, 2002b) and another proposed for the State of New York (Chambers *et al.*, 2002) relies on professional judgement, prior research, the recommendations of professional organisations and current practice to determine "adequate" levels of special education resources for the state. As questions of what resource levels should be made available to all special education students are becoming increasingly raised

before US courts the question of "adequacy" in special education appears likely to become more predominant.

Redesigning special education funding in The Netherlands

Special education funding

The system for funding special education provision in The Netherlands has long largely been based on pupil numbers. The number of staff depended on the number of pupils on a school's roll on a particular date. It is obvious that admitting more pupils leads to an increase in staff. This funding system can be characterised as an input system with the special schools as destination locus for most of the funding.

In effect, this system for funding special education provided an incentive for admitting pupils to special education. It stimulated the segregation of special needs pupils and hindered the maintenance of special needs pupils in regular education (Pijl and Meijer, 1999). In 1997, up to 4.3 per cent of pupils between four and 11 were in segregated settings (Pijl, 1997). The growth of segregated special education became subject of much debate.

New policy plans

Developments towards integration in The Netherlands have been largely influenced by two policy papers published in 1990 and 1996 (Ministerie van Onderwijs and Wetenschappen, 1990). The first, *Together to School Again*, aimed to support the integration of pupils with learning difficulties (so-called LOM pupils) and mildly mentally disabled pupils (so-called MLK pupils) – the initiative is known as the WSNS policy in The Netherlands. As a result, all primary schools and special schools for pupils with learning difficulties and the mildly mentally disabled have been grouped into regional clusters over the last few years. Each cluster consists of one or more special schools working with, on average, 25 primary schools. This has resulted in a nation-wide network in which every special and mainstream school is attached to a cluster. Extra funding was available for this.

In June 1995, the Dutch parliament changed the regulations for funding special provisions. About half of the funding available for pupils eligible for schools for learning disabled and mildly mentally retarded has gradually been placed at the disposal of the regional clusters. School clusters may decide to maintain special

provision in special schools or to transfer parts of that provision to mainstream schools in one form or another. The key factor is that regular schools participate in the decision-making process concerning the structure of special education provision. Each of the school clusters is funded equally, based on the total enrolment in primary education.

This policy was first implemented in 1996 and the new funding structure is now fully operational, intended to stimulate integration, as it enables schools to take the services to the pupils instead of transferring pupils to the services. Funding special needs under the WSNS policy is best described as a mixture of the "old" input model to special schools and a throughput model with the school cluster as destination locus. The school cluster will generally use an input model to distribute funding from cluster level to the regular or special schools in the cluster.

In line with the WSNS policy secondary special education for learning disabled and mildly mentally retarded pupils has also changed. Special secondary education for those pupils is no longer part of separate special education legislation, but has become part of the Secondary Education Act of 1998. For pupils with special needs, a support structure has been developed to help ensure that as many pupils as possible complete their chosen programmes and obtain qualifications. Pupils not expected to obtain a certificate, even with considerable extra support, can attend the "practical training" programme. This form of education prepares pupils for low-skilled jobs in the labour market. A regional referral committee decides on eligibility of pupils for separate learning support or practical training. To decide on placement, the committee uses centrally developed criteria comprising of IQ ranges, degree of learning difficulty and/or social-emotional problems. The funding of special needs in secondary regular education is based on an input model with schools as destination locus.

A separate line of policy development has been developed for the education of pupils with sensory impairment, motor disabilities, mental disabilities, behavioural problems and/or any combination of these special needs (Ministerie van Onderwijs and Wetenschappen, 1996). Under the previous system, the majority of these pupils were only able to receive the services they needed after being admitted to a full-time special school. A policy paper outlined plans to stop financing places for such pupils within special primary and secondary special

schools in favour of linking the funding of special services to the pupil involved, regardless of the type of schooling (Pijl and Dyson, 1998).

The proposal was to change from supply-oriented financing to a system in which the means are forwarded to the person requiring the services: demand-oriented financing. The policy is known as the "back-pack" policy: pupils take the funding with them to the school of their choice. An important characteristic of demand-oriented financing is that parents have an important say in choosing a school for their child. Means would be made available only after a positive decision by a body of experts. If a pupil met the criteria for a pupil-bound budget, parents and pupil could choose a school and decide with the school on how to use the funding.

The eligibility criteria for a "back-pack" are largely based on existing practice in admitting pupils in special schools. Criteria for the visually impaired are a visual acuity: ≤ 0.3 or a visual field: $\leq 30^\circ$ and limited participation in education as a result of the visual impairment. For hearing impaired pupils a hearing loss $>80\text{dB}$ (or for hard of hearing pupils $35\text{--}80\text{dB}$) and limited participation in education are required. The decision to provide for extra funding for mentally impaired pupils will be largely based on IQ (<60), while for pupils with a physical disability and/or acute medical needs, medical data showing diagnosed disabilities/illness are needed. The criteria for pupils with behavioural/emotional difficulties require diagnosis in terms of:

- the categories of the DSM-IV;
- a description of the problems at school, at home and/or in the community; and
- a limited participation in education as a result of the behaviour problems.

Redesigning funding

For decades special needs provisions in The Netherlands were purely input-based with mainly special schools as destination locus. In the past years a number of changes have been developed and implemented. It comprises of changes in both the funding model and destination locus. In meeting special needs of pupils with learning difficulties and the mildly mentally disabled in elementary education about half of the funding is still based on input to special schools, the other half on throughput to regionally operating bodies (school clusters). For those in secondary education funding is distributed by an input model with schools as destination locus. The funding model for

special needs education for pupils with sensory, motor, and mental disabilities as well as/or behavioural problems will still be input-based, but the destination locus will shift from schools to pupils/parents.

It is obvious that input funding still is the main model in use in The Netherlands to fund special needs provisions. For the three pupil groups described above, it is respectively combined with throughput, combined with reorganising (parts of) secondary education and with changes in destination locus. General recommendations on funding systems supporting inclusion suggest using throughput to regional bodies (Meijer, 1999). Although all changes in the Dutch funding regulations are supposed to support meeting special needs in the mainstream, the Dutch approach is not in line with this recommendation. The Dutch system has several funding regulations for subgroups of pupils with special needs. The "new" funding structure for SEN provision seems a compromise between promising plans and existing practices and clearly lacks one overall rationale. The degree to which it supports inclusion remains to be seen.

The funding of special education at the level of the local education authority in England

This section considers funding for special educational needs at the local level in England. (It should be noted that, while the overall principles of resourcing are broadly the same throughout the UK, regional differences in policy and practice are increasing as the locus of decision making is distributed; thus the situation in England does not necessarily hold in Scotland, Wales or Northern Ireland.)

Base funding for schools

Ostensibly, opportunities for the "strategic behaviour" mentioned in the introduction are more readily available in England at the institutional level than at the local level. This is because local authorities (the area administrative bodies) are required by law to delegate at least 80 per cent of their budget for funding schools to the institutions themselves. This leaves only 20 per cent of the overall education budget within local education authorities to fund central administration, support to schools such as curriculum advisers and educational psychologists, and support for those pupils who have the most severe, low incidence, special educational needs who will have been

given a statement of special educational need. Some local authorities delegate in excess of the statutory 80 per cent: decisions about this can be made as much on political grounds as grounded in educational considerations.

Other variables also come into play. First, the size of the education budget, in relation to the number of pupils for whom the local education authority is responsible, varies from authority to authority. Although central government calculates the notional amount that local authorities should spend in order to provide a common level of services across the country, authorities are, ultimately, free to determine a budget above or below this suggested figure, depending on the spending priorities as decided by local government. A second variable is the formula used by local education authorities to determine the budget for each school. These formulae are locally determined, although they have to be approved by central government.

Schools in different local authorities can, thus, have significantly different base amounts per pupil. These base amounts, termed "pupil units", are usually age-weighted; again, the weighting varies from authority to authority though, generally, it tends to advantage older pupils. The variation in schools' basic budgets derived from the accumulation of pupil units is important in understanding institutional funding for pupils with special educational needs, for any additional resourcing that schools may receive is an addition to this base amount – thus comparing additional amounts *per se*, as "raw" amounts, may not really be comparing like with like.

Funding pupils with special educational needs

Adding to the complexity is the variety with regard to funding pupils with special educational needs. Within the budget of each school, most local education authorities allocate a notional amount for pupils with "high incidence" special educational needs. A recent analysis of a sample of about one-third of LEAs (56 out of 150) showed that this amount can vary from 0 per cent to 12 per cent of the school's budget. This amount is calculated according to a range of measures such as assessment of pupils' attainment (standardised tests, national curriculum assessment), socio-economic indicators, and previous actual need as determined by an audit of special educational needs. Local authorities decide which measures they will

use: some use single measures, some use multiple ones.

Hypothetically, the different measures give different messages to schools. For example, the use of a proxy socio-economic indicator makes assumptions about the relationship between special educational needs and socio-economic status in general (which in most cases is valid, at least for large populations) but is unhelpful in identifying the pupils within the school who need additional help. Yet if the school is interpreting "inclusion" as looking towards increasing the participation of all its pupils in the curriculum, rather than singling out the "deficiencies" of individuals (see, for example, Clarke *et al.*, 1995), then a blanket budget allocation which accurately distinguishes the needs of one school from those of another school, is perfectly acceptable.

Specific indicators, such as pupil attainment, give no recognition of the costs of the process involved in facilitating this attainment (the throughput costs). Schools that are particularly successful in "adding value" to pupil attainment scores (that is, enabling the pupil to achieve more than would be derived from quantitative predictors) often complain that they are not rewarded for this. On the contrary, because the overall levels of pupil achievement deem the school to be more effective than comparable schools which have not added so much value and that there is, therefore, less work for the school to do, these more successful schools can be penalised by not being allocated as high a budget as the comparable school with a lower level of achievement. Local education authorities are gradually becoming more aware of the individual needs of schools (by using more sophisticated measures of how well they are doing) and value-added analyses – rather than league tables of raw attainment data – are increasingly being used to assess school performance. However, value-added and school improvement data are not, to date, widely used to determine schools' levels of funding generally, let alone funding in relation to schools' effectiveness in raising the levels of attainment of pupils with special educational needs or the effectiveness, in quantitative (and thus limited) terms, of their inclusive policies.

Indicators which acknowledge the process involved are more accurate and helpful to the development and maintenance of effective practice. Ideally, these recognise the "input" (the starting point of the pupils on roll), the throughput (what is done with them) and the output (the result of the process – which can,

hypothetically, be compared with the starting point) and then "reward" schools accordingly. Rewards are, after all, retrospective insofar as the evidence must be available before they are triggered. To a certain extent, those local authorities which operate "audits" of special educational needs are going some way towards this model. Audits operate in different ways but, generally, schools have to identify their pupils with difficulties, the particular interventions which they are using with them and any discernible outcomes. The process is usually subject to moderation – usually by a panel composed of peers (representatives from schools) and local authority specialist officers such as educational psychologists or members of the support services. Audits are expensive in terms of practitioner time expended in gathering and assessing the evidence and, because of this, existing proxy indicators are sometimes preferred. However, arguably, money allocated to the audit process can be counted as staff development money, particularly where practitioners are engaged in moderation, which most find extremely helpful professionally.

A current problem with input funding, at whatever level it operates (i.e. at different levels of severity of needs) is that there is growing evidence that some schools are more successful at presenting their case for a pupil receiving funding than others. While this may be justifiable in that some schools may have better evidence, based on more informed assessment and analysis of the effect of interventions, it may also be purely a matter of presentation. The Audit Commission (2002) – the government body that assesses various aspects of local government performance – has recently judged the statementing process (which, briefly, is an input-led mechanism for the allocation of resources for 3 per cent of pupils nationally with the most severe needs – see DfES (2000)) as leading to inequalities of distribution and, concomitantly, being inconsistent with inclusive practice. Furthermore, it diverts money away from direct intervention and actual educational resources, into bureaucratic processes.

As regards the efficacy of the provision generally, broadly, practitioners are good at identifying difficulties and putting in place interventions but less effective at evaluating the interventions. Evaluation is extremely difficult given the diversity of profiles of pupil needs, the nature of the interventions and the contexts for those interventions. However, this is no argument for not engaging in it and it is vital for the accurate

targeting of resources at institutional level to ensure maximum effectiveness. Quantitative data are beginning to be collected in England, following the development of common assessment scales which can be applied nationally and there is increasing interest in sharable ways of assessing hard-to-measure improvements in pupils with special educational needs such as increased confidence and self-esteem and smaller, but individually significant, steps of progress which are not demonstrable on the national scales appropriate for the majority of pupils. It will, however, be some time before there are sufficiently robust longitudinal data bases to yield the patterns emerging from the progress of various cohorts over time.

Other considerations which affect the allocation of resources at the local level in England include the type and location of provision. For example, some authorities have more special schools than others. A mere description of the provision does not tell the full story. An absence of special schools may indicate a positive move towards inclusion in that authority and the placement of the majority of pupils with special educational needs in mainstream schools. However, equally, it may indicate a lack of provision in that authority so that the authority has to use the provision of a neighbouring authority – a move which will be more costly and, in many cases, involve residential costs as well as the costs of the educational placement. While in some parts of the country there have been substantial efforts to use special school places strategically and positively on a regional (rather than local authority) basis, inclusive policies are prompting many local authorities to reduce the number of out-authority placements which remove young people from their home communities. Other issues determining the type of local provision include the strategic behaviour of local pressure groups whose action may shift the balance of provision locally and, hence, both the pattern of resource allocation and the budgets available in different parts of the system (e.g. mainstream as opposed to segregated provision). For example, a greater range of options for a particular need may be developed in response to parental demand where this has political backing or has to be addressed for political reasons. If these needs are long-term (usually the low incidence needs) – that is, the pupils concerned will need a similar degree of support throughout their educational careers – there are consequences for future patterns of allocation in a way that there are not if the

needs are transitory (usually the high incidence needs).

The situation in England as regards the funding of special educational needs is, thus, extremely complex. There is no evidence that those educating pupils with similar needs are resourced similarly. Some practitioners favour the development of a national funding formula but attempts at this have been fraught with difficulty, not least on account of the historical background and regional differences. An attempt at achieving a degree of commonality as regards understanding of various levels of need is represented by the revised *Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs* (DfES, 2000) but there is still considerable leeway for interpretation and local strategic behaviour.

Meanwhile, other policy developments are having an influence on resource allocation, albeit incrementally. For example, local education authorities are obliged to undertake “best value” reviews in order to assure constituents that they are meeting their statutory obligations as efficiently as possible. In some cases these have revealed anomalies and inefficient and ineffective use of resources for special education; in others, often where local intelligence and data collection are sophisticated, they have been deemed an expensive bureaucratic exercise. Another example is where local authorities, with pump-priming money from central government, have joined together in local partnerships to consider a range of trans-regional issues, particularly those concerned with streamlining provision and giving coherence across a region, including developing common policies and approaches. Initiatives have resulted in bottom-up change as practitioners and local policy makers have scrutinised their practices in a collaborative and non-competitive environment.

In conclusion, there is both tremendous variety at local level as well as opportunities for collaborative planning. Strategic behaviour is possible within the confines of political expediency, historic decision making and current patterns of provision. However, whatever local education authorities may intend with respect to their allocation of resources for special education among their schools, they are dependent on their schools using the money as intended or, at least, making wise decisions about its usage. If two schools decide to use the resources allocated in very different ways, for whatever reason, the experiences of pupils with comparable needs at those schools can be very different. The policy of the present government is towards giving

schools maximum autonomy – local education authorities are expected to intervene in inverse proportion to the school's level of achievement judged by pupil performance (DfES, 2000). The next section explores some of the resource allocation issues at the level of the institution.

Funding special educational needs at school level in the UK

Despite the considerable interest in funding issues in the period following the Education Reform Act 1988 in England, very little research has been done and very little, therefore, is known, about how schools actually use the funds they receive to make special needs provision. This is due, in part at least, to a view from successive governments that schools should be left largely free to use their resources as they saw fit. Schools can be held to account for making the provision specified in a statement for the 2 to 3 per cent of pupils who have them. They are also effectively required to follow the guidelines for provision set out in the *Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs* (DFE, 1994; DfES, 2000) and the overall quality of their provision for pupils with special educational needs is subject to periodic inspection by the national inspection agency, The Office for Standards in Education (Ofsted), along with all the schools' other activities. In practice, however, statements can be written in somewhat non-specific terms and neither the Code nor Ofsted go into great detail as to what counts as adequate provision, nor how schools should resource such provision.

Under these circumstances, schools' decisions about the sorts of provision they will make and, therefore, about their use of funding is determined by a wide range of local factors rather than by any central guidance (Dyson and Millward, 2000). Such factors certainly include some assessment of pupils' "needs", but they also include the impact of local authority delegation procedures, the values, attitudes and preferences of headteachers, historical patterns of provision in the school and pressures from class teachers and parents. The consequences can be extremely positive; the absence of clear boundaries between special needs and other sorts of funding induces some schools to invest heavily in pupils with special educational needs, often by enhancing what is available in ordinary classrooms rather than by setting up segregated forms of provision. However, the

consequences can also be perverse. Special educational needs co-ordinators (SENCOs), who manage mainstream schools' responses to special needs, frequently complain that their work is badly under-resourced by their headteachers, whilst the sort of provision which results from schools' decision making often appears to owe more to making classrooms more manageable for class teachers and to historical hangovers than to a careful assessment of what might be effective for particular pupils (Crowther *et al.*, 2001; Dyson *et al.*, 1996; Dyson and Millward, 2000).

Some of these complexities were captured in a study of funding and provision for pupils with "moderate learning difficulties" (MLD), undertaken for the government Department for Education and Employment (Crowther *et al.*, 1998) and since replicated for individual local education authorities. There are no official and clearly operationalised criteria in the English system for determining which pupils should be regarded as having such difficulties. Moreover, they may be placed in special or mainstream schools and may or may not have a statement depending on local policy and practice. They illustrate dramatically, therefore, the sorts of variations in provision and resourcing that are possible.

For our study, we produced six "profiles" to represent the range of pupils likely to be regarded as falling within this group, and invited a sample of 33 schools across eight LEAs to describe in detail the provision they would make for each. We then calculated the financial value (the "cost") of the resources required to make this provision. In other words, our primary interest was not in the funding which schools received for these pupils, but in the resources they actually deployed to meet their needs. This included, therefore, some resources (such as support service teacher time) which were drawn on as part of the school's provision, but which were funded directly from LEA rather than school budgets.

The study revealed considerable variations between the cost of provision in different schools and settings – in some cases by a factor of more than five. Costs in special schools were consistently higher than those for pupils with similar levels of need in mainstream schools. For instance the average cost of pupils with lower levels of need was £7,200 (approx €10,900) in special schools and £3,900 (approx €5,900) in mainstream schools – with unit provision in mainstream schools coming in somewhere between the two. However, the variation was not attributable solely to setting; provision

for pupils with similar needs in similar settings varied by a factor of almost two. In broad terms, costs were greater for pupils with higher levels of need, but even this trend was not universal. In a number of schools, pupils with lower levels of need received higher cost provision than those with higher levels, and even where the weighting of costs was in the expected direction, the degree of that weighting was sometimes very large indeed – in some schools, for instance, the costs were four or five times higher for pupils with higher levels of need.

These variations were partly due to structural factors. For instance, pupils had to be transported some distance to their special schools and units, which increased the costs of these settings relative to those of neighbourhood mainstream schools. Likewise, special schools tended to be resourced overall to make provision for pupils with high levels of need and had no simple means of reducing the cost of that provision for pupils with relatively low levels of need. Mainstream schools, on the other hand, were not in a position to raise their level of provision to that of special schools, even for similarly “needy” pupils. The major variations in costs, however, came from school-level decisions about staff deployment. Creating small teaching groups, double-staffing classes and setting up “withdrawal” situations outside of ordinary classes for small numbers of pupils all significantly increased costs.

The variations revealed by the research would be acceptable if there was some evidence that high cost provision produced better outcomes for pupils. However, the review of the literature produced no such evidence, nor did the nature of the provision being made give confidence that this was likely to be the case. Most obviously, spending funding on transporting pupils from their homes to distant schools seemed unlikely, in itself, to produce better educational outcomes. Neither, arguably, did allowing pupils with learning difficulties to be taught by untrained classroom assistants, or creating marginally smaller teaching groups, or diverting senior staff time to supervising “disruptive” pupils – all of which were observed in the course of the study and many times since.

An underlying issue in the English system is that schools are resourced on the basis of a somewhat nebulous notion of their pupils’ “needs” (Dyson, 2001a, b). Quite what constitutes a “need” or what forms of provision meet what kinds of “need” are never specified; instead, they are expected to

emerge from a process of individual assessment. In effect, this means that schools are continually required to make case-by-case decisions on how they will use their resources to support particular pupils. Given the relative absence of monitoring of these decisions, it is hardly surprising that the nature and quality of the resultant provision is variable in the extreme.

Conclusion/discussion

Meijer distinguishes different conditions for funding, each with its own advantages and disadvantages. One of these conditions, the input model, has for decades been the dominant model in the USA and The Netherlands. In The Netherlands, it is suggested that this mode of funding is largely responsible for the spectacular rise in the number of pupils in segregated settings. In both countries changes have been made, or are presently being implemented, to move away from input to throughput models in order to stop the growth of special schools and to foster the integration/inclusion of pupils with special needs. In the USA, this may have been a factor in the slight decline in the placement of students in segregated settings over the past few years. The solutions chosen vary from full throughput, to input favouring placement in mainstream schools (as in New York), to input with a change in destination locus (the money going to parents instead of schools). All solutions aim to support integration/inclusion, by changing assessment procedures thereby taking away the need to “search for pathology” (Ysseldyke and Algozzine, 1984), by the straightforward reward for a mainstream placement or by giving parents a choice.

A possible risk of the use of throughput models with regions as destination locus is that it could result in a (temporary) lack of sufficient funding if many pupils experience special needs in that region. The retention of input models in The Netherlands seems to be based on the wish to guarantee appropriate funding for every pupil with special needs and to guarantee that pupils with similar needs are resourced similarly. The effects of allocation of funding and the variation of funding and opportunities within England show that these are justified concerns.

To block a continuous growth of the numbers of pupils declared eligible for special needs funding, centrally orchestrated control structures and criteria were developed in The Netherlands. The

development of national funding formulae focusing on establishing levels and types of special educational needs is extremely difficult and easily ends up in funding formulae based on the "old" psycho-medical indicators. Negative side-effects include labelling and stigmatisation, well known as segregation-enhancing mechanisms. It seems that the more national governments want to guarantee sufficient funding for each pupil with special needs and equal levels of resourcing for similar needs and to exert control over the numbers allocated additional resource, the more they are forced to develop strict criteria and procedures at a national level and thereby support segregating tendencies.

Decentralisation is often suggested as a possible way out. National governments then hand over large parts of their responsibilities to regional authorities, as is the case with the LEAs in the UK and the states in the USA. But the concerns described above also hold for regional authorities and the responsibility can merely be passed down the chain. Local/municipal authorities, too, like to guarantee appropriate funding for every pupil with special educational needs and similar resourcing for pupils with similar needs and to exert control over the numbers allocated additional resources. The national government then allocates funding by a throughput model, but on regional or local level it is still attractive to use input-based models, certainly for low incidence groups. Implementing throughput models nationally and making regions responsible is a way of "passing the buck" and shifting the problems involved in resource allocation to another level and/or another agency. Regional authorities in turn can also decide to install a throughput system for the high incidence categories of special needs and make schools responsible – as is largely the case in the UK. Schools then have to decide how to divide and use the funds available. The research on school level in the UK reported here, shows that on school level considerable variation exists in the provisions offered to pupils with similar needs and similar levels of resourcing. The Special Education Expenditure Project in the USA also provides a wealth of information documenting this phenomenon (Chambers *et al.*, 2002). Regardless of how funds are transferred to schools, input, throughput or output, in the end they use – indeed, are often encouraged to use, as in England – the funds as they see fit. Many of the attempts by governments and regional bodies to control the funding process stop at the schools' door: schools

reallocate the funds using a nebulous input model.

There is a tendency to write of "centralised" or "decentralised" models and use, as evidence, the passing down of decision making, without looking back to the centre to identify the over-riding frameworks within which decision making takes place. Thus there are cases where either confusing and contradictory messages are being given to schools or where schools (or one level above), while formally having decision-making responsibilities, yet feel constricted by national legislation and implicit or explicit expectations of how decisions (in this case, about budgetary use) will be made. In many cases the room for manoeuvre is slight. It is not always clear that the level of decision making is related to the location of the optimal expertise and knowledge to make those decisions. While it is generally assumed that those closest to the pupil with special needs are in the best position to make decisions regarding meeting the needs of that child, this only holds where there is either expertise and experience close to the child or there is willingness to admit that this expertise is lacking and that support from a higher level or other agency is needed. This is not always the case and leads to loopholes which allow for the needs of pupils to be neglected.

The changes in funding regulations can be seen as an attempt to take away barriers to integration and to influence strategic behaviour of all actors involved in deciding and spending the special needs funds. If placement in mainstream schools is just a result of successfully manipulated strategic behaviour, it remains to be seen if, as a result of these changes, pupils with special needs are offered appropriate education and experience increasing degrees of appropriate integration and inclusion. It is not difficult to use the funding in regular education and suggest that pupils with special educational needs have been included while, in daily practice, little has changed and their needs have not been met (Skrtic, 1990; Vislie, 2002). This is, in essence, a return to the old patterns of "locational" rather than "functional" integration (DES, 1978).

It takes more than redirecting cash-flows to make inclusion of pupils with special educational needs a reality. Research (McLaughlin and Warren, 1994; Meijer *et al.*, 1997; Meijer, 2002) shows that without willingness, expertise and support, teachers will not dare to make their schools more inclusive. Funding is at best one of the preconditions but it is certainly not a decisive factor in making inclusion happen.

That may be a disappointing conclusion for policy makers hoping to use funding as a tool that can change schools, but it seems fair to see changes in funding as just one of the instruments towards inclusion. In the discussions on the effects of funding we often regarded school staff as merely the end-users of the funds and as the group that could be influenced by a combination of money and regulations. However, this research suggests that these "consumers" make their own decisions and that well-thought-out funding mechanisms can remove barriers in inclusion, but that it takes more than money to make schools inclusive. However, offering supplemental funding to schools demonstrating inclusive practices, as proposed for New York, is one way to use fiscal policy strategically in support of these policy objectives.

References

- Audit Commission (2002), *Statutory Assessment and Statements of SEN: in Need of Review?*, Audit Commission, London.
- Booth, T. and Ainscow, M. (1998), *From Them to Us: An International Study of Inclusion in Education*, Routledge, London.
- Chambers, J.G., Parrish, T.B. and Harr, J.J. (2002), *What are We Spending on Special Education Services in the United States, 1999-2000 (SEEP Report No. 1)*, American Institutes for Research, Palo Alto, CA, available at: www.seep.org
- CIPFA/Coopers & Lybrand (1996), *The SEN Initiative: Managing Budgets for Pupils with Special Educational Needs*, CIPFA, London.
- Clarke, C., Dyson, A. and Millward, A. (1995), *Towards Inclusive Schools?*, David Fulton, London.
- Coopers & Lybrand Deloitte/National Foundation for Educational Research (1992), *Local Management in Schools: A Study into Formula Funding and Management Issues*, Coopers & Lybrand/NFER, London.
- Crowther, D., Dyson, A. and Millward, A. (1998), *Costs and Outcomes for Pupils with Moderate Learning Difficulties in Special and Mainstream Schools (RR89)*, Department for Education and Employment, London.
- Crowther, D., Dyson, A. and Millward, A. (2001), "Supporting pupils with special educational needs: issues and dilemmas for special needs coordinators in English primary schools", *European Journal of Special Needs Education*, Vol. 16 No. 2, pp. 85-97.
- DES (1978), *Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People (The Warnock Report)*, Department for Education and Science, HMSO, London.
- DFE (1994), *Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs*, Department for Education, London.
- Dyson, A. (2001a), "Special needs as the way to equity: an alternative approach", *Support for Learning*, Vol. 16 No. 3, pp. 99-104.
- Dyson, A. (2001b), "Special needs in the twenty-first century: where we've been and where we're going (The Ron Gulliford Lecture)", *British Journal of Special Education*, Vol. 28 No. 1, pp. 24-9.
- Dyson, A., Lin, M. and Millward, A. (1996), *The Role of Special Educational Needs Coordinators in Schools*, Special Needs Research Centre, University of Newcastle for DfEE.
- Dyson, A. and Millward, A. (2000), *Decision-Making and Provision within the Framework of the SEN Code of Practice*, Department for Education and Employment, London.
- Fletcher-Campbell, F. (1993), *LEA Support for Special Educational Needs*, NFER, Slough.
- Gloeckler, L. (1999), Letter to Author, September.
- McLaughlin, M.J. and Warren, S.H. (1994), *Resource Implications of Inclusion: Impressions of Special Education Administrators at Selected Sites*, Policy Paper No. 1, Centre for Special Education Finance, American Institutes for Research, Palo Alto, CA.
- Meijer, C.J.W. (1999), *Financing Special Needs Education*, European Agency, Middelfart.
- Meijer, C.J.W. (2002), *Classroom Practice*, European Agency, Middelfart.
- Meijer, W.J.W., Peschar, J.L. and Scheerens, J. (1995), *Prikkels*, Academisch Boeken Centrum, De Lier.
- Meijer, C.J.W., Pijl, S.J. and Hegarty, S. (1997), "Inclusion: implementation and approaches", in Pijl, S.J., Meijer, C.J.W. and Hegarty, S. (Eds), *Inclusive Education. A Global Agenda*, Routledge, London, pp. 150-61.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990), "Weer samen naar school", *Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden*. Hoofddlijnennotitie, SDU, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1996), *De rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap*, SDU, 's-Gravenhage.
- OECD (1999), *Inclusive Education at Work: Students with Disabilities in Mainstream Schools*, OECD, Paris.
- Parrish, T. (2000), "New York state changes special education funding", *The CSEF Resource*, American Institutes for Research, Center for Special Education Finance, Palo Alto, CA.
- Parrish, T. (2001), "Who's paying the rising cost of special education?", *Journal of Special Education Leadership*, Vol. 14 No. 1, pp. 4-12.

- Parrish, T.B., Chambers, J. and Brock, L. (2002a), *New York Special Education Expenditure Project (SEEP), Draft Final Report*, Centre for Special Education Finance, American Institutes for Research, Palo Alto, CA.
- Parrish, T.B., Chambers, J.G. and Guarino, C.M. (Eds) (1999), *Funding Special Education*, Corwin Press, Thousand Oaks, CA.
- Parrish, T.B., Harr, J.J., Perez, M., Esra, P., Brock, L. and Shkolnik, J. (2002b), *Wyoming Special Education Project and Cost Based Funding Model: Final Report*, American Institutes for Research, Palo Alto, CA.
- Pijl, Y.J. (1997), *Twintig jaar groei van het speciaal onderwijs*, ABC, De Lier.
- Pijl, S.J. and Dyson, A. (1996), "Funding special education: a three-country study of demand-oriented models", *Comparative Education*, Vol. 34 No. 3, pp. 251-79.
- Pijl, S.J. and Meijer, C.J.W. (1999), "Supporting integration by redirecting cash-flows", in Daniels, H. and Garner, P. (Eds), *Inclusive Education*, Kogan Page, London, pp. 82-91.
- Pijl, S.J., Meijer, C.J.W. and Hegarty, S. (Eds) (1997), *Inclusive Education, A Global Agenda*, Routledge, London.
- Skrtic, T.M. (1990), "Students with special educational needs: artifacts of the traditional curriculum", paper presented at the ISEC Conference, Cardiff.
- Vislie, L. (2002), "From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western societies", *European Journal for Special Needs Education*.
- Ybema, J.F., Buunk, A.P. and Schripsema, R.D. (1995), *Streefbeeld en verevening. Acceptatie van wijzigingen in de financiering van het speciaal onderwijs*, Academisch Boeken Centrum, De Lier.
- Ysseldyke, J.E. and Algozzine, B. (1984), *Introduction to Special Education*, Houghton Mifflin Company, Boston, MA.

Further reading

- DfEE (2000), *SEN Code of Practice on the Identification and Assessment of Pupils with Special Educational Needs and SEN Thresholds: Good Practice Guidance on Identification and Provision for Pupils with Special Educational Needs (Drafts for Consultation)*, Department for Education and Employment, London.

Bijlage 5 Lijst van de externe deelnemers aan de expertenconferenties

Conferentie 1 (Rotterdam, 8 mei 2006)

- Casaer, K. (Vlaanderen, VSKO)
- D'Oosterlinck, F. (Vlaanderen, OBC)
- Dees, E. (Nederland, Besturenraad)
- Geerling, H. (Nederland, Ministerie van OCW)
- Gongrijp, R. (Nederland, LCTI)
- Groos, J. (Nederland, Ministerie van OCW)
- Lammers, J. (Nederland, BMC en WSNS)
- Lenaerts, R. (Vlaanderen, VSKO)
- Nieboer, N. (Nederland, REC en WEC-Raad)
- Roeland, M. (Vlaanderen, departement Onderwijs)
- Smeets, E. (Nederland, ITS)
- Stevens, L. (Nederland, NIVOZ)
- van der Elst, D. (Nederland, Ministerie van OCW)
- van Kessel, B. (Nederland, VOSABB)
- van Petegem, J. (Nederland, RVC)

Conferentie 2 (Rotterdam, 11 mei 2006)

- Casaer, K. (Vlaanderen, VSKO)
- D'Oosterlinck, F. (Vlaanderen, OBC)
- de Greef, E. (Nederland, LCTI)
- Dingelstad, F. (Nederland, Ministerie van OCW)
- Lenaerts, B. (Vlaanderen, VSKO)
- Mardulier, T. (Vlaanderen, departement Onderwijs)
- Nieboer, N. (Nederland, REC en WEC-Raad)
- Roeland, M. (Vlaanderen, departement Onderwijs)
- Ruijsenaars, A.J.J.M. (Nederland, Universiteit Groningen)
- van Bokhorst, E. (Nederland, Besturenraad)
- van der Elst, D. (Nederland, Ministerie van OCW)
- van Grafhorst, M. (Nederland, Balans)
- van Kessel, B. (Nederland, VOSABB)
- van Petegem, J. (Nederland, RVC)
- Vreeke, L. (Nederland, Ministerie van OCW)
- Vriend, B. (Nederland, Ministerie van OCW)
- Zandberg, T. (Nederland, Universiteit Groningen)