

Advies

De school en leerlingen met gedragsproblemen



De school en leerlingen met gedragsproblemen

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies De school en leerlingen met gedragsproblemen, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20100016/954, februari 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-90-77293-97-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Infographic:

Shootmedia, Groningen

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Staatssecretarissen van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100016/954

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 15 februari 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies De school en leerlingen met gedragsproblemen

Mevrouw de Staatssecretaris,

Hierbij ontvangt u het advies *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Dit advies gaat over de vraag hoe het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen verbeterd kan worden. Welke rol heeft de overheid hierin? Centraal staan leerlingen met vastgestelde gedragsstoornissen, maar daarnaast komen ook leerlingen zonder diagnose en zonder indicatie voor speciale onderwijszorg aan bod. De laatste categorie leerlingen heeft vanuit de inschatting van scholen of ouders gedragsproblemen, maar deze zijn niet verder onderzocht of geregistreerd. Het advies richt zich op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Hoofdboodschap van het advies is dat het werken aan gedragsproblemen begint met sterk onderwijs in een duidelijk gestructureerde school met heldere regels en voldoende aandacht en ruimte voor persoonlijke relaties tussen leraar en leerling. De overheid kan scholen steunen bij de totstandkoming van deze situatie; de raad doet hiervoor enkele aanbevelingen.

De raad vindt verder dat het scholenveld en de bewindslieden van OCW nuchter en kritisch moeten staan tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag en tegenover het dagelijkse gebruik van classificerende termen om probleemgedrag te beschrijven. Onderzoek wijst immers uit dat gedrag – óók gedrag met een biologische oorsprong – meestal te beïnvloeden is door de betrokken leerlingen zelf, met behulp van leraren, ouders en hulpverleners.

In het beleidstraject gericht op passend onderwijs is sprake van een zorgplicht voor schoolbesturen en van de ontwikkeling van een landelijk referentiekader voor onderwijszorg. De combinatie van beide geeft aan wat een reguliere school kan en behoort te bieden aan zorg. De raad wil met dit advies een bijdrage leveren aan de discussie over de invulling van de zorgplicht en het referentiekader.

Met beleefde groet,

Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Groei gedragsproblemen?	11
1.2 Onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen	13
1.3 Vraagstelling	14
1.4 Afbakening: over welke leerlingen gaat het?	16
1.5 Wettelijk kader	18
1.6 Hoofdboodschap, aanpak en leeswijzer	21
2 Oorzaken van gedragsproblemen	23
2.1 Gedrag leidend tot onderwijsbelemmeringen	23
2.2 Om welke problemen gaat het?	25
2.3 Gedragsproblemen in het onderwijs	29
2.4 Het ontstaan van gedragsproblemen	32
2.5 Discussie rond opvoeding, ontwikkeling en gedragsproblemen	36
2.6 Afsluitend	38
3 Rol van ouders, school, leraren en leerlingen	40
3.1 Positieve, actieve houding van alle opvoeders	40
3.2 Ouders: basis is veiligheid, relatie en uitdaging	41
3.3 Hoe zien leraren leerlingen met gedragsproblemen en wat doen ze eraan?	45
3.4 Voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen op schoolniveau	48
3.5 Voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen op klasniveau	53
3.6 Tot slot: de leerling heeft zelf ook een actieve rol	56
3.7 Conclusie	57
4 Samenwerken in de keten van jeugdvoorzieningen	59
4.1 Samenwerking tussen jeugdvoorzieningen	59
4.2 Jeugdzorg en onderwijs	63
4.3 Rebound en plusvoorzieningen	66
4.4 Onderwijsinfrastructuur en lerarenopleiding	69
4.5 Conclusie	70
5 Conclusies en aanbevelingen: effectief en ordelijk onderwijs centraal	71
5.1 Conclusie: wat kan de school doen (en laten)	71
5.2 Wat kunnen de bewindslieden doen? Drie aanbevelingen	73
Afkortingen	81
Literatuur	83
Geraadpleegde deskundigen	87

Bijlagen	89
Bijlage 1: Adviesvraag	89
Bijlage 2: Huidige situatie: wetgeving en beleid rondom zorgleerlingen	93
Bijlage 3: Voorbeelden van strategieën bij probleemgedrag voor leraren en schoolleiders	103

Samenvatting

Werken aan gedrag: structuur en relatie

Hoe kan het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen verbeterd worden? De raad betoogt in dit advies dat het werken aan gedragsproblemen op school begint met sterk onderwijs door een professioneel lerarenteam. Dit gebeurt in een duidelijk gestructureerde school met heldere regels. Daarbinnen is er voldoende aandacht en ruimte voor persoonlijke relaties tussen leraren en leerlingen. Het basiszorgaanbod voor alle leerlingen bestaat uit een helder pedagogisch-didactisch klimaat waarin gewenst gedrag wordt vastgesteld, geoefend en beloond en ongewenst gedrag genegeerd en zo nodig bestraft.

Het advies over gedragsproblemen in het onderwijs heeft betrekking op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat over leerlingen met gedragsstoornissen, maar ook over leerlingen die vanuit de inschatting van scholen of ouders gedragsproblemen hebben, die niet verder onderzocht of geregistreerd zijn.

Vanuit deze uitgangspunten doet de raad verschillende aanbevelingen.

1. Een nuchtere houding en preventiebeleid

Het scholenveld en de bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) zouden nuchter en kritisch moeten staan tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag en het dagelijks gebruik van classificerende termen om dergelijk gedrag te beschrijven. Onderzoek wijst immers uit dat gedrag - óók gedrag met een biologische oorsprong - meestal te beïnvloeden is door de betrokken leerlingen zelf, met behulp van leraren, schooldirecteuren, ouders en hulpverleners. Dit besef is bepalend voor de houding van de genoemde betrokkenen en voor hun reactie op het gedrag, en daarmee ook van invloed op de ontwikkeling van het gedrag. Het gaat erom leerlingen te leren hun eigen leven met al zijn mogelijke beperkingen niet te ondergaan, maar gaandeweg meer en meer zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Leraar: signaleer... maar stel geen diagnose

Leraren hebben een belangrijke signalerende taak. Het stellen van een diagnose is echter voorbehouden aan bepaalde gedragsdeskundigen. Moeilijk gedrag kan namelijk een uiting zijn van uiteenlopende problemen. Zo is extreem druk gedrag een kenmerk van ADHD, maar ook van bepaalde autistische aandoeningen, en kan het ook een uiting zijn van een kind dat het thuis moeilijk heeft. Ook een ervaren leraar kan niet altijd met zekerheid bepalen waar het gedrag vandaan komt. Scholen en leraren zouden zich daarom moeten beperken tot het beschrijven van wat zij feitelijk waarnemen, en zo nodig doorverwijzen voor diagnostisch onderzoek. Gebruik niet lichtvaardig aanduidingen met een zware lading. Spreek als school en lerarenteam af kritisch te blijven als het gaat om het gebruik van medische en psychiatrische termen.

Preventiebeleid

Gedragsproblemen kunnen door bepaalde omgevingen worden verergerd. Als we die omgevingen kunnen veranderen, moeten we dat ook doen. De bewindslieden van onderwijs werken

in dit opzicht nauw samen met de bewindslieden die de sociale en fysieke omgeving van leerlingen mede vormgeven. De preventie van opvoedingsproblemen en de signalering hiervan als de problemen nog relatief klein zijn, staan hoog op de agenda van de minister van Jeugd en Gezin. De raad is daarover verheugd. Net als de SER (Sociaal-Economische Raad) dringt de raad erop aan dat de minister zich verder beraadt op preventiebeleid rondom alcohol en drugs en het aangaan van leningen door jongeren.

2. Steun scholen in het omgaan met gedragsproblemen

Het overgrote deel van zorg aan leerlingen met gedragsproblemen kan verstrekt worden in het primaire proces op een reguliere school; mits natuurlijk de faciliteiten dit mogelijk maken en de leraar deskundig is in het omgaan met specifieke gedragsproblemen. De overheid kan manieren zoeken om reguliere scholen te helpen hun draagkracht te versterken in het omgaan met gedragsproblemen. Praktijkvoorbeelden kunnen toegankelijk gemaakt worden voor andere scholen. Daarnaast zijn scholing en meer handen in de klas en op de school beproefde middelen om de draagkracht van scholen te vergroten. De bewindslieden kunnen deze zaken in het overleg met schoolleiders agenderen.

Een gelaagde zorgstructuur

Scholen steunen leraren door te zorgen voor een goed werkend systeem van leerlingbegeleiding, een heldere onderwijszorgstructuur, goede samenwerkingsrelaties en voldoende scholingsmogelijkheden. Elk school maakt verder duidelijk wat de school aan zorg biedt en redelijkerwijze kan gaan bieden en wanneer de grens bereikt zal zijn. Reguliere scholen doen er goed aan verschillende lagen aan te brengen in hun zorgstructuur. Het basiszorgaanbod voor alle leerlingen is een helder pedagogisch-didactisch klimaat waarin gewenst gedrag wordt vastgesteld, geoefend en beloond en ongewenst gedrag genegeerd en zo nodig bestraft. De school kan vervolgens één of meer aanvullende zorgarrangementen ontwikkelen voor leerlingen die meer nodig hebben. Bij een zeer klein deel van de leerlingen (naar schatting enkele procenten) zullen de problemen vergevorderd zijn. Voor deze leerlingen werkt de school idealiter structureel samen met externe deskundigen.

School: leraren verdienen begeleiding

Sommige leraren weten 'van nature' goed om te gaan met gedragsproblemen en ontlenen hieraan plezier. Dit effectieve gedrag is te analyseren, te beschrijven en te leren. De preventie en aanpak van gedragsproblemen staat en valt (blijkens onderzoek) met een positieve, actieve grondhouding, effectieve instructie en effectief klassenmanagement, het kunnen omgaan met verschillen, en de relatie tussen leraar en leerling. Verder moeten leraren goed kunnen observeren en in staat zijn tot reflecteren op de redenen voor de gedragsproblemen. Ook zijn leerlingen erbij gebaat als leraren planmatig werken aan gedragsverandering.

Leraren moeten zich hierbij ondersteund en geholpen weten door hun schoolbesturen en schoolleiders. In de lerarenopleidingen, maar ook via bij- en nascholing, dienen zij een breed scala aan handelingsmogelijkheden te krijgen aangereikt. Tegelijkertijd mogen leraren niet te lang 'doormodderen' als problemen blijven bestaan. Elke leraar zou zich veilig genoeg moeten voelen om de schoolleiding om extra begeleiding te vragen. Het management is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een dergelijk werkklimaat.

Oprichten Academische Werkgemeenschap Gedragsproblemen en Onderwijs

Er bestaan uiteenlopende methodieken en handleidingen voor de aanpak van gedragsproblemen. Deze kennis kan beter gebundeld en toegankelijker aangeboden worden. Bewindslieden hebben, in overleg met beroepsgroepen en sectororganisaties, de verantwoordelijkheden om de infrastructuur op dit terrein te verbeteren. Zij kunnen overwegen een Academische Werkgemeenschap Gedragsproblemen en Onderwijs te laten opzetten. Hierin werken wetenschappers, opleiders en mensen uit de praktijk (regulier en speciaal onderwijs) samen. Doel: ontwikkeling, toetsing en implementatie van kennis en instrumenten rond gedragsproblemen in het onderwijs en het beantwoorden van vragen van individuele leraren en scholen op dit terrein.

3. Breng de actoren rond de school in stelling

Ouderverantwoordelijkheid activeren

Constructieve samenwerking tussen ouders en school is van groot belang bij gedragsproblemen. Ook verbanden van ouders onderling zijn van belang. Ouders en school dienen elkaar te informeren over de aard van de problemen en de situaties waarin deze voorkomen. Vervolgens kunnen zij samen zoeken naar oplossingen en afspraken maken over de aanpak. De nieuwe centra voor jeugd en gezin kunnen een voortrekkersrol vervullen in het ondersteunen van ouders. Zij dienen op het moment dat de problemen (kinderen) nog klein zijn, al handreikingen te krijgen waarmee gedragsproblemen te voorkomen of verminderen zijn. De schoolleider is en blijft overigens verantwoordelijk voor de school, hij of zij alleen kan de verlangens van ouders en leerlingen afzetten tegen de kwalificaties en potenties van het team.

Zorgadviesteam als filiaal van centrum voor jeugd en gezin

De school heeft op enig moment alles gedaan wat tot zijn mogelijkheden en kernopdracht behoort. Dan is het een kwestie van professionele verantwoordelijkheid om aan te geven dat de grens is bereikt. Vervolgens stelt het zorgadviesteam een vervolgplan op, waarna de verantwoordelijkheid voor de leerling overgaat naar een andere instantie (speciaal onderwijs, jeugdzorg). Idealiter blijft de school de jongere echter volgen en bekijkt steeds of terugkeer mogelijk is. De sectorraden zouden deze stapsgewijze benadering als uitgangspunt kunnen nemen voor het landelijk referentiekader voor zorg.

De taken van de centra voor jeugd en gezin en de zorgadviesteams komen gedeeltelijk met elkaar overeen. De raad is van mening dat de zorgadviesteams ook na de komst van de centra voor jeugd en gezin geïnformeerd moeten zijn en zo veel mogelijk de regie moeten houden over zorg aan (ouders van) leerlingen van vier tot achttien jaar. Het zorgadviesteam is daarmee feitelijk een filiaal van het lokale centrum voor jeugd en gezin.

Profilering speciaal onderwijs (als hulpscholen)

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, cluster (3 en) 4, hebben veelal uitgebreide expertise rondom gedragsbeïnvloeding. Deze scholen kunnen meer expliciet maken wat ze reguliere scholen te bieden hebben. Wat is hun visie op gedrag(sproblemen), wat doen ze aan gedragsbeïnvloeding en welke resultaten behalen ze hiermee? De bewindslieden kunnen scholen voor speciaal onderwijs wijzen op de wenselijkheid van een dergelijke profilering als 'hulpschool'. Een bepaalde systematiek hierbinnen kan worden opgezet met steun van de bewindslieden.

Jeugdzorg: naar één verantwoordelijke per jongere

De raad sluit zich aan bij het advies van de SER om ernaar te streven dat de jongere die hulpverlening nodig heeft, één professional krijgt toegewezen die de jongere assisteert, coacht en begeleidt. Bij voorkeur in combinatie met trajectverantwoordelijkheid: één van de betrokken instellingen krijgt de verantwoordelijkheid en levert de coördinerende professional.

Lerarenopleidingen: gedragsproblemen in kerncurriculum

Kennis over gedragsproblemen behoort op elke lerarenopleiding onderdeel uit te maken van het kerncurriculum. De leerinhouden op de initiële lerarenopleiding worden gevoed door de expertiseontwikkeling van professionele docenten op de werkvloer zelf. Scholen kunnen deze informele leerprocessen van professionals onderling stimuleren en overdragen naar andere scholen en naar lerarenopleidingen.

Het onderwijs probeert zo goed mogelijk om te gaan met gedragsproblemen van leerlingen. Scholen en leraren zoeken effectieve manieren om de gedragsproblemen de baas te worden, maar dat is geen eenvoudige opgave. De Onderwijsraad betoogt met dit advies dat leraren steun behoeven en verdienen bij het werken aan goed onderwijs in een schoolklimaat dat gedragsproblemen voorkomt of beperkt.

1

Inleiding

1.1

Groei gedragsproblemen?

Met de meeste kinderen en jongeren in Nederland gaat het goed. Zowel het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2003) als het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005) melden dat de Nederlandse jeugd overwegend gelukkig is en het goed doet.¹ Uitzondering daarop is een groep die te kampen heeft met een opeenstapeling van problemen – ook wel jongeren met ‘multiproblemen’ genoemd. De omvang van deze groep wordt al decennia lang geschat op 10 tot 15% van alle kinderen en jongeren. In het onderwijs komen deze problemen vaak tot uiting als gedragsproblemen. Een groeiende groep leerlingen heeft hier in de ogen van betrokken ouders, leraren en anderen last van. Leerlingen die regelmatig ongehoorzaam en opstandig zijn, concentratiestoornissen hebben, of frequent agressief gedrag vertonen, kunnen in elke doorsnee klas voorkomen.

Groeit het aantal leerlingen met gedragsprobleem feitelijk of niet? Dit is erg lastig vast te stellen en dat is ook niet de ambitie van dit advies. Cijfers hebben veelal betrekking op zogenoemde zorgleerlingen, een veel bredere categorie waar ook kinderen met leerproblemen, geïnternaliseerde problemen (angst, depressie) en een handicap onder vallen. In elk geval is duidelijk dat het onderwijs zelf een groei *ervaart*. Basisscholen registreerden in 2005 gemiddeld rond 20% van de leerlingen als zorgbehoevend.² Ook voor het vmbo (voortgezet middelbaar beroepsonderwijs) zijn dergelijke rapportages beschikbaar: bijna 20% van de leerlingen had daar in 2005 volgens de scholen zelf extra zorg nodig.³ Een kwart van de leerlingen heeft volgens de eigen leraar extra aandacht nodig door taal- of rekenachterstanden of een slechte werkhouding.⁴ Volgens de Inspectie van het Onderwijs waren in 2007-2008 ten minste 300.000 leerlingen aan te merken als zorgleerling; in het basisonderwijs gaat het dan om 10%, in het voortgezet onderwijs om 17% van de leerlingen.⁵ Ook de speciale scholen en voorzieningen

1 Zeijl, Crone, Wiefferink, Keuzenkamp & Reijneveld, 2005.

2 Algemene Rekenkamer, 2005a.

3 Algemene Rekenkamer, 2005b.

4 Smeets, Veen, Derriks & Roeleveld, 2007.

5 Inspectie van het Onderwijs, 2009.

die mede gericht zijn op kinderen en jongeren met gedragsproblemen of –stoornissen, zijn in omvang sterk toegenomen in de afgelopen decennia (zie hoofdstuk 2).

De groei van het gebruik van zorgvoorzieningen door jongeren is niet alleen zichtbaar in het onderwijs. Het SER-advies (Sociaal-Economische Raad) *De winst van maatwerk*⁶ heeft hierover de volgende gegevens verzameld: ongeveer 2,2% van de jongeren tussen 0 en 23 jaar heeft wel eens te maken gehad met de provinciale jeugdzorg (ambulante zorg, dagbehandeling, pleegzorg of residentiële jeugdzorg). In 2008 ontvingen in totaal 70.000 jongeren geïndiceerde (provinciaal gefinancierde) jeugdzorg. Tussen 2007 en 2009 groeide het gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg met 13%.

Groei speciaal onderwijs

Of het aantal leerlingen met gedragsproblemen in de achterliggende jaren feitelijk is gegroeid is niet aan te geven. Maar de toename van het aantal diagnoses en van het gebruik van collectieve voorzieningen is evident. Volgens diverse deskundigen zijn deze feiten nauwelijks of niet te verklaren door het meer voorkomen van ontwikkelings- en gedragsstoornissen, dat wil zeggen: (deels) aangeboren problemen.⁷ De toename komt vooral door andere – uiteenlopende maar onderling samenhangende – redenen. In dit advies zullen deze redenen nader beschreven worden; in globale termen gaat het om de volgende ontwikkelingen. De maatschappelijke context is in de afgelopen decennia sterk veranderd. De samenleving is complexer, hectischer en opener geworden en dat kan niet iedereen even goed aan. Er is meer nadruk op communicatieve vaardigheden, iets waar de kinderen waar het hier om gaat juist minder goed in zijn. Kinderen blijven veel langer op school, waardoor gedragsproblemen van jongeren vooral daar tot uiting komen. Bovendien is er in verschillende regio's minder behoefte aan eenvoudige arbeidskrachten, waardoor kinderen die niet goed kunnen leren ook moeilijk een positie vinden op de arbeidsmarkt. Dit alles vertaalt zich (mede) in gedragsproblemen. Gedragsproblemen hebben door de complexiteit van de samenleving een sterker effect op het (huidige en latere) functioneren dan vroeger.

Gezinnen zijn veel kleiner geworden, waardoor afwijkend gedrag eerder opvalt en zorgen baart. Ook de opvoeding is veranderd: opener en meer gebaseerd op aandacht voor het kind en onderhandelen dan op autoriteit van de ouders. Hierdoor ontwikkelen kinderen zich al vroeg tot mondige individuen. Een dergelijke opvoedrelatie vergt (te) veel en een deel van de ouders verliest de grip op hun kinderen (zie hoofdstuk 3) waardoor kleine gedragsproblemen de kans krijgen uit te groeien tot grote problemen. Daarnaast is de kennis over gedrags- en onderwijsproblemen toegenomen en de diagnose door psychologen en pedagogen verfijnd en verbeterd, wat geleid heeft tot méér diagnoses en ook meer kandidaten voor speciale voorzieningen. Overheidsmaatregelen hebben in het verleden een rol gespeeld bij de groei van de speciale voorzieningen. Het systeem van speciaal onderwijs kreeg via het vraaggestuurde beleid de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en uit te breiden. Tot slot hebben tekortkomingen van het reguliere onderwijs bijgedragen aan de groei van de speciale voorzieningen. Het regulier onderwijs wist en weet niet altijd goed om te gaan met kinderen die (ver) afwijken van het gemiddelde, en er ontstond op enig moment een cultuur waarin het verwijzen van te moeilijke leerlingen naar speciale leerlingenzorg en -voorzieningen steeds gewoner werd. Bovenstaande redenen zijn in diverse (beleids)studies uitvoerig gedocumenteerd en besproken, maar het is nog altijd moeilijk te bepalen welk aandeel van de toename te verklaren is door welke reden.

6 Sociaal-Economische Raad, 2009.

7 Wolf & Beukering, 2009; Lieshout, 2009.

Niet elke druktemaker of puber heeft een gedragsprobleem

Toch is ook enige relativering van de omvang van de problemen op zijn plaats: experimenteel pubergedrag en puberproblemen (slechte concentratie) zijn van alle tijden. Niet elke puber die de grenzen opzoekt moet als probleem getypeerd worden. Bovendien zijn leerlingen met gedragsproblemen op dit moment vooral jongens (driekwart van de leerlingen in het speciaal onderwijs). In het publieke debat van de afgelopen jaren is er op gewezen dat jongensgedrag (impulsiever, lichamelijk actiever, meer gericht op actie en het nemen van acties⁸) vaker als problematisch wordt gezien dan vroeger. Dit zou mogelijk worden versterkt (maar dat is nog niet met onderzoek te staven) doordat de meeste basisschoollerares vrouwen zijn, voor wie dergelijk gedrag wellicht vreemder is dan voor mannen.

1.2 Onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen

Scholen en leraren zijn op zoek naar effectieve manieren en methoden om de gedragsproblemen de baas te worden, maar dit is geen eenvoudige opgave. Wanneer de leraar en de school er geen raad mee weten, kan het gedrag van deze kinderen van negatieve invloed zijn op de sfeer in de klas en de school als totaal. Leraren en scholen vinden het doorgaans moeilijk om een manier te vinden in het omgaan met deze diversiteit. Zij zijn niet altijd even deskundig op elk probleemgebied en niet altijd in staat onderwijs op maat te bieden aan kinderen met uiteenlopende behoeftes aan zorg. Ook de Inspectie van het Onderwijs constateert dit in het onderwijsverslag 2007-2008 (zie kader).

Signaleren gaat goed, maar wat dan?

Het lukt scholen steeds beter om problemen van leerlingen te signaleren, bijvoorbeeld door het gebruik van leerlingvolgsystemen. Maar dit leidt niet altijd tot effectieve acties. Zo stemt de helft van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs de lessen onvoldoende af op het niveau van de leerlingen. Veel basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs maken geen goed handlingsplan voor leerlingen die extra zorg nodig hebben. 40% van de leerlingen met rekenproblemen in het voortgezet onderwijs zegt geen extra hulp te hebben gekregen.

Ook kunnen scholen moeilijk duidelijk maken wat de effecten van de zorg voor leerlingen zijn. Twee derde van de basisscholen kan niet goed aantonen hoe leerlingen met een aangepast programma (leerlijn) zich ontwikkelen. Ook in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het speciaal onderwijs speelt dit voor leerlingen die specifieke zorg of een eigen leerlijn nodig hebben.

Waarschijnlijk leidt het gebrek aan zorg ertoe dat meer leerlingen dan nodig te vroeg het onderwijs verlaten. Betere zorg zou dan ook kunnen bijdragen aan het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009.

Spanning prestaties-zorg?

Er kan bij scholen spanning ontstaan tussen de wens zo hoog mogelijke schoolprestaties na te streven en de wens zo goed mogelijke zorg te leveren aan kinderen die dat nodig hebben. Tegelijkertijd is de Inspectie van mening dat betere zorg kan bijdragen aan goede prestaties.

8 Onder andere de opvatting van kinderpsychologen Dan Kindlon en Michael Thompson.

De Onderwijsraad beoogt met dit advies de minister en staatssecretarissen te adviseren hoe zij scholen verder kunnen helpen bij deze ingewikkelde taak.

1.3 Vraagstelling

De staatssecretaris heeft de raad gevraagd te adviseren over onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen (zie adviesaanvraag in bijlage 1). Het advies komt mede tot stand tegen de achtergrond van het overheidsbeleid rondom passend onderwijs. Hoofdvragen van het advies: Hoe kan het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen verbeterd worden? Welke rol heeft de overheid hierin?

Leerling en leraar centraal

Dit advies beoogt geen evaluatie te geven van de onderwijszorgstructuur, van de relaties tussen regulier en speciaal onderwijs en/of van de bekostigings- en indicatiesystematiek. Dit zijn belangrijke thema's, maar met de recente voornemens in het traject passend onderwijs is er voldoende aandacht voor. Er is relatief weinig aandacht geweest voor de *inhoudelijke* kant: aard en inhoud van onderwijs aan en zorg voor leerlingen met gedragsproblemen. Deze lacune wil de raad met het voorliggend advies vullen. De raad is, zoals nader zal worden uitgewerkt, van oordeel dat leerlingen met gedragsproblemen het beste af zijn in een helder vormgegeven school met handelingsbekwame leraren en een schoolleiding die randvoorwaarden weet te creëren waarbinnen leraren de concentratie kunnen opbrengen om zich met het primaire proces, het lesgeven aan kinderen, bezig te houden. Ook de mate waarin ouders betrokken worden bij de zorg en de aard van de samenwerking met jeugdzorg en andere hulpverleners, is van groot belang. Uitgangspunt daarbij is dat, als het om leerlingen met gedragsproblemen gaat, de school zo lang mogelijk regievoerder moet zijn, maar er niet alleen voor staat of mag staan (zoals ook in het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* aan de orde is geweest).

Relatie met overheidsbeleid: landelijk referentiekader en zorgprofiel

De recente heroverweging van en de nieuwe voorstellen rondom passend onderwijs zijn onlangs door de ministerraad vastgesteld en vervolgens aan de Tweede Kamer voorgelegd.⁹ De minister en staatssecretarissen geven hierin aan dat zij streven naar een systeem dat leerlingen werkelijk zo veel mogelijk in het reguliere onderwijsstelsel houdt. Reguliere besturen zullen daarom verplicht worden een zo goed mogelijk zorgaanbod te leveren en krijgen tegelijkertijd de (financiële) ruimte hieraan vorm te geven. Dat laatste gebeurt met name door geldstromen anders in te richten: verschillende middelen die nu naar het speciaal onderwijs gaan (rugzakgeld, ambulante begeleiding) worden in de toekomst aan de (bestaande) samenwerkingsverbanden toegekend. Er komt een landelijk referentiekader waarin staat wat nodig is voor passend onderwijs in termen van ondersteuning in de klas en in de school en wat de breedte is voor het bieden van zorg door een reguliere school. Dit kader moet duidelijkheid bieden voor betrokken ouders, leerlingen en leraren: wat kan wel en niet verwacht worden van een school als het gaat om zorg? Ook biedt het kader duidelijkheid over wanneer een school mag verwijzen omdat de zorg de mogelijkheden van de school te boven gaat. Dit kader moet de basis vormen voor een door elke school op te stellen zorgprofiel: een beschrijving van het totaal aan onderwijszorg en speciale voorzieningen in de school. Het landelijke referentiekader

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

der is bedoeld als start van een inspirerende discussie over onderwijszorg. De Onderwijsraad hoopt met het voorliggend advies mede een bijdrage te leveren aan deze discussie.

Relatie met andere adviezen

Er zijn in de afgelopen jaren veel verschillende beleidsstukken en adviezen verschenen die raken aan het thema van dit advies, het is ondoenlijk om compleet te zijn. Twee belangrijke en recent verschenen adviezen die zich specifiek richten op (onder meer) jongeren met gedragsproblemen zijn van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en de SER. Het advies van de WRR heeft als onderwerp de overbelaste jongeren, een groep jongeren die zich kenmerkt door een opeenstapeling van problemen. De WRR beveelt aan voor deze jongeren te komen tot 'plusscholen'. Daarmee wordt bedoeld dat bestaande (vmbo-)scholen zich tot plusschool zouden moeten ontwikkelen waardoor zij veel méér worden dan een instelling waar je leert. Deze plusscholen zouden dreigende uitvallers structuur en verbondenheid moeten bieden en nauwkeurig moeten samenwerken met instanties buiten de school zoals ouders, hulpverlenende instanties en de lokale arbeidsmarkt. Het onderwijs op de plusschool kenmerkt zich volgens de WRR door kleine kernteams, werken in een (gestimuleerde) werkomgeving en intensieve begeleiding. Hiertoe zou de plusschool extra gefinancierd moeten worden, de WRR geeft hiervoor verschillende mogelijkheden. Tot slot zouden ook lerarenopleidingen aandacht moeten besteden aan het werken met 'overbelaste jongeren'.

Het huidige advies gaat niet in op de relatie tussen onderwijs en de overgang naar de arbeidsmarkt/participatie in de samenleving. Dit is natuurlijk wel een belangrijk thema, de SER heeft hierover geadviseerd in *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn*.¹⁰ De SER uit in dit advies zijn zorgen over de groeiende groep jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen, en met name jongeren die te maken hebben met diverse samenhangende problemen (multiproblematiek) en hierdoor de arbeidsmarkt niet of moeizaam bereiken. Het risico is groot dat zij levenslang afhankelijk blijven van collectieve voorzieningen en dat hun talenten onbenut blijven, aldus de SER. De SER doet diverse voorstellen, zowel op de korte als op de langere termijn, om de problemen de baas te worden. Zo zou de nadruk van het beleid meer op preventie van problemen moeten liggen, zou het voorzieningenaanbod zich moeten kenmerken door vraagsturing, samenwerking en maatwerk, en dient de positie van professionals versterkt te worden (via deskundigheidsbevordering). Ten slotte is de SER van mening dat het kabinet een gefundeerde visie zou moeten ontwikkelen op een betere samenhang tussen de vele afzonderlijke voorzieningen en financieringsstromen voor jongeren met problemen.

Tot slot hebben de RMO (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling) en de RVZ (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg) in *Investeren rondom kinderen* geadviseerd over de rol van de sociale omgeving in de opvoeding en het beperken van (gedrags)problemen. Zij geven aan dat de overheid in een fuik terecht is gekomen, waarbij beleid (te) sterk op afstand blijft van de overgrote meerderheid van gezinnen enerzijds en sterk en veelvuldig ingrijpt in een beperkt aantal gezinnen met probleemkinderen anderzijds. De RMO en de RVZ denken dat de overheid kan ontsnappen aan deze blikvernaauwing door een groter beroep te doen op de inzet van sociale netwerken in de omgeving van gezinnen. De raden doen verschillende suggesties hiervoor, zoals het ontwikkelen van informele ontmoetingsplaatsen voor ouders op kinderdagverblijven, in sportclubs of in centra voor jeugd en gezin.

¹⁰ Sociaal-Economische Raad, 2009.

De Onderwijsraad heeft in 2004 geadviseerd over zorgleerlingen (*Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?*). In dit advies ging de raad in op manieren om, vooral via samenwerking tussen het onderwijs en andere instanties en professionals, beter dan nu te voorzien in de zorgbehoefte van leerlingen. Hoofdboodschap was dat het onderwijs regievoerder moet zijn in deze zorg, maar het niet alleen hoeft te doen.

1.4 Afbakening: over welke leerlingen gaat het?

Gedragsproblemen en gedragsstoornissen

Dit advies richt zich op leerlingen met gedragsproblemen in het regulier onderwijs (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) en het speciaal onderwijs. Het advies gaat echter niet specifiek in op elke sector apart, maar beschouwt moeilijk gedrag als een sectoroverstijgend probleem. Daarbij zij opgemerkt dat het middelbaar beroepsonderwijs toch een wat ander schoolklimaat en een andere doelgroep heeft, waarbij het opleiden voor een beroep de kern vormt en de pedagogische taak soms enigszins op de achtergrond komt te staan. Toch kampt ook het middelbaar beroepsonderwijs met gedragsproblemen en heeft de taak hiervoor een oplossing te zoeken.

Het advies gaat niet in op (voorzieningen en onderwijs voor) kinderen met bijvoorbeeld cognitieve beperkingen (voor zover deze niet gepaard gaan met gedragsproblemen). *Gedragsstoornissen* zijn ernstigere, meer aanhoudende en meer specifiek omschreven gedragsproblemen. *Gedragsstoornissen* zijn formeel omschreven in de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM). Het DSM is de internationale standaard waarin per stoornis de criteria staan aan de hand waarvan psychiaters hun diagnoses stellen. In de DSM staan de door psychiaters (h)erkende psychiatrische stoornissen, waaronder ook gedragsstoornissen (zie hoofdstuk 2). Het verschil tussen gedragsproblemen en gedragsstoornissen is gradueel. Doorgaans (ook in dit advies) wordt de term gedragsproblemen als overkoepelend begrip gebruikt wanneer het erom gaat zowel gedragsproblemen als gedragsstoornissen aan te duiden.

Leerlingen die aanzienlijk meer behoefte aan zorg hebben dan gemiddeld, worden doorgaans aangeduid met de term *zorgleerlingen*. Het gaat om een brede groep kinderen met uiteenlopende leer- of gedragsproblemen en lichamelijke en/of verstandelijke handicaps. Het gaat om beperkingen of problemen die het volgen van onderwijs bemoeilijken. Leerlingen met gedragsproblemen maken onderdeel uit van de groep zorgleerlingen. Voor de focus op gedragsproblemen (en niet op andere problemen zoals handicaps) is gekozen omdat de meeste in het onderwijs ervaren problemen rondom zorg hiermee te maken hebben. Zo is het beleidstraject *Passend onderwijs* met name voortgekomen uit de problemen rondom en groei van voorzieningen voor leerlingen met (een combinatie van leer- en) gedragsproblemen. Ook de problemen die het regulier onderwijs ervaart, hebben betrekking op leerlingen met dergelijke gedragsproblemen.¹¹ Moeilijk gedrag is met name een probleem als het een onderwijsbelemmering vormt voor leerlingen en leraren. Dat wil zeggen dat de leerprestaties van het kind zelf achterblijven, hun onderwijsloopbaan minder succesvol verloopt en/of anderzijds de docent (stress, lagere werkprestaties) en de klas (leerprestaties van andere leerlingen) er last van hebben.¹²

¹¹ Onderwijsraad, 2004.

¹² Veel leraren ervaren stress, onzekerheid en gevoelens van incompetentie in de omgang met leerlingen met gedragsproblemen (Goei & Kleijnen, 2009).

Naast zorgleerlingen zijn er ook leerlingen die behoren tot een groep met minder onderwijskansen als gevolg van ongunstige sociaalculturele omstandigheden. Hier is apart beleid voor: het *onderwijsachterstandenbeleid*. Daarbij is extra geld gereserveerd voor scholen met veel leerlingen die uit dergelijke achterstandsmilieus komen (als criterium geldt: een laag opleidingsniveau van de ouders). Er is overlap tussen achterstandsleerlingen en zorgleerlingen. Onderwijsachterstanden uiten zich doorgaans namelijk niet alleen in cognitieve achterstanden, maar ook in achterblijvende ontwikkeling op motorisch en sociaal gebied.¹³ Leerlingen die zowel onderwijsachterstanden als gedragsproblemen hebben, vallen binnen de reikwijdte van dit advies.

Diagnosticering en indicering

Het Nederlandse systeem om extra zorg toe te wijzen aan leerlingen die dat nodig hebben is getrappt. Een leerling krijgt (eventueel na een formele diagnose) een indicatie op basis waarvan er extra zorg geregeld kan worden. Zonder indicatie is extra zorg op basis van individuele kenmerken niet mogelijk. Diagnosticering en indicering zijn aparte activiteiten met verschillende doelen. Bij diagnosestelling gaat het nadrukkelijk om het onderzoeken en beschrijven van het probleem – en de aanpak ervan – door een erkende deskundige (bijvoorbeeld een psychiater). Bij indicering staat voorop het bepalen (door een instantie) of een kind of jongere voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor het gebruik van een bepaalde voorziening (grotendeels een financiële kwestie).

Het Nederlandse onderwijzorgsysteem maakt onderscheid tussen drie groepen zorgleerlingen, en daarmee ook verschillende groepen leerlingen met gedragsproblemen. Ten eerste zijn er leerlingen met een diagnose waaruit blijkt dat ze (meerdere) gedragsstoornissen hebben die doorgaans tevens opgroeien onder moeilijke omstandigheden. Op basis hiervan ontvangen ze een *indicatie speciaal onderwijs*. Een klein deel van deze leerlingen blijft, met extra hulp, in het regulier onderwijs (met leerlinggebonden financiering). Ten tweede zijn er leerlingen met een *indicatie voor een speciale voorziening* in het regulier onderwijs: speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Deze indicatie hoeft niet altijd gebaseerd te zijn op een formele diagnose, maar het kan wel. In dat geval gaat het meestal om een enkelvoudige diagnose: er is sprake van één gedragsstoornis en soms ook van problemen in de thuissituatie. Ten slotte zijn er leerlingen met gedragsproblemen *zonder diagnose en/of indicatie*. Dit zijn leerlingen die vanuit de inschatting van velddeskundigen (leraren, zorgverleners in en om de school, het samenwerkingsverband waar de school deel van uitmaakt) gedragsproblemen hebben, zonder dat er verder onderzoek naar is gedaan. Deze leerlingen zitten, zonder extra betaalde zorg, in het regulier onderwijs.

In feite zijn leerlingen met gedragsproblemen min of meer in te delen in het volgende schema:

¹³ Onderwijsraad, 2000.

	Geen indicatie	Wel indicatie
Geen diagnose gedragsstoornis	Regulier onderwijs	Regulier onderwijs met speciale voorziening
Diagnose één gedragsstoornis (plus minpunten in de opvoed-omgeving)	Regulier onderwijs (evt. lopende aanvraag voor speciale voorziening).	Regulier onderwijs met speciale voorziening
Diagnose meerdere stoornissen en problematische of weinig hulpbiedende- opvoed-omgeving	Regulier onderwijs, lopende aanvraag voor rugzak of speciaal onderwijs	Speciaal onderwijs of rugzak (of op wachtlijst)

1.5 Wettelijk kader

Internationaalrechtelijk kader

De basis voor rechten van leerlingen met gedragsproblemen (en gedragsstoornissen) is een inmiddels redelijk gegroeid internationaalrechtelijk kader.¹⁴ Dit heeft met name betrekking op het recht op gelijke behandeling van personen met een handicap. Een deel van de kinderen waarover dit advies gaat, namelijk de kinderen met gedragsstoornissen (zie hoofdstuk 2), valt onder de ruime definitie van handicap. Zo worden personen met een handicap in het VN-verdrag omschreven als: “personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.

Het uitgangspunt van het internationaalrechtelijk kader is dat kinderen met beperkingen zo veel mogelijk in het algemene onderwijssysteem moeten worden onderwezen. Met algemeen onderwijssysteem wordt bedoeld op het onderwijs dat een overheid (kosteloos) aanbiedt aan alle kinderen. In Nederland geldt dat zowel voor het regulier als voor het speciaal onderwijs. Hierdoor kan het internationaal kader niet gezien worden als een oproep om volledig inclusief onderwijs vorm te geven waarbij leerlingen met en zonder handicap in principe in één schoolsetting samen onderwijs krijgen. De relevante verdragsbepalingen zijn neergelegd in ondermeer het Europees Sociaal Handvest, het wereldwijde VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Het *Europees Sociaal Handvest* (artikel 15) beschermt in artikel 5 de gelijkheid en non-discriminatie van personen met een handicap. Artikel 24 verplicht de staten ervoor te zorgen dat kinderen niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs en van het voortgezet onderwijs. Het is overigens vooralsnog niet waarschijnlijk dat individuele burgers een rechtstreeks beroep kunnen doen op een van beide verdragen (al bepaalt uiteindelijk de nationale rechter dat). De bepalingen moeten vooral hun beslag krijgen op het niveau van wetgeving en bestuur.

Het *Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens* kent geen specifiek recht voor personen met een handicap, al luidt de eerste zin van artikel 2 van het Eerste Protocol: ‘niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd’. Ook bevat het verdrag een algemeen verbod op discriminatie. Uiteindelijk is het verdrag terughoudend als het gaat om de opzet en inrichting van

¹⁴ Bron voor deze paragraaf: Zoontjens, 2010.

het onderwijs in de daarbij aangesloten staten. Recht op onderwijs van een individu betekent in dit verdrag slechts het recht om te kiezen uit het bestaande stelsel van onderwijs, dat voldoende pluralistisch moet zijn. Als de overheid instellingen voor speciaal onderwijs heeft, is zij op basis van het EVRM niet verplicht kinderen met een handicap tot het regulier onderwijs toe te laten.

Vanuit deze internationale verdragen bestaat er dus zeker geen verplichting voor scholen om elk kind dat zich aanmeldt in een van haar groepen of klassen te plaatsen. Wel moeten scholen scherper letten op gelijke behandeling van gehandicapte leerlingen (met andere leerlingen). Afhankelijk van de situatie kan gelijke behandeling in een bepaald geval toelating betekenen, in een ander geval juist weer niet. Van het eerste kan sprake zijn als de school voldoende geëquipeerd is om het desbetreffende kind op te vangen, en er geen andere redenen zijn om toegang te weigeren, bijvoorbeeld in verband met de rechten van zittende leerlingen (denk aan gedragsproblemen). Van het tweede is sprake als de school onvoldoende mogelijkheden heeft om de gehandicapte leerling goed onderwijs te bieden, en deze leerling bij toelating dus slechter af zou zijn dan elders in termen van kwaliteitsvol onderwijs. Het gaat dus steeds om een afweging. Het internationale recht dwingt scholen om steeds die afweging te maken en deze ook inzichtelijk te maken.

Tot slot is ook de Salamanca-verklaring van betekenis. Deze verklaring was de uitkomst van een UNESCO-conferentie over speciaal onderwijs in 1994 en is geformuleerd en ondertekend door afgevaardigden van onderwijsministeries uit een negentigtal landen. De verklaring gaat inhoudelijk verder dan de verdragen: het document stelt dat inclusief onderwijs de norm zou moeten zijn en geeft weer welke acties hiertoe worden ondernomen. In de verklaring staat dat reguliere scholen met deze inclusieve inslag het meest effectief zijn in het bestrijden van discriminerende opvattingen, in het creëren van een open gemeenschap, in het bouwen aan een inclusieve maatschappij en het bereiken van onderwijs voor iedereen. Bovendien voorzien zij volgens de Salamanca-verklaring in effectief onderwijs voor de meerderheid (zonder speciale behoeften) en verbeteren zij de doelmatigheid van het gehele onderwijssysteem.

Wettelijk kader Nederland

De WPO (Wet op het primair onderwijs) reguleert het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. De WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) reguleert het voortgezet onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. Ten slotte reguleert de WEC (Wet op de expertisecentra) het speciaal onderwijs (zowel basis als voortgezet). Binnen de WEC vallen eveneens de leerlingen die voor het speciaal onderwijs geïndiceerd zijn, maar met extra hulp (de leerlinggebonden financiering) in het regulier onderwijs zitten. De WEC is in 2003 in werking getreden. Deze wet regelt ook de vorming van rec's (regionale expertisecentra) en het systeem van indicatiestelling.

Weer samen naar school (basisonderwijs)

In 1998 is er een wettelijke regeling tot stand gekomen, die erop gericht is kinderen met leer- en gedragsproblemen zo veel mogelijk in het regulier onderwijs te laten blijven en de verwijzingen naar het speciaal onderwijs terug te brengen (zie verder bijlage 2.3). Deze regeling kreeg een plaats in de in 1998 in werking getreden WPO. De wet schrijft (artikel 18) een samenwerkingsverband voor tussen basisscholen en speciale basisscholen in een bepaalde regio. Deze heeft tot doel een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren.

Leerlinggebonden financiering (basis- en voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps- onderwijs)

In 2003 is de regeling leerlinggebonden financiering ingegaan. Deze regelt de relatie tussen het regulier en het speciaal onderwijs als bedoeld in de WEC. De WEC geeft ouders van een voor speciaal onderwijs geïndiceerd kind recht op toelating tot een speciale school. Indicatie vindt plaats op aanvraag van (een van) de ouders door een commissie voor de indicatiestelling van een regionaal expertisecentrum. Deze beoordeelt (op basis van vastgestelde criteria) of een leerling in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget als de leerling wordt ingeschreven bij een reguliere school voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs of (sinds 2006) middelbaar beroepsonderwijs (dus omdat de ouders en/of de leerling daar zelf voor kiezen) of toelaatbaar is tot een vorm van speciaal onderwijs.

Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn er voor leerlingen die leermoeilijkheden hebben twee opties: leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. In beide gevallen is een indicatie nodig. De wet waarbij beide vormen zijn ingevoerd geeft aan dat het leerwegondersteunend onderwijs bedoeld is voor leerlingen die, met hulp, in staat geacht worden het (reguliere) diploma te halen. Het is dus geen aparte leerweg, maar een geldstroom waarmee extra pedagogisch-didactische maatregelen bekostigd worden. Het praktijkonderwijs leidt niet tot een diploma, maar is eindonderwijs voor een beperkte groep leerlingen die waarschijnlijk niet de capaciteiten hebben om een diploma te halen. Het gaat om een zelfstandig onderwijstype. Het bevoegd gezag beslist, na indicering en overleg met de ouders, over de toelating tot leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs.

Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Tot voor kort regelde deze wet het recht van gehandicapten op toegang tot het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Met ingang van augustus 2009 vallen ook het basis- en het voortgezet onderwijs onder deze wet. De wet is een uitvloeisel van Europese regelgeving en heeft tot doel bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte in arbeid, beroep en beroepsopleiding. De uitbreiding naar het basis- en voortgezet onderwijs is een uitvloeisel van het beleidstraject rondom passend onderwijs. Hiermee wordt een formele basis gelegd onder het uitgangspunt van gelijke behandeling, terwijl ook de individuele rechtsbescherming van mensen met een handicap wordt vergroot. De wijziging is ook gericht op de toekomst, wanneer het beleid rond passend onderwijs is ingevoerd. Een school heeft dan een zorgplicht en bepaalt, zo veel mogelijk samen met de ouders, waar een leerling het beste kan worden geplaatst. Toch zullen er gevallen zijn waarin ouders menen dat hun kind onrechtvaardig ongelijk behandeld is. Op grond van de wetwijziging hebben deze ouders het recht daarover een oordeel te vragen aan de CGB (Commissie Gelijke Behandeling).¹⁵

Lopend beleid: passend onderwijs

De praktijk als het gaat om zorgleerlingen in het regulier en het speciaal onderwijs laat veel te wensen over. Leraren en scholen hebben meer en betere begeleiding nodig bij het zoeken naar mogelijkheden in het lesgeven aan zorgleerlingen en steun bij de uitvoering hiervan. Deze boodschap van betrokken ouders, leraren en schoolleiders heeft rond 2005 het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) bereikt. Het landelijk onderwijsbeleid op het terrein van zorgleerlingen staat sindsdien geheel in het teken van het streven naar 'pas-

¹⁵ Zoontjens, 2010.

send onderwijs'. Doel is enerzijds het vergroten van het draagvlak van reguliere scholen in het omgaan met zorgleerlingen, anderzijds het verbeteren van de organisatie, spankracht en financieringssystematiek van de speciale voorzieningen en het speciaal onderwijs.

Dit beleid is al enkele jaren in ontwikkeling. Een in juni 2009 verschenen tussentijdse evaluatie van de Evaluatie Commissie Passend Onderwijs vormde voor de staatssecretaris de aanleiding om het proces van passend onderwijs te 'heroverwegen'. In oktober 2009 was deze heroverweging afgerond en is een nieuwe koers ingezet.¹⁶ Daarbij is het eerdere idee om schoolbesturen (verplicht) te laten samenwerken in nieuw op te zetten regionale samenwerkingsverbanden verlaten, de huidige samenwerkingsverbanden blijven bestaan. De indicatiesystematiek zal op termijn vervangen worden door een handelingsgerichte diagnosesystematiek. Ten slotte komt het 'rugzakje' te vervallen. Kernpunt is dat er een landelijk referentiekader komt dat samenwerkingsbesturen kunnen gebruiken om zorg in het onderwijs te regelen. Verder wordt er per school een *zorgprofiel* opgesteld, dat aangeeft welke zorg een school kan bieden. De verdeling van budgetten door de samenwerkingsverbanden wordt hieraan gekoppeld. Bovendien hebben schoolbesturen een *zorgplicht*. Dat wil zeggen dat zij alle leerlingen die op hun scholen worden aangemeld passend onderwijs moeten bieden of dit bij een andere school regelen. De samenwerkingsverbanden spelen een belangrijke rol hierbij. Andere kernpunten zijn onder andere dat er veel steun moet komen voor de leraar, dat er handelingsgerichte diagnostiek moet komen, dat speciale scholen meer prestatiegericht moeten worden en dat de afstemming met jeugdzorg beter moet.

1.6 Hoofdboodschap, aanpak en leeswijzer

Het omgaan met probleemgedrag maakt deel uit van het dagelijks werk van iedere leraar. Soms is probleemgedrag snel weer voorbij, maar vaak ook gaat het om een voortdurende zoektocht naar de beste aanpak. Het is, zeker als het gaat om agressief en sterk asociaal gedrag gericht op de leraar en medeleerlingen, een zeer ingewikkelde en moeilijke opgave. Soms denkt een leraar net een aardige relatie te hebben opgebouwd met een leerling, en lijkt het gedrag redelijk onder controle. Maar dan gebeurt er iets vervelends in het leven van de leerling en staat hij of zij alweer boos en afwijzend voor de neus van de leraar. En dat terwijl de leraar soms nog vijf of zes andere leerlingen heeft met wie het niet zo goed gaat. In het voortgezet onderwijs komt daar nog eens bij dat de leraar leerlingen soms slechts enkele uren per week ziet en, als hier in de schoolorganisatie niets iets voor is geregeld, er nauwelijks aan toekomt elke leerling te leren kennen.

Toch begint het werken aan gedragsproblemen op een school wel met het bereiken van een 'gewone' sterke, effectieve school met een duidelijke visie op, en aandacht voor, de onderwijsinhoud (resultaatgericht), structuur op school en in de klas, en de onderlinge verbondenheid en persoonlijke relaties tussen leraar en leerling. Als het specifiek om gedragsproblemen gaat, geven veel leraren zelf aan behoefte te hebben aan meer kennis en vaardigheden. Scholen (schoolbesturen) steunen leraren vooral door te zorgen voor voldoende scholingsmogelijkheden, een heldere zorgstructuur en goede samenwerking met zorgpartners. Het is bovendien belangrijk dat leraren voldoende mogelijkheden hebben om het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen te bespreken met collega's en daarop te reflecteren. Dat kan bijvoorbeeld in een professionele leergemeenschap of binnen een netwerk van collega's waarin regulier op

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

elkaars werk wordt gereflecteerd. Veel scholen en leraren kunnen door aan genoemde zaken te werken hun draagkracht in het omgaan met probleemgedrag vergroten. De raad vindt verder dat het scholenveld kritisch zou moeten staan tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag en het dagelijks gebruik van medische en psychiatrische termen om probleemgedrag te beschrijven. Dit alles wordt nader uitgewerkt in het laatste hoofdstuk.

Aanpak

Naast eigen informatieverzameling heeft de raad literatuuronderzoek uitgezet ten behoeve van dit advies.¹⁷ Thema: waarom lukt het sommige scholen (en leraren) wél goed om te gaan met leerlingen met gedragsproblemen en andere niet? Welke rol spelen het gedrag en de houding van de leraar hierin? Het eindrapport is te downloaden via de website van de Onderwijsraad. Daarnaast is er op 2 oktober 2009 een panelbijeenkomst geweest met vertegenwoordigers van reguliere en speciale onderwijsvoorzieningen voor kinderen en jongeren met gedragsproblemen. Tot slot zijn er gesprekken gevoerd met scholen en leraren over de wijze waarop zij omgaan met gedragsproblemen en hun gedachten over passend onderwijs (zie bijlage 4).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de oorzaken van gedragsproblemen: welke rol spelen aard en aanleg, thuissituatie, opvoeding, leefomgeving en de school zelf in het ontstaan (en uitgroeien) van gedragsproblemen en gedragsstoornissen? Hoofdstuk 3 staat stil bij mogelijke oplossingen: wat is de rol van ouders, leraren en leerlingen zelf in het omgaan met gedragsproblemen en -stoornissen? In hoofdstuk 4 staat de samenwerking tussen scholen en externen als het om leerlingen met gedragsproblemen gaat centraal. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de hoofdboodschap en aanbevelingen van het advies.

¹⁷ Goei & Kleijnen, 2009.

Het onderwijs in alle sectoren heeft te maken met leerlingen die zich regelmatig problematisch en/of storend gedragen. Scholen hebben moeite deze groep leerlingen op te vangen en onderwijs te bieden. Zoveel is inmiddels duidelijk. Maar wie zijn die leerlingen eigenlijk? Om hoeveel kinderen gaat het, om welke problemen en in welke context kunnen ze ontstaan?

2

Oorzaken van gedragsproblemen

2.1

Gedrag leidend tot onderwijsbelemmeringen

Het onderwijs (alle sectoren) heeft te maken met leerlingen die zich regelmatig problematisch en/of storend gedragen. Hierbij gaat het met name om concentratiemoeilijkheden, druk gedrag, agressief gedrag en weinig of een verstoorde sociale interactie. Het betreft bijvoorbeeld kinderen die niet op hun stoel kunnen blijven zitten, nog geen vijf sommen achter elkaar kunnen maken zonder afgeleid te zijn, steeds dingen door de klas heen roepen, niet luisteren naar de docent, schoppen of slaan, geen contact zoeken met anderen, of snel in paniek raken. Dergelijke leerlingen komen in iedere klas voor. Het gedrag vormt met name een probleem als het tot belemmeringen in het onderwijsproces en tot minder goede onderwijsresultaten leidt. Dat wil zeggen dat enerzijds de leerprestaties van het kind zelf achterblijven en hun onderwijsloopbaan minder succesvol verloopt en/of dat anderzijds de docent (stress, lagere werkprestaties) en de klas (leerprestaties van andere leerlingen) er last van hebben.

Gedragsprobleem of gedragsstoornis?

Dit advies richt zich zowel op gedragsproblemen in het algemeen als op gedragsstoornissen als bijzondere vorm daarvan. Gedragstoornissen zijn meer ernstige en aanhoudende vormen van probleemgedrag. Zij zijn veel beter omschreven, afgebakend en in kaart gebracht dan (lichtere) gedragsproblemen. Het verschil tussen gedragsproblemen en gedragsstoornissen is veelal gradueel. De beschrijving van gedragsstoornissen geeft inzicht in de soorten moeilijk en verstorend gedrag, vandaar dat het hoofdstuk hier eerst bij stil staat. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op het ontstaan van gedragsproblemen als gevolg van een combinatie van biologische kwetsbaarheid (aanleg) enerzijds en de thuissituatie en opvoeding anderzijds. Tot slot staan we stil bij het maatschappelijk debat rondom gedragsproblemen, opvoeden en medicalisering.

Internaliserende en externaliserende gedragsproblemen

Gedragsproblemen (waaronder gedragsstoornissen) zijn onder te verdelen in externaliserend en internaliserend gedrag. Een leerling met *externaliserende gedragsproblemen* vertoont regelmatig gedrag dat anderen als storend ervaren. Het gedrag is dus naar buiten, op anderen, gericht. Voorbeelden (variërend in ernst) zijn ongehoorzaamheid, agressiviteit, pesten, ver-

nielzucht en driftbuien. Een leerling met internaliserende gedragsproblemen vertoont gedrag waar hij vooral zelf (vaak in stilte) onder lijdt. Het gaat bijvoorbeeld om emotionele problemen (somberheid, angst) en eetproblemen. Dit advies richt zich in principe op beide soorten gedragsproblemen. Betrokkenen bij het onderwijs vragen zich echter met name af hoe zij om moeten gaan met externaliserende gedragsproblemen omdat deze sterk van invloed kunnen zijn op de klassensituatie en het onderwijsleerproces van alle leerlingen. Maar ook internaliserende problemen kunnen een onderwijsbelemmering vormen, die dan vooral de bewuste leerling zelf treft.

DSM als communicatiemiddel

Door deskundigen erkende gedragsstoornissen zijn opgenomen in het DSM. Het DSM is de internationale standaard waarin per stoornis de criteria staan aan de hand waarvan psychiaters hun diagnoses stellen. Het gaat om wetenschappelijk vastgestelde stoornissen en bijbehorende criteria. Een diagnose is vaak nodig voor/behulpzaam bij het verwerven van een indicatie voor ondersteuning thuis en/of in school. Om een indicatie te krijgen voor het speciaal onderwijs moet er echter niet alleen sprake zijn van een psychische (gedrags)stoornis, maar ook van een ernstige structurele beperking in de onderwijsparticipatie en manifestatie van het probleemgedrag buiten school.¹⁸

Het DSM is vooral bedoeld om de communicatie tussen hulpverleners te vergemakkelijken. Wanneer een psycholoog het met een orthopedagoog bijvoorbeeld heeft over ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder), weten ze over welk gedrag ze het precies hebben. De DSM-classificaties zijn echter noodgedwongen grotendeels gebaseerd op de rapportage van symptomen, hetzij via observatie waargenomen, hetzij door opvoeders en jongeren aangegeven. Hierdoor is er veel ruimte voor interpretatie, waardoor over- en onderdiagnoses mogelijk zijn (zie ook paragraaf 2.5). Sommige deskundigen menen bovendien dat gewaakt moet worden voor de illusie dat elke psychiatrische stoornis objectief is af te bakenen van 'normaal' gedrag, het gaat immers vaak om graduele verschillen.

Onderstaand voorbeeld laat zien dat zich rond mogelijke stoornissen deskundigen en belanghebbenden organiseren en dat niet altijd eenvoudig uit te maken is wat waarheid en wijsheid is.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003.

ME te behandelen?

Stoornissen zijn te bezien vanuit verschillende optieken en belangen. Nemen we als voorbeeld de gang van zaken rond ME, een (niet algemeen erkende) aandoening met chronische vermoeidheid als belangrijkste symptoom. Het NKCv (Nijmeegs Kenniscentrum voor Chronische Vermoeidheid) gaf aan een doorbraak te hebben bereikt in het behandelen van de ziekte met een groepsgedragtherapie. Volgens het NKCv heeft 70% van de ME-patiënten baat bij de behandeling. Dat zou betekenen dat ME-symptomen te verminderen zijn via het aanleren van ander gedrag.

Verenigingen die zich inzetten voor ME-patiënten zijn kwaad. Het NKCv 'rommelt maar wat aan', zegt Guido den Broeder van de ME/ CVS Vereniging. "Zij gaan er vanuit dat ME een psychische stoornis is. Maar het is een neurologisch probleem, dat je niet kunt oplossen met een praattherapie, of dat nu alleen is of in een groep." Ook de ME/ CVS-stichting vindt dat het NKCv ernstige schade toebrengt aan de positie van patiënten door te verkondigen dat een behandeling gericht op gedragsbeïnvloeding vaak werkt. Beide instanties vrezen dat keuringsartsen de bevindingen uit Nijmegen zullen overnemen en ME niet meer als chronisch medisch probleem zullen beschouwen.

Gedragstherapie werkt

Het verwijt dat je een neurologische aandoening niet kunt behandelen met gedragstherapie, houdt geen stand, zegt prof. Gijs Bleijenberg van het NKCv. "Wij hebben zelf aangetoond dat de grijze stof in de hersenen afneemt bij de ziekte, en dat die door cognitieve therapie weer herstelt." Uitkeringsinstantie UWV laat bij monde van een woordvoerder weten dat keuringsartsen volgens protocollen werken".

Bron: Spits, 7 juli 2009

2.2 Om welke problemen gaat het?

Onderstaande beschrijving heeft niet de pretentie volledig te zijn. Het richt zich allereerst op de DSM-geclassificeerde gedragsstoornissen die het meest voorkomen onder scholieren. Dit heeft als praktische reden dat deze stoornissen duidelijk zijn omschreven en onderzocht. Daarnaast zijn er leerlingen met niet-geclassificeerde gedragsproblemen (zonder diagnose) die vanuit de inschatting van leraren of zorgverleners wel moeilijk gedrag vertonen (zie paragraaf 1.4). In principe zijn het dezelfde *soort* gedragingen als bij gedragsstoornissen, het verschil tussen gedragsproblemen en gedragsstoornissen is immers gradueel. De kern van het probleem is steeds dat het gedrag het onderwijsproces belemmert. Voorbeelden van probleemgedrag dat naar buiten gericht is: opstandig, agressief of asociaal gedrag (zoals pesten), concentratieproblemen, chaotisch gedrag, problemen met sociale relaties. En gedrag dat zich naar binnen richt: geen controle hebben over angsten, verdriet, onzekerheid, eetproblemen. Wel zijn de problemen vaak minder ernstig en soms ook minder duurzaam dan bij gedragsstoornissen. In het onderstaande wordt alleen apart ingegaan op (gedragsproblemen rondom) pesten en drugsverslaving, omdat deze problemen een belangrijke belemmering (kunnen) vormen voor het onderwijsproces.

Welke stoornissen zijn gedragsstoornissen?

Elke stoornis komt in lichtere en ernstigere varianten voor. Officieel vallen ODD (Oppositional Defiant Disorder, oppositoneel opstandige gedragsstoornis) en CD (Conduct Disorder) onder de noemer externaliserende gedragsstoornis. Maar in de dagelijkse (onderwijs)praktijk wordt de term breder gebruikt en vallen hier ook psychische aandoeningen met een sterke gedragscomponent onder. Het gaat dan om ADHD en stoornissen in het autisme spectrum. Jongens vertonen vaker dan meisjes externaliserend probleemgedrag en meisjes hebben vaker inter-

naliserend probleemgedrag. Depressie en angststoornissen komen steeds meer voor onder kinderen. De problemen van deze kinderen blijven vaak onderbelicht omdat zij het onderwijsproces en de klassensituatie in het algemeen niet direct verstoren. Maar deze problemen hebben wel effect op het onderwijsleerproces van het kind zelf. Dat geldt ook voor eetstoornissen, die ook in de beschrijving zijn meegenomen. Bovendien kan internaliserend probleemgedrag ook aan de basis liggen van externaliserend gedragsproblemen (bijvoorbeeld een leerling die zijn angsten overschreeuwt).

Attention Deficit Hyperactivity Disorder

De basis voor ADHD ligt in een ontwikkelingsstoornis van het 'interne remsysteem', oftewel een neurobiologische stoornis. Een kind met ADHD doet voordat hij denkt, heeft te weinig interne remmingen, is snel opgewonden, snel gefrustreerd en chaotisch en heeft veel ongerichte energie.¹⁹ Samengevat gaat het om hyperactiviteit en concentratieproblemen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat steeds ongeveer 3-5% van de kinderen duidelijke symptomen van ADHD heeft. Volgens een rapport van de Gezondheidsraad heeft 2% zodanig ernstige symptomen dat behandeling noodzakelijk is.²⁰ Bij jongens komt ADHD veel vaker voor dan bij meisjes, maar op volwassen leeftijd is dit verschil er niet meer.²¹ Er zijn verschillende subtypen, waaronder ADD (Attention Deficit Disorder; vooral onderactiviteit, slaperigheid en ernstige aandachtsproblemen). ADHD komt vaak samen voor met antisociale gedragsproblemen, met name bij jongens. Ook gaat ADHD vaak samen voor met PDD-NOS (Pervasive Developmental Disorders – Not Otherwise Specified), een aan autisme gerelateerde stoornis, en met leerstoornissen zoals dyslexie en spraak-/taalstoornissen.²²

ADHD komt voor een belangrijk deel voort uit een neurobiologische stoornis en gaat niet altijd over als iemand volwassen is. Het Trimbos-instituut heeft gevonden dat ongeveer twee derde van de volwassenen die als kind ADHD hadden, in meerdere of mindere mate nog steeds problemen heeft.²³ Hoe ADHD zich ontwikkelt, hangt af van omgevingsfactoren en van intelligentie.²⁴

Stoornissen in het autistisch spectrum

ASS (Autisme Spectrum Stoornissen) worden gekenmerkt door problemen in de sociale interactie (er is geen wederkerigheid en beperkt sociaal inzicht) en een grote behoefte aan structuur en herhaling, met daardoor een beperkt repertoire in gedrag en spel.²⁵ Kinderen met deze stoornissen hebben een andere informatieverwerking en lopen snel een taalachterstand op. ASS omvat diverse vormen van autisme. De meest voorkomende typen zijn PDD-NOS, het Asperger-syndroom en klassiek autisme. Een kind met de diagnose PDD-NOS voldoet niet of niet volledig aan alle criteria van een autistisch kind, maar er is wel sprake van een gebrek aan sociale sensitiviteit en eenzijdige starheid. Het gaat om een soort 'restgroep' met gedrag dat door Van Lieshout (2009) omschreven wordt met criteria als: "een beetje wonderlijk, wijsneuzig, stijf en onhandig, niet geïnteresseerd in anderen en lijken niet te luisteren, extreem eerlijk, angstig en druk worden bij grote druk en onverwachte veranderingen".

¹⁹ Lieshout, 2009.

²⁰ Gezondheidsraad, 2000.

²¹ Ban & Buitelaar, 2002.

²² Berg, 2008 & Lieshout, 2009.

²³ Trimbos Instituut, 2009a.

²⁴ Landelijk kenniscentrum kinder- en jeugdpsychiatrie, z.j.-a.

²⁵ Landelijk kenniscentrum kinder- en jeugdpsychiatrie, z.j.-b.

ASS komt maar bij hooguit ongeveer 6-10 op de 1000 kinderen voor. PDD-NOS is goed voor de helft van het aantal ASS-diagnoses, klassiek autisme en het Asperger-syndroom beiden voor een kwart. Er zijn geen verschillen tussen etnische groepen of op grond van sociaaleconomische status. Wel zijn er vier maal zoveel jongens als meisjes met ASS. Een kind met ASS groeit daar niet overheen. Kinderen met ASS, vooral indien zij ook een verstandelijke beperking hebben, doorlopen vaak de praktijkschool en gaan daarna naar een sociale werkvoorziening of belanden in de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering voor jonggehandicapten). Velen kunnen als volwassene niet zelfstandig wonen. Maar ook degenen zonder verstandelijke beperking bereiken vaak niet het opleidingsniveau dat ze op grond van intelligentie alleen aan zouden kunnen.

Oppositieel-opstandige en antisociale stoornis

ODD is een brede noemer voor agressieve gedragsstoornissen en wordt ook gezien als een 'milde variant' van een antisociale stoornis (CD). Kenmerken zijn langdurig opstandig, negatief, vijandig of agressief gedrag, waarbij het kind dagelijks ernstig in zijn doen en laten beperkt wordt.²⁶ Vrijwel alle kinderen kennen natuurlijk opstandige periodes. Er wordt van een stoornis gesproken als het gedrag in intensiteit en hoeveelheid sterk afwijkt van de zogenoemde normale ontwikkeling. ODD en CD zijn nog niet zo lang als aparte categorie benoemd in het DSM, tot voor kort waren deze kinderen 'gewoon' moeilijke kinderen. Ongeveer 2-4% van de kinderen zou CD hebben, onder pubers zou het nog hoger zijn (6%). Hoe vaak de mildere vorm ODD voorkomt is moeilijker te bepalen, omdat de grenzen tussen 'gewone' gedragsproblemen en ODD niet duidelijk zijn. Het Trimbos-instituut schat dat tussen de 2 en maar liefst 16% van de kinderen ODD heeft; deze percentages lopen zo uiteen dat ze weinig informatief zijn.²⁷ Jongens vormen de overgrote meerderheid. Kinderen met deze gedragsproblemen lopen een groot risico in de criminaliteit terecht te komen.²⁸

Angst- en stemmingsstoornissen

Angst- en stemmingsstoornissen zijn internaliserende stoornissen. Er kunnen zowel neurobiologische factoren aan ten grondslag liggen als (traumatische) individuele ervaringen. Angststoornissen omvatten pathologische angsten voor iets zonder redelijke grond, die zodanig ernstig zijn dat het dagelijks functioneren sterk beïnvloed wordt. Voorbeelden zijn faalangst, sociale fobie en posttraumatische stressstoornissen. Onder stemmingsstoornissen verstaan deskundigen langdurige, ernstige verstoringen van de stemming. Depressies komen het meest voor en zijn voor een geschatte 30-50% te verklaren uit neurobiologische factoren (namelijk een tekort aan bepaalde chemische stoffen, neurotransmitters).

Deze stoornissen leiden niet direct tot naar buiten gericht moeilijk gedrag, ofschoon angst en somberheid door kinderen ook geuit kunnen worden door prikkelbaarheid en agressieve uitingen. Het zijn frequent voorkomende stoornissen, die zonder goede begeleiding kunnen leiden tot verslechterde schoolprestaties. Beide typen stoornissen komen vaak samen voor, of in combinatie met ADHD en eetstoornissen.²⁹ Ook faalangst komt veel voor bij leerlingen.

Ongeveer 5% van de kinderen en 10-16% van de jongeren heeft een angststoornis.³⁰ De ruime bandbreedte bij deze cijfers heeft te maken met verschillende manieren om angsten te meten.

26 Trimbos instituut: <http://www.trimbos.nl/default20333.html?back=1>

27 Trimbos Instituut, 2009b.

28 Wolf & Beukering, 2009.

29 De Haan & De Wit 2000, in Van Lieshout, 2009.

30 Lieshout, 2009.

Van de angststoornissen komen specifieke fobieën (dat wil zeggen: angst voor een concreet iets zoals spinnen) het vaakst voor.

Stemmingsstoornissen zijn zeldzaam onder jonge kinderen, maar komen wel voor (1-2%). Onder oudere kinderen komen ze meer voor (3-8%) en worden ze ook beter herkend. Dys-thymie, de mildere, maar meer langdurige vorm van depressie, komt bij ongeveer 1,5% van de kinderen en bij 2,3% van de jongeren voor.³¹ Bij jonge kinderen is er geen verschil in frequentie tussen jongens en meisjes, op latere leeftijd komt depressie vaker voor bij vrouwen.³² Stemningsstoornissen zijn moeilijk te diagnosticeren op jonge leeftijd, omdat de uitingsvorm anders kan zijn dan bij volwassenen. Op school kan depressie gevolgen hebben voor de werkhouding door concentratieproblemen, een negatief zelfbeeld, nergens zin in hebben en prikkelbaarheid. Hier kunnen prestaties onder lijden. Verder zoeken deze kinderen weinig contact met leraar en klasgenoten.³³ Stemningsstoornissen zijn over het algemeen van voorbijgaande aard, tenzij er sprake is van persoonlijkheidsproblematiek. Maar bij sommige stoornissen kunnen er maanden of zelfs jaren overheen gaan, voordat iemand zich echt beter voelt. En vervolgens is de kans op terugval groot, met name als de problematiek op jonge leeftijd begint.³⁴

Eetstoornissen

Eetstoornissen en eetproblemen bij kinderen kunnen grote gevolgen hebben voor het kind, zoals groeiachterstanden en emotionele problemen. Zij kunnen ook het onderwijs bemoeilijken (door concentratieproblemen). Kedesdy heeft een onderverdeling gemaakt in soorten eetproblemen en -stoornissen. Het gaat om kinderen die te weinig eten (extreme voedselweigerings uit emotionele onvrede, anorexia nervosa is één van de vormen), kinderen die te veel eten (met overgewicht tot gevolg), kinderen die de verkeerde dingen eten (bijvoorbeeld niet eetbare dingen, dit komt weinig voor), eetproblemen als gevolg van (chronische) ziekte of vroeggeboorte, of om eetproblemen die het gevolg zijn van een andere stoornis zoals emto-fobie (angst voor overgeven). Te weinig eten en te veel eten komen van deze stoornissen het meest voor. In het algemeen lopen veertien- tot achttienjarige meisjes het meeste risico op het ontwikkelen van anorexia nervosa. Maar ook prepuberale kinderen kunnen anorexia nervosa ontwikkelen.³⁵

Pesten

Probleemgedrag dat niet direct valt onder een van de stoornissen (althoewel een kind met de diagnose ODD of CD zich hieraan wel eerder schuldig zou kunnen maken) is pesten. Pesten is een probleem dat vaak rechtstreeks gekoppeld is aan de onderwijssetting. Hier zijn groepen kinderen immers langdurig bij elkaar zijn en vormen met elkaar (positieve en negatieve) sociale verbanden. Pesten is niet alleen voor individuele kinderen een groot probleem, maar kan ook verstrendend zijn voor de klassensituatie en leerprestaties beïnvloeden. Pesten kan via verbale, non-verbale of fysieke middelen. Tegenwoordig is er tevens sprake van cyberpesten: pesten door het sturen van gemene mailtjes of msn-berichten, of door het plaatsen van kwetsende informatie of foto's op internet. Kenmerk is dat het op systematische wijze gebeurt en er sprake is van een ongelijke machtsverhouding tussen dader(s) en slachtoffer.³⁶ Soms gebeurt het openlijk dat iemand genegeerd of gepest wordt, soms gebeurt het achter de rug van de

31 Verhulst, Verheij & Ferdinand, 2007.

32 Wolf & Beukering, 2009.

33 Caris, 2009.

34 www.trimbos.nl

35 Trimbos Instituut, 2009c.

36 Zie Nederlands Jeugdinstituut, z.j.

docenten om. Pesten komt veel voor, met name in de leeftijdsgroep van tien tot veertien jaar. Ongeveer een derde van de basisschoolleerlingen (acht tot twaalf jaar) zegt wel eens gepest te worden, 10% hiervan regelmatig. Ongeveer 7% van basisschoolleerlingen zegt twee keer per maand of vaker iemand te pesten. Hierbij kan natuurlijk sprake zijn van onder- of overrapportage. Jongens zijn zowel vaker dader als slachtoffer dan meisjes. Zowel pesten als gepest worden hangt samen met depressiviteit en met externaliserend probleemgedrag. Pesten kan verstrekkende gevolgen hebben. Slechtere schoolprestaties, isolement, een negatief zelfbeeld en depressies liggen op de loer, naast allerlei psychosomatische klachten. Zelfs voor pesters zijn er negatieve gevolgen, die vergelijkbaar zijn met de gevolgen van ODD: meer alcoholmisbruik, delinquentie, enzovoorts.

Drugverslaving: oorzaak of gevolg van gedragsproblemen?

Overigens zijn oorzaken en gevolgen soms moeilijk uit elkaar te houden als het om probleemgedrag gaat. Zo kan drugs- of alcoholverslaving zowel de oorzaak als het gevolg zijn van gedragsproblemen (een vorm van 'zelfmedicatie'). In elk geval is duidelijk dat drugs- en alcoholverslaving een sterke relatie hebben met gedragsproblemen. Daarnaast staan ook kinderen van verslaafde ouders als aparte risicogroep te boek. Niet alleen groeien ze op onder moeilijke omstandigheden (die zich in gedragsproblemen tot uitdrukking kunnen komen), ook hebben zij een veel hogere (genetische) kans om zelf verslavingsproblemen te ontwikkelen.

2.3 Gedragsproblemen in het onderwijs

In Nederland zitten leerlingen met gedragsproblemen zowel in het reguliere onderwijs als op speciale scholen. In het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs bestaat een indicatiestelling met procedures die doorlopen moeten worden voordat een kind als zorgleerling wordt aangemerkt en (vervolgstap) gebruik kan maken van een speciale onderwijsvoorziening. Een kind met een lichamelijke of verstandelijke handicap, dat speciaal onderwijs nodig heeft, gaat, als de problemen meteen duidelijk zijn, al vanaf dag één naar een school voor speciaal onderwijs. Echter: een leerling die leer- of gedragsproblemen heeft (of een nog niet gediagnosticeerde stoornis) komt doorgaans eerst op een reguliere basisschool. Hier wordt zo nodig extra zorg gegeven.

Er bestaan twee soorten speciale onderwijsvoorzieningen. Ten eerste scholen en afdelingen die wettelijk gezien onder het regulier onderwijs vallen. Het gaat dan om scholen voor *speciaal basisonderwijs* en, in het voortgezet onderwijs, om het *leerwegondersteunend onderwijs* en het *praktijkonderwijs*. Ten tweede zijn er de scholen die onder aparte wetgeving vallen: het *speciaal onderwijs* en het *voortgezet speciaal onderwijs*, samengebracht in *rec's (regionale expertisecentra)*.³⁷ Het speciaal onderwijs is verdeeld in vier clusters (en vier bijbehorende types *rec*). Een uitgebreide beschrijving van het systeem van regulier en speciaal onderwijs is te vinden in bijlage 2.

Cluster vier

Voor het huidige advies is met name cluster vier van het speciaal onderwijs van belang: onderwijs aan "leerlingen met gedragsstoornissen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap en onderwijs aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten". Veel kinderen met één of meerdere gedragsstoornissen in combinatie met een kansarme omgeving volgen onderwijs op een cluster 4-school; in

³⁷ Kennisnet heeft een aparte ruimte voor het speciaal onderwijs: <http://speciaalonderwijs.kennisnet.nl/>

2004 ging het om 22.078 kinderen in de leeftijd van basisschool en voortgezet onderwijs.³⁸ Er is sprake van een sterke groei van dit type onderwijs. Tussen 2001 en 2006 was er een stijging van ongeveer 40% in het aantal leerlingen. Deze groei wordt deels veroorzaakt door een andere diagnosestelling en deels door de wijze waarop de toegang tot dit onderwijs geregeld is. Twee zaken zijn daarbij van belang: ten eerste zorgt indicatie voor extra geld, ten tweede is het voor reguliere scholen die niet weten wat te doen met bepaalde leerlingen relatief gemakkelijk de leerling te laten indiceren voor speciaal onderwijs.³⁹ De sterke groei leidt tot een hogere belasting van de huidige docenten, daarnaast is er ook een tekort aan nieuwe docenten.

Een onderzoek onder leerlingen met een cluster 4-indicatie liet zien dat 43% te kampen heeft met een ASS-stoornis, 35% met een aandachtsstoornis en 9% met een oppositionele gedragsstoornis. De intelligentie van deze leerlingen was met gemiddeld 93 'normaal' te noemen (tussen 85 tot 115). Zoals verwacht was 80% van de leerlingen jongen. Opvallend was dat 79% van de ouders koos voor leerlinggebonden financiering in het regulier onderwijs (rugzak), niet voor plaatsing op een cluster 4-school. Onder leerlingen met ASS of ADHD was dit percentage meer dan 80. De leerlingen die naar een cluster 4-school gaan, hebben zwaardere externaliserende problematiek, meer leerproblemen en komen vaker uit een ongunstige thuissituatie met scheiding en werkloosheid.⁴⁰ Ruim een kwart van de cluster 4-leerlingen kan dan ook niet thuis wonen.

Een rapport van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling geeft vergelijkbare cijfers voor ASS. 36% van de leerlingen in het (v)so is gediagnosticeerd met een ASS-stoornis; bij de rugzakkinderen is dit 60%.⁴¹ Van de kinderen bij wie ASS gediagnosticeerd wordt, blijft ongeveer de helft in het reguliere onderwijs, volgt 7% geen onderwijs en gaat de rest naar het speciaal (voortgezet) onderwijs. Het aantal kinderen met ASS dat in het reguliere onderwijs blijft is in de afgelopen jaren toegenomen; in het voortgezet onderwijs is er echter eerder een tendens naar speciaal onderwijs.⁴² Bij leerlingen die zich aanmelden voor het middelbaar beroepsonderwijs en een indicatie willen, gaat het net als bij jongeren in de po- (primaire onderwijs) en vo-leeftijd (voortgezet onderwijs) vooral om ASS of een aandachtsstoornis.⁴³

Jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs met leer- of gedragsproblemen nemen doorgaans deel aan het reguliere onderwijs. Instellingen zelf regelen soms extra steun en begeleiding. Sinds januari 2006 is het mogelijk om een leerlinggebonden budget in te zetten in het middelbaar beroepsonderwijs (rugzakje, zie verder bijlage 2).

Internationale vergelijking: samen of apart onderwijs?

Zijn leerlingen met specifieke problemen en handicaps het beste af met onderwijs op een aparte school? Of zijn zij beter af wanneer zij binnen het reguliere onderwijs zo veel mogelijk samen met andere leerlingen onderwijs volgen? Voor beide vormen zijn argumenten te geven. Een aparte school stelt in staat tot het bieden van specifieke zorg en meer individuele begeleiding, zo nodig van specialisten. Gezamenlijk naar school gaan is doorgaans minder duur en kan positieve effecten hebben op de integratie en emancipatie van kinderen met specifieke

38 Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, 2005.

39 Inspectie van het Onderwijs, 2007a.

40 Drost & Bijstra, 2008.

41 Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, 2005.

42 Gezondheidsraad, 2009.

43 Drost & Bijstra, 2008.

problemen of beperkingen. Bovendien kan gezamenlijk onderwijs ook voor de overige leerlingen pedagogisch nut hebben.

In Nederland worden momenteel stappen gezet om te komen tot “een systeem dat leerlingen zoveel mogelijk binnen het reguliere systeem houdt. Dat betekent niet dat alle leerlingen naar het regulier onderwijs moeten.” Leerlingen zouden pas moeten overstappen naar het speciaal onderwijs als het echt noodzakelijk is.⁴⁴

In verschillende andere landen geldt al veel langer het streven om zo veel mogelijk alle leerlingen in het reguliere onderwijs onder te brengen. Het aantal speciale scholen voor kinderen met problemen en handicaps is hier veel kleiner. Er zijn ook landen die tussenvormen kennen, zoals aparte klassen voor leerlingen met handicaps of beperkingen, waar deze leerlingen (een deel van) de lessen volgen. In Denemarken bijvoorbeeld krijgt 70% van de leerlingen met speciale behoeften onderwijs binnen een reguliere school, maar wel in een aparte klas. 8% van deze leerlingen volgt gezamenlijk onderwijs met de overige leerlingen.⁴⁵

In Vlaanderen en Engeland is sprake van een vergelijkbare ontwikkeling als in Nederland. Ook in deze landen stroomden leerlingen met specifieke problemen voorheen door naar aparte scholen. En ook hier is het streven om leerlingen met problemen zo veel mogelijk binnen het reguliere onderwijs te houden. In Vlaanderen spreekt men van ‘geïntegreerd onderwijs’. Er is hier een leerzorgkader ontwikkeld, waarbinnen vier zorgniveaus worden onderscheiden. Daarmee wordt de mate van zorgbehoefte van een leerling aangegeven. Kinderen met een zorgbehoefte op niveau 1 en 2 blijven in het reguliere onderwijs; kinderen met een zorgbehoefte op niveau 3 kunnen naar het buitengewoon onderwijs en een zorgbehoefte op niveau 4 betekent standaard buitengewoon onderwijs. In Engeland wordt vooral gekeken naar de vraag of een kind met specifieke problemen vooruitgang boekt binnen het reguliere onderwijs. Zodra kinderen hier geen vooruitgang meer boeken, gaan ze naar een speciale school. In Engeland ontvangen reguliere scholen veel extra middelen voor zaken als het bieden van individuele begeleiding en de aanschaf van aangepaste leermiddelen en materialen.

De keuzes voor samen of apart hangt samen met twee zaken. Ten eerste is de bevolkingsdichtheid van een land of regio van belang. Er moeten eenvoudigweg voldoende leerlingen zijn om een aparte school te kunnen starten. Daarnaast spelen meer inhoudelijke overwegingen en principes een rol. Daarbij is het ideaalbeeld van inclusief onderwijs van belang, dat ook in Nederland pleitbezorgers kent.⁴⁶ Een belangrijk uitgangspunt van inclusief onderwijs is dat ieder kind gelijke rechten en kansen heeft en dat (in het geval van kinderen met een beperking, handicap of stoornis) deze gelijke kansen het beste geborgd zijn wanneer deze kinderen zo veel mogelijk samen met leerlingen zonder leer- en gedragsproblemen en beperkingen onderwijs ontvangen. Aparte klassen en scholen verkleinen kansen en vergroten ongelijkheid, zo is de gedachte; het ‘anders zijn’ van deze leerlingen wordt zo te sterk benadrukt. Onderwijs volgen in een aparte onderwijssetting bemoeilijkt ook de latere deelname van deze leerlingen aan de samenleving. In 1981 benadrukten de VN (Verenigde Naties) de gelijke rechten van kinderen met beperkingen. In 1993 is deze visie vastgelegd in de *Standard Rules on the Equalization*

44 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

45 European Agency for Development in Special Needs Education, 2009.

46 <http://www.inclusiefonderwijs.nl> en <http://www.collectief-inclusief.nl>.

*of Opportunities for Persons with Disabilities.*⁴⁷ Daarnaast is in de Salamanca-verklaring van de Unesco uit 1994 onder meer opgenomen dat “allen met speciale onderwijsbehoeften toegang moeten hebben tot reguliere scholen welke hen opnemen in een kindgericht pedagogisch klimaat dat in staat is aan hun behoeften tegemoet te komen”. Regeringen worden zodoende opgeroepen wettelijk en beleidsmatig het principe van inclusief onderwijs te onderschrijven, waarbij alle leerlingen in reguliere scholen worden geplaatst, tenzij er dringende redenen zijn dat niet te doen.

2.4 Het ontstaan van gedragsproblemen

Genetische kwetsbaarheid en omgeving

Gedragsproblemen (waaronder gedragsstoornissen) komen voort uit een combinatie van genetische kwetsbaarheid en een reactie op de sociale omgeving, in het bijzonder de thuis-situatie. Genetische kwetsbaarheid wil zeggen dat iemand door zijn genetische aanleg een risico loopt om bepaalde problemen te ontwikkelen of eerder geneigd is bepaald gedrag te vertonen. Genetische kwetsbaarheid kan betekenen dat iemand een bepaalde persoonlijkheid heeft waardoor hij of zij eerder bepaald gedrag zal vertonen. Maar het kan ook om iets heel specifiek gaan, zoals een (genetisch bepaalde) afwijking in de productie van bepaalde chemische stoffen (neurotransmitters).

Iemand die genetisch kwetsbaar is voor iets, ontwikkelt niet altijd per definitie een stoornis, er is echter wel een grotere kans dat dit gebeurt. Of en hoe echter een bepaald psychisch probleem werkelijk tot uiting komt, hangt vaak ook af van wat iemand meemaakt en de manieren die hij of zij heeft of krijgt aangereikt om met moeilijke situaties (stress, tegenslagen) om te gaan. Voor sommige stoornissen zijn de genetische factoren waarschijnlijk wél het meest bepalend, de stoornis zal dan altijd, of bijna altijd, tot uiting komen, ongeacht de situatie waarin het kind opgroeit. Bij andere gedragsstoornissen (en bij gedragsproblemen van lichtere aard) is de omgeving waarin het kind opgroeit waarschijnlijk juist heel bepalend. Met hersenonderzoek en erfelijkheidsonderzoek wordt gepoogd voor diverse stoornissen aan te geven welke genen ‘verantwoordelijk’ zijn en in hoeverre een stoornis erfelijk bepaald is of juist omgevingsgerelateerd. Uitspraken die verder gaan dan ‘een combinatie van beiden’ zijn op dit moment vaak nog niet goed mogelijk (zie verder onder biologische risicofactoren).

Kortom: een ontwikkelings- of gedragsprobleem is altijd de uitkomst van complexe interacties tussen de (genetisch) aanleg van het kind, de thuisomgeving en andere omgevingen zoals de onderwijssituatie. Gedragsproblemen moeten daarom altijd in context bestudeerd en behandeld worden. Ouders en leraren reageren op een bepaalde manier op het kind door hun eigen ervaringen (en biologische aanleg) en het kind reageert weer op opvoeders en leraren met zijn ervaringen en aanleg.⁴⁸ Zowel het kind als de omgeving veranderen onder invloed van die interacties. In die interacties ontstaan patronen die voortduren.

⁴⁷ In de Conventie van de Rechten van Mensen met Beperkingen van de Verenigde Naties (2006) geeft artikel 24 expliciet aan dat de overheid ervoor dient te zorgen dat mensen met een beperking volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij. Hiervoor is het nodig dat zij toegang hebben tot alle niveaus van het onderwijs en samen les krijgen met leerlingen zonder beperking.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2008. Dit is het ‘transactioneel’ model of bio-ecologisch model. Deze is gebaseerd op Sameroff & Chandler (1975) en later verder ontwikkeld door Bronfenbrenner & Ceci (1994).

Gedragsproblemen hebben dan ook vier kenmerken:⁴⁹

- situatief: zij komen in bepaalde situaties naar voren en in andere niet;
- relationeel: het kind 'brengt gedrag in', maar de ander ook;
- relatief: er is geen absoluut onderscheid tussen normaal en afwijkend gedrag; en
- fluctuerend: gedragsproblemen kunnen tijdelijk toenemen en afnemen, en weer toenemen, enzovoort.

Biologische risicofactoren

Bij het ontstaan en uitgroeien van *oppositieele* en *antisociale gedragsstoornissen* zijn de volgende kenmerken als risicofactor aangemerkt:⁵⁰ sekse (man), aandachtsproblemen, hyperactiviteit, een moeilijk temperament, lage hartslag, laag serotonineniveau in rust, lage intelligentie en een afwijkende verwerking van sociale informatie. Dit type gedragsproblemen lijkt vooral te ontstaan door omgevingsfactoren, met name door de thuissituatie.⁵¹ Erfelijke factoren die kinderen vatbaar maken voor *angststoornissen* zijn persoonlijkheidskenmerken, zoals een bepaald temperament en/of een grote mate van angstsensitiviteit. Bij degenen die *gepest* worden is er vaak sprake van een combinatie van fysieke zwakte met bepaalde persoonlijkheidskenmerken (angstig of agressief). Van *autisme* wordt momenteel aangenomen dat dit sterk genetisch bepaald is. Er is recentelijk zelfs een 'autisme-gen' gevonden dat de communicatie tussen bepaalde hersendelen beperkt.⁵² Onbekend is nog welke andere genen een rol spelen en hoe de erfelijke overdracht plaatsvindt. Ook ADHD zou vooral door genetische factoren veroorzaakt worden. Het verloop van de stoornis lijkt wel sterk omgevingsafhankelijk te zijn.⁵³

Bekend is dat gedragsproblemen veel vaker bij jongens voorkomen dan bij meisjes, met uitzondering van de angst- en stemmingsstoornissen. Doorgaans wordt dit sekseverschil mede verklaard door erop te wijzen dat jongens genetisch kwetsbaarder zijn voor stoornissen dan meisjes. Er wordt ten eerste gewezen op het feit dat jongens grotere hersenen hebben. Daardoor kan er sneller iets fout gaan in de ontwikkeling van de hersenstructuur, waardoor stoornissen als autisme, dyslexie, taalachterstand en stotteren ontstaan.⁵⁴ Ten tweede houden veel stoornissen verband met afwijkingen aan het X-chromosoom. Meisjes hebben twee X-chromosomen waarbij het tweede kan corrigeren voor het eerste chromosoom. Jongens hebben een X-chromosoom en een Y-chromosoom. Het Y-chromosoom kan afwijkingen aan het X-chromosoom niet corrigeren.⁵⁵

Verder is van belang te weten dat de hersenen van kinderen nog in ontwikkeling zijn. Deze ontwikkeling is pas rond het vijfentwintigste jaar voltooid. Pas in de late adolescentie (18-22 jaar) ontwikkelen jongeren zelfsturende vaardigheden als aandachtscontrole, impulsremming, selecteren, vooruit plannen van eigen gedrag, probleemoplossend gedrag en zelfevaluatie; zaken die ze in het onderwijs en in contact met leeftijds- en groepsgenoten al heel vroeg nodig hebben. Meisjes ontwikkelen deze vaardigheden wat eerder dan jongens. Dit betekent dat jongeren (en vooral jongens) in de pubertijd (12-18 jaar) nog niet goed in staat zijn tot het reguleren van de eigen emoties, het vermogen om morele en sociale aspecten te betrekken bij keuzes en het overzien van langetermijneffecten van keuzes. Jongeren in deze leeftijd maken

49 Wolf & Beukering, 2009.

50 Wolf & Beukering, 2009.

51 Lieshout, 2009.

52 Universitair Medisch Centrum Utrecht, 2009.

53 www.trimbos.nl

54 Legato, 2006.

55 Delfos, 2001.

daardoor gauw risicovolle en impulsieve keuzes. Zij hebben veel sturing en steun nodig, bijvoorbeeld van ouders en leraren.⁵⁶

Beschermende en risicofactoren in de sociale omgeving

De aanwezigheid van ouders die (in staat zijn te) zorgen voor een positief, gestructureerd en veilig opvoedingsklimaat heeft een beschermende werking en vermindert de kans op de ontwikkeling van een gedragsstoornis of gedragsprobleem. En als er toch sprake is van een enkelvoudige stoornis of van lichte gedragsproblemen, zijn de meeste problemen wel beheersbaar en behandelbaar. Hierop wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

In het algemeen kan gesteld worden dat ouders die op een andere manier niet in staat zijn om voldoende structuur en veiligheid te bieden, door bijvoorbeeld psychische problemen of een drank- of drugsverslaving, het probleemgedrag bevorderen, zeker als een kind daar al kwetsbaar voor is. Ook is het van belang stil te staan bij de tienduizenden kinderen die jaarlijks door hun ouders worden verwaarloosd, misbruikt of mishandeld, of getuige zijn van huiselijk geweld. Het zal geen verbazing wekken dat deze onveilige thuissituaties sterk bijdragen aan het ontstaan van gedragsproblemen. Uit een recent rapport van de RMO en de RVZ blijkt dat de sociale inbedding van gezinnen verandert.⁵⁷ Gezinnen staan meer op zichzelf en zijn meer van overheidsinstanties afhankelijk voor ondersteuning bij de opvoeding. Daarbij komen ontwikkelingen als het stijgende aantal (echt)scheidingen, waarbij veel gebroken en stiefgezinnen ontstaan. Er wordt ook wel over 'patchwork-families' gesproken. De langdurige conflicten tussen scheidende ouders en daaraan gerelateerde financiële problemen kunnen een zware wissel trekken op het kind. Verder spelen ook de verhoogde arbeidsdeelname van ouders en het toegenomen tempo van het leven een rol. Veel kinderen hebben inmiddels zelf ook een volle agenda en er zijn verontrustende maatschappelijke ontwikkelingen (die ook de kindertijd beïnvloeden) zoals de toename van overgewicht door verkeerde voedingspatronen en het steeds vaker voorkomen van slaapproblemen onder kinderen (veelal te wijten aan stress).

Natuurlijk zijn de ouders niet de enigen die invloed hebben op een kind, maar zij leggen wel de basis voor de ontwikkeling van het kind in de jongste jaren. De invloed van anderen neemt toe naarmate de kinderen ouder worden. De school is een belangrijke omgevingsfactor, omdat kinderen daar vele uren van hun jeugd doorbrengen. De leraar is daarbij het meest invloedrijk. Voor de leraar geldt hetzelfde als voor de ouder, zij het in mindere mate. De leraar is er verantwoordelijk voor om een veilige sfeer en een duidelijke structuur te scheppen. Hierin kunnen kinderen zich enerzijds ontplooiën en zijn er anderzijds voldoende grenzen. Andere sociale invloeden komen van vriendjes, familie, sportcoaches, burens, media enzovoorts. De media hebben een speciale invloed. Kinderen kunnen dingen zien die niet voor hen bedoeld zijn, maar waar psychologisch onderzoek wel van aantoonde dat het hun manier van denken beïnvloedt; denk aan gewelddadige films en spelletjes. Duidelijk is dat kinderen net na het kijken van dit soort materiaal agressiever zijn en toleranter staan tegenover geweld. Over de langetermijneffecten is minder bekend; er zijn aanwijzingen dat kinderen die in hun jeugd veel geweld op tv hebben gekeken, ook als volwassenen agressiever en vaker delinquent zijn.⁵⁸ Echter, de invloed van opvoeding (of het gebrek eraan) is in deze situatie waarschijnlijk sterker dan de invloed van de media op zichzelf. Naast de traditionele media biedt het internet een ongebreidelde hoeveelheid informatie en beelden, en ouders weten lang niet altijd waar hun kind

⁵⁶ Jolles, 2006; Crone, 2008.

⁵⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling & Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, 2009.

⁵⁸ Huesmann, Moise-Titus, Podolski & Eron, 2003.

mee bezig is door de snelheid van technologische ontwikkelingen op communicatiegebied. Denk bijvoorbeeld aan wat kinderen doen met webcams, MSN en YouTube. Die worden veel gebruikt voor de 'fun', maar ook voor cyberpesten.

Specifieke omgevingsfactoren per type stoornis

Hieronder volgt een opsomming van omgevings- en opvoedingsfactoren die een risicofactor vormen voor het ontstaan en uitgroeien van gedragsstoornissen, aan de hand van de uitputtende beschrijving van Van der Wolf en Van Beukering (2009). Daarbij zij wel opgemerkt dat één risicofactor op zichzelf weinig voorspellende waarde heeft. Er ontstaat pas een verhoogd risico bij een samenspel van meer factoren. Het is overigens aannemelijk dat onderstaande factoren ook een rol spelen bij de totstandkoming van gedragsproblemen (en niet alleen gedragsstoornissen), aangezien gedragsstoornissen slechts gradueel (ernst, langdurigheid) verschillen van gedragsproblemen.

Voor *oppositieele en antisociale gedragsstoornissen* (en waarschijnlijk ook voor lichtere gedragsproblemen op dit gebied) kunnen de volgende opvoedingskenmerken een risico inhouden: inconsistent hanteren van regels; fysiek en hard straffen; een gebrek aan warmte en sensitiviteit; en gebrekkig op de hoogte zijn van wat een kind doet en bezighoudt. Dergelijke gedragingen worden mogelijk opgeroepen door gedrag of bepaalde eigenschappen van het kind. Ook gebeurt het vaak dat ongewenst gedrag van het kind en een negatieve reactie daarop van ouders elkaar versterken. Een belangrijke voorspeller van de *antisociale* stoornis is het aanwezig zijn van agressieve rolmodellen in het gezin, waarbij gezinsleden agressie gebruiken om hun doelen te bereiken.

Ook buiten de opvoeding zijn er veel omstandigheden die de kans op oppositieve en antisociale gedragsstoornissen (en gedragsproblemen) verhogen. Te denken is aan uiteenlopende zaken als conflicten tussen de ouders, echtscheiding, psychosociale problemen van de ouders, delinquentie van de ouders, en een beperkt sociaal netwerk. Ook kunnen een rol spelen: frequent in aanraking komen met geweld (op school, in de buurt of via televisie); lage kwaliteit van de school (leerklimaat, schooluitval en sociaal klimaat); gebrek aan vrijetijdsbesteding of onbekendheid daarmee van ouders; en zonder toezicht rondhangen op straat in onveilige buurten.

Voor het ontwikkelen van de gedragsstoornis ADHD vormt een negatief interactiepatroon tussen ouders en kind een risicofactor. Mede door een moeilijk temperament van het kind kan een patroon ontstaan waarbij ouders veel commanderen en afkeuren en het kind weinig belonen. Wanneer dit patroon zich voortzet tot in de pubertijd en adolescentie, verhoogt dit de kans op ADHD-problematiek bij het kind. De resultaten van een opvoedingstraining aan ouders van kinderen met ADHD wijzen hierop.⁵⁹

Over factoren die ertoe kunnen leiden dat een normale angst van het kind zich ontwikkelt tot een *angststoornis*, is minder te zeggen. Genoemd worden negatieve leerervaringen, stressvolle levensgebeurtenissen en ongunstige gezinsfactoren. In het geval van angststoornissen is wel meer bekend over beschermende factoren. Van der Wolf en Van Beukering (2009) noemen er twee. Ten eerste het vermogen van het kind tot doelbewuste *controle* (en de mate waarin de ouders hun kind dit vermogen aanleren). Daarbij gaat het om aandachtscontrole (het vermogen om zo nodig de aandacht op iets anders te richten) en om gedragscontrole (het vermo-

59 Hoofddakker, 2009. Deze effecten traden alleen op bij kinderen met alleen ADHD en niet bij kinderen met zowel ADHD als een angst- of stemmingsstoornis.

gen om het gedrag zo nodig af te remmen). Ten tweede is de mate van waargenomen controle van belang. Wanneer een kind in de vroege kindertijd situaties meemaakt waarbij het een positief gevoel van controle ervaart, ontwikkelt het een geneigdheid om toekomstige situaties te interpreteren als controleerbaar. Verschillende opvoedboeken die de afgelopen jaren in de Verenigde Staten en Canada zijn verschenen, wijzen op de mogelijke negatieve invloed van 'hyperactieve, overbeschermende ouders'. Bedoeld worden ouders die zich (te) veel inspanningen getroosten om voor hun kind zo veel mogelijk moeilijke situaties of problemen te voorkomen. Doordat alle mogelijke moeilijke situaties vermeden worden, leren deze kinderen niet om daarmee om te gaan. De auteurs houden dan ook een pleidooi voor wat zij 'slow parenting' noemen.⁶⁰

Kinderen die thuis geconfronteerd worden met veel agressie en voor wie weinig belangstelling wordt getoond, zullen eerder gaan *pesten*, zeker als ze ook niet door hun vrienden gestopt worden. De school kan een beschermende factor zijn door duidelijke regels op te stellen, een individuele benadering te hanteren, en een respectvolle sfeer te creëren.

2.5 Discussie rond opvoeding, ontwikkeling en gedragsproblemen

Steeds meer leraren, ouders en burgers geven desgevraagd aan dat gedragsproblemen in hun waarneming toenemen en dat zij moeite hebben hiermee om te gaan.⁶¹ Daarnaast is de afgelopen decennia het aantal diagnoses van gedragsstoornissen sterk toegenomen en is het medicijngebruik onder kinderen met een gedragsstoornis sterk toegenomen.⁶² Het is dan ook niet verwonderlijk dat er heftige maatschappelijke debatten zijn over thema's rondom de ontwikkeling en opvoeding van kinderen en jongeren. Hierbij gaat het om de oorzaken en de aanpak van de (waargenomen) gedragsproblemen. Verschillende zaken lopen in dit debat door elkaar, hieronder worden ze toegelicht.

Afname tolerantie ten aanzien van jeugd

Een deel van de discussie heeft betrekking op de veronderstelde toename van gedragsproblemen. Is daar echt sprake van of is het vooral zo dat de tolerantie ten aanzien van (extreem of afwijkend) kindgedrag afneemt? Het is in elk geval aannemelijk dat dit een deel van de verklaring is voor de toegenomen nadruk op gedragsproblemen. Gedrag dat voorheen werd gezien als horend bij het jong zijn (lawaai op schoolpleinen, driftbuien van peuters, vechtpartijen en rondhangen van jongeren) is anno 2009 al snel een probleem of zorgt zelfs voor 'maatschappelijke overlast'. Diverse auteurs signaleren bovendien dat regelovertredend gedrag van kinderen eerder en vaker omschreven en benaderd wordt als crimineel gedrag met alle gevolgen van dien.⁶³

60 Een voorbeeld is *Under pressure* van Carl Honoré (2008). Er is enigszins discussie over de vraag of dergelijke ouders ook in Nederland in toenemende mate voorkomen, zie bv. <http://www.mandypijl.nl/artikelen/zijn-ouders-nou-echt-hyper-geworden.pdf>

61 Goei & Kleijnen, 2009; TNS NIPO, 2008.

62 In 1999 schreven artsen 132.000 keer een recept uit voor ritalin, in 2008 502.000 keer. Ook antipsychotica werden in 2008 drie keer vaker voorgeschreven dan tien jaar terug. Het ging om 131.000 recepten aan totaal ongeveer 33.000 kinderen. Deze toename betekent niet dat er plotseling 33.000 psychotische kinderen zijn, maar komt omdat bleek dat een lage dosering rustgevend werkt voor angstige of agressieve autistische kinderen.

63 Hermanns, 2009.

Opvoeden verleerd?

Daarnaast is het volgens sommige wetenschappers zo dat volwassenen (ouders, hun sociale netwerk, leraren en burgers in het algemeen) zich heden ten dage te weinig bezig houden met opvoeden, waardoor gedragsproblemen kunnen ontstaan en uitgroeien. In die zin is te stellen dat er bij sommige ouders juist *te veel* tolerantie is waar het gedrag van de *eigen* kinderen betreft. Het drukke gedrag van en gebrek aan concentratie bij kinderen heeft volgens sommige wetenschappers veel te maken met de complexe en jachtige samenleving waarin zij opgroeien en een gebrek aan opvoedende kracht dat hen zou helpen hiermee om te gaan.⁶⁴ En: worden levenslust, spontaniteit en avonturendrang niet soms onnodig tot een probleem gemaakt omdat ouders, leraren en andere burgers er zich geen raad mee weten?

Inhaaleffect diagnoses?

Daarnaast gaat de discussie over de vraag of er sprake is van overdiagnosticering van gedragsstoornissen zoals ADHD. Of was er in het verleden vooral sprake van *onder*diagnosticering en is de huidige toename vooral gebaseerd op een inhaaleffect? Deze discussie is lastig omdat gegevens over de exacte omvang van de groep kinderen met psychische of psychiatrische problemen ontbreken. Studies geven volgens Hermanns⁶⁵ in het algemeen aan dat tussen 2 en 9% van de jeugd te kampen heeft met ernstige en 6-13% met lichtere problemen. In 2007 bevestigde de Algemene Rekenkamer op basis van beschikbare bronnen dat 5 tot 6% procent van de Nederlandse jeugd psychische problemen ervaart met 'manifest disfunctioneren' tot gevolg.⁶⁶ Aan de andere kant heeft 14% van de kinderen volgens Hermanns inmiddels een indicatie voor speciaal onderwijs (dus een omvangrijkere groep dan de geschatte groep met ernstige problemen) of extra onderwijszorg en krijgt volgens dezelfde auteur ongeveer 10% van de jeugd geïndiceerde jeugdzorg of ggz-hulp (geestelijke gezondheidszorg).

Sommige deskundigen en instanties zijn er toch van overtuigd dat sprake is van een inhaal-effect. De huidige toename van diagnoses is volgens hen toe te schrijven aan een betere bekendheid met gedragsstoornissen onder hulpverleners, leraren en ouders, waardoor zij druk en chaotisch gedrag eerder en vaker signaleren (en kinderen doorverwijzen). Bovendien zijn er betere diagnose-instrumenten en stelt de samenleving hogere eisen aan haar burgers, vooral op het gebied van sociale en communicatieve vaardigheden. Daar zijn kinderen met gedragsstoornissen juist niet goed in. Er moet bijvoorbeeld steeds samengewerkt worden in de klas. Daardoor zullen de problemen van kinderen met bijvoorbeeld contactmoeilijkheden eerder opgemerkt worden dan in een klas waarbij iedereen voor zichzelf werkt. Er zou volgens sommigen ook sprake zijn van *onderbehandeling* van de problemen.

Of verruiming en 'psychopathologisering'?

Aan de andere kant gaan er onder deskundigen (ook onder de psychiaters zelf⁶⁷) steeds meer geluiden op dat de diagnose gedragsstoornis wellicht vaker wordt gesteld door verruiming van begrippen. Zo is bijvoorbeeld de stijging van het aantal kinderen met PDD-NOS of Asperger deels veroorzaakt door de verruiming van de definitie van ASS. De indeling naar deze classificaties is (noodgedwongen?) grotendeels gebaseerd op zelfrapportage van opvoeders en jongeren en daardoor is er veel ruimte voor eigen interpretatie door de diagnosticus. Zo krijgen steeds meer kinderen een formele diagnose gedragsstoornis.

64 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling & Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, 2009.

65 Hermanns, 2009.

66 Algemene Rekenkamer, 2007.

67 Een voorbeeld zijn de uitlatingen van de onlangs gepensioneerde jeugdpsychiater van het AMC, Frits Boer (Volkskrant, november 2009).

De meningen zijn verdeeld of het hier om een problematische ontwikkeling gaat of niet. Dege-
nen die menen dat het een onwenselijke ontwikkeling is, spreken in termen van (niet geheel de
lading dekkende) noemers als 'medicalisering' en 'psychopathologisering'. Zij geven aan dat
zorg voor jongeren met opgroeimoeilijkheden steeds meer geïnterpreteerd wordt in termen
van medische (orthopedagogische, psychopathologische) problemen in plaats van opvoe-
dingsopgaven. Ook beschrijven ouders hun kinderen (en kinderen zichzelf) in deze termen.
Dit alles is volgens sommige deskundigen niet wenselijk, omdat hiermee de behandeling van
kinderen centraal komt te staan en niet het opvoeden.⁶⁸ En wat te denken van de 'informe-
le diagnoses' die ontstaan door de toegenomen en meer algemeen verspreide kennis over
gedragsstoornissen? Dat wil zeggen: kinderen die geen formele diagnose hebben gekregen
na een gestructureerd en professioneel diagnosetraject bij een jeugdpsychiater, maar toch bij-
voorbeeld als ADHD'er door het leven gaan omdat leraren of andere professionals gemeend
hebben dat zij aan kenmerken van deze gedragsstoornis voldoen? Het is de vraag of dit een
positieve ontwikkeling is. Hierop komt de raad in het laatste hoofdstuk terug.

Er zijn ook deskundigen en wetenschappers die op zichzelf geen gevaar zien in de toename
van diagnoses. Een diagnose is immers niets anders dan een heldere probleembeschrijving.
Ouders en leraren reageren vaak met opluchting wanneer bevestigd wordt dat het afwijken-
de gedrag van het kind niet aan hen ligt, maar een genetische component omvat. Bovendien
biedt de diagnose en de daaraan gekoppelde indicatie toegang tot een arsenaal van hulpver-
lening, dat anders niet toegankelijk zou zijn. Ook voor een kind kan het fijn zijn om te horen
dat hij niet raar of slecht is, maar iets heeft. De andere kant is dat de indeling in een classificatie
ook een bevestiging is van zijn anders-zijn en er juist toe kan bijdragen dat het kind onzeker
wordt. Daarnaast kunnen zowel kinderen als ouders en leraren reageren met een zekere han-
delingsverlegenheid en minder verantwoordelijkheid nemen dan ze aan zouden kunnen: als
het kind iets heeft, kan ik daar niets doen en is het beter af bij specialisten. Zo voelen de direct
verantwoordelijke opvoeders (ouders, leraren, andere burgers) zich niet meer in staat (of zijn
zij niet meer bereid) de opvoedingsproblemen aan te pakken, en dat is in elk geval een zorge-
lijke ontwikkeling.

2.6 Afsluitend

Het onderwijs heeft te kampen met een groep kinderen die ondersteuning nodig heeft in ver-
band met gedragsproblemen. Deze kunnen leiden tot onrust in de klas en verminderde leer-
prestaties van zowel de leerling met het probleem als zijn klasgenoten. De waargenomen toe-
name van het aantal leerlingen met gedragsproblemen heeft tot een discussie geleid over
opvoeding en 'medicalisering'. Is er echt sprake van een toename of is vooral de tolerantie van
de maatschappij als het gaat om jongeren in het algemeen (en jongeren met moeilijk gedrag in
het bijzonder) sterk afgenomen? Is het een goede zaak dat er meer diagnoses gesteld worden
waarin sprake is van een gedragsstoornis of moeten volwassenen (ouders, leraren, burgers in
het algemeen) 'gewoon' meer en beter opvoeden? Hoe het ook zij: de problemen die ervaren
worden door de leraar, de ouder en niet in de laatste plaats, het kind zelf, zijn echt en moeten
niet gebatelliseerd worden.

⁶⁸ Hermanns, 2009.

Het is, meent de raad, in elk geval van belang dat er niet te snel 'informele etiketten' uitgedeeld worden aan kinderen met gedragsproblemen. Dat wil zeggen dat betrokkenen (leraren, ouders, het kind zelf) problemen niet moeten beschrijven in termen van een gedragsstoornis als er geen formele diagnose heeft plaatsgevonden ('typisch een ADHD'ertje'). Hier ligt ook een taak voor samenleving, scholen en media: beschouw jongeren met gedragsproblemen niet te snel als ziek, bied ze mogelijkheden om iets aan hun gedrag te doen. Verder hangt de waarde van het vaststellen (al dan niet via diagnose) van een gedragsprobleem af van hoe de betrokkenen ermee omgaan. Problemen ontstaan als er een stigmatiserende werking van uitgaat. Of als gedragsstoornissen gezien worden als statisch gegeven en dus een reden om er zelf niets aan te (kunnen) doen (als ouders, leraar of jongere). Een gedragsprobleem (of formele diagnose van een gedragsstoornis) zou slechts het begin moeten zijn van gericht handelen. In plaats van het probleem steeds opnieuw te bevestigen en zo het zelfbeeld (ik heb een afwijking) te versterken, moeten kinderen worden geholpen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun gedrag en hun kwetsbaarheden en eraan te werken, indien nodig met hulp. De belangrijkste actoren daarin zijn in eerste instantie de ouders (en hun sociale netwerk), het kind, de jongere zelf, de leraar en de school. Hun rol en mogelijkheden worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

Ouders leggen idealiter een basis van veiligheid en uitdaging. De school biedt, eveneens idealiter, motiverend en ordelijk onderwijs binnen een verbindend onderwijsklimaat. Het omgaan met gedragsproblemen behelst voor leraren een voortdurende zoektocht naar wat werkt. Leraren moeten zich bij deze zware taak ondersteund en geholpen weten door hun schoolleiders. Tot slot hebben leerlingen zelf een actieve rol als het gaat om (hun eigen) gedrag.

3

Rol van ouders, school, leraren en leerlingen

3.1

Positieve, actieve houding van alle opvoeders

De ontwikkeling van een kind is, zoals gezegd, altijd het resultaat van complexe, wederkerige interacties tussen kind, de thuisomgeving en de onderwijssituatie. Wat betekent dit voor het praktisch handelen, het omgaan met en aanpakken van gedragsproblemen? Ten eerste dat de aandacht nooit alleen naar het kind kan uitgaan. Er zal ook altijd aandacht moeten zijn voor de omgeving en hoe daarbinnen het probleem is ontstaan en voortbestaat. Bepaalde gegroeide interactiepatronen kunnen het probleem in stand houden en het zelfs versterken. Verder is het belangrijk de aanpak op diverse niveaus te organiseren, uiteraard zoveel mogelijk op elkaar afgestemd (hetzelfde doel en met dezelfde accenten). Dit betekent onder meer dat alle partijen bij de aanpak worden betrokken: de ouders, het kind of de jongere zelf, leeftijdsgenoten en de leraar.

Positieve grondhouding en 'gewoon' opvoeden

In de literatuur wordt benadrukt dat de opvoeding van en omgang met kinderen met gedragsproblemen niet wezenlijk verschilt van die van andere kinderen. Opvoedend handelen moet voor jongeren met gedragsproblemen wel bewuster, krachtiger, consequenter en planmatiger zijn, om de jongere te helpen zijn of haar gedrag te vervangen door ander, meer gewenst gedrag. Vooral extra aandacht, structuur, steun en bemoediging zijn nodig. Van Lieshout (2009) noemt dit 'pedagogisch vakmanschap'.

Deskundigen wijzen op het belang van een positieve grondhouding en een actieve, oplossingsgerichte benadering.⁶⁹ Een positieve grondhouding wil zeggen: een betrokken, warme en invoelende houding, waardoor de jongere zich veilig en geaccepteerd voelt, ook met zijn beperkingen. De opvoeder dient oog te hebben voor mogelijke aanwezige belemmeringen en die ook te accepteren. Tegelijk is het belangrijk positieve eigenschappen en talenten van een kind te zien en te vertrouwen op zijn mogelijkheden om te veranderen. Te veel aandacht voor oorzaken en minder beïnvloedbare achtergrondfactoren werkt belemmerend.

⁶⁹ Lieshout, 2009; Wolf & Beukering, 2009.

Structuur, uitdaging en eigen verantwoordelijkheid

Kinderen met gedragsproblemen hebben over het algemeen een tekort aan eigen structurerend, probleemoplossend vermogen. De basisaanpak bestaat daarom uit het bieden van structuur, door regels en grenzen te stellen. Hierdoor wordt de omgeving voor deze kinderen veiliger, overzichtelijker en meer voorspelbaar. Daarnaast is het nodig uitdaging en ruimte te bieden, zodat een kind zijn eigen mogelijkheden kan ontdekken en benutten.

De Groot en Paagman (2000) stellen dat het vooral bij kinderen met gedragsproblemen belangrijk is hen te leren een reële inschatting te maken van hun (on)mogelijkheden. Deze kinderen over- of onderschatten hun eigen mogelijkheden snel. Ook is het goed veel aandacht te besteden aan het opbouwen van tolerantie ten aanzien van frustratie en het verleggen van grenzen, zonder daarbij reële beperkingen uit het oog te verliezen. Kinderen moeten ontmoedigd worden te blijven hangen in afhankelijkheid ('ik kan het toch niet' of de schuld geven aan anderen). Zij moeten zich niet (kunnen) onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor eigen gedrag.

3.2 Ouders: basis is veiligheid, relatie en uitdaging

Veel ouders vinden opvoeden moeilijk

Er is veel veranderd in het gezinsleven in de afgelopen decennia. Gezinnen zijn kleiner en overwegend welvarender geworden. Er bestaat een variatie aan familie- en gezinsstructuren, etnische achtergronden en leefstijlen. De traditionele rolverdeling tussen man en vrouw heeft plaatsgemaakt voor een meer evenredige verdeling van zorg en werk. Tegelijkertijd is er in de samenleving een grote groep laagopgeleide (soms alleenstaande) ouders, die van lage inkomens rond moet komen. Het moderne gezin is vaak gedemocratiseerd. Machtverschillen zijn kleiner geworden, zowel tussen ouders onderling als tussen ouders en kinderen. Persoonlijke ontwikkeling en emancipatie van gezinsleden zijn belangrijker geworden en er is meer ruimte voor het uiten van gevoelens. Hedendaagse ouders geven vaak aan opvoeden moeilijk te vinden. Het is niet voor alle ouders even duidelijk welk opvoedgedrag in de plaats kan komen voor traditionele ideeën en praktijken.

Wat omvat een goede opvoeding?

In het algemeen lijkt een goede opvoeding tegemoet te komen aan vier basisbehoeften van ieder mens: de behoefte aan relatie, aan competentie, aan autonomie en aan echtheid en betekenisvolheid.⁷⁰ Kinderen willen gezien en gehoord worden, een hechte relatie ervaren met hun opvoeders, erkenning ervaren, zelf relaties leren opbouwen, eigen mogelijkheden leren zien en benutten, en toekomstperspectief hebben.

⁷⁰ Stevens, 2002; Horst, 1994.

De 'ideale opvoeder'

Ter Horst (1994) schetst kernachtig hoe de ideale opvoeder (ouder) er volgens hem uit ziet. De ideale opvoeder is volwassen: hij of zij houdt zich op eigen kracht staande, zonder steeds bevestiging nodig te hebben; hij heeft een eigen groeiproces voltooid en draagt eigen verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes. Het gaat om iemand die vitaal is en toekomstperspectief biedt, in de vorm van moed, hoop, plezier, geloof, liefde, doorzettingsvermogen, vertrouwen en verantwoordelijkheidsbesef.

Hij of zij is tevens ontspannen en voldoende uitgerust en heeft voldoende energie om zich in te zetten voor de opvoeding van het kind. De opvoeder kan tegen een stootje, hij of zij kan gebeurtenissen relativeren en vat verzet niet persoonlijk op. Ook beschikt de opvoeder over goede sociale vaardigheden en over invoelend vermogen. Hij of zij kan aanvoelen wanneer een kind structuur behoeft of juist wat meer vrijheid nodig heeft om zelf te ontdekken, te vertrouwen op eigen kunnen en eigen talenten te leren ontdekken.

Opvoeders die aan dit beeld voldoen, kunnen het kind een positief zelfbeeld geven, ondanks diens tekortkomingen, en plezier laten ervaren van het benutten van eigen talenten. Zij helpen het kind door doelen te stellen waardoor het plannen gaat maken en naar zaken uit gaat zien. Dit geeft toekomstperspectief en betekenis. Deze opvoeders helpen het kind levenshindernissen te nemen en doorzettingsvermogen te ontwikkelen.

Dit beeld komt sterk overeen met een opvoedingsstijl die in de pedagogische literatuur de 'autoritatieve opvoedingsstijl' heet. Deze opvoedingsstijl is te omschrijven als "een combinatie van affectie, duidelijke grenzen, veelvuldig uitleggen en een zuinig gebruik van machtsmiddelen".⁷¹ Ouders stemmen hun handelen af op het kind en staan open voor zijn inbreng. Regels en beslissingen zijn helder en ouders leggen deze zo nodig extra uit. Het gaat om het vinden van een evenwicht "tussen leiding, structuur geven, uitdagen, eisen stellen enerzijds en vriendelijk helpen, vrijheid bieden, uitnodigen anderzijds."⁷² Een autoritatieve opvoedingsstijl wordt op grond van diverse studies geassocieerd met positieve ontwikkelingsuitkomsten, zoals psychosociale gezondheid, goede schoolprestaties en het minder voorkomen van probleemgedrag.⁷³ Het autoritatieve opvoedingstype komt tegenwoordig veel voor; in gezinnen uit alle lagen van de bevolking, maar wat minder in de lagere sociale klassen.⁷⁴

Relatie tussen ouders en school

Het vormgeven van de relatie tussen school en ouders is niet gemakkelijk, de raad brengt hierover apart advies uit. Naber, Overdiep en Van Rooijen (2006) constateren dat de verantwoordelijkheidsverdeling vragen oproept. Aan de ene kant zijn er problemen tussen (te) mondige ouders en school. Volgens sommige scholen en leraren kunnen mondige ouders lastig zijn omdat zij zich te veel bemoeien met het onderwijskundig proces. Mondige ouders vinden op hun beurt de school nog te weinig communicatief en te weinig toegankelijk voor hun wensen en verwachtingen. Aan de andere kant is een aantal ouders juist erg moeilijk te bereiken en te betrekken bij de school. En sommige ouders kunnen, volgens de school, de opvoeding niet aan of lijken hier onverschillig over te zijn, waarmee de 'opvoedingslast' naar de school verschuift. Deze afwezige of onzichtbare ouders⁷⁵ zijn niet in staat hun kinderen een stimulans te geven

71 Maccoby & Martin, 1983.

72 Lieshout, 2009, p.40.

73 Overigens passen ouders hun houding en gedrag ten aanzien van hun kind(eren) steeds aan op de situatie en factoren als het type overtreding, de karakteristieken van het kind (onder andere ontwikkelingsniveau en temperament), de stemming van dat moment en eerdere reacties op disciplinaire maatregelen. Zie ook: Onderwijsraad, 2008, hoofdstuk 2.

74 Onderwijsraad, 2005b.

75 Kleijwegt, 2005.

om te presteren op school, en vervallen soms in systematische verwaarlozing en zelfs misbruik en mishandeling. Tot slot hebben scholen soms te maken met agressieve ouders die hun rechten claimen en bedreigend zijn voor de school.

Wanneer een school gericht gaat werken aan de aanpak van een gedragsprobleem, dienen de ouders daar toch zo veel mogelijk bij te worden betrokken, hoe moeilijk dat soms ook kan zijn. Dat geldt zeker voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, maar ook het middelbaar beroepsonderwijs kan ouders betrekken bij de oplossing van gedragsproblemen. De ouders en het gezin hebben immers een belangrijk invloed op de ontwikkeling van het kind. Een constructieve samenwerking tussen school en ouders is daarom van groot belang.⁷⁶ De ontwikkeling en leerprestaties van kinderen worden bevorderd wanneer kinderen thuis worden ondersteund, gestimuleerd en gemotiveerd.⁷⁷ Ouders zijn ook een bron van informatie voor leraren en de school. Bovendien zal het regelmatig voorkomen dat ouders zich handelingsverlegen voelen in de opvoeding van hun kind. Ouders kunnen in dat geval suggesties krijgen voor de aanpak thuis. Het is belangrijk om in gesprekken met ouders niet louter het probleemgedrag en achterliggende oorzaken te bespreken, maar vooral ook gezamenlijk te zoeken naar constructieve oplossingen.

Basisscholen slagen er doorgaans volgens henzelf goed in om constructief samen te werken met ouders van zorgleerlingen.⁷⁸ Volgens veel directieleden wordt een overgrote meerderheid van de ouders betrokken bij het opstellen van een handelingsplan voor het kind; ouders worden ook op de hoogte gehouden van de uitvoering en effecten. Een meerderheid van de directieleden is positief over het contact tussen school en ouders van zorgleerlingen. Ook leraren zijn hierover in meerderheid positief. Ook ander onderzoek (zie ook paragraaf 3.6) geeft aan dat leraren doorgaans weinig problemen ervaren met ouders van gedragsmoeilijke kinderen.⁷⁹

Soms is er behoefte om ouders verdergaand te betrekken bij de aanpak van het gedragsprobleem van hun kind. Er kan ouders bijvoorbeeld een training of begeleiding worden geboden. In 2009 zijn de resultaten van onderzoek naar een training voor ouders van kinderen met ADHD gepubliceerd. De training bleek positieve effecten te sorteren.⁸⁰ Kinderen werden minder ongehoorzaam, gedroegen zich minder opstandig en vertoonden minder driftbuien en angst- en stemmingsklachten.⁸¹ Tijdens de training leerden ouders sneller en vaker te reageren op positief gedrag van hun kind en veel ongewenst gedrag te negeren. Ook werd aandacht besteed aan het ontwikkelen van een minder impulsieve en meer doordachte opvoedingsstijl. Dit onder meer door na te denken over regels en door te leren regels consequent te hanteren.

Het kan soms goed zijn als ouders en leerling samen deelnemen aan een training of begeleiding. Een voorbeeld van een dergelijk programma is de Family Class in Denemarken.

76 Pameijer, Beukering & Lange, 2009. Van der Bij, voorlopig uitkomst lopend promotieonderzoek aan de Hogeschool van Amsterdam, naar het zelfevaluatie kader VO; Koetsier, 2009.

77 Smit, Driessen, Sluiter & Brus, 2007.

78 Smeets, Veen, Derriks & Roeleveld, 2007.

79 Wolf & Beukering, 2009.

80 Hoofdakker, 2009.

81 Deze effecten traden op bij kinderen met alleen ADHD, niet bij kinderen met zowel ADHD als een angst- of stemmingsstoornis.

Family Class in Denemarken

Begin 2006 is een school in Denemarken gestart met een zogenoemde 'family class'. Dat is een speciale klas binnen een reguliere school, bedoeld voor kinderen met gedragsproblemen. De werkwijze is gebaseerd op de ideeën van 'multiple family therapy', afkomstig uit Engeland. Kern ervan is dat ouders actief worden betrokken bij het onderwijs aan hun kinderen. Ook de leerling zelf vervult een actieve rol, vooral in het vaststellen van kortetermijndoelen. Leraren, psychologen, ouders en leerlingen werken gezamenlijk aan het verbeteren van het gedrag van de leerlingen. Vorderingen worden regelmatig met betrokkenen besproken.

Aan de speciale klas doen zes kinderen mee. Allen hebben behoorlijke gedragsproblemen, maar verschillen in leeftijd en achtergrond. Twee ochtenden in de week krijgen deze leerlingen les in een gebouw naast de school, in een huiselijke omgeving. Ook hun ouders zijn daarbij aanwezig. Als ouders werken, worden zij zo nodig hiervan vrijgesteld zonder daarvoor salaris in te leveren. De overige dagen gaan de leerlingen naar hun reguliere klas. De leraar van de family class observeert één keer per week het functioneren in de reguliere groep.

Enkele indrukken van deze werkwijze

"Op het programma staat groepsdiscussie. Samen met een leraar en een andere assistent-psycholoog, leidt de psycholoog de groepsdiscussie. Aan ieder kind wordt gevraagd om te vertellen hoe het de afgelopen week is gegaan. De centrale vraag daarbij is of de leerling vindt dat hij/zij het gezamenlijk opgestelde doel van de afgelopen week heeft behaald. Voorbeelden van doelen zijn: stil zitten gedurende instructie, tien minuten geconcentreerd werken aan een taak, geen grof taalgebruik gebruiken. De ouder van het desbetreffende kind beoordeelt ook het gedrag van het kind en geeft hem/haar een cijfer, variërend van 1 (erg slecht) tot 4 (erg goed).

(...) Na de pauze werken de ouders en hun kind samen aan bepaalde vakken. Bijvoorbeeld lezen of Engels. Dit komt overeen met het programma dat de leerlingen tijdens hun lessen in de reguliere groep zouden hebben gehad. Alles wordt bijgehouden in het werkschrift dat speciaal voor de FI class is ontwikkeld en waarin elke gedane activiteit wordt beoordeeld. Na een half uur, is er de 'parent switch': de psycholoog geeft het sein dat de ouder naar een ander kind moet gaan om die te begeleiden met het schoolwerk. (...) De psycholoog vindt het belangrijk dat kinderen ervaren hoe verschillend de aanpak van ouders kunnen zijn en dat ze daarvan kunnen leren."

Bron: Stichting Leerplanontwikkeling, 2007.

Community based programma's

Er zijn tal van programma's en methodieken ontwikkeld om ouders van kinderen met (ernstige) gedragsproblemen meer systematisch en langdurend te ondersteunen bij de opvoeding. Diverse programma's hebben hun effectiviteit bewezen; verschillende hiervan zijn inmiddels ook in Nederland geïntroduceerd, zoals Multisystemic Therapy, Functional Family Therapy, Multidimensional Treatment Foster Care en Nurse-Family Partnership.⁸² Het gaat om zogenoemde 'community based' programma's: ze worden geheel of gedeeltelijk uitgevoerd in gezinnen, in scholen of in wijken. De programma's beogen de mogelijkheden van de community aan te boren en te benutten bij de behandeling van het kind met gedragsproblemen. De community kan het gezin zijn, de sociale omgeving van het gezin, maar ook de school (zie ook paragraaf 3.4). De programma's werken met concrete opvoedings- en ontwikkelingsdoelen en proberen die te realiseren in samenwerking met alle betrokkenen: ouders, leraren, verpleegkundigen, politieagenten en/of jongerenwerkers. Er wordt gestart vanuit de vragen en wensen van de betrokkenen. Het gaat om het bereiken van concrete doelen in het leven van het kind of de ouders. Professionals zijn daarbij tijdelijke en deskundige partners die zich dienstbaar opstel-

⁸² Hermanns, 2009; Klein Velderman, Hosman & Paulussen, 2007.

len zonder de regie van de ouders en het kind over te nemen. Deskundigen worden zo als het ware 'geïmporteerd' in de opvoeding in plaats van dat kinderen worden 'geëxporteerd' naar voorzieningen.⁸³

3.3 Hoe zien leraren leerlingen met gedragsproblemen en wat doen ze eraan?

Onderzoek laat zien dat leraren basisonderwijs overwegend positief staan tegenover de opvang van leerlingen met uiteenlopende specifieke behoeften in hun klas, maar juist reserves hebben als het om kinderen met gedragsproblemen gaat. "Bij veel problemen geven de leraren aan dat zij deze wel in de eigen klas kunnen opvangen, zij het dat zij bij de complexere versies wel extra ondersteuning en middelen nodig hebben."⁸⁴ Veel leraren vinden de aanwezigheid van kinderen met gedragsproblemen storend voor andere leerlingen, die daardoor minder aandacht krijgen. Het zijn vooral externaliserende gedragsproblemen die handelingsverlegenheid bij leraren oproepen.⁸⁵

Handelingsverlegenheid

In de onderwijspraktijk wordt vaak gesproken van handelingsverlegenheid, zeker als het gaat om het bieden van onderwijs aan leerlingen met bijvoorbeeld gedragsproblemen.⁸⁶ Handelingsverlegenheid is niet nauwkeurig omschreven, het doet zich voor in uiteenlopende situaties die oplopen in graad van ernst. Het kan gaan om situaties waarin de leraar vragen heeft, tekorten ervaart in kennis, vaardigheden of competenties of ziet dat zijn aanpak onvoldoende resultaat oplevert. Maar het kan ook gaan om ernstigere situaties, waarbij de leraar geen oplossing meer ziet, zich machteloos voelt en (dagelijks) stress ervaart in de omgang met het kind. De mate waarin een leraar stress ervaart in een bepaalde situatie, varieert per leraar. Handelingsverlegenheid is dus in belangrijke mate een subjectief en relatief begrip. In de literatuur wordt gesproken van 'resilience': leraren met meer veerkracht ervaren minder stress dan leraren met minder veerkracht.

Stress als gevolg van gedragsproblemen

Op grond van de literatuur zijn vier stressreacties te beschrijven die optreden bij leraren wanneer leerlingen probleemgedrag vertonen: twijfel aan het eigen functioneren, verlies van plezier, verstoring van de onderwijssituatie, en frustratie in de omgang met ouders.⁸⁷ Leraren ervaren vooral stress als gevolg van het optreden van verstoringen in de onderwijssituatie.⁸⁸ In de literatuur wordt het volgende patroon beschreven. Bij een kind met een gedragsprobleem slaagt de leraar er keer op keer niet in het kind op de juiste manier aan te pakken. De leraar moet bijvoorbeeld veelvuldig corrigerend optreden, zonder dat een blijvend gewenst effect optreedt. Deze situatie sluit niet aan bij wat de leraar voor ogen stond toen hij in het onderwijs ging werken. De leraar ervaart anders gezegd niet de 'beloning' en het positieve gevoel dat hij had verwacht. Ook treden schuldgevoelens op, bijvoorbeeld wanneer de leraar zich gaat ergeren aan het kind en constateert dat er een negatieve spiraal ontstaat. Bovendien wordt het lesgeven door het gedragsprobleem steeds verstoord, waarvan ook andere kinderen hinder

83 Hermans, 2009, p.26 en 27.

84 Smeets, Veen, Derricks & Roeleveld, 2007.

85 Goei & Kleijnen, 2009.

86 Goei & Kleijnen, 2009.

87 Greene & Ablon, 2007.

88 Wolf & Beukering, 2009.

hebben. Deze zaken samen leiden bij de leraar tot gevoelens van somberheid en in sommige gevallen zelfs tot burn-out verschijnselen.

Bij het ontstaan van gevoelens van stress en overbelasting speelt de rol opvatting van de leraar een belangrijke rol. "Leraren zien zichzelf primair als verantwoordelijk voor het vormgeven van leerprocessen. Het niet goed kunnen omgaan met gedragsproblemen raakt hen in de kern van hun professionaliteit."⁸⁹ Daarnaast speelt de door leraren ervaren oorzaken van het gedragsprobleem een rol. In veel gevallen blijken leraren de oorzaak van probleemgedrag te zoeken in zaken die zij als leraar moeilijk kunnen beïnvloeden. In de meeste gevallen zoeken leraren de oorzaak in de gezinsomstandigheden (81%) en in veel minder gevallen bij het kind zelf (14%). In slechts enkele gevallen ligt de oorzaak volgens de leraren bij de school (4%) of in eigen functioneren en deskundigheid (1%).⁹⁰ Dergelijke percepties van leraren zijn volgens onderzoekers een belangrijke oorzaak van de handelingsverlegenheid en de stress die zij ervaren. Leraren ervaren het gedrag van de leerling als problematisch en negatief, zonder zich bij machte te voelen de achterliggende oorzaak aan te pakken. De leraar ontwikkelt hierdoor doorgaans onbewust negatieve verwachtingen bij de leerling. De leerling gaat zich gedragen naar de verwachtingen, waardoor een 'selffulfilling prophecy' optreedt. Dit wordt ook wel de 'negative reinforcement hypothesis' genoemd.⁹¹

Lastig gedrag volgens leraren basisschool

Leraren noemen desgevraagd drie typen probleemleerlingen waar zij het meest frequent mee te maken hebben.⁹² Ten eerste leerlingen die dwars, dwingend, en onrustig brutaal zijn; ten tweede leerlingen die agressief, dominant, niet sociaal en niet eerlijk zijn en regels schenden; en ten derde leerlingen die druk, ongeconcentreerd, overbeweeglijk en impulsief zijn. Drie andere typen die wel voorkomen in de onderzoeksliteratuur, noemen leraren heel weinig. Het gaat om leerlingen met introvert probleemgedrag: moeilijk contact maken, stil en gesloten zijn, weinig aansluiting hebben, angstig en somber zijn en/of weinig zelfvertrouwen hebben en dwangmatig zijn. Met de aanpak van deze kinderen hebben de leraren naar eigen zeggen minder problemen. Waarschijnlijk speelt hier een rol dat leraren minder hinder van deze leerlingen ervaren.

Ten slotte hebben leraren en deskundigen aangegeven welke type kind de meeste verwijsp Problemen oplevert. Dat blijken leerlingen te zijn met 'wisselende buien, onvoorspelbaar gedrag, explosief, angstig en snel beledigd'. Kenmerkend voor deze leerlingen zijn onrustig gedrag, een geringe flexibiliteit en een geringe frustratietolerantie. Deze leerlingen lijken te behoren tot de slechtst begrepen populatie. Zij krijgen vaak uiteenlopende diagnoses, zoals ODD en ADHD.

Leraren zijn positief over eigen competenties

Uit het onderzoek van Smeets e.a. (2007) blijkt dat basisschoolleraars zelf behoorlijk positief denken over hun competenties in het omgaan met leerlingen met speciale zorgbehoeften. "Negen van de tien leraren vinden zichzelf voldoende vaardig om problematiek bij leerlingen te signaleren, terwijl tweederde van mening is vervolgens ook de juiste diagnose te kunnen stellen. Driekwart vindt zichzelf voldoende vaardig in het omgaan met sterk heterogene groepen en ongeveer tweederde is positief over de eigen vaardigheid in het geven van ordelijk en goed

89 Goei & Kleijnen, 2009.

90 Van Ysseldijke, Algozinnie en Thurlow (2000), aangehaald door Goei en Kleijnen (2009).

91 Goei & Kleijnen, 2009.

92 Wolf & Beukering, 2009.

opgezet onderwijs. Ook over de vaardigheid in klassenmanagement is driekwart voldoende te spreken”(p.53). Directeuren echter vinden dat de competenties van leraren verbetering behoeven, vooral als het gaat om het omgaan met kinderen met gedragsproblemen en/of sociaal-emotionele problemen.

Leraren zijn bereid om onderwijs te geven aan leerlingen met uiteenlopende belemmeringen en problemen. Wel blijkt dat zij eerder bereid zijn hulp te bieden aan leerlingen met fysieke of zintuiglijke beperkingen. Bij leerlingen met minder uiterlijk herkenbare problematiek (zoals gedragsproblemen) is hun bereidheid kleiner.⁹³ Verder blijkt dat de bereidheid van leraren tot het bieden van hulp medeafhankelijk is van zaken als:

- de mate waarin de leraar genoodzaakt is zijn onderwijsgedrag bij te stellen;
- de mate waarin de leraar de eindverantwoordelijkheid kan delen met een deskundige buiten de klas; en
- de invloed die de leerling met het probleemgedrag heeft op de overige leerlingen in de klas.

Persoonlijke relatie opbouwen, weinig aanpassing van onderwijs

Van der Wolf en Van Beukering (2009) voerden een kwalitatief onderzoek uit onder 357 leraren. Aan de leraren is gevraagd de moeilijkste leerling uit de klas in gedachten te nemen, het gedrag van die leerling te beschrijven en te beschrijven welke aanpak of strategie de leraar kiest om dit gedrag tegen te gaan. Bij het onderzoek is gebruikgemaakt van uitkomsten van eerdere studies, onder meer van een overzicht van mogelijke stressreacties en mogelijke strategieën voor het aanpakken van gedragsproblemen (zie bijlage 4). Leraren blijken de volgende vier (algemene) strategieën het meeste toe te passen:

- een hechte, persoonlijke, professionele relatie met de leerling tot stand brengen;
- een leeromgeving bieden waarin de leerling wordt uitgedaagd, structuur krijgt en positief gedrag wordt beloond of positief bevestigd;
- gewenst gedrag verlangen, grenzen stellen, consequent zijn, corrigeren zonder star te zijn; en
- aanmoedigen of belonen van positief (verbeterd) gedrag.

De eerste strategie noemen de leraren het meest frequent. De tweede strategie (aanpassen van het onderwijsaanbod) wordt al aanzienlijk minder vaak genoemd. Leraren kiezen er weinig voor om gedragsproblemen aan te pakken door het onderwijsaanbod of de inrichting van het onderwijsleerproces te veranderen. Het accent bij leraren ligt op *hoe* men met elkaar omgaat en niet op *wat* er op leergebied aan de orde is. Leraren zijn anders gezegd vooral pedagogisch georiënteerd en minder inhoudelijk-onderwijskundig. De gedachte dat kinderen gedragsproblemen ontwikkelen doordat het onderwijsaanbod niet goed is afgestemd op hun behoeften, is onder leraren geen gemeengoed. Ook de Inspectie van het Onderwijs (2009) trekt de conclusie dat de aanpak van leraren vooral pedagogisch gericht is. Er is onvoldoende aandacht voor de cognitieve ontwikkeling van zorgleerlingen (waaronder leerlingen met gedragsproblemen).

Rustig blijven bij probleemgedrag

Ook is nagegaan welke meer specifieke strategieën de leraren noemen bij hardnekkig probleemgedrag van leerlingen. De meest gekozen strategie is te omschrijven als: “rustig, empathisch en geduldig blijven om spanning te verminderen”. We zien “een leraar die zich niet op de

⁹³ Ysseldijke e.a., 2000.

kast laat jagen, niet op elke slak zout legt, enigszins laconiek is en zich niet in een machtsstrijd laat lokken. Als we dit combineren met de favoriete algemene strategie (een hechte, persoonlijke relatie aangaan) dan wordt het beeld van 'calm control' en relatiegerichtheid versterkt.⁹⁴ Andere veel genoemde strategieën zijn het probleemgedrag doelbewust negeren en het gedrag nauwlettend volgen. Ook kiezen leraren ervoor om samen te werken met ouders, zowel bij de analyse als bij de aanpak van het probleem.

Bij de meest genoemde algemene strategieën plaatsen de auteurs verschillende kanttekeningen, vanwege eenzijdigheden en/of witte plekken. Leraren gebruiken een strategie bijvoorbeeld vooral op één manier of laten een belangrijk element eruit achterwege, waardoor de effectiviteit minder groot is.

Weinig specifieke deskundigheid probleemgedrag

De auteurs concluderen dat de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen door leraren kan worden gekenschetst als "weinig geschakeerd, weinig gevarieerd en weinig flexibel".⁹⁵ Leraren gebruiken nuttige interventies, maar deze zijn, volgens de onderzoekers, onvoldoende om bij bepaalde problematiek gedragsverandering tot stand te brengen. De auteurs constateren ook weinig specifieke deskundigheid bij leraren als het gaat om de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. Wel zullen leraren in de praktijk waarschijnlijk méér doen dan zij in dit onderzoek verwoorden. Veel van wat leraren doen, gebeurt namelijk op een meer onbewust niveau.

3.4 Voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen op schoolniveau

Effectieve scholen: resultaatgericht, verbindend pedagogisch klimaat en gestructureerd onderwijs

Uit internationale studies blijkt dat leerlingen met specifieke problemen of beperkingen vooral veel baat hebben bij effectief en goed opgezet onderwijs. Dit is vanzelfsprekend voor elke leerling van belang, maar voor leerlingen met gedragsproblemen onontbeerlijk. Dat wil zeggen dat gedragsproblemen minder vaak voorkomen, afnemen of (in geval van gedragsstoornissen) beter beheersbaar zijn binnen een effectieve schoolcontext. Met effectieve scholen wordt in de literatuur meestal bedoeld op scholen die de cognitieve prestaties van leerlingen aantoonbaar positief beïnvloeden. Daarbij wordt gecontroleerd voor achtergrondkenmerken, zodat inzicht ontstaat in de meest beïnvloedende variabelen. In de literatuur zijn verschillende kenmerken te vinden van effectieve scholen. Scheerens (2007) geeft een overzicht van de belangrijkste effectiviteitverhogende variabelen van scholen en van effectieve instructie. Hij geeft tevens aan vanuit welke invalshoek hier onderzoek naar is verricht. De diverse variabelen worden verschillend aangeduid en geoperationaliseerd, maar de belangrijkste factoren zijn in grote lijnen helder te onderscheiden.⁹⁶

Een eerste belangrijk kenmerk van effectieve scholen is *resultaatgerichtheid*. Dit kenmerk is overigens zowel op school- als op klassenniveau gelegen. "Het gaat dan om een sterke gerichtheid op het beheersen van basisvakken als lezen, taal en rekenen, het stellen van duidelijke doelen, het hebben van hoge verwachtingen van leerlingenprestaties en het bijhouden van de leer-vorderingen" (p.17). Een *hoog ambitieniveau* is dus eveneens van belang, in combinatie met een

94 Wolf & Beukering, 2009, p.169.

95 Wolf & Beukering, 2009.

96 Oostdam, 2009, p.17 en 18.

positieve houding van de school en de leraar (“onderwijs doet er toe” en “we willen graag eruit halen wat erin zit”). Juist als het gaat om kinderen met gedragsproblemen, is het belangrijk te zoeken naar hun sterke kanten. Dit versterkt bij deze leerlingen het gevoel dat zij iets kunnen en erbij horen, waardoor ook hun motivatie om te leren zal toenemen. Duidelijke doelen stellen zorgt er voorts voor dat het onderwijs in de verschillende leerjaren beter aansluit. Er kan daardoor een sterke samenwerking binnen het lerarenteam ontstaan en een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Een tweede belangrijk kenmerk van schooleffectiviteit is een *veilig, helder en stimulerend pedagogisch klimaat*. “De school moet een veilige plek zijn met duidelijke regels en een ordelijke cultuur van discipline. Ook een goede interactie tussen de leraren en leerlingen en een positieve emotionele atmosfeer tussen leerlingen onderling worden in dit kader genoemd.” Het gaat hierbij dus vooral om cultuuraspecten en niet zozeer om maatregelen als het verbeteren van de beveiliging van het schoolgebouw of het plaatsen van metaaldetectors. De raad heeft eerder geadviseerd over hoe een school kan werken aan een *verbindend schoolklimaat* door een gemeenschap te vormen waarmee leerlingen, ouders en leraren zich kunnen identificeren. Leraren, ouders en leerlingen zelf wezen toen op het belang van een ‘wij-gevoel’: iedereen maakt deel uit van *déze school*, met *déze waarden, normen, gewoontes en activiteiten*.⁹⁷

Een derde kenmerk van effectieve scholen is een *gestructureerd onderwijsaanbod*. Oostdam noemt hierbij drie zaken. Ten eerste gaat het om doelgericht en planmatig werken. Doelgericht en planmatig werken leidt in samenhang met het creëren van een ordelijk school- en klassenklimaat tot een verhoging van de effectieve leertijd. Ten tweede houdt gestructureerd onderwijs in dat een uitdagende leeromgeving wordt geboden. Dat is een leeromgeving “die gericht is op het activeren van het denkvermogen van leerlingen. Vaak gaat het bij dergelijke leeromgevingen om betekenisvolle contexten die leerlingen uitdagen en stimuleren tot leeractiviteiten, zelfregulatie, reflectie en zelfevaluatie.”⁹⁸ Ten derde houdt gestructureerd onderwijs in dat de leraar adequate ondersteuning en feedback geeft. Veel gehanteerde aanpakken daarbij zijn ‘modeling’ (zaken voordoen, hardop denken of bepaalde denkprocessen bespreken), ‘monitoring’ (bewaken en bijsturen van leer- en denkprocessen) en ‘scaffolding’, het stutten van het leerproces door bijvoorbeeld aanwijzingen te geven, een deel van de oplossing te geven, of hardop mee te denken.

Waslander (2007) onderstreept dat binnen effectieve scholen de overtuiging heerst dat alle leerlingen kunnen presteren en dat de leraar daarbij een cruciale rol vervult. Deze overtuiging vertaalt zich in een verregaande inzet van de leraren. De leraren stellen alles in het werk om hun leerlingen te helpen aan die hoge verwachtingen te voldoen. Ook noemt zij het belang van coherentie: de scholen beschikken over een sterk onderling samenhangend curriculum (doorlopende leerlijnen), maar ook het gedrag van de docenten en de organisatie zijn coherent. Naast aandacht voor de ‘technische kant’ van onderwijs (onderwijsinhoud, didactische werkvorm) besteden effectieve scholen veel aandacht aan de ‘sociale kant’ van het onderwijs, zoals de cultuur binnen de school en de houding van de medewerkers (p.26). Ook is er sprake van een sterke gemeenschapszin: leraren worden gestimuleerd om nauwe relaties met leerlingen te onderhouden en relaties tussen leerlingen onderling te bevorderen. Binnen de organisatie wordt hiermee rekening gehouden. Dikwijls worden ook ouders erbij betrokken om hoge verwachtingen waar te maken. Het gaat om scholen waar leerlingen zich gekend voelen door de leraren. Leerlingen kunnen merken dat leraren geloven in hun capaciteiten en hoge verwach-

97 Onderwijsraad, 2005a.

98 Oostdam, 2009, p.18.

tingen van hen hebben. Het realiseren van bovengenoemde zaken hangt in sterke mate af van een heldere, gedeelde visie op onderwijs en goed schoolleiderschap.⁹⁹

Het belang van goede leerlingzorg en -begeleiding

Uit onderzoek naar scholen die inclusief onderwijs bieden, blijkt het belang van goed georganiseerde en uitgevoerde leerlingbegeleiding.¹⁰⁰ Inclusief onderwijs impliceert immers een grotere verscheidenheid onder leerlingen, waardoor het lastiger is om tegemoet te komen aan de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen. Een vaste begeleider of mentor speelt een belangrijke rol in het realiseren van deze begeleiding. Deze begeleider signaleert specifieke onderwijsbehoeften bij de leerling(en) en initieert eventueel een diagnostisch onderzoek. Naar aanleiding daarvan stelt de begeleider zo nodig een handlungsplan op en communiceert hierover met collega's en ouders/verzorgers. Ook legt hij gegevens van leerlingen vast en zorgt ervoor dat gegevens tussen collega's worden uitgewisseld. Het bieden van een goede leerlingbegeleiding dient te zijn opgenomen in het beleid en de organisatie van de school. Dit kan in de praktijk verschillende dingen inhouden; bijvoorbeeld de aanwezigheid van een zorgcoördinator en een zorgteam die de leerlingzorg stimuleren en coördineren. Daarnaast is belangrijk dat leerlingbegeleiding en extra zorg bij het schoolmanagement zijn 'belegd'. Dat wil zeggen dat de schoolleiding hierop een eigen visie heeft die zij ook uitdraagt, zowel intern als extern.¹⁰¹

Onderzoek van Smeets e.a. (2007) geeft aanleiding niet zeer positief te oordelen over de geboden zorg binnen het reguliere onderwijs. In dit onderzoek werden geen positieve (en soms zelfs negatieve) effecten gevonden van de geboden extra zorg voor en ondersteuning aan zorgleerlingen. De onderzoekers wijzen erop dat de gebruikte onderzoeksmethode beperkingen kent. Afgaande op het oordeel van leraren zelf ontstaat overigens een positiever beeld. Een meerderheid van de leraren en de directieleden is positief over de procedures op het gebied van leerlingzorg. Toch concluderen de onderzoekers dat de leerlingzorg verbeterd kan worden wanneer scholen meer investeren in de competenties van leraren. Daarbij zou vooral aandacht moeten worden besteed aan het kunnen omgaan met cognitieve verschillen tussen leerlingen. Daarnaast is verbetering mogelijk in de wijze waarop interne begeleiders ondersteuning bieden aan leraren; momenteel bestaat hierin nog te veel variatie.

Structurering via het onderwijscontinuüm

Voor leerlingen met specifieke leer- en/of gedragsproblemen kent het Nederlandse onderwijsstelsel een uitgebreide zorgstructuur. Een beschrijving hiervan wordt gegeven in bijlage 2. Deze paragraaf richt zich op een recente innovatie in deze zorgstructuur: het *onderwijscontinuüm*, in eerste instantie bedoeld voor het basisonderwijs.¹⁰²

Onderwijs op maat voor ieder kind wordt vaak aangeraden, maar lang niet altijd in de praktijk gerealiseerd. Bij maatwerk gaat het om het afstemmen van de onderwijsleersituatie op de onderwijsbehoeften en ontwikkelingskansen van de leerling. Afstemming kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld in de manier van instructie geven, door het aanbieden van herhalings- of verrijkingsstof, door het uitbreiden van de leertijd, door tempodifferenti-

⁹⁹ Zie voor een uitgebreidere bespreking: Onderwijsraad, 2005.

¹⁰⁰ Inclusief onderwijs houdt in dat leerlingen met beperkingen, gedrags- en/of leerproblemen binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen. Zie ook paragraaf 3.4.

¹⁰¹ Van der Bij (2009).

¹⁰² Het Onderwijscontinuüm is ontwikkeld door het Centrum Educatieve Dienstverlening (CED-groep) in Rotterdam.

atie, of door het bieden van individuele ondersteuning door een remedial teacher.¹⁰³ Maatwerk bieden is doorgaans uitermate lastig doordat leerlingen onderling behoorlijk verschillen wat betreft leerbehoeften en ontwikkelingskansen.

De CED-groep stelt dat het ideaal van maatwerk behoorlijk hoog gegrepen is voor het regulier onderwijs. Op een basisschool met circa 200 leerlingen en in een klas met 25 leerlingen is het weinig realistisch ieder kind individueel maatwerk te willen bieden. Praktijkonderzoek bevestigt dit. Uit onderzoek blijkt dat leraren veel moeite hebben om met verschillende individuele handelingsplannen naast elkaar te werken.¹⁰⁴ Vaak leidt dit tot inefficiënt klassenmanagement en verlies van effectieve lestijd.¹⁰⁵ Om die reden wordt vaak gepleit voor groepshandelingsplannen waarbij leerlingen met dezelfde behoeften en mogelijkheden zo veel mogelijk worden geclusterd. Ook het idee van het onderwijscontinuüm gaat uit van groepsgewijs onderwijs waarbinnen nader wordt gedifferentieerd. Dat gebeurt door middel van zogenoemde onderwijsarrangementen, die er op diverse niveaus zijn. Per leergebied kunnen bijvoorbeeld op drie niveaus onderwijsarrangementen worden ontwikkeld. Voor de gemiddelde leerlingen is er een *basisarrangement* waarmee zij het vereiste minimumniveau kunnen behalen. Voor de zwakke leerlingen (bijvoorbeeld niveau D en E bij de Cito-toetsen) is er een *intensief* en *extra intensief arrangement* om hen tot het vereiste minimumniveau te brengen. Deze intensieve arrangementen houden vooral in dat leerlingen extra leertijd krijgen, zodat herhaling en extra oefening mogelijk zijn. Voor de beter presterenden is er een *verdiepings- en verrijksarrangement*. Toekenning van leerlingen aan een bepaald arrangement gebeurt jaarlijks, per vakgebied, op basis van leerprestaties uit het leerlingvolgsysteem.

Het idee is dat (basis)scholen op termijn zullen beschikken over arrangementen op verschillende vakgebieden, steeds op drie niveaus (basis, intensief en verdieping). In ieder geval zou een school moeten beschikken over arrangementen voor de basisvakken taal/lezen en rekenen/wiskunde, en mogelijk ook voor sociaalemotionele ontwikkeling. Scholen kunnen zich ook specialiseren in arrangementen op een bepaald leergebied, bijvoorbeeld taal/lezen, of van een bepaald niveau, bijvoorbeeld in verdiepende en verrijkende arrangementen. Scholen kunnen er ook voor kiezen om het niveau van hun basisarrangement bij te stellen; bijvoorbeeld wanneer bij herhaling blijkt dat een meerderheid van de leerlingen het minimumniveau niet haalt, ondanks bijstellingen in onderwijsaanbod en manier van lesgeven. Op die manier worden onderwijsaanbod en ambitieniveau afgestemd op de leerlingenpopulatie.

Momenteel werkt de CED-groep de diverse arrangementen verder uit. Een aantal basisscholen is bezig met invoering ervan, in de meeste gevallen stapsgewijs, per leergebied. Of deze werkwijze beter realiseerbaar is dan individuele handelingsplannen moet de praktijk in de komende jaren uitwijzen, het lijkt kansrijk. De initiatieven zijn echter te recent om al iets te kunnen zeggen over effecten. Uit een expertmeeting die hierover eind 2007 werd georganiseerd, bleek dat velddeskundigen positief staan ten opzichte van het onderwijscontinuüm.¹⁰⁶ Aanwezigen plaatsten wel een kritische kanttekening bij de mogelijkheid voor scholen om hun basisarrangementen zo nodig naar beneden bij te stellen. Daarmee bestaat het risico dat het ambitieniveau te laag wordt geformuleerd, wat onbedoeld de leerprestaties van leerlingen kan doen zakken. Ook zien zij nog wel haken en ogen bij de invoering van deze arrangementen. De verwachting is dat een omslag in het denken en de cultuur binnen scholen nodig is. De leraar zal

¹⁰³ Oostdam, 2009.

¹⁰⁴ Smeets, Veen, Derricks & Roeleveld, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2009.

¹⁰⁵ Oostdam, 2009.

¹⁰⁶ CED-groep, 2008.

zich meer zelf verantwoordelijk moeten voelen voor bereikte onderwijsprestaties. Er zal meer aandacht moeten komen voor onderling leren en continu verbeteren.

Structureren via gelaagde aanpak

Als het gaat om het tegengaan van gedragsproblemen is meer nodig dan differentiatie in het onderwijsaanbod (zoals het onderwijszorgcontinuüm). Er zal ook specifiek aandacht moeten worden besteed aan het probleemgedrag zelf. Verschillende bronnen wijzen erop dat 'brede' en 'gelaagde' aanpakken hierbij het meest effectief zijn. Deze brede en gelaagde aanpakken hebben drie kenmerken. Ten eerste wordt de aanpak op *verschillende niveaus* uitgevoerd. Uitvoering vindt plaats in de klas, door de leraar, maar wordt ook doorgetrokken naar het onderwijsprogramma van de school, de houding van de leraren, de regels en afspraken, en de centrale waarden van de school. Op deze manier probeert men een werkelijk integrale aanpak te realiseren.

Ten tweede wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende 'lagen' of doelgroepen. Voor elke doelgroep is er een eigen programma. Er is een programma bedoeld voor 80% van de leerlingen. Dit voert de leraar in de klas uit. Het programma houdt in dat gewenst gedrag helder wordt vastgesteld en ook wordt geoefend, dat wil zeggen gewenst gedrag wordt gedemonstreerd en beloond, ongewenst gedrag wordt genegeerd of zo nodig bestraft. Consequenties van afwijkend gedrag zijn ook helder. Voor de 15% risicoleerlingen is er daarnaast een aanvullend programma. Dit wordt eveneens in de klas door de leraar uitgevoerd, maar wel met ondersteuning. Er worden meer zaken tegelijk aangepakt; bijvoorbeeld een goede monitoring van risicoleerlingen, een heldere structuur met voorspelbaar gedrag en veel feedback door volwassenen in de school, en een intensieve thuis-schoolcommunicatie. Tot slot is er een 'tertiair preventieprogramma' voor die leerlingen die naast preventie ook een curatieve aanpak nodig hebben, doorgaans 5% van alle leerlingen. Dit programma wordt samen met andere deskundigen van buiten de school uitgevoerd, zowel binnen school als in andere contexten zoals het gezin of de vriendengroep.

En ten derde wordt een nauwe samenwerking tussen ouders en school tot stand gebracht.

Een voorbeeld van een breed en gelaagd programma is *Positive Behavior Support*, een evidence based programma dat in diverse landen wordt gebruikt. Inmiddels is dit programma ook in het Nederlands vertaald en beschreven.¹⁰⁷

Positive Behavior Support

Positive Behavior Support is een programma voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Het programma richt zich op drie niveaus: de school, de klas en de individuele leerling. Het doel is leraren handvatten te geven om samen met collega's en ouders ongewenst gedrag zo vroeg mogelijk op te sporen en om te buigen naar positief gewenst gedrag. Er wordt veel en expliciet aandacht besteed aan gewenst gedrag, waardoor dit toeneemt en ongewenst gedrag afneemt. Belangrijke ingrediënten van het programma zijn: zorgen voor een eenduidige lijn in de gedragsregels binnen de school; het creëren van een positieve schoolcultuur en het geven van aparte lessen in goed gedrag. Goed gedrag in de klas, het belang van klassenmanagement en het werken met motivatiesystemen komen eveneens aan bod. De school bepaalt zelf in welk tempo het proces wordt doorlopen en welke onderdelen meer of minder aandacht krijgen.

Bron: <http://www.uitgeverijpica.nl/index.php/gedragsproblemen/217-recensies-pbs> en <http://www.pbis.org/default.aspx>

¹⁰⁷ Golly & Sprague, 2009.

Het gaat kortom om programma's die via de school, het gezin of de wijk beogen de aanwezige collectieve kracht van een gemeenschap (het gezin, de school, de wijk) aan te boren en te benutten voor het tegengaan van gedragsproblemen. Binnen die gemeenschappen wordt als het ware een vorm van opvoedingsondersteuning georganiseerd. Dan blijkt dat zelfs relatief ernstige problemen vaak met 'gewone', niet gespecialiseerde opvoedingsondersteuning heel goed kunnen worden aangepakt.¹⁰⁸

Op het *schoolniveau* werken preventief: effectief onderwijs (dat wil zeggen resultaatgericht en met een heldere structurering), een goed stelsel van leerlingbegeleiding, een gelaagde onderwijszorgstructuur, en voldoende verbinding en persoonlijke relaties. Deze zaken bieden naast een preventieve werking de school ook een stevige basis voor het omgaan met gedragsproblemen. Het is daarom van groot belang dat de school een duidelijk visie ontwikkelt op deze zaken en dat deze visie voldoende in de praktijk tot uitdrukking komt. Hierop komt hoofdstuk 5 terug.

3.5 Voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen op klasniveau

Kenmerken van effectieve instructie

Zoals gezegd is helder gestructureerd onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen onontbeerlijk. We zagen al wat dit op schoolniveau inhoudt. Ook op klasniveau kunnen effectieve interventies worden beschreven. Scheerens (2007) heeft op basis van een groot aantal studies en meta-analyses kwantitatieve analyses uitgevoerd om zo de meest effectieve instructievariabelen te achterhalen. Hij komt tot een classificatie van vijftien variabelen of interventies. Afgemeten aan cognitieve leerprestaties blijken de volgende interventies van leraren het meest effectief te zijn (met tussen haakjes de gevonden gemiddelde effectgrootte):

- strategieën om leerlingen tot leren te brengen (leren van leerstrategieën, .21);
- hoge verwachtingen over het leren van leerlingen en activerende opvattingen over lesgeven (gericht zijn op het activeren van het denkvermogen, .15);
- een cognitief uitdagende onderwijsaanpak (.13);
- een ordelijke, positief en ondersteunende leeromgeving (.13);
- een heldere en gestructureerde manier van lesgeven (.13); en
- een activerende lesaanpak (.12).

In bijlage 3 staan concrete voorbeelden van strategieën en leraarsgedrag die ingezet kunnen worden om te zorgen voor een heldere structuur in de klassensituatie.

Omgaan met verschillen

Bij onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen is bovendien van belang dat een leraar goed kan omgaan met verschillen tussen leerlingen. Daarbij verdienen de groepsamenstelling en de instructievorm nadere aandacht. Driessen (2007) concludeert dat de effecten van groepsamenstelling (heteroog of homogeen) niet eenduidig zijn. Er treden hooguit kleine effecten op; de aanwezigheid van beter presterende klasgenoten leidt tot iets betere leerlingprestaties. Veranderingen in groepsamenstelling (meer homogeen of juist meer heteroog) kunnen leiden tot een verbetering, maar voor bepaalde leerlingen ook tot een verslechtering in cognitieve prestaties. Het CPB (Centraal Planbureau, 2009) noemt twee recente studies die een bewijs vinden voor peereffecten. Leerlingen worden het sterkste beïnvloed door leerlingen die in de beginsituatie op hen lijken. In een van de studies komt naar voren dat een

¹⁰⁸ Hermanns, 2009.

beperkte heterogeniteit geen invloed heeft, maar dat veel heterogeniteit een negatieve uitwerking heeft op het gemiddelde prestatieniveau (lagere prestaties).

Naast de groepssamenstelling is de instructievorm een belangrijk thema bij het omgaan met verschillen. Men is het erover eens dat gestructureerde directe instructie en begeleide vormen van zelfontdekkend leren in ieder geval effectiever zijn dan volledig onbegeleid leren.

De Inspectie van het Onderwijs (2009) is kritisch over de mate waarin veel scholen er nu in slagen hun onderwijs af te stemmen op verschillen. En Oostdam (2009) wijst erop dat de manier waarop basisscholen momenteel hun leerlingvolgsysteem gebruiken, niet werkelijk uitdaagt om kritisch te reflecteren op het eigen handelen en het gerealiseerde onderwijsaanbod. Er gaat veel aandacht uit naar de lage presteerders en de oorzaak van tegenvallende toetsscores wordt gauw exclusief bij het kind gelegd (p.24-25).

Planmatig werken (handelingsplannen) moeilijk

Planmatig werken bij het onderwijs aan zorgleerlingen is moeilijk en wordt doorgaans onvoldoende gerealiseerd.¹⁰⁹ Meest voorkomend instrument voor planmatig werken is het individuele handelingsplan voor leerlingen die extra zorg en een specifieke onderwijsaanpak en -inhoud behoeven. Handelingsplannen zijn verplicht voor leerlingen in het speciaal onderwijs, leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs), en leerlingen met een indicatie voor speciale onderwijszorg (voortgezet onderwijs). De Inspectie (2009) is kritisch over het gebruik van handelingsplannen. Het werken met handelingsplannen en zorgdossiers is gemeengoed (zowel in primair en voortgezet onderwijs als in middelbaar beroepsonderwijs), maar de kwaliteit wisselt sterk per school en leraar. De aanpak van leerlingen met specifieke problemen verloopt daardoor onvoldoende planmatig. Ook worden effecten van geboden zorg niet of onvoldoende nagegaan. Directieleden noemen in het onderzoek van Smeets (2007) eveneens het gebruik van handelingsplannen als knelpunt in de onderwijszorg in het regulier basisonderwijs. Het lukt leraren (volgens directieleden) niet altijd om handelingsplannen goed te integreren in het programma. Dat heeft er volgens de directeuren mee te maken dat er meer zorgleerlingen in een klas zitten dan de groepsleerkracht aan kan. Ruim een kwart van de directeuren vindt dat de verantwoordelijkheid voor zorgleerlingen op school te veel blijft liggen bij de remedial teacher of de interne begeleider. Het lukt leraren onvoldoende om hun aanpak aan te passen aan zorgleerlingen. Ook constateert ruim een kwart van de directieleden dat handelingsplannen regelmatig niet tot het gewenste effect leiden.

(Onjuiste) opvattingen hebben veel invloed

Opvattingen van leraren (en ouders) over oorzaken en aanpak van gedragsproblemen blijken veel invloed te hebben op het succes van die aanpak. Veel van deze opvattingen behoeven nuancering; zij worden niet onderbouwd door onderzoek. Dit noodzaakt leraren ertoe zich bewust te zijn van eigen opvattingen en alert te zijn op mogelijk onjuistheden daarin.¹¹⁰ Daarnaast is het belangrijk dat de leraar zich realiseert dat inschattingen van het niveau van een leerling (en de mate waarin hij zorg behoeft) mede afhankelijk blijken te zijn van de groep waarin het kind zit.¹¹¹ Leraren gaan volgens Van der Wolff en Van Beukering bij het maken van dergelijke inschattingen namelijk uit van een soort normaalverdeling van de groep leerlingen.

¹⁰⁹ Smeets & Rispens, 2008.

¹¹⁰ Wolf & Beukering, 2009.

¹¹¹ Het blijkt dat leerlingen in beter presterende klassen meer kans lopen om door verwezen te worden naar speciaal (basis)onderwijs dan leerlingen met een vergelijkbare problematiek in minder goed presterende klassen (Smeets, Veen, Derricks & Roeleveld, 2007).

Zij schatten 50% van de leerlingen in als gemiddeld of normaal, 25% als bovengemiddeld en 25% als benedengemiddeld of problematisch. De beelden van leraren blijken bovendien een sterke neiging te hebben zichzelf te bevestigen. Hoe hoger de verwachtingen van de leraar, hoe beter een kind presteert en vice versa.

Voor de leraar betekent dit dat het belangrijk is van tijd tot tijd enige distantie te nemen van het eigen handelen (in relatie tot het desbetreffende kind) en daarop kritisch te reflecteren. Bijvoorbeeld door na te denken over vragen als: welke (onbewuste) opvattingen heb ik over dit gedragsprobleem; welke verwachtingen heb ik van dit kind en waar zijn die op gebaseerd; straal ik die verwachtingen ook daadwerkelijk uit in mijn omgang met het kind of niet. Interactie door een groepje leraren kan hierbij helpen.

Kennisbasis leraar

De leraar dient vanzelfsprekend ook te beschikken over bepaalde kennis en vaardigheden om de bovengenoemde interventies en strategieën op de juiste manier te kunnen gebruiken. Voor het kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen noemt Oostdam (2009) twee zaken. Ten eerste is een stevige kennisbasis vereist, bestaande uit vakkennis, onderwijskundige kennis en pedagogisch-didactische kennis. Ten tweede is het belangrijk om vanuit deze stevige basiskennis goed naar kinderen te kijken. Door goed te observeren krijgt de leraar zicht op de onderwijsbehoeften en ontwikkelingskansen van zijn leerlingen. En gewapend met dit inzicht moet de leraar uiteraard in staat zijn een uitdagende leeromgeving te creëren. Oostdam wijst ook op de houding en de professionaliteit van de leraar. Om te kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen is van belang dat leraren steeds reflecteren op de eigen lespraktijk en bereid zijn zich blijvend te ontwikkelen en te verbeteren (een professionele leergemeenschap).

Van der Wolf en Van Beukering (2009) geven een meer concrete opsomming van vereiste kennis en vaardigheden:

- kennis van leerlijnen, dat wil zeggen kennis van cruciale leermomenten of ankerpunten: wat is voorwaardelijk aan kennis/vaardigheden om door te kunnen in de leerstof;
- kennis van leerprincipes;
- kennis van de methoden van de verschillende vak- en vormingsgebieden, dat wil zeggen kennis van de onderliggende ideeën en leerprincipes en kennis van de didactische opbouw;
- kennis van diverse instructie- en verwerkingsvormen en het kunnen toepassen daarvan;
- kennis van diverse vormen van feedback en het kunnen geven van gerichte feedback;
- kennis van klassenmanagement en het kunnen toepassen van de principes daarvan, bijvoorbeeld anticiperende maatregelen kunnen nemen waardoor probleemgedrag wordt voorkomen.

Gerichte interventies bij probleemgedrag

Wanneer er sprake is van aanhoudend, hardnekkig probleemgedrag zijn *meer gerichte* interventies van de leraar nodig. Het meest belangrijk daarbij is volgens diverse auteurs een positieve grondhouding van de leraar. Dat wil zeggen: hij accepteert mogelijke beperkingen van de leerling, maar heeft tegelijk vertrouwen in de capaciteiten en eigen mogelijkheden van de leerling. Ook heeft de leraar de overtuiging de leerling te kunnen helpen die mogelijkheden verder te ontplooien.¹¹²

¹¹² Van Lieshout, 2009. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van mogelijke algemene en meer specifieke strategieën die leraren kunnen gebruiken om gedragsproblemen bij leerlingen tegen te gaan.

Uit de (onderzoeks)literatuur naar het aanpakken van effectief leraarsgedrag voor de omgang met leerlingen met gedragsproblemen komt naar voren dat gedragsproblemen effectief kunnen worden gereguleerd.¹¹³ Onderdelen daarbij zijn: het veranderen van de omgeving van het kind, in de klas of de meer directe leeromgeving; het zorgen voor een grotere betrokkenheid van de jongere bij de les; en het gebruiken van een beloningssysteem. Samenvattend komt naar voren dat effectief en efficiënt klassenmanagement belangrijk is in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. "Belangrijk daarbij is dat de leraar actief signaleert en alert is op de leerlingen met gedragsproblemen, daarbij goed observeert en registreert, zodat de leraar weet heeft van, en inzicht in, het (probleem)gedrag van de leerling, proactieve preventieve (instructie)strategieën toepast bijvoorbeeld door het veranderen van een (instructie)situatie, het gebruik van differentiële bekrachtiging en beloningssystemen, het geven van complimenten om zo het probleemgedrag van de leerling te veranderen."¹¹⁴

Samenvattend: op het klas- en leraarsniveau werken preventief: een positieve, actieve grondhouding van de leraar; effectieve instructie met een stevige didactische en kennisbasis; effectief klassenmanagement; het kunnen omgaan met verschillen; en het opbouwen van goede relaties met leerlingen (voordat er problemen zijn). Als gedragsproblemen zich dan toch voordoen is het nodig dat leraren in staat zijn tot observatie van en reflectie over de aard van (en de redenen voor) de gedragsproblemen, en planmatig kunnen werken aan gedragsbeheersing en -verandering. Hierop komt hoofdstuk 5 terug.

3.6 Tot slot: de leerling heeft zelf ook een actieve rol

Er is de afgelopen decennia steeds meer oog gekomen voor de actieve rol van het kind in zijn ontwikkeling. Duidelijk is dat kinderen er het meest mee gediend zijn wanneer zij zo veel mogelijk gelegenheid krijgen om eigen competenties te gebruiken en te oefenen en zich zo verder te ontwikkelen.¹¹⁵ Dat betekent onder andere dat kinderen een actieve rol dienen te vervullen in de aanpak van hun gedragsprobleem. Ten eerste is van belang dat de jongere zijn gedragsprobleem onderkent en accepteert. Ook is belangrijk hem erop te wijzen dat hij zelf de belangrijkste bron is voor verandering. Om te kunnen veranderen dient gezocht te worden naar positieve mogelijkheden en talenten. Die kunnen als aangrijpingspunt worden gebruikt voor de aanpak. Ten tweede kan het kind in de behandeling een actieve rol krijgen toebedeeld. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld: vragenderwijs verhelderen waaruit het gedragsprobleem precies bestaat en in wat voor situaties het zich vooral voordoet, de jongere laten meedenken over manieren om het gedrag te verminderen, gezamenlijk sterke kanten verkennen, wederzijdse afspraken maken over de aanpak (eventueel vast te leggen in een contract of plan van aanpak) en gezamenlijk regelmatig de voortgang bespreken.

Invloed van gedrag van medeleerlingen en groepsgenoten

Het gedrag van een leerling met gedragsproblemen kan van invloed zijn op het welbevinden en de leerprestaties van zijn medeleerlingen. Onderzoek laat zien dat er een relatie bestaat tussen de problematische thuissituatie van leerlingen, probleemgedrag in de klas en de lees- en rekenprestaties van een klas. Leerlingen met probleemgedrag en afkomstig uit een problematische thuissituatie doen het gemiddelde niveau van een klas dalen.¹¹⁶ Leerlingen kunnen dus

¹¹³ Goei & Kleijnen, 2009.

¹¹⁴ Goei & Kleijnen, 2009, p. 69.

¹¹⁵ Hermanns, 2009, p.30.

¹¹⁶ Carrel & Hoekstra, 2008.

nadeel ondervinden van een klasgenoot met gedragsproblemen. Medeleerlingen kunnen ook worden ingezet bij de aanpak van het gedragsprobleem; actieve solidariteit dus.¹¹⁷ Sociaal competente leeftijdsgenoten kunnen bijvoorbeeld worden ingeschakeld als buddy of maatje van een leerling met gedragsproblemen. Ook is een groepsgewijze aanpak mogelijk. Dat houdt in dat de leraar met de hele klas afspraken maakt over de onderlinge omgang en het naleven van deze regels regelmatig met de groep bespreekt. Eventueel kunnen afspraken ook schriftelijk worden vastgelegd. Het feit dat de klas zich consequent op een bepaalde manier gedraagt en zich aan bepaalde regels houdt, helpt de jongere met het gedragsprobleem dat ook te doen. In de omgang binnen de klas is meer structuur aanwezig waarvan de jongere zal profiteren.

3.7 Conclusie

Wanneer we de gewenste situatie (waaraan hebben leerlingen met gedragsproblemen behoefte) en de huidige situatie (wat krijgen zij aangeboden) naast elkaar leggen, zien we positieve zaken. Leraren slagen er naar eigen zeggen vaak goed in leerlingen met gedragsproblemen te accepteren, voor hen een veilig klimaat te creëren en een persoonlijke relatie met hen op te bouwen. Ook zijn scholen en leraren van mening dat zij veelal constructief samenwerken met de ouders van deze leerlingen. Leraren hebben echter vaak nog moeite met gedragsproblemen. Zij voelen zich competent, maar het lijkt hen te ontbreken aan meer specifieke kennis en vaardigheden op dit terrein. Het zou hen helpen wanneer zij hun handelingsrepertoire op het gebied van gedragsproblemen konden uitbreiden. Ook zouden zij meer aandacht kunnen geven aan het bieden van inhoudelijke uitdaging en begeleiding. Hieronder worden enkele mogelijke verbeteringen toegelicht.

Verbeterpunten op klas- en groepsniveau

Van leraren wordt veel verwacht. Het is essentieel dat zij zo veel mogelijk een positieve, actieve grondhouding ten aanzien van leerlingen en hun (probleem)gedrag in stand weten te houden, effectieve instructie weten te bieden, effectief klassenmanagement voeren, kunnen omgaan met verschillen, en werken aan goede relaties met leerlingen (voordat er problemen zijn). Als gedragsproblemen zich dan toch voordoen, is het nodig dat leraren in staat zijn tot observatie van en reflectie over de aard van (en de redenen voor) de gedragsproblemen en planmatig kunnen werken aan gedragsbeheersing en -verandering. Hierop komen de aanbevelingen (hoofdstuk 5) terug. Aandacht is met name nodig voor het verbeteren van de onderwijskundige en pedagogisch-didactische basiskennis (kennis van leerlijnen en didactische principes) en de klassenmanagementvaardigheden van leraren. Daarnaast zouden leraren meer specifieke kennis en vaardigheden kunnen verwerven, zodat zij meer gerichte strategieën kunnen toepassen bij leerlingen met gedragsproblemen. Deze zaken zouden moeten behoren tot het basisrepertoire van een leraar (zie bijlage 3). Het is, gezien het bovenstaande, van groot belang dat leraren voldoende ondersteund worden en gelegenheid hebben voor reflectie en bespreking met collega's en andere deskundigen. Extra ondersteuning kan een interne begeleider bieden of een leraar die zich heeft gespecialiseerd in gedragsproblemen. Maar ook externe organisaties kunnen leraren ondersteunen, bijvoorbeeld cluster 4-deskundigen van het speciaal onderwijs en mensen werkzaam bij speciale onderwijsvoorzieningen voor gedragsmoeilijke leerlingen, zoals het speciaal basisonderwijs en de reboundvoorzieningen. Hierop komen de aanbevelingen van het volgende hoofdstuk terug.

¹¹⁷ Trappenburg, 2009.

Verbeterpunten op schoolniveau

Op het schoolniveau werken preventief: effectief onderwijs (resultaatgericht en met een heldere structurering), een goed stelsel van leerlingbegeleiding, een gelaagde onderwijszorgstructuur en voldoende aandacht voor verbinding en persoonlijke relaties. Deze uitgangspunten bieden de school ook een stevige basis voor het omgaan met gedragsproblemen. Het is daarom van groot belang dat de school hier een duidelijk visie ontwikkelt en deze ook in de schoolorganisatie tot uitdrukking laat komen.

Kortom: van scholen wordt een juiste organisatie gevraagd als het gaat om onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Schoolmanagers hebben hier een bijzondere verantwoordelijkheid. Tegelijk dient opgemerkt te worden dat reguliere scholen niet alle leerlingen met gedragsproblemen kunnen opvangen. Regelmatig zal een grens bereikt worden van wat haalbaar en realiseerbaar is. In zulke gevallen moet een oplossing buiten de reguliere klas worden gezocht, in samenwerking met externe partijen. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Zelfs wanneer de leraren zeer handelingsbekwaam zijn en de schoolorganisatie en interne onderwijszorgstructuur goed op orde, zijn er kinderen en jongeren die meer zorg nodig hebben dan de school kan bieden. De meeste schoolbesturen en externe instanties werken tegenwoordig samen binnen zorgadviesteams. Toch blijft samenwerking met externen lastig. Betere afstemming en samenwerking tussen de jeugdvoorzieningen onderling en met het onderwijs is dan ook al lange tijd een beleidsthema van de overheid.

4 Samenwerken in de keten van jeugdvoorzieningen

4.1 Samenwerking tussen jeugdvoorzieningen

Betere afstemming en samenwerking tussen de jeugdvoorzieningen onderling (en met het onderwijs, zie paragraaf 4.3) is al decennialang een beleidsthema van de overheid. Om te laten zien hoe weerbarstig de praktijk is, volgt eerst een korte terugblik. Vervolgens wordt de huidige situatie op het gebied van wetgeving en beleid beschreven.

Terugblik

Begin jaren zeventig kwam de commissie-Wiarda met aanbevelingen gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen rondom jeugdzorg¹¹⁸, op het regionaliseren van de zorg en op het dichterbij huis brengen van de hulpverlening.¹¹⁹ Dit rapport vormde feitelijk de basis van het huidige 'zo-zo-zo-beleid' in de jeugdzorg: zo dicht mogelijk bij huis, zo licht en kort mogelijk en zo tijdig mogelijk. In de uitwerking van het advies uit 1971 werd ook het belang van een Wet op de jeugdhulpverlening genoemd en werd voor het eerst gesteld dat de school de 'vindplaats' voor jeugdhulpverlening moet zijn. Regering en Kamer spraken zich vervolgens eveneens uit voor een Wet op de jeugdhulpverlening en in 1989 werd deze uiteindelijk van kracht. Parallel aan de discussie over afstemming in de jeugdzorg verschenen er tussen 1969 en 1993 drie algemene overheidsnota's jeugd beleid. Gaandeweg kwam de focus van de nota's meer en meer te liggen op problematische jongeren, de (geschatte) minderheid van 15% met wie het niet goed gaat, die overlast veroorzaakt en collectieve voorzieningen belast. Samenwerking tussen overheden onderling en met instellingen werd nodig geacht om de problemen het hoofd te kunnen bieden.

¹¹⁸ Jeugdzorg wordt in dit advies breed opgevat, het gaat om preventie, informatie en advies, steun, lichte hulp en geïndiceerde hulp rond opgroeien en opvoeden.

¹¹⁹ In het advies Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren uit 2004 is het verloop van deze discussie samengevat en de stappen die gezet zijn om versnippering tegen te gaan.

Samenwerking met onderwijs

Vanaf 1992 begon de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de provincies en de grote steden, conform de nieuwe wet. Hiermee waren en zijn de knelpunten in de jeugdzorg en de samenwerking met het onderwijs echter nog niet verholpen. Afstemming tussen en integratie van diverse gedecentraliseerde beleidsterreinen bleek namelijk niet alleen lastig op landelijk niveau, maar was en is ook geen gemakkelijke opgave voor provincies en gemeentes. Het afstemmingsbeleid kreeg daarom een vervolg. In 1992 verscheen een discussienotitie over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening van de ministeries van WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur), Justitie en O&W (Onderwijs en Wetenschappen). Hierop volgden regionale conferenties met het veld en een actieplan. Deze beleidslijn is niet verder doorgezet. Wel werd, met overheidssubsidies, het LCOJ (Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg) opgezet en ondergebracht bij het NIZW (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn).

Operatie Jong

Het gaat vaak mis in de samenwerking waar verschillende beleidsterreinen elkaar raken. Deze constatering leidde in 2003 tot *Operatie Jong*: een interdepartementaal project van de ministeries van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), OCW en SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) onder leiding van een commissaris jeugd- en jongerenbeleid. In september 2003 stemde de ministerraad in met het eerste resultaat van *Operatie Jong: Proeve van de jeugdagenda*. Hierin werden, op basis van een knelpuntenanalyse, voorstellen gedaan voor beleidsprioriteiten en praktijkverbeteringen. Belangrijkste conclusie over de samenwerking met het onderwijs was dat er sprake was van een onduidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen school en jeugdinstanties. Ook de onderlinge beeldvorming zou te wensen overlaten.

In 2007 heeft *Operatie Jong* in haar sturingsadviezen aanbevelingen gedaan voor een geheel andere inrichting van de jeugdzorgketen, om zo samenwerking te bevorderen. Centraal stond het terugbrengen van de provinciale rol op het terrein van jeugdbeleid ten gunste van regie door de gemeente. Een deel van de taken zou naar het gemeenteniveau kunnen (indicering voor jeugdzorg, het algemeen meldpunt kindermishandeling en licht ambulante hulpverlening) en een ander deel terug naar de rijksoverheid (gezinsvoogdij, jeugdreclassering en alle zwaardere vormen van jeugdzorg). Een dergelijke stelselwijziging zou echter wel erg snel volgen op invoering van de wet. Daarnaast beval *Operatie Jong* aan om gemeentelijke taken op het gebied van opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming in een laagdrempelig, eerstelijns centrum voor alle jeugdigen en ouders onder te brengen: het centrum jeugd en gezin. Deze aanbeveling is overgenomen en wordt nu uitgevoerd.

Huidige wetgeving en beleid

Nieuwe Wet op de jeugdzorg

In 2005 is de nieuwe Wet op de jeugdzorg ingevoerd. Hierin is de verdeling in gemeentelijke en provinciale zorgtaken duidelijker omschreven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het signaleren van problemen en eerstelijnszorg: opvoedingsadvies en -ondersteuning, lichte hulpverlening (zoals vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning) en de jeugdgezondheidszorg (Wet publieke gezondheid). Provincies zijn verantwoordelijk voor de tweedeelijnszorg (geïndiceerde zorg): de jeugdhulpverlening (ambulante hulpverlening, dagbehandeling, residentiële zorg en pleegzorg), de geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz), de licht verstandelijke gehandicaptenzorg en het speciaal onderwijs. De toegang tot deze zorg loopt

grotendeels via bureau jeugdzorg en de huisarts.¹²⁰ Bureau jeugdzorg stelt een diagnose en bepaalt welke hulp daarbij hoort (indicatie). Het gaat dan om hulp op vrijwillige basis. Verplicht opgelegde hulp is ook ondergebracht bij bureau jeugdzorg. Het gaat om het algemeen meldpunt kindermishandeling, de jeugdbescherming (voogdij) en de jeugdreclassering. Daarnaast is er het justitiële circuit dat onder het Ministerie van Justitie valt. Inhoudelijk sluit dit circuit steeds vaker aan bij het provinciale zorgaanbod.¹²¹ De nieuwe wet is in 2009 geëvalueerd.¹²² Daaruit blijkt dat het doel van een samenhangend stelsel van jeugdzorg, ondanks verbeteringen in de achterliggende jaren, nog niet is gerealiseerd. Nog altijd is er sprake van een versnipperd zorgaanbod en wachtlijsten voor jeugd zorg.

Bekostiging

Gemeenten krijgen via het gemeentefonds middelen voor het preventief jeugd beleid, ze ontvangen geld uit specifieke uitkeringen en hebben eigen middelen. Middelen voor jeugdgezondheidszorg, prenatale voorlichting en opvoedingsondersteuning zijn gebundeld in een Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin 2008-2011. Provincies ontvangen een doeluitkering voor bureau jeugdzorg en een doeluitkering voor het provinciale hulpaanbod. De verdeling wordt bepaald op basis van een bedrag per 'gewogen jeugdige'. De wijze van financiering is veranderd ten opzichte van de eerste Wet op de jeugdhulpverlening. Toen werden provincies gefinancierd op basis van het aanwezige zorgaanbod in de provincie (dus aanbodsfinanciering). De jeugd-ggz en jeugd-LVG (Landelijke Vereniging Georganiseerde eerste lijn) worden gefinancierd via de AWBZ/Zvw (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten/Ziekteverzekeringswet).¹²³

Integraal toezicht

In aansluiting op *Operatie Jong* zijn verschillende inspecties (onderwijs, jeugdzorg, gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid) samen gaan werken in het ITJ (Integraal Toezicht Jeugdzaken). De minister van Jeugd en Gezin is hiervoor verantwoordelijk. De inspecties onderzoeken in gemeenten de kwaliteit van de samenwerking van voorzieningen voor jeugd, ook in de centra voor jeugd en gezin. De uitkomsten komen in een nota van bevindingen met aanbevelingen en een bestuurlijke boodschap voor de gemeente in kwestie. De gemeente wordt geacht op basis hiervan een actieplan op te stellen. Een ITJ-inspecteur volgt de uitvoering van dit plan. Soms zijn er knelpunten die vragen om een oplossing op rijksniveau, het ITJ rapporteert hierover aan de minister.¹²⁴

Nog altijd lange trajecten en verkokering

De provincies hebben veel verbeterd in de jeugdzorg in de achterliggende jaren: er is een verschuiving van residentiële naar ambulante zorg, er is meer efficiency en professionalisering en er wordt meer gebruikgemaakt van bewezen effectieve methoden.¹²⁵ Er zijn echter nog altijd problemen met lange indicatietrajecten en wachttijden. Ook is de tweedelijnszorg door de nieuwe wet sterk afgeschermd van de eerstelijnszorg, waardoor continuïteit in het hulpproces in gevaar kan komen en er te weinig expertiseoverdracht is tussen beide vormen van hulp. Er zijn verschillende indicatietrajecten waardoor kinderen in verschillende kokers terecht komen: óf jeugdhulpverlening, óf jeugd-LVG, óf jeugd-ggz. Combinaties van zorg zijn moei-

120 Toegang tot Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG loopt veelal via de huisarts.

121 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009.

122 BMC, 2009.

123 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009.

124 Brochure Integraal toezicht jeugdzaken: www.jeugdinspecties.nl.

125 Commissie door VNG ingesteld om te adviseren over de inrichting van de jeugdzorg.

lijk te realiseren terwijl dat in de praktijk wel vaak nodig is. Kinderen worden nu heen en weer gestuurd tussen zorgaanbieders zonder dat iemand daar de regie over voert. Bovendien loont het gemeenten niet om te investeren in preventie omdat daarvoor financiële prikkels ontbreken: de effecten van preventie komen immers ten goede aan de provincie (minder tweedelijnszorg nodig). Ook is er een 'grijs' gebied ontstaan van diverse vormen van ambulante, niet-geïndiceerde zorg waarvoor zowel gemeenten als provincies een verantwoordelijkheid hebben. Door dit alles worden problemen bij een deel van de jeugdigen nog altijd te laat gezien en verholpen en zijn er afstemmings- en aansluitingsproblemen door het 'volle speelveld'.

Programmaministerie Jeugd en Gezin

Het huidige kabinet heeft bewust gekozen voor een andere aanpak als het om jeugdbeleid gaat: een programmaministerie Jeugd en Gezin. Dit ministerie heeft geen eigen ambtenaren, maar stuurt een aantal ambtenaren van andere departementen inhoudelijk aan. Doel van deze werkwijze is het doorbreken van de verkokering onder ministeries en instanties op het terrein van jeugd en gezin. De minister voor Jeugd en Gezin (André Rouvoet) is verantwoordelijk voor het verbeteren van de samenhang in het jeugd- en gezinsbeleid. Hij werkt hiervoor samen met andere ministeries die met jeugd te maken hebben. Nieuw is dus dat deze minister verantwoordelijk is voor een beleidsterrein dat op vier departementen wordt uitgevoerd: het Ministerie van VWS (waar ook de minister gehuisvest is), het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW. In het coalitieakkoord (2007) is afgesproken welke beleidsterreinen van deze departementen onder het programmaministerie vallen. Het gaat onder andere om gezinsbeleid, provinciale jeugdzorg en gemeentelijke jeugdbeleid (inclusief de vorming van centra voor jeugd en gezin), preventiebeleid rondom jeugd en het jeugddeel van de geestelijke gezondheidszorg en de verstandelijk gehandicaptenzorg.

Het ministerie heeft een beleidsprogramma voor de kabinetsperiode 2007-2011 ontwikkeld: *Alle kansen voor alle kinderen*. Hierin zijn als speerpunten onder andere geformuleerd (naast de totstandkoming van centra voor jeugd en gezin): verdere verbetering van de jeugdzorg; een 100% dekkinggraad van zorgadviesteams in het onderwijs; het bevorderen van sluitende afspraken tussen instellingen voor jeugdzorg, onderwijs en AWBZ-instellingen over samenwerking in de keten; invoering van een elektronisch kinddossier; het verkorten van de wachttijden; en de vereenvoudiging van indicatieprocedures.

Centra voor jeugd en gezin

In 2008 is het Ministerie van Jeugd en Gezin begonnen met de opzet van centra voor jeugd en gezin. Deze zijn bedoeld om de lokale functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden te bundelen, met het centrum als laagdrempelig en herkenbaar inlooppunt. Ouders, kinderen, jongeren en professionals moeten bij deze centra terecht kunnen met allerlei vragen over opvoeden en opgroeien. Minimaal moet het volgende gebundeld zijn: jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en ggd, gemeentelijke gezondheidsdienst), de 5 WMO-functies (Wet maatschappelijke ondersteuning; onder andere maatschappelijk werk, opvoedondersteuning en gezinscoaching), een schakel met bureau jeugdzorg en met zorgadviesteams (zie volgende subparagraaf). Het streven is om in 2011 in elke gemeente minimaal één centrum voor jeugd en gezin te hebben, in grotere steden meer. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de centra. Eind 2008 waren er 30 gemeenten met een centrum voor jeugd en gezin.

De bestaande centra voor jeugd en gezin zijn zeer verschillend per gemeente opgezet. In de ene gemeente is er sprake van een virtueel centrum, een informatieve website waar vragen

gesteld kunnen worden, terwijl er in een andere gemeente verschillende vestigingen zijn en het centrum geïntegreerd is met consultatiebureau en schoolarts. De bestaande centra kampen met het probleem dat achter de voordeur nog altijd sprake is van versnippering en verkokering en van veel verschillende organisaties die soms langs elkaar heen werken. Bovendien kunnen de centra gaan werken als weer een extra laag in het stelsel, waardoor het hulpverleningsveld nog voller wordt. Om de centra goed te laten werken is daarom, volgen de Commissie Zorg van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), aanvullend beleid nodig gericht op het tegengaan van verkokering en versnippering. Verschillende instanties, bijvoorbeeld het advies- en meldpunt kindermishandeling en het steunpunt huiselijk geweld, zouden samengevoegd kunnen worden, zodat er een overzichtelijker zorgstructuur ontstaat.

4.2 Jeugdzorg en onderwijs

De eerstaangewezen partners voor het onderwijs zijn die welke behoren tot het terrein van de jeugdzorg (met bureau jeugdzorg als toegangspoort). Daarnaast zijn er leerplichtambtenaren, politie, arbeidsbemiddelaars, bedrijven, enzovoort. Drie frequente vormen van samenwerking staan centraal in deze paragraaf: aanbod van externe zorgdeskundigheid op school; samenwerking met bureau jeugdzorg; en zorgadviesteams.

Externe zorgdeskundigheid op school

Scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs zetten zelf in toenemende mate schoolmaatschappelijk werkers, schoolverpleegkundigen en schoolpsychologen in op school, op basis van afspraken met de aansturende en betalende instanties (regiobureau politie, gemeente). Het schoolmaatschappelijk werk bijvoorbeeld is een externe voorziening die binnen de muren van de school gehaald wordt, maar een aparte plek inneemt ten opzichte van het eigen zorgsysteem van de school. Het functioneert dan als laagdrempelige voorziening waar ouders en kinderen terecht kunnen met vragen en problemen over opvoeding en onderwijs, zonder dat zij een 'stempel' van de school opgedrukt krijgen (vergelijkbaar met de rol van een vertrouwenspersoon). Ook biedt het schoolmaatschappelijk werk soms deskundigheidsbevordering en consultatiemogelijkheden voor leraren en leerlingbegeleiders binnen school, cursussen opvoedingsondersteuning voor ouders, enzovoort. Roc's (regionale opleidingscentra) die door hun omvang over meer (beleidsvoerend) vermogen beschikken, hebben vaak een eigen servicepunt of studentendienst, waar trajectadviseurs, orthopedagogen of psychologen extra begeleiding en zorg aanbieden. Deze staan vaak zelfstandig ten opzichte van de onderwijsinstelling, in tegenstelling tot hulpverleners in primair en voortgezet onderwijs, die direct in dienst van de school zijn.

Samenwerking met (bureau) jeugdzorg

Bureau jeugdzorg is zoals gezegd de toegangspoort tot veel van de achterliggende voorzieningen voor jeugdzorg. De bureaus jeugdzorg hebben tot doel een herkenbaar, laagdrempelig en bekend punt te zijn voor iedereen die te maken heeft met (dreigende) problemen rondom de opvoeding van jongeren. De taak van het bureau is cliënten die aanspraak maken op jeugdzorg, te begeleiden en te ondersteunen. Het bureau zorgt voor indicatiestelling waar dat vereist is (onder andere jeugdhulpverlening, Boddaert-centra, gezinsinterventieprogramma's, jeugd-ggz, jeugdinternaten). Hiertoe beoordeelt het bureau het verzoek om hulp, en stelt het vast welke zorg nodig is en welke achterliggende voorziening de zorg dient te verstrekken. Ook begeleidt bureau jeugdzorg de jongeren en ouders tijdens de hulpverlening. Uitgangspunt van de hulp en zorg is: zo vroeg mogelijk, zo licht mogelijk en zo nabij mogelijk (het zo-

zo-zo-beleid). Bureau jeugdzorg mag zelf licht ambulante hulp bieden (vijf gesprekken binnen een periode van zes maanden), maar dit gebeurt inmiddels niet veel meer.¹²⁶ Ten slotte heeft bureau jeugdzorg de taak zorg te dragen voor aansluiting met voorliggende voorzieningen als het onderwijs, door deelname aan lokale netwerken, deskundigheidsbevordering en de kindertelefoon. In de praktijk betekent dit dat bureau jeugdzorg zou moeten participeren in de zorgstructuren binnen het onderwijs. De manier waarop de samenwerking gestalte krijgt is afhankelijk van de lokale en regionale situatie (nu stuurt de provincie bureau jeugdzorg nog aan).

Zorgadviesteams

De meeste schoolbesturen en externe instanties werken tegenwoordig structureel samen binnen zorgadviesteams.¹²⁷ Dit zijn multidisciplinaire teams waarin instellingen participeren die zorg en ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders bieden, aansluitend op de zorg op school. Het doel van dergelijke uitvoeringsteams is de hulp aan jongeren, gezinnen en scholen bij problemen te versnellen en te verbeteren. De teams functioneren als een ondersteuningssysteem dat aanvullend is op de zorg en signalering in het onderwijs zelf. Het zorgadviesteam bespreekt problemen met individuele leerlingen. Taken van het zorgadviesteam zijn onder meer analyse van de problematiek, aanvullend onderzoek, diagnostiek, lichte hulp, adviezen aan leraren en intern begeleider, afstemmen van de hulp rond een kind/gezin en zo nodig toeleiding naar specialistische zorg. De multidisciplinaire samenwerking is nodig, omdat gedragsproblemen vaker niet meer op zichzelf staan, maar er sprake is van multiproblematiek in het gezin.

De teams worden aangestuurd door een school, een samenwerkingsverband, bureau jeugdzorg of een gezamenlijke stuurgroep. In het primair onderwijs is er momenteel een dekkinggraad van 69%, in het voortgezet onderwijs 95% en in het middelbaar beroepsonderwijs 82%.¹²⁸ Ook de samenstelling van de teams, de wijze waarop zij opereren en de taken die zij vervullen, lopen uiteen. Het team kan bestaan uit een schoolmaatschappelijk werker, een jeugdverpleegkundige, de intern begeleider, de schoolleider, bureau jeugdzorg, het wsns-verband, de rec's, een jeugdarts, en een orthopedagoog of psycholoog. Andere partijen kunnen op verzoek aansluiten, zoals de leerplichtambtenaar, de ambulante begeleider, en de politie of jeugd-ggz. Afhankelijk van de problemen in de school kunnen ook de schoolbegeleidingsdienst en instellingen voor buitenschoolse opvang bij het team betrokken worden.

Het centrum voor jeugd en gezin dient in de toekomst aan te sluiten op de zorgadviesteams en via de zorgadviesteams op het onderwijs. Het is daarom de bedoeling dat het centrum een vaste partner wordt in het zorgadviesteam. Deze schakel kan de jeugdgezondheidszorg of het maatschappelijk werk zijn, die immers al deel uitmaken van het zorgadviesteam. Er is overlap tussen de taken van de organisaties betrokken bij de zorgadviesteams en de centra voor jeugd en gezin. Goede afstemming en een sterke regie zijn dus nodig. Voor nul- tot vierjarigen is het centrum voor jeugd en gezin de aangewezen basiszorgstructuur, voor vier- tot achttienjarigen zijn dat de zorgadviesteams.

Een landelijk steunpunt zorg- en adviesteams is in opdracht van de overheid ingericht (ondergebracht bij het Nederlands Jeugdinstituut). Deze biedt een helpdesk en een kwaliteits- en ondersteuningsprogramma. Hierin is nadrukkelijk aandacht voor de rol van schoolbesturen

¹²⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2009.

¹²⁷ Belangrijkste bron voor deze paragraaf: Nederlands Jeugdinstituut. (2009).

¹²⁸ Ministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

en bovenschoolse managers met betrekking tot de zorgadviesteams, waar de ondersteuning voorheen vooral gericht was op de zorgprofessionals zelf.

Tevredenheid en effecten

Een meerderheid van de scholen en gemeenten oordeelt positief over de resultaten van samenwerken in zorgadviesteams. Onderzoek in het voortgezet onderwijs (in opdracht van de minister) over 2006 tot 2008 laat positieve effecten zien als het gaat om het doel van de zorgadviesteams: betere en snellere hulp. Vervolgonderzoek is gestart voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, waarbij ondermeer gemeten wordt of schooluitval afneemt, of kinderen op jongere leeftijd naar geïndiceerde zorg worden verwezen, en of het aantal verwijzingen naar geïndiceerde zorg als totaal afneemt (omdat zorg al eerder - preventief - is geboden). Eind 2010 zullen de eerste resultaten bekend zijn.

Wettelijke borging zorg op komst

In 2009 kondigde het kabinet aan de zorg in en om de school wettelijk te willen borgen.¹²⁹ Dat wil ten eerste zeggen dat in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs komt te staan dat onderwijsinstellingen de plicht hebben om samen te werken in de jeugdketen om zo ontwikkelings- en opvoedingsrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden. De instandhouding van een zorgadviesteam maakt hiervan deel uit, maar tot de samenwerking behoren ook de preventieve inzet van hulpverlening en zorg (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk), de beschikbaarheid van achterliggende zorg en zo nodig aanvullende voorzieningen om tot een sluitende aanpak te komen voor overbelaste jongeren in de leeftijd van 16 tot 23 jaar. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt de samenwerkingsverplichting evenzeer. Het accent ligt daar op de aanwezigheid van gespecialiseerde hulpverleners op school in structureel opgezet te gezamenlijke programma's (samen met jeugdzorg, jeugd-ggz of andere partijen).

Daarnaast zijn onderwijs en gemeenten in de toekomst verplicht om afspraken te maken over de taakverdeling ten aanzien van zorg in en om de school. De regierol ligt bij de gemeente. Het Wetsvoorstel centra voor jeugd en gezin en regierol gemeenten in de jeugdketen voorziet in de mogelijkheid om via een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) aanvullende regels te stellen over de samenwerking. Via deze AMvB wil het kabinet de instellingen benoemen die verplicht dienen samen te werken in en om het onderwijs, gebaseerd op de modellen die het Nederlands Jeugdinstituut samen met 21 praktijklocaties van zorgadviesteams heeft ontwikkeld. De afspraken hebben in ieder geval betrekking op de taakverdeling tussen instanties, de deelname aan het zorgadviesteam en de coördinatie van zorg (wie is daarvoor verantwoordelijk per individueel geval). Afspraken over deelname aan het zorgadviesteam betekenen niet automatisch dat elke partij ook altijd bij iedere vergadering of casusbespreking aanwezig moet zijn. Beschikbaarheid op afroep is ook een denkbare afspraak.

¹²⁹ Ministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

Een recente ontwikkeling in het voortgezet onderwijs is de opzet van reboundvoorzieningen. Het gaat hier om kortdurende programma's buiten het regulier onderwijs, die gericht zijn op expliciete gedragsbeïnvloeding en terugkeer naar het reguliere onderwijs.¹³⁰ De directe aanleiding voor de inrichting van reboundvoorzieningen was een ernstig geweldsincident op een school voor voortgezet onderwijs in Den Haag in 2004. Het hierop volgende plan van aanpak van de minister van OCW bevat verschillende maatregelen om onveiligheid te voorkomen en te bestrijden.¹³¹ Het gaat daarbij onder andere om het oprichten van reboundvoorzieningen en het opzetten van cluster 4-onderwijs. Beide voorzieningen zijn bedoeld voor (zeer) gedragsmoeilijke leerlingen die (tijdelijk) niet in het regulier onderwijs te handhaven zijn. De bijbehorende regeling voor reboundvoorzieningen is in 2006 gepubliceerd.¹³²

Wat is een reboundvoorziening?

Een reboundvoorziening biedt leerlingen die op school (tijdelijk) niet te handhaven zijn door gedragsmoeilijkheden (en een bedreiging vormen voor de veiligheid) een niet vrijblijvend en gefaseerd programma onder schooltijd. Vaak op een aparte locatie, maar ook wel eens op school. Het doel is zo snel mogelijk de schoolloopbaan in het reguliere voortgezet onderwijs voort te zetten. Het programma is gebaseerd op maatwerk. Gemiddeld blijven jongeren vier maanden in de rebound in een groep van tien tot twaalf leerlingen. De school van herkomst blijft verantwoordelijk voor de leerling, de leerling is tijdens zijn verblijf in de rebound nog altijd bij de school ingeschreven. Daarnaast is de school verantwoordelijk voor het leveren van schoolwerk en toetsen en voor het corrigeerwerk. Het gaat veelal om leerlingen uit het vmbo leerjaar 2 en 3 en het praktijkonderwijs. Maar ook de vraag vanuit het havo en het vwo begint toe te nemen. Deze plaatsen zijn vooralsnog echter niet bekostigd; financiering vindt plaats op basis van het gemiddeld aantal vmbo-leerlingen in het samenwerkingsverband – zie onder.

De reboundvoorzieningen vallen onder de samenwerkingsverbanden tussen voortgezet onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs. Enkele verbanden hebben besloten deze verantwoordelijkheid door te leiden naar een jeugdzorginstelling en sommige kleine verbanden onderhouden gezamenlijk één reboundvoorziening. Plaatsing in de rebound is hiermee één van de opties geworden in het zorgaanbod vanuit de samenwerkingsverbanden, als aanvulling op de eigen interne zorgstructuur van scholen. Andere opties zijn *Herstart* en *Op de rails* (zie onder).

Als het om gerichte gedragsbeïnvloeding gaat, werkt de rebound idealiter samen met onder meer de geïndiceerde jeugdzorg, het speciaal voortgezet onderwijs (cluster vier) en het lokale maatschappelijk werk. Slechts één op vijf voorzieningen werkt momenteel daadwerkelijk samen met geïndiceerde jeugdzorg. Het streven is dit aantal te verhogen.

Landelijk dekkend netwerk reboundvoorzieningen

Alle samenwerkingsverbanden (82) hebben inmiddels een reboundvoorziening. Hun capaciteit loopt uiteen van 10 tot 336 plaatsen. Rond 68% van de leerlingen die in een rebound hebben verbleven, is teruggekeerd naar het reguliere onderwijs. Iets meer dan 40% keert terug naar de eigen school, ongeveer 20% gaat na de rebound naar een andere school. De rest van de uitstroom ging onder andere naar het middelbaar beroepsonderwijs en het speciaal onder-

¹³⁰ Belangrijkste bron voor deze paragraaf is www.nji.nl

¹³¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

¹³² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

wijs.¹³³ Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar reboundvoorzieningen blijkt dat veel reboundvoorzieningen ervoor zorgen dat leerlingen hooguit 12 of 13 weken in de rebound verblijven, soms is de verblijfsduur nog korter.¹³⁴ Enkele rebounds lukt het onvoldoende om leerlingen binnen een maand of drie terug te laten stromen; dat kan er ook aan liggen dat scholen niet bereid zijn leerlingen terug te nemen.

Voorgeschiedenis rebound (time out)

Er bestaat een grote variatie in organisatie en inhoudelijke invulling van reboundvoorzieningen. Dat heeft ermee te maken dat er vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw al diverse lokale voorzieningen waren opgericht voor jongeren die door gedragsproblemen tussen wal en schip dreigden te vallen. Het ging om jongeren die geen onderwijs meer wilden of konden volgen, ook niet in het speciaal onderwijs thuishoorden en evenmin een plaats op de arbeidsmarkt konden verwerven. Per gemeente waren er verschillen in organisatie, financiering en opzet van deze voorzieningen.¹³⁵ In 2004 zijn deze voorzieningen formeel 'omgedoopt' tot rebound, maar zij dragen soms nog altijd de oude namen zoals Time Out, Spijbelopvang of Tijdelijke Opvang Voortijdige Schoolverlaters (Utrecht). Ook lokale verschillen in opzet en inhoud zijn nog altijd zichtbaar. Sommige 'oude' voorzieningen verkeren op dit moment nog in een ombouwfase. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bereiken van een kortere verblijfsduur van jongeren en het in de organisatie inpassen van de verantwoordelijkheid van (en terugkeer naar) de school.

Invloed ouders en school

Momenteel richten veel reboundprogramma's voor gedragsbeïnvloeding zich uitsluitend op de jongere, maar hierin is een kentering zichtbaar vanuit het besef dat de sociale context een belangrijke rol speelt bij het gedrag. Idealiter werkt de rebound daarom samen met de ouders die zij, al dan niet verplicht, opvoedingsondersteuning, spoedcursussen en themabijeenkomsten aanbieden. Ook de schoolcontext zou kunnen worden beïnvloed, maar dit verkeert nog in een beginfase (en ambities liggen soms hoger dan de mogelijkheden gegeven de formatie). Een goed voorbeeld is Alphen aan de Rijn (De rotonde)¹³⁶, waar reboundmedewerkers preventieve trainingen aanbieden aan middelbare scholen. Dankzij de training verwerven de docenten meer kennis en meer vaardigheden, en zijn zij beter in staat leerlingen met problemen positief te benaderen.

Sterke en zwakke punten van de rebound

In 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de 21 bestaande reboundvoorzieningen.¹³⁷ Daaruit blijkt dat de sterke punten vooral in de pedagogische sfeer liggen. De reboundvoorzieningen slagen er duidelijk in een groep leerlingen weer te motiveren voor school, hen zelfvertrouwen en een gevoel van veiligheid te geven, en hun ouders te betrekken bij de ontwikkeling van hun kinderen. Dat doen zij door te zorgen voor een kleine setting, veel aandacht voor sociaalemotionele ontwikkeling, leerlingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen, te zorgen voor een zorgvuldige overstap van rebound naar school, en waar nodig het hele gezin te steunen. Ook laten de voorzieningen leerlingen op een zorgvuldige manier uitstromen en zoeken ze daarbij waar nodig samenwerking.

¹³³ Steenhoven & Veen, 2008.

¹³⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2007b.

¹³⁵ Onderwijsraad, 2004.

¹³⁶ <http://www.horizon-jeugd zorg.nl/inhoud.asp?id=8480&L=2>

¹³⁷ Inspectie van het onderwijs, 2007b.

Bij een kwart tot de helft van de voorzieningen zijn volgens de Inspectie verbeteringen nodig in de beleidsvorming en op het gebied van kwaliteitszorg en sociale veiligheid. Daarnaast zijn er op deze rebounds soms ernstigere problemen rond het cognitieve aanbod (aandacht voor cognitief presteren) en is er moeizame samenwerking met de aanleverende scholen, een vaak geringe afstemming van het didactisch handelen op individuele leerlingen en een gebrek aan heldere criteria voor in- en terugstroom. Op meer dan de helft van de reboundvoorzieningen is de ontwikkeling van leerlingen op de korte en langere termijn nog niet in kaart gebracht en zijn er problemen met het realiseren van voldoende onderwijstijd.

Op de rails en Herstart

Het plan van aanpak voor de reboundvoorzieningen kondigde onder de noemer *Op de rails* ook duizend extra zmk-plaatsen (zeer moeilijk opvoedbare kinderen) aan in cluster vier van het speciaal onderwijs. De gedragsproblemen van de leerlingen die in aanmerking komen voor *Op de rails* zijn omvangrijker en complexer dan die van de reboundleerlingen. Bij hen wordt een stoornis vermoed. Tijdens dit programma volgt de leerling een cluster 4-lesprogramma en vindt diagnostiek plaats. Zo hoeft een kind met ernstige gedragsproblemen niet te wachten op een indicatie speciaal onderwijs voordat het geholpen kan worden. De duur van het verblijf is ook veel langer dan op de rebound (een jaar). Op-de-railsplaatsen vallen onder verantwoordelijkheid van het speciaal onderwijs en niet van het samenwerkingsverband.

Herstart richt zich op leerlingen die de school al hebben verlaten en ten minste vier weken thuiszitten (en dus niet in aanmerking komen voor reboundvoorzieningen omdat daar de school de verantwoordelijkheid heeft). Ook dit programma wordt door het speciaal onderwijs uitgevoerd. Het programma (van dertien weken) is erop gericht te bepalen welke school het beste past bij de thuiszitter en hem of haar weer te laten wennen aan het ritme en de regelmaat van het schoolgaan.¹³⁸

Plusvoorziening

De WRR geeft in zijn rapport *Vertrouwen in de school* (2009) een nieuwe naam aan de groep jongeren die te kampen hebben met meervoudige problemen: het zou gaan om 'overbelaste jongeren'. De WRR doelt hiermee op de bekende groep jongeren die op meerdere leefgebieden problemen hebben en daardoor een grote kans hebben op maatschappelijke uitval. Voor deze groep moet iets gedaan worden, zo is de gedachte, en wellicht is een 'plusvoorziening' nodig. In een reactie heeft het kabinet aangegeven dat deze jongeren meer structuur en verbondenheid moet worden geboden. Daarom is nu een tijdelijke subsidieregeling ingegaan met als doel te stimuleren dat er voorzieningen komen die deze jongeren opvangen. De plusvoorziening is omschreven (in de subsidiebeschrijving) als een combinatieprogramma van in elk geval onderwijs met zorg en hulpverlening en waar nodig ook arbeidstoelating. Om aan te sluiten bij de verschillende stadia waarin plusvoorzieningen zich bevinden mag de subsidie besteed worden aan het opzetten van nieuwe plusvoorzieningen of aan het uitbouwen van bestaande plusvoorzieningen. De regeling is voor vmbo en mbo; havo/vwo-jongeren mogen eraan deelnemen maar de bekostigingsgrondslag is (net als bij de rebound) daar niet op gebaseerd. Voor 15 oktober 2009 moet de eerste aanvraag voor de plusvoorziening binnen zijn, voor maart 2010 moet een plan van aanpak volgen. In totaal is ongeveer 60 miljoen beschikbaar voor twee jaar. Doel van deze tijdelijke regeling is 'het aanjagen van het ontstaan van plusvoorzieningen'. Na afloop van het project moet gezorgd worden voor structurele borging en financiering vanuit gemeenten.¹³⁹

¹³⁸ <http://www.wecraad.nl/index.php?pid=13>

¹³⁹ Bron: Nederlands Jeugdinstituut, z.j.; <http://www.voortijdigschoolverlaten.nl/userfiles/file/regelingplusvoorziening.pdf>

Om het onderwijsveld heen is in de loop der jaren een omvangrijke educatieve infrastructuur ontstaan. De organisaties die deel uitmaken van deze structuur ondersteunen scholen en andere onderwijsinstellingen bij de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs. Educatieve dienstverlening heeft betrekking op professionele ondersteuning van schoolorganisaties bij de ontwikkeling van beleid, organisatie en personeel, en bij de ondersteuning van activiteiten, zodat de organisatie haar gewenste eindresultaten op een zo efficiënt mogelijke en kwalitatief verantwoorde wijze kan bereiken.¹⁴⁰ Achtergrond, doelen en taken van de instellingen zijn zeer divers. Zo zijn er lokale schoolbegeleidingsdiensten die op initiatief van de gemeenten en het onderwijsveld ontstaan zijn, naast landelijke instellingen als de pedagogische centra, Cito en CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen), die mede op initiatief van de overheid zijn ontstaan.

Voorheen werden veel van deze instellingen door de overheid gesubsidieerd of volledig bekostigd en konden scholen een beroep doen op het aanbod dat zij ontwikkelden. Maar met de invoering van de lumpsumfinanciering komen zowel de nascholingsmiddelen als de schoolbegeleidingsmiddelen (sinds 2008, als gevolg van de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding) nu rechtstreeks bij de scholen, die volledige bestedingsvrijheid hebben. Ook rond de zogenoemde sloa-instellingen (subsiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten) heeft er een omslag naar vraagsturing plaatsgevonden. Dit alles betekent dat scholen nu grotendeels zelf kunnen bepalen of ze geld aan externe schoolbegeleiding besteden, hoe ze dat geld besteden en welke partij (intern of extern) ze daarbij betrekken. Zij kunnen daarvoor nog steeds onder andere een beroep doen op schoolbegeleidingsdiensten (nu vaak schooladviesdiensten geheten), landelijke pedagogische centra, lerarenopleiders en nascholingsinstituten, expertise- en kenniscentra, zelfstandige adviseurs en adviesbureaus. Deze organisaties werken inmiddels ook vraaggericht en hebben ook aanbod gericht op het signaleren van en omgaan met gedragsproblemen.

Lerarenopleidingen

De basis voor de kennis en vaardigheden van de leraar op het gebied van probleemgedrag wordt gelegd binnen de lerarenopleidingen (bacheloropleidingen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, en masteropleidingen). Alle lerarenopleidingen besteden ten minste enigszins aandacht aan speciale onderwijszorg en gedragsproblemen. Een verdiepend onderdeel gedragsproblemen behoort niet altijd tot het verplichte curriculum, maar veel lerarenopleidingen bieden wel de mogelijkheid van een specialisatie speciale zorg voor leerlingen (basisonderwijs) en kunnen omgaan met leer- en gedragsproblemen (voortgezet onderwijs). Voor het omgaan met deze en andere zorgleerlingen zijn er competentieprofielen Special Educational Needs en bestaan er volledige masteropleidingen Special Educational Needs. Op basis van beroepsprofielen is aangegeven wanneer gesproken kan worden van handelingsbekwaamheid in de speciale onderwijszorg.¹⁴¹ Belangrijke competenties zijn authentiek functioneren, positief waarderen van diversiteit, zichzelf kunnen hanteren in complexe werksituaties en het afstemmen op de meergelaagdheid in de ondersteuningsvraag van leerlingen.

¹⁴⁰ Gorter, 2007.

¹⁴¹ Goei & Kleijnen, 2009.

In de jeugdzorg is in de achterliggende jaren verbetering bereikt als het gaat om samenwerking en afstemming, maar versnippering blijft bestaan. Ook zijn er nog steeds wachtlijsten en bureaucratische werkprocessen. De praktijk is weerbarstig en dat stamt met name uit de verkokering die vanuit het macroniveau (verschillende verantwoordelijke overheden, wetten en financieringsbronnen) is uitgerold over het hele werkveld. Het Ministerie van Jeugd en Gezin kan hierin een positieve werking hebben. In elk geval bestaat er nu één instantie die de hele jeugdketen tot zijn werkgebied heeft en integraal kijkt naar het voorzieningenaanbod voor jeugd en jongeren. Tot op heden blijven de problemen nog altijd tot uiting komen in een te trage en versnipperde reactie op problemen bij kinderen en jongeren. En dit is dan ook de praktijk waar het onderwijsveld mee te maken krijgt bij het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsrelaties met instanties voor jeugdzorg.

Voor het onderwijsveld is de samenwerking met externen verbeterd door de komst van zorgadviesteams. Deze functioneren nog niet overal optimaal, maar met de inzet van het veld en het lopend beleid (onder andere de komende wettelijke borging) is daarin verandering te brengen. Hierop komt het volgende hoofdstuk terug. De komst van de centra voor jeugd en gezin is voor de zorgadviesteams een complicerende factor. In het volgend hoofdstuk doet de raad enkele aanbevelingen gericht op de zorgadviesteams (trekkingsrecht), de verdere ontwikkeling van de expertisefunctie van cluster 3 en 4 van het (speciaal) voortgezet onderwijs (tot 'hulpscholen' voor het regulier onderwijs), het introduceren van één verantwoordelijke per jongere in de jeugdzorg en de plaats van het thema gedragsproblemen in de lerarenopleidingen.

De zorg voor leerlingen met gedragsproblemen begint preventief met motive- rend en gestructureerd onderwijs. Leraren zouden de ruimte moeten hebben voor reflectie, collegiaal overleg en scholing. Veel leraren zouden baat hebben bij meer specifieke kennis en vaardigheden omtrent moeilijk gedrag. Scholen doen er goed aan zich kritisch en nuchter op te stellen tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag. De raad doet, gebaseerd op het bovenstaande, drie aanbevelingen aan de bewindslieden.

5 Conclusies en aanbevelingen: effectief en ordelijk onderwijs centraal

5.1 Conclusie: wat kan de school doen (en laten)

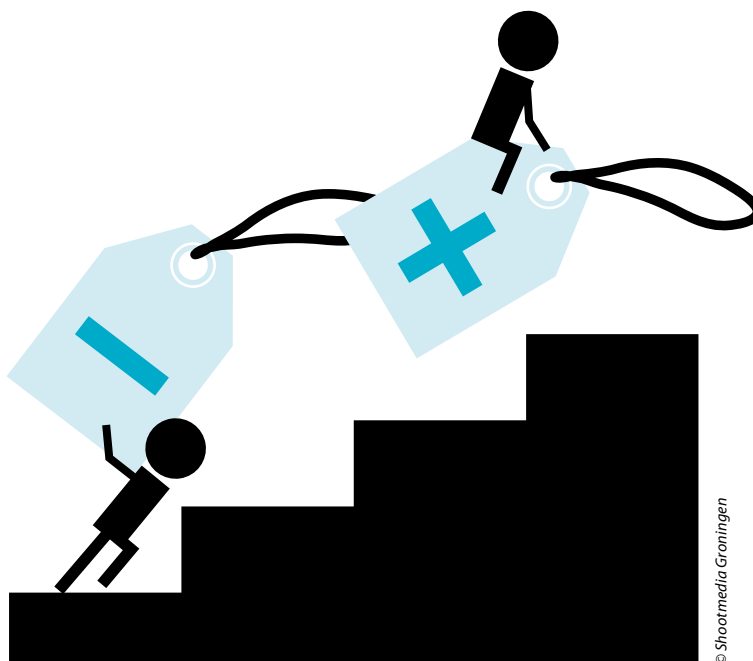
Werken aan de basis: relatie en structuur

Onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen (en daarin wijken deze leerlingen niet af van andere leerlingen) vraagt om te beginnen om goed onderwijs, dat wil zeggen effectief (resultaatgericht en helder gestructureerd) en ordelijk en goed opgezet (op maat, aangepast aan de leerling). Dit gaat zowel op voor het regulier onderwijs als het speciaal onderwijs. Goed onderwijs en een stevig gemeenschapsgevoel liggen aan de basis van het verschil tussen een school met escalerende (gedrags)problemen enerzijds en een school waar leraren in staat zijn om de meeste gedragsproblemen aan te pakken binnen het primair proces van onderwijs geven anderzijds. Daarbij gaat het zowel om een boeiende en goed aangeboden onderwijsinhoud als om het creëren en in stand houden van een goede leeromgeving in een veilig en prettig pedagogisch-didactisch klimaat. Deze heeft drie basiskenmerken. Ten eerste wordt er veel belang gehecht aan de *persoonlijke relaties* tussen leraar (schoolleiders) en leerling. Daarbij gaat het om zaken als het organiseren van onderwijs in kleinschalig verband, het kennen (bij naam) van elke leerling, het tonen van interesse en (meestal) warmte¹⁴², het praten met leerlingen en het serieus luisteren naar wat zij te zeggen hebben. Ten tweede het centraal stellen van de *onderwijsinhoud*, een resultaatgerichte houding en hoge (maar niet te hoge) verwachtingen van de leerling. Tot slot het bieden van een *heldere structuur* met duidelijke regels en grenzen in de klas en op school en een heldere curriculum- en lesopbouw. Daarbij ligt de nadruk steeds zo veel mogelijk op de eigen verantwoordelijkheid van leerlingen. Overigens geldt dit niet alleen voor scholen, maar ook voor stagebegeleiders en praktijkbegeleiders van mbo-leerlingen: aandacht voor relatie, inhoud en structuur kan gedragsproblemen voorkomen en/of verminderen.

¹⁴² Sommige leerlingen met gedragsstoornissen (bijvoorbeeld met ernstige hechtingsproblemen of een ernstige vorm van autisme stoornis) zijn niet zozeer gebaat bij het vertonen van veel warmte en empathie, maar eerder bij een meer zakelijke relatie. Dit laat onverlet dat elke leerling behoefte heeft aan een persoonlijke relatie met anderen, de behoefte heeft om gekend en erkend te worden.

Kritische houding steeds verfijndere classificering

De raad is van mening dat scholen en leraren kritisch moeten staan tegenover de ontwikkeling waarbij steeds meer gedragsproblemen als medisch probleem worden gezien. Kennis van ontwikkelings- en gedragsstoornissen kan scholen en leraren zeker helpen leerlingen met moeilijk gedrag beter te begrijpen. Een formele diagnose kan de basis bieden voor begrip van het probleem en van adequaat handelen door betrokkenen (leerlingen, ouders, leraren, gedragsdeskundigen). Echter, de classificering van gedragsproblemen en -stoornissen is in de achterliggende jaren zowel meer omvattend als meer verfijnd geworden. Voor elke afwijking van het gemiddelde gedrag is er wel een naam. Hebben deze verfijnde en verregaande classificaties altijd een toegevoegde waarde? Het is zaak dat het onderwijs hier zelf steeds positie in neemt.



School, ouders en leerling niet machteloos tegenover gedragsstoornissen

Een duidelijke omschrijving (diagnose) van het probleem waar een kind, zijn opvoeders en leraren mee te maken hebben en de context waarin dit speelt, kan natuurlijk zeer verhelderend zijn. Het kan goed zijn voor de acceptatie door het kind en zijn ouders wanneer (soms eindelijk) duidelijk wordt wat er aan de hand is. Problemen ontstaan echter als de indeling in een classificatie – ADHD, PDD-NOS, enzovoort – een eigen leven gaat leiden. Bijvoorbeeld als de classificering leraren het idee geeft dat een leerling probleemgedrag vertoont van een dusdanige complexiteit en specialiteit dat zij er zelf weinig mee kunnen. Of wanneer kinderen zich zelf gaan gedragen naar hun 'etiket' en naar de (lage of zelfs negatieve) verwachtingen die betrokkenen van hen hebben (een zichzelf bevestigende voorspelling, een 'selffulfilling prophecy'). Ook ouders kunnen op een soortgelijke wijze de verantwoordelijkheid willen overdragen aan derden: "mijn kind heeft ADHD, wat gaat u daar als school, als hulpverleners, als samenleving aan doen?". De diagnose werkt, aldus toegepast, een passieve houding van kinderen, ouders en leraren in de hand. Dan is ook eerder de conclusie bereikt dat een leerling niet op deze school hoort, maar elders, waar men de specifieke kennis en deskundigheid heeft om ermee om te gaan. En dat is lang niet altijd terecht. Waak als school voor deze gevoelens van machteloosheid: een school met sterk onderwijs – resultaatgericht, helder gestructureerd en aan de leerling aangepast – en gemotiveerde deskundige leraren is in staat onderwijs te bieden aan de meeste kinderen

met gedragsproblemen en gedragsstoornissen. Aan de andere kant is het zaak dat betrokkenen erkennen dat er problemen zijn en deze niet negeren. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs, waar de beroepscomponent de kern vormt, is het zaak expliciet aandacht te besteden aan gewenst gedrag én aan het voorkomen van en omgaan met moeilijk gedrag.

5.2 Wat kunnen de bewindslieden doen? Drie aanbevelingen

Gebaseerd op het bovenstaande doet de raad drie aanbevelingen aan de minister. Elke aanbeveling bestaat uit twee componenten.

1. De raad beveelt de bewindslieden aan een nuchtere houding aan te nemen tegenover het aanhoudend proces van identificaties van nieuwe stoornissen:
 - neem als uitgangspunt dat gedrag veranderbaar is en dat kinderen kunnen worden geholpen hier zelf verantwoordelijkheid voor te nemen; en
 - werk preventief aan gestructureerde en stabiele omgevingen.
2. De raad beveelt de bewindslieden aan scholen te ondersteunen bij het ontwikkelen van een schoolomgeving waaraan leerlingen met gedragsproblemen houvast hebben. Scholen kunnen werken aan:
 - visie en structuur op schoolniveau; en
 - visie en structuur op klas- of groepsniveau.
3. Ten slotte beveelt de raad de bewindslieden aan, de actoren rond de school zodanig in stelling te brengen dat ook zij scholen ondersteunen in het omgaan met gedragsproblemen:
 - ouderverantwoordelijkheid activeren; en
 - school heeft regie, zorg zo veel mogelijk in het primaire proces, externe voorzieningen bieden aanvullende steun, speciale scholen inzetten als hulpscholen voor reguliere scholen.

Aanbeveling 1: Nuchtere houding tegenover identificatie van steeds nieuwe stoornissen

Neem als uitgangspunt dat gedrag veranderbaar is en dat kinderen geholpen kunnen worden hier zelf verantwoordelijkheid voor te nemen

Gedrag is veranderbaar

Onderzoek wijst keer op keer uit dat gedrag - óók gedrag met een biologische oorsprong - te beïnvloeden is door de betrokkene zelf (met behulp van begeleiders als leraren, ouders en hulpverleners). Ouders en leraren dragen hieraan bij als zij adequate (niet te hoog, niet te laag) en positieve verwachtingen hebben van een kind met een gedragsprobleem. Het besef dat gedragsproblemen beïnvloedbaar zijn door ouders, leraren en leerlingen zelf is bepalend voor de houding van leraren en voor de reactie op het gedrag van een leerling. Sommige leerlingen hebben juist baat bij hogere verwachtingen: jij zult meer moeten doen dan een ander om hetzelfde te bereiken, maar wij (ouders, leraren, deskundigen) zullen je daarbij helpen. Bij andere leerlingen is het juist zaak te waken voor overvraging. Hoe het ook zij, leerlingen hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het hanteren van hun problemen en het verbeteren van hun gedrag, maar hoeven dat niet alleen te doen. Volwassenen (ouders, leraren, gedragsdeskundigen) kunnen hierbij helpen.

Hiermee wil de raad overigens de problemen die ouders en leraren met een kind met een gedragsstoornis (of sterk onwenselijk gedrag) ervaren, niet bagatelliseren. Waar het de raad veeleer om gaat, is dat scholen, leraren, ouders en leerlingen geholpen worden meer en beter actief om te

gaan met gedragsproblemen. Daarvoor bestaat namelijk een veelheid aan handreikingen en mogelijkheden, die beter gedeeld kunnen worden dan nu gebeurt (zie bijlage 2).

Werk preventief aan gestructureerde en stabiele omgevingen

Het kabinetsbeleid rond jeugd en gezin stelt dat elk kind recht heeft op een opvoeding, waardoor het gezond en veilig opgroeit, talenten kan ontwikkelen, plezier kan hebben en goed voorbereid is op de toekomst. Het ideaal is dergelijke doelen ooit te bereiken voor elk kind, ongeacht afkomst of culturele achtergrond.¹⁴³ Zoals gezegd gaat het met de meeste kinderen, jongeren en gezinnen in Nederland goed, en komen veel problemen samen bij een minderheid van 10 tot 15% van de jeugd. Ook de minister van OCW dient zich blijvend in te zetten voor het bereiken van de gestelde doelen door te werken aan gestructureerde en stabiele omgevingen voor deze kinderen.

Belang van preventie

Preventie van opgroei- en opvoedingsproblemen en tijdige signalering hiervan, ook als de problemen nog relatief klein zijn, staat hoog op de agenda van de minister van Jeugd en Gezin en de raad is daarover verheugd. Net als de SER dringt de raad erop aan dat de minister zich hierbij verder beraadt op beter preventiebeleid rondom alcohol en drugs en het ontmoedigen van het aangaan van leningen. Dit zijn meer indirecte terreinen waarop preventief beleid veel leed en problemen onder jongeren zou kunnen voorkomen.

Aanbeveling 2. Steun scholen bij het ontwikkelen van een schoolomgeving waaraan leerlingen met gedragsproblemen houvast hebben

Werken aan visie en structuur op schoolniveau

Werk vanuit collectieve (opvoed)kracht

Of het nu gaat om een basisschool, een middelbare school of een roc, elke school kan een collectieve 'opvoedkracht' ontwikkelen, die sterker is dan enige andere instantie in de samenleving en onvergelijkbaar is met de mogelijkheden van het (kleine) kerngezin. Immers, de school is de enige instantie waar een groot aantal kinderen of jongeren in groepsverband gezamenlijke (leer)doelen nastreeft onder toezicht en begeleiding van professionele volwassenen. Wanneer deze professionals zich zo weten te organiseren dat zij de kracht die dit collectief samen zijn en samenwerken biedt ten volle kunnen benutten, kunnen zij, naar de mening van de raad, veel gedragsproblemen de baas. Dit vergt een sterke organisatie, gekenmerkt door een heldere visie, sterk leiderschap, een goed lerarenteam en een sterk pedagogisch-didactisch schoolklimaat. Gaat er hierin iets mis, dan zal dit sneller zijn weerslag hebben op leerlingen met gedragsproblemen dan op andere leerlingen, die zich doorgaans wel redden wanneer de school of de leraar minder steun en aanmoediging tot zelfverantwoordelijkheid biedt. De verwachting is dus dat scholen die er niet in slagen als collectieve kracht op te treden en een veilige, gestructureerde omgeving te creëren, dit als eerste zullen merken in de problemen die er zijn met zorgleerlingen in het algemeen en leerlingen met opvallend en moeilijk gedrag in het bijzonder. Deze scholen hebben minder draagvlak om zorgleerlingen op te vangen en te begeleiden en zullen deze leerlingen ook eerder doorverwijzen naar een speciale school.

¹⁴³ Website programmaministerie Jeugd en Gezin.

Gelaagde zorgstructuur

Scholen doen er goed aan verschillende lagen aan te brengen in hun zorgstructuur. Het basiszorgaanbod van de school voldoet naar alle waarschijnlijkheid voor de overgrote meerderheid van leerlingen (80%, maar dit hangt af van de schoolpopulatie). De basis houdt in dat er een helder pedagogisch-didactisch klimaat is: gewenst gedrag wordt helder vastgesteld, geoefend en beloond, ongewenst gedrag wordt genegeerd of zo nodig bestraft. Op deze basis kan de school vervolgens één of meer aanvullende zorgarrangementen bouwen. Voor ongeveer 15% van de leerlingen zal het gaan om een extra aanpak door de leraar zelf, eventueel met steun van een gedragsdeskundige of coach. De meeste van deze leerlingen zullen vooral baat hebben bij een intensivering van de algemene pedagogische aanpak. Het gaat om oplossingsgerichte zorg geboden aan kinderen met specifieke gedragsproblemen. Als gedrag namelijk niet 'onder controle' is, kan een kind ook niet presteren. Voorzieningen voor leerlingen met probleemgedrag hebben al ervaring opgedaan met gedragsbeïnvloeding en zouden vanuit de expertise die ze hebben opgebouwd leraren vaker dan nu gebruikelijk is kunnen coachen in het werken aan gedragsverbetering in de klas en op school. Zij kunnen als hulpscholen optreden voor andere reguliere scholen. Tot slot is er voor een klein deel van de leerlingen (naar schatting 5%, maar ook dit hangt af van de schoolpopulatie) meer nodig omdat de problemen vergevorderd zijn; voor deze leerlingen werkt de school idealiter structureel samen met externe deskundigen (rebound, jeugdzorg, enzovoort).

Zorgcomponent van het onderwijszorgcontinuüm

Het vernieuwde model van een onderwijszorgcontinuüm (voor het basisonderwijs) is in hoofdstuk 3 beschreven. Het model neemt, naar de mening van de raad terecht, aan dat helder gestructureerd onderwijs gericht op basisvaardigheden en onderwijsinhoud een sterk motiverende werking heeft en daardoor veel problemen afvangt. Een duidelijke onderwijskundige structuur zorgt er bovendien voor dat de leraar meer rust heeft om te werken aan pedagogisch-didactische zaken. In de praktische uitwerking van het onderwijszorgcontinuüm gaat het daarom steeds om leerinhouden. Maar daarnaast is het van groot belang om ook in dit model een zorgcomponent te verwerken: aangeven *wat* de school en de onderwijsgevendenden precies aan zorg (kunnen) doen (en laten) om gedragsproblemen te voorkomen en aan te pakken.

Draagvlak scholen vergroten

De overheid zou zich moeten richten op manieren om basisscholen, middelbare scholen en regionale opleidingscentra te helpen hun draagkracht te versterken in het omgaan met gedragsproblemen. Meer handen in de klas/de school is hiervoor, naast scholing, een beproefd middel. Momenteel gaan er veel financiële middelen naar het traject passend onderwijs. De raad is van mening dat deze weg niet de oplossing is en sluit zich dan ook aan bij de plannen van de staatssecretaris de eerder voorgestelde verplichting tot nieuwe samenwerkingsverbanden los te laten en geldstromen anders te organiseren. Hierdoor komen middelen vrij voor extra handen in de klas, deskundigheidsbevordering van zittend personeel, de inzet van gedragsdeskundigen (zoals orthopedagogen) op scholen en meer tijdsinzet en professionalisering van zorgadviesteams. Schoolleiders hebben de belangrijke taak de nieuwe mogelijkheden die hiermee geboden worden, goed te benutten. De bewindslieden kunnen dit in hun overleg met schoolleiders agenderen. Ook kunnen zij praktijkvoorbeelden bewerken en toegankelijk maken voor andere scholen.

Werken aan visie en structuur op klas- en groepsniveau

Zorg in het primair proces

Het overgrote deel van zorg aan leerlingen met gedragsproblemen kan verstrekt worden in het primaire proces op een reguliere school, mits natuurlijk de (financiële) faciliteiten dit mogelijk maken en de leraar deskundig is of wordt in het omgaan met gedragsproblemen. Het denken en handelen van de leraar is wellicht een van de belangrijkste factoren bij het tegengaan van gedragsprobleem op school. De leraar die met gedragsproblemen om kan gaan heeft een positieve grondhouding en de bereidheid (en het vermogen) om steeds naar dit positieve uitgangspunt terug te keren, ook als het gedrag van een leerling dit ontzettend moeilijk maakt. Daarnaast is een actieve, oplossingsgerichte houding nodig. Om aan leerlingen met gedragsproblemen helder gestructureerd en verbindend onderwijs te kunnen geven, is bovendien van belang dat een leraar goed kan omgaan met verschillen tussen leerlingen. Dit alles behoort tot het basisrepertoire van een leraar (zie bijlage 3).

Kennis en vaardigheden rond probleemgedrag

Leraren zijn bereid om leerlingen met gedragsproblemen extra hulp en begeleiding te bieden. Zij slagen er ook goed in deze leerlingen te accepteren, voor hen een veilig klimaat te creëren en een persoonlijke relatie met hen op te bouwen. Ook werken veel scholen en leraren constructief samen met de ouders van deze leerlingen. De beschikbare specifieke kennis over en vaardigheden bij het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen, kunnen wel beter worden gedeeld.

Leerlingen helpen elkaar

Verschillende soorten leerlingen in een klas en school hebben betekent iets voor de leerlingen onderling en voor de verhouding van de verschillende groepen tot de leraar. Leerlingen kunnen voor elkaar veel betekenen. Een leerling kan behulpzaam zijn voor een andere leerling, de leraar kan de leersituatie zelfs zo inrichten dat sterkere leerlingen de zwakkere helpen. Maar hier is een grens aan. Tot hoever kunnen leerlingen daartoe worden ingezet, wanneer gaat hun eigen leerproces daarvan hinder ondervinden of blijft er te weinig uitdaging over? De juiste balans is niet van bovenaf te dicteren, de juiste balans wordt gevonden op basis van ervaringen en leermomenten door de leraar, het lerarenteam en de schoolleiding.

Signalering ... maar geen diagnose stellen

De leraar heeft, ook in het middelbaar beroepsonderwijs, een belangrijke signalerende taak. Veel leraren lukt het goed deze taak te volbrengen. Tegelijkertijd is het van belang dat de leraar het signaleren niet verward met het stellen van een diagnose. Een leerling die druk is, heet in de wandelgangen een 'ADHD-ertje'. Een enigszins teruggetrokken kind heeft al gauw 'autistische kenmerken'. Een formele diagnose in termen van dergelijke geclassificeerde stoornissen is voorbehouden aan bepaalde gedragsdeskundigen, en dat is niet voor niets. Moeilijk gedrag kan namelijk een uiting zijn van uiteenlopende problemen die niet op het eerste gezicht al duidelijk hoeven te zijn. Zo is extreem druk gedrag een kenmerk van ADHD, maar ook van bepaalde autistische aandoeningen. Daarnaast komt het extreem drukke gedrag vaak helemaal niet voort uit een gedragsstoornis, maar zijn er problemen in de thuissituatie en/of in de positie van de leerling op school (direct waarneembare gedragingen: roept zomaar wat in de klas, stoort zijn medeleerlingen, luistert niet, enzovoort). Ook een zeer ervaren leraar kan dit niet altijd met zekerheid bepalen. Bovendien houdt een diagnose veel meer in dan het *benoemen* van een bepaalde stoornis, het zou altijd ook een beschrijving moeten inhouden van de context waarin de stoornis zich uit en van de factoren die bijdragen aan de problemen.

Leraren kunnen zich daarom, als zij ouders, leerlingen, collega's of gedragsdeskundigen spreken over de problemen, beter beperken tot het beschrijven van het problematisch gedrag zoals zij het waarnemen (uw kind is erg druk, chaotisch, teruggetrokken) en zo nodig doorverwijzen voor nader diagnostisch onderzoek. Spreek als school/lerarenteam af kritisch te blijven als het gaat om het gebruik van medische en psychiatrische termen.

School: leraren verdienen begeleiding

Veel leraren weten goed om te gaan met gedragsproblemen en ontlenu plezier aan goed klassenmanagement en aan het opbouwen van een persoonlijke relatie met elke leerling, ook de leerling met moeilijk gedrag. Bij het omgaan met probleemgedrag hebben leraren een breed handelingsrepertoire. Zij bezitten in het algemeen het vermogen om steeds opnieuw en per situatie in te schatten wanneer een interventie bruikbaar is en wanneer niet. Het kunnen omgaan met een bepaald type leerling met uitdagend of moeilijk gedrag hebben leraren veelal, zo lijkt het, van nature meegekregen. Zij krijgen dingen fluitend voor elkaar (goed gedrag, betere resultaten, positieve sfeer in de klas) die andere leraren – ook met extra inzet en hard werken – niet kunnen evenaren.

Toch is het effectieve leraarsgedrag, het gedrag dat sommige leraren van nature hebben, te analyseren, te omschrijven en – zeer belangrijk – aan anderen te *leren*, zodat leraren die hier van huis uit minder bedreven in zijn, ook handelingsbekwaam kunnen worden in de omgang met deze leerlingen. Leraren verdienen dan ook, gezien hun cruciale rol als het gaat om gedragsproblemen, voldoende en kwalitatief goede ondersteuning als zij een zekere handelingsverlegenheid ervaren. In de lerarenopleidingen, maar ook via bij- en nascholing dienen leraren een breed scala aan handelingsmogelijkheden te krijgen aangereikt. Tegelijkertijd hoort het bij de professionaliteit van leraren om niet 'door te modderen' als er reële problemen zijn. Elke leraar zou zich veilig genoeg moeten voelen om de schoolleiding aan te geven dat zijn of haar aanpak niet goed werkt en om extra begeleiding te vragen. Het management is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een dergelijk werkklimaat.

Steun leraren met zorgstructuur en samenwerkingsrelaties

Scholen steunen leraren als zij zorgen voor voldoende scholingsmogelijkheden, een heldere zorgstructuur en goede samenwerking met zorgpartners. Tot de zorgstructuur van de school behoort in elk geval een duidelijk systeem van leerlingbegeleiding waarbij elke leerling aan een vaste begeleider of mentor is gekoppeld. Verder zou elke school duidelijk kunnen maken wat de school aan zorg te bieden heeft en ook wanneer de grens van deze zorg bereikt is. Scholen hoeven namelijk niet alles alleen te doen en mogen dit ook niet, zij delen de verantwoordelijkheid voor leerlingen met gedragsprobleem met verschillende partijen.

Oprichten Academische Werkgemeenschap voor Gedragsproblemen en Onderwijs

Het praktisch handelen van leraren kan meer aanvulling krijgen vanuit gesystematiseerde ervaringen. Treffend leraarsgedrag in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen is wel degelijk verder te ontwikkelen. Maar dan is het wel zaak dat kennis gebundeld wordt en toegankelijk aangeboden. De bewindslieden kunnen overwegen een Academische Werkgemeenschap voor Gedragsproblemen en Onderwijs te laten opzetten met als doel: ontwikkeling, toetsing en implementatie van kennis en instrumenten voor gedragsproblemen op school. In deze werkgemeenschap zouden wetenschappers, opleiders (academische pabo) en mensen uit de praktijk (regulier en speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs) moeten participeren. De werkgemeenschap zou ook vragen van individuele leraren moeten beantwoorden over de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen.

Aanbeveling 3. Breng de actoren rond de school zo in stelling dat zij scholen verder ondersteunen in het omgaan met gedragsproblemen

Ouderverantwoordelijkheid activeren

Goede sociale vorming is van immens belang voor de wijze waarop een jongere ingroeit in de maatschappij. Als eerste zijn ouders verantwoordelijk voor de (juiste) sociale vorming van jongeren. Maar dat het onderwijs een aanvullende verantwoordelijkheid hierin heeft, is algemeen aanvaard. Steeds meer scholen zijn bewust bezig met de invulling van hun socialiserende rol, onder andere door invulling te geven aan burgerschapsvorming.

Scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs doen er goed aan hun relatie met de ouders van (zorg)leerlingen te versterken. Dat kan door tijdig en structureel contact te zoeken en te houden met ouders, en contacten tussen ouders onderling te bevorderen (door bijvoorbeeld ontmoetingsavonden en laagdrempelige opvoedingsondersteuning). Het gaat om gezamenlijke ouderactiviteiten, deels gericht op de klas, groep, afdeling, locatie of school en deels gericht op versterking van onderlinge contacten en samenwerking door het bundelen van ieders bijdrage. Een ouderverband kan ook op zich nemen dat zij zich (mede) inzetten voor een bredere doelstelling, zoals het verbeteren van de sociale cohesie tussen ouders in de wijk. De eerste prioriteit ligt echter in het structureel verbeteren van de onderlinge sociale contacten tussen ouders, ten behoeve van een robuustere sociaalpedagogische omgeving van de klas (groep) en van de school. Ouderverbanden zijn belangrijk, vaste en voorspelbare ouder-oudercontacten en versterken de sociale textuur rond een klas, groep, jaar of school. Bovendien zeven deze ouderverbanden problemen uit, waardoor er minder opvoedvraagstukken in het klaslokaal terecht komen. Ouderverbanden maken het makkelijker om met ouders in gesprek te komen wanneer zich problemen voordoen met een kind en brengen ouders van leerlingen met gedragsproblemen op een gespreksbasis met ouders van kinderen die geen problematische schoolloopbaan hebben. De raad brengt hierover begin 2010 een advies uit aan de Tweede Kamer.

Constructieve samenwerking tussen school en ouders is van nog groter belang als het om de aanpak van gedragsproblemen gaat. Ouders en school (en in het vmbo en mbo ook stagebegeleiders en werknemers) dienen elkaar in elk geval te informeren over de aard van de problemen en de situaties waarin deze voorkomen en kunnen afspraken maken over de aanpak. Het is echter aan te raden in gesprekken met ouders niet alleen het probleemgedrag en achterliggende oorzaken te bespreken, maar juist gezamenlijk te zoeken naar constructieve oplossingen. Ouders zijn (net als leraren) vaak van goede wil, maar het ontbreekt hen soms aan opvoedvaardigheden en vaardigheden in het omgaan met een specifieke stoornis. De houding van professionals in onderwijs en jeugdzorg dient allereerst zodanig te zijn dat ouders de verantwoordelijkheid hebben en houden voor het gedrag van hun kinderen. Net als leraren kunnen ook ouders het idee hebben dat zij het gedrag van hun kind niet kunnen beïnvloeden. Aan de andere kant laat de interesse voor diverse opvoedprogramma's op de televisie (waarbij het omgaan met gedragsproblemen meestal het centrale thema is) zien dat veel ouders zich al met dit thema bezighouden. De nieuwe centra voor jeugd en gezin kunnen een voortrekkersrol vervullen in het ondersteunen van ouders bij hun taak. Zij dienen, op het moment dat de problemen (kinderen) nog klein zijn, al zo veel mogelijk handreikingen te krijgen om het gedrag voor te zijn of te veranderen.

Relaties met externe voorzieningen

Waar ligt de grens van wat een school kan?

De raad heeft in eerdere adviezen aangegeven dat de grens van wat een school kan doen, moeilijk inhoudelijk vast te leggen is voor alle scholen.¹⁴⁴ De school heeft een bepaalde draagkracht, maar op enig moment is al het mogelijke gedaan en is toch het punt bereikt dat een leerling een bedreiging vormt voor andere leerlingen, leraren of de school als geheel. Dan is het juist een kwestie van professionele verantwoordelijkheid om aan te geven dat de grens is bereikt. Een school voor voortgezet onderwijs heeft in zo'n situatie het recht een leerling van school te verwijderen. Dan moet er wel een andere school gevonden worden en dat is in de praktijk vaak moeilijk. Het uitgangspunt is dus dat een school zo lang mogelijk de regie dient te behouden over de jongere. Door structurele samenwerking met externe professionals (in een zorgadvies-team) proberen de betrokkenen de jongere zo lang mogelijk op school te houden. Het team bepaalt wanneer de grens is bereikt voor de school en stelt een vervolgtraject voor de jongere op. Het zorgteam kan de jongere ook tijdelijk overplaatsen naar een reboundvoorziening (plusvoorziening). De school geeft dan de regie tijdelijk uit handen, maar het is de bedoeling dat de jongere terugkeert op dezelfde school. Blijkt ook deze zorg ontoereikend, dan zal de regie over moeten gaan van de school naar een andere voorziening (speciaal onderwijs, jeugdzorg). De school blijft de jongere idealiter ook daarna volgen en bekijkt of terugkeer mogelijk en wenselijk is. De raad stelt voor dat de sectorraden het bovenstaande als uitgangspunt nemen bij het opstellen van het landelijk referentiekader voor zorg dat de bewindslieden aankondigen in de brief van 2 november 2009. Een dergelijk referentiekader zal helpen bij het bepalen van de grens, juist door aan te geven welke zorg een school voor regulier onderwijs wél kan bieden.

Zorgadvies-team als filiaal van het centrum voor jeugd en gezin

Voor het onderwijsveld is wel veel verbeterd door de komst van zorgadvies-teams. Deze functioneren niet overal optimaal, maar het beleid (programmaministerie Jeugd en Gezin) is erop gericht daarin verandering te brengen. De raad juicht de wettelijke borging die nu wordt nagestreefd toe. Deze borging sluit aan bij een eerder raadsadvies. Scholen moeten aanspraak kunnen maken op inzet van overige organisaties in het zorgadvies-team. De raad stelde eerder voor om scholen een trekkingsrecht te geven. Daarbij doelde de raad op een systeem waarbij het onderwijs (de samenwerkingsverbanden) aanspraak kan doen gelden op een bepaald aantal uren of een bepaalde tijdsinzet van bepaalde deskundigheden. De raad is nog steeds van mening dat zo'n systeem bevorderlijk is voor borging.

De komst van de centra voor jeugd en gezin is voor de zorgadvies-teams een complicerende factor. De raad is van mening dat het zorgadvies-team de regie moet houden en eerstelijnszorg moet blijven bieden voor leerlingen van vier tot achttien jaar. In principe vervult het zorgadvies-team dezelfde functie als het centrum voor jeugd en gezin en daarom zou het gezien moeten worden als gelijkwaardige 'filiaal' van het lokale centrum.

Betere profilering speciaal onderwijs (als hulpscholen)

Veel scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en cluster(3- en) 4-scholen hebben uitgebreide expertise in huis voor het omgaan met gedragsproblemen en methoden voor gedragsbeïnvloeding. Veel van deze scholen profileren zich echter nog nauwelijks op dit terrein en dat is een onwenselijke situatie. Deze scholen kunnen optreden als hulpscholen en expliciet maken (op hun website, in hun communicatiemateriaal, door het aanbieden van scholing en coaching) wat ze reguliere scholen precies te bieden hebben op dit punt. Wanneer de plannen om ambulante begeleiding vraaggestuurd te maken (reguliere scholen ontvangen de bekostiging en bepalen

¹⁴⁴ Onderwijsraad, 2004.

zelf of ze deze expertise inkopen bij het speciaal onderwijs)¹⁴⁵ ook in de praktijk gebracht worden, wordt dit overigens ook noodzakelijker voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zelf. Zij kunnen expliciet aangeven wat hun visie is op gedrag(sproblemen), wat ze doen aan gedragsbeïnvloeding, welke methoden ze hiervoor gebruiken en waarom, en welke resultaten ze behalen. De bewindslieden kunnen scholen in hun overleg met het scholenveld voor speciaal onderwijs wijzen op de wenselijkheid van externe profilering. Ook zouden scholen voor speciaal onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen zich kunnen aansluiten bij een nog op te zetten academische werkgemeenschap (zie aanbeveling 2, tweede deel).

Jeugdzorg: toe naar één verantwoordelijke per jongere (SER)

In de jeugdzorg is in de achterliggende jaren verbetering bereikt als het gaat om samenwerken en afstemming, maar versnippering blijft bestaan. Tot op heden komen de problemen nog altijd tot uiting in een soms te late, te trage en versnipperde reactie op problemen bij kinderen en jongeren. En dit is dan ook de praktijk waar het onderwijsveld mee te maken krijgt bij het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsrelaties met instanties voor jeugdzorg. De raad vertrouwt erop dat het beleid om hier verbetering in te brengen wordt voortgezet en steeds meer vruchten zal afwerpen. De oplossing voor de problemen rondom samenwerkende instanties is namelijk niet te vinden in losse projecten en subsidies, het streven moet steeds gericht zijn op een vaste en goed functionerende infrastructuur. De raad sluit zich aan bij het advies van de SER om ernaar te streven dat de jongere die hulp nodig heeft, één coördinerend professional krijgt die hem assisteert, coacht en begeleidt. Bij voorkeur in combinatie met wat de SER trajectverantwoordelijkheid noemt: één van de betrokken instellingen krijgt de verantwoordelijkheid voor het behandeltraject en levert de coördinerend professional. Deze instelling blijft verantwoordelijk tot de jongere (bijvoorbeeld zes maanden lang) stabiel functioneert in de samenleving.

Lerarenopleidingen: gedragsproblemen onderdeel verplicht curriculum

Kennis over veel voorkomende gedragsproblemen zou op elke lerarenopleiding onderdeel moeten uitmaken van het verplichte curriculum (geen keuzevak). Deze leerinhouden op de initiële lerarenopleiding worden gevoed door de expertiseontwikkeling van professionele docenten op de werkvloer zelf. Leraren doen in hun dagelijks werk steeds nieuwe ervaringen op, waar zij van kunnen leren. Elke leraar weet dat gedrag mede voortkomt uit interactie en leert zijn eigen rol in het proces doorgronden. Methoden als video coaching zijn een goed hulpmiddel bij dit leren van ervaringen (zowel in de initiële lerarenopleiding als tijdens nascholing). Via methoden als intervisie kan ook elke praktiserende leraar periodiek reflecteren op zijn eigen houding in het omgaan met moeilijk gedrag en zo nodig aanwijzingen en steun krijgen bij het veranderen van deze houding. Leraren leren ook van elkaar en zouden regelmatig ervaringen moeten kunnen uitwisselen en samenwerken met collega's. Scholen zouden naar manieren moeten zoeken om juist dit informeel leerproces van zelfstandige professionals en professionals onderling te stimuleren.

Tot slot

Omgaan met leerlingen met gedragsproblemen vraagt van scholen een voortdurend zoeken naar de juiste balans tussen het belang van de leerlingen met gedragsproblemen en dat van de medeleerlingen, naar de juiste balans tussen de aandacht die een leraar kan geven aan leerlingen met gedragsproblemen en aan andere leerlingen. Deze balans vinden is voor scholen geen lichte opgave. De juiste balans is niet van bovenaf te dicteren, de juiste balans wordt gevonden door de leraar, het lerarenteam en de schoolleiding, en vloeit voort uit hun ervaringen en leermomenten.

De ervaringen en de deskundigheid die scholen opbouwen in het vinden van de juiste balans versterken en verder uitbouwen, daartoe geeft dit advies enkele belangrijke voorstellen.

¹⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
ASS	Autisme Spectrum Stoornissen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CD	Conduct Disorder
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
CPB	Centraal Planbureau
DSM	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders
EVRM	Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens
ggd	gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
LCOJ	Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg
lom	leer- en opvoedingsmoeilijkheden
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mlk	moeilijk lerende kinderen
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NKCV	Nijmeegs Kenniscentrum voor Chronische Vermoeidheid
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
O&W	Onderwijs & Wetenschappen
ODD	Oppositional Defiant Disorder
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
PDD-NOS	Pervasive Developmental Disorders – Not Otherwise Specified
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling
roc	regionaal opleidingencentrum
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
sbo	speciaal basisonderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
sloa	subsiëring landelijke ondersteunende activiteiten
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering voor jonggehandicapten
WEC	Wet op de expertisecentra
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WPO	Wet op het primair onderwijs

wsns	weer samen naar school
WVC	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zmok	zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Literatuur

- Ahlers, J. & Vreugdehil, K. (2006). *De basisschool*. Twello: Van Tricht.
- Algemene Rekenkamer (2005a). *Weer samen naar school*. Geraadpleegd via http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2005/01/Weer_samen_naar_school.
- Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Geraadpleegd via http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2005/01/Zorgleerlingen_in_het_vorbereidend_middelbaar_beroepsonderwijs.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport Kopzorgen*. Geraadpleegd via <http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2007/10/Kopzorgen>.
- Ban, E.F. van den & Buitelaar, J.K. (2002). Genderverschillen bij adhd en autisme oop jonge leeftijd. *Dutch Journal of Psychiatry*, 2002(6), 403-408.
- Begeny, J.C. & Martens, B.K. (2007). Inclusionary Education in Italy. *Remedial and Special Education*, 28(2), 80-94.
- Berg, G. van der (2008). *Prevalentie van ADHD*. Geraadpleegd via http://www.nji.nl/nji/dossier-Downloads/Cijfers_ADHD.pdf.
- BMC (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Geraadpleegd op 26 januari 2010 via http://www.bmc.nl/files/uploads/Evaluatie_Wet_op_de_jeugdzorg_single_pages.pdf.
- Brok, P. den, Hajer, M. & Patist, J. (2007). *Casus Niels Stensen College*. Geraadpleegd via de website van de Onderwijsraad, http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/309/documenten/casus_thorbecke_college.pdf.
- Brok, P. den, Hajer, M. & Patist, J. (2007). *Casus Thorbecke college*. Geraadpleegd via de website van de Onderwijsraad, http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/309/documenten/casus_thorbecke_college.pdf.
- Bronfenbrenner, U. & Ceci, S.J. (1994). Nature-nurture reconceptualized in developmental perspective: A bioecological model. *Psychological Review*, 101, 568-586.
- Caris, J. (2009). Depressie: Wat kan ik doen als leraar. *Trouw*, 14 juli 2009.
- Carrel, S. & Hoekstra, M. (2008). *Externalities in the Classroom: how children exposed to domestic violence affect everyone's kids*. Geraadpleegd via <http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/scarrell/domesticviolence.pdf>.
- CED-groep (2008). *Onder Wijzen*. Verslag van expertmeeting 21 november 2008 over onderwijs continuüm CED-goep. Geraadpleegd op 27 januari 2010 via http://www.cedgroep.nl/sbo-en-samenwerkingsverbanden/zorg/passend-onderwijs/~/_media/Documenten/o%20en%200/Onder%20Wijzen_Digitaal.ashx
- Centraal Planbureau (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. Geraadpleegd via <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/187/doc187.pdf>.
- Delfos, M.F. (2001). De ontmannelijking van de man. *Pedagogiek*, 7(1), 8-13.
- Driessen, G. (2007). *'Peer group' effecten op onderwijsprestaties*. Nijmegen: ITS.
- Drost, M. & Bijstra, J.O. (2008). *Leerlingen in beeld*. Geraadpleegd op 11 januari 2010 via <http://www.renn4.nl/leerlingen%20in%20beeld%20overkort%2026012009.pdf>.
- European Agency for Development in Special Needs Education (2009). *Complete national overview – Denmark*. Geraadpleegd via <http://www.european-agency.org/country-information/denmark/national-overview/complete-national-overview>.
- Gezondheidsraad (2000). *Diagnostiek en behandeling van ADHD*. Den Haag: Gezondheidsraad.

- Goei, S. & Kleijnen, R. (2009). *Omgang met zorgleerlingen met gedragsproblemen*. Te raadplegen via www.onderwijsraad.nl
- Golly, A. & Sprague, J.. (2009). *Positive Behavior Support*. Huizen: Pica.
- Greene, R.W. & Ablon, J.S. (2007). *Het behandelen van explosieve kinderen*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Groot, R. & Paagman, C. (2000). *Kinderen met leer- en gedragsproblemen*. Amsterdam: Boom.
- Haan, E. de & Wit, C.A.M. de (2000). Angst- en stemmingsstoornissen. In W. Vandereycken, C.A.L. Hoogduin & P.M.G. Emmelkamp (red.), *Handboek psychopathologie, deel 1* (511-532). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: University Press.
- Hijkema, B. & Hajer, M. (2005). De beschermende rol van de leerkracht. *Toon*, 8(7), 8-11.
- Hoofdakker, B.J. van den (2009). *Behavioral parent training for children with ADHD : effectiveness in clinical practice and moderators of treatment response*. Groningen: Faculty of Medical Science.
- Horst, W. Ter (1994). *Het herstel van het gewone leven*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Huesmann, L.R., Moise-Titus, J., Podolski, C-L & Eron, L.D. (2003). Longitudinal relations between children's exposure to TV violence and their aggressive and violent behaviour in young adulthood: 1977-1992. *Developmental Psychology*, 39(2), 201-221.
- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Cluster 4 : De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007b). *De kwaliteit van reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2008). *Wachlijsten in het speciaal basisonderwijs. Peildatum 1 oktober 2007*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Jolles, J. (2006). Hersenen jongeren niet klaar voor nieuwe leren. *Bij de les, juni 2006*, 16-19.
- Kam, C. de, Koning, P., Minne, B. & Mot, E. (2009). Zorgonderwijs tussen maatwerk en kostenbeheersing. *ESB*, 94(4560), 308-311.
- Klein Velderman, M., Hosman, C.M.H. & Paulussen, T.G.W.M. (2007). *Onderzoeksprogrammering Opvoed- en Opgroeiondersteuning*. Den Haag: Zonmw/TNO.
- Klijwegt (2005). *Onzichtbare ouders*. Amsterdam: Atlas/Plataan.
- Koetsier (2009). *Respect bepaalt waarde van consentgesprek*. Geraadpleegd via http://leerlingzorgvo.kennisnet.nl/archief/nvsnl_2009/zek.
- Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2005). *Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4*. Den Haag: LCTI.
- Legato, M. (2006). *Why men never remember and women never forget*. Houten: Unieboek.
- Lieshout, T. van (2009). *Pedagogische adviezen voor speciale kinderen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Landelijk kenniscentrum kinder- en jeugdpsychiatrie (z.j.-a). *Wat is ADHD?* Geraadpleegd op 26 januari 2010 via <http://www.kenniscentrum-kjp.nl/nl/Professionals/themas/adhd/ADHD>.
- Landelijk kenniscentrum kinder- en jeugdpsychiatrie (z.j.-b). *Autisme spectrum stoornissen*. Geraadpleegd op 26 januari 2010 via http://www.kenniscentrum-kjp.nl/nl/clienten/thema_s/autisme_spectrum_stoornissen.
- Nederlands jeugdinstituut (2009). *Schoolbesturen en de zorg- en adviesteems: taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen in het primair onderwijs*. Utrecht: NJI.
- Maccoby, E. E. & Martin, J.A. (1983). Socialization in the context of the family: Parent-child interaction. In P.H. Mussen & E.M. Hetherington, *Handbook of child psychology: Vol. 4. Socialization, personality, and social development* (1-101). New York: Wiley.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Regeling indicatiecriteria leerlinggebonden financiering*. Geraadpleegd op 26 januari 2010 via <http://www.aandachtplus.nl/formulieren/regelinglgfmaart03.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). *Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 28 augustus 2006, PO/ZO/06/31958.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). Regeling regionaal zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs 2006 en reboundvoorzieningen. *Staatscourant*, 29, maart 2006, nr. 63, p.23.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Kerncijfers 2003-2007*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 2 november 2009, JOZ/162739.
- Ministerie voor Jeugd en Gezin & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Wettelijke borging zorg in en om de school*. Brief van minister voor Jeugd en Gezin en staatssecretarissen van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9 juni 2009, JOZ/127716.
- Naber, B., Overdiep, I. en Van Rooijen, E. (2006). *Governance: tussen bewijzen en vertrouwen*. TK 2006-2007, 30183, nr.15.
- Nederlands Jeugdinstituut (z.j.). *Dossier pesten*. Geraadpleegd via <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/04/955.html>.
- Onderwijsraad (2000). *Aansturing van onderwijskansen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Sociale vorming en sociale netwerken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Een rijk programma voor ieder kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oostdam, R.J. (2009). *Tijd voor dikke leerkrachten*. Openbare les uitgesproken op 18 november 2009. Hogeschool van Amsterdam.
- Operatie Jong (2003). *Proeve van de jeugdagenda*. Den Haag: Ministeries van BZK, Justitie, OCW, SZW en VWS.
- Pameijer, N.K., Beukering, J.T.E. van & Lange, S. (2009). *Handelingsgerichte diagnostiek*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling & Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2009). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: RMO en RVZ.
- Sameroff, A.J. & Chandler, M.J. (1975). Reproductive risk and the continuum of caretaker casualty. In F.D. Horowitz (ed.), *Review of child development research. Volume 4* (187-244). Chicago: University of Chicago Press.
- Smeets, E.F.L. & Rispens, J. (2008). *Op zoek naar passend onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L., Veen, I. van der, Derriks, M. & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen: ITS/Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Smit, F., Driessen, G., Sluiter, R. & Brus, M. (2007). *Ouders, scholen en diversiteit*. Nijmegen: ITS.
- Sociaal-Economische Raad (2009). *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Steenhoven, P. van der & Veen, D. van (2008). *NJi-monitor Reboundvoorzieningen voortgezet onderwijs 2007*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Stevens, L. (2002). *Zin in leren*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant.

- Stichting Leerplanontwikkeling (2007). *Tussen apart en samen*. Enschede: SLO.
- Tick, N.T., Ende, J. van der, Koot, H.M., & Verhulst, F.C. (2007). 14-Year changes in emotional and behavioral problems of Dutch very young children. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 46, 1333-1340.
- TNS NIPO (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Trappenburg, M. (2009). *Actieve solidariteit*. Rede Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vos-siuspers UvA.
- Trimbos Instituut (2009a). *Symptomen van ADHD*. Geraadpleegd via <http://www.trimbos.nl/onderwerpen/psychische-gezondheid/adhd/symptomen-van-adhd>.
- Trimbos Instituut (2009b). *Symptomen van CD en ODD*. Geraadpleegd via <http://www.trimbos.nl/onderwerpen/psychische-gezondheid/cd-en-odd/symptomen-van-cd-en-odd>.
- Trimbos Instituut (2009c). *Verloop depressie*. Geraadpleegd via <http://www.trimbos.nl/onderwerpen/psychische-gezondheid/depressie/verloop>.
- Universitair Medisch Centrum Utrecht (2009). *Nieuw gen voor autisme gevonden*. Geraadpleegd via <http://www.umcutrecht.nl/zorg/nieuws/2009/10/nieuw-gen-voor-autisme-gevonden.htm>.
- Verhulst, F.C. (1999). Kinder- en jeugdpsychiatrie. In: A. de Jong, W. van der Brink, J. Ormel (red.). *Handboek psychiatrische epidemiologie* (379-398). Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.
- Verhulst, F.C., Verheij F. & Ferdinand, R.F. (2007). *Kinder- en jeugdpsychiatrie: psychopathologie*. Assen: Van Gorcum.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). *Van Klein naar Groot*. Den Haag: VNG.
- Wolf, K. van der & Beukering, T. van (2009). *Gedragsproblemen in scholen: het denken en handelen van leraren, intuïtie, theorie en reflectie*. Leuven: Acco.
- Zeijl, E., Crone, M., Wiefferink, K., Keuzenkamp, S. & Reijneveld, M. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: SCP/Leiden: TNO Kwaliteit van Leven.
- Zoontjens, P.J.J. (te verschijnen in 2010). Toelating en verwijdering van zorgleerlingen InP.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*. Deventer: Kluwer.

Geraadpleegde deskundigen

Deelnemers panelgesprek Onderwijsraad (2 oktober 2009)

Mevrouw A. Horninge, locatieleider Westerparkschool (bo)
Mevrouw S. Koot, voorzitter Landelijke beroepsgroep interne begeleiders
De heer J. Kwakkel, locatiedirecteur Spanker (vso)
Mevrouw G. Lootsma, zorgcoördinator Notre Dame des Anges (havo)
De heer W. Markerink, directeur Het Schip (vso)
Mevrouw M. Meijer, directeur Praktijkschool Woerden
De heer J. Nijhof, directeur Mondriaan (vmbo met lwoo)
Mevrouw A. Stroosnijder, locatieleider Cardea Jeudgzorg

Andere gesprekspartners

Mevrouw C. Brekelmans, senior-beleidsmedewerker GGZ Nederland
Mevrouw B. Claessen, plaatsvervangend directeur Directie Sociale Zaken, Sociaal-Economisch Raad Den Haag
Mevrouw J. Collart, interne begeleider basisschool de Driestam, Eindhoven
De heer H. Dekker, directeur Vrijeschool Peelland, Helmond
Mevrouw T. Grooff, Stichting Inclusief Onderwijs Amsterdam
Mevrouw J. van der Heijden, directeur basisschool Wintelre, Wintelre
De heer D. Klarenbeek, P&O-manager De Sluis Groep, Woerden
Mevrouw E. Koene, beleidsmedewerker Transvaal college, J.P.C. Pleysierschool, Den Haag
De heer D. Koets, senior beleidsmedewerker en plaatsvervangend directeur Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
Mevrouw A. van Loenhout, psychologisch medewerker Pedologisch-Instituutschool Nijmegen
Mevrouw W. Lozowski, beleidsmedewerker sector Jeugd Nederlands Instituut van psychologen (NIP), Amsterdam
Mevrouw G. Philips, programmamanager Stuurgroep Rotterdams Onderwijsbeleid, Rotterdam
De heer L. Rurup, onderzoeker en ontwikkelaar CED groep Rotterdam
Mevrouw J. Smits, voorzitter Perspectief (kenniscentrum voor inclusie en zeggenschap) Utrecht
De heer C. Struiksma, senior-onderzoeker CED-groep Rotterdam
Mevrouw K. van der Velden, psychologisch medewerker Pedologisch-Instituutschool Nijmegen
De heer M. Verhagen, zorgcoördinator Vakcollege dr. Knippenberg, Helmond
Mevrouw E. Westerhuis, directeur Transvaal college, J.P.C. Pleysierschool, Den Haag
De heer J. Woudenberg, orthopedagoog/psycholoog Orthoadvies, Amersfoort

Deelname congressen

Voor het advies zijn onder andere de volgende congressen bezocht. Doelgroep van deze congressen was steeds het werkveld en met name leraren. De raad heeft zo kennis kunnen nemen van wat er 'leeft' in het veld als het om leerlingen met gedragsproblemen gaat.

- *Speciale adviezen voor speciale kinderen*, 7 oktober 2009, Jaarbeurs Utrecht
- *Met zorg ondernemen*, O-in-O advies, 13 oktober 2009, Apeldoorn
- Internationale expertmeeting *Meeting the needs of parents*, NJI, Utrecht 30 oktober 2009
- Identiteitsdag Bond KBO, thema *Passend onderwijs*, Ede 4 november

Bijlage 1

Adviesvraag



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
de heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.mnoocw.nl

Contactpersoon
E.P.G. Hagenaar
T +31-70-412 2093
e.p.g.hagenaar@mnoocw.nl
IPC 2450

Onze referentie
J02/2009/142264

Datum **15 SEP 2009**
Betreft **aanvraag advies
thema onderwijs aan zorgleerlingen**

Geachte heer Van Wieringen,

Het aantal leerlingen in het Nederlandse onderwijs van wie wordt vastgesteld dat zij extra zorg en ondersteuning nodig hebben neemt nog steeds toe.

Leerlingen met gedragsproblemen vormen hierbinnen de snelst groeiende groep. De groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering komt voor het grootste deel voor rekening van leerlingen in cluster 4 (leerlingen met gedragsproblemen). Het gaat hierbij voor het grootste deel om leerlingen met een stoomis in het autistisch spectrum en met adhd.

Leerlingen met een beperking krijgen niet altijd de zorg die ze nodig hebben en dat heeft gevolgen voor de kwaliteit en de opbrengst van het onderwijs. Dit wordt helder samengevat door de Onderwijsinspectie, in het persbericht bij het Onderwijsverslag 2009, *De staat van het Nederlandse onderwijs 2007/2008*:

"Het lukt scholen steeds beter om problemen van leerlingen te signaleren, bijvoorbeeld door het gebruik van leerlingvolgsystemen. Maar dit leidt niet altijd tot effectieve acties. Zo stemt de helft van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs de lessen onvoldoende af op het niveau van de leerlingen. Veel basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs maken geen goed handelingsplan voor leerlingen die extra zorg nodig hebben. 40 procent van de leerlingen met rekenproblemen in het voortgezet onderwijs zegt geen extra hulp te hebben gekregen.

Ook kunnen scholen moeilijk duidelijk maken wat de effecten van de zorg voor leerlingen zijn."

Ik verzoek u een advies uit te brengen dat ingaat op de vraag:
Hoe kan de kwaliteit van het onderwijs aan geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorgleerlingen, in het bijzonder leerlingen met gedragsproblemen, verbeterd worden?

Deelvragen hierbij zijn: hoe kun je leraren beter toerusten om leerlingen met een beperking zo goed mogelijk te begeleiden in de klas; wat kunnen scholen doen, didactisch, maar bijvoorbeeld ook organisatorisch; wat kan er worden verbeterd in de samenwerking tussen scholen en andere voorzieningen die de jongeren zorg en ondersteuning bieden.

Datum

Onze referentie
302/2009/

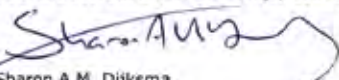
Overigens wil ik uw aandacht vragen voor de heroverweging van Passend onderwijs die ik heb gemeld aan de Tweede Kamer in mijn brief van 23 juni 2009. Daarin heb ik ook aangegeven dat ik de Kamer in september een plan van aanpak Passend onderwijs zal toesturen.

De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen vormt een onderdeel van het werkkterrein van de Evaluatie Commissie Passend Onderwijs. Ik verzoek u het werk van de Commissie bij uw advisering te betrekken.

Ik verzoek u het advies over bovenstaande vragen in het vierde kwartaal van 2009 uit te brengen.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sharon A.M. Dijkma

Bijlage 2

Huidige situatie: wetgeving en beleid rondom zorgleerlingen

Zorgleerlingen (waaronder leerlingen met gedragsproblemen) volgen onderwijs op reguliere en speciale scholen. In elke sector moeten procedures doorlopen worden voordat een kind als zorgleerling wordt aangemerkt en (vervolgstap) gebruik kan maken van een speciale onderwijsvoorziening. Voor kinderen met een ernstige fysieke of verstandelijke handicap of ziekte is er het speciaal onderwijs. Overheidsbeleid (weer samen naar school) is er in het verleden steeds op gericht geweest zo veel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs te houden, zo nodig met extra (financiële) steun. Het landelijk onderwijsbeleid op het terrein van zorgleerlingen staat nu geheel in het teken van het streven naar passend onderwijs, een ingewikkeld traject dat momenteel wordt 'heroverwogen'.

B2.1 Wetgeving

Wettelijk kader: WPO, WVO en WEC

In 1998 is de onderwijswetgeving herzien. Momenteel omvat de WPO (Wet op het primair onderwijs) het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Dan is er de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), die het voortgezet onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs omvat. Ten slotte is er de WEC (Wet op de expertisecentra), die het speciaal onderwijs (zowel basis als voortgezet) omvat. Onder de WEC vallen eveneens de leerlingen die voor het speciaal onderwijs geïndiceerd zijn, maar met extra hulp (de leerlinggebonden financiering) in het onderwijs zitten. De WEC is in 2003 in werking getreden. Deze wet regelt ook de vorming van rec's (regionale expertisecentra) en het systeem van indicatiestelling.

Twee soorten speciale scholen

Er bestaan twee soorten speciale onderwijsvoorzieningen in Nederland. Ten eerste scholen en afdelingen die wettelijk gezien onder het regulier onderwijs vallen. Het gaat dan om scholen voor *speciaal basisonderwijs* en, in het voortgezet onderwijs, het *leerwegondersteunend onderwijs* en het *praktijkonderwijs*. Ten tweede zijn er de scholen die onder aparte wetgeving vallen; het *speciaal onderwijs* en *voortgezet speciaal onderwijs* (vso) samengebracht in rec's.¹

B2.2 Zorgproces in het basisonderwijs²

Zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs bestaan procedures die doorlopen moeten worden voordat een kind als zorgleerling wordt aangemerkt en (vervolgstap) gebruik kan maken van een speciale onderwijsvoorziening. Een kind met een lichamelijke of verstandelijke handicap, dat *speciaal onderwijs* nodig heeft, gaat vaak al vanaf dag één naar een school voor speciaal onderwijs, omdat de problemen al op vroege leeftijd duidelijk zijn. Echter: een kind dat leer- of gedragsproblemen heeft (geen handicap) komt doorgaans eerst op een reguliere basisschool. Hier wordt zo nodig het volgende zorgproces doorlopen.

De school aan zet

Zoals in elk onderwijstype ligt de basis van zorg en begeleiding bij de leraar. Hij of zij volgt de leerresultaten van zijn leerlingen, signaleert eventuele leerproblemen en persoonlijke problemen en probeert daar greep op te krijgen. Bijvoorbeeld door extra uitleg of de inzet van andere methodes. Ook voert de leraar doorgaans de eerste gesprekken met leerlingen en ouders over de problemen. Zijn de problemen hiermee nog niet beheersbaar, dan komen ze als het goed

¹ Kennisnet heeft een aparte ruimte voor het speciaal onderwijs; <http://speciaalonderwijs.kennisnet.nl/>

² De feiten en cijfers in deze paragraaf zijn grotendeels afkomstig uit Onderwijsraad, 2004; Ahlers & Vreugdehil, 2006.

is aan bod in de leerlingbespreking/teamvergadering van de school. De uitkomst kan zijn dat de interne begeleider (elke basisschool heeft er inmiddels een) de opdracht krijgt de leraar te helpen bij het opstellen van een handelingsplan voor de leerling. Ook andere collega's met expertise kunnen daarbij betrokken worden. De school stelt de ouders op de hoogte van het handelingsplan en de bijzondere aanpak van het kind. Ook spreekt de school met ouders door wat zij thuis zelf kunnen doen. Lukt het dan nog steeds niet de problemen te verhelpen, dan kan de school een externe deskundige (vanuit de educatieve infrastructuur) vragen om een nadere diagnose en een plan van aanpak.

Overstap naar speciaal basisonderwijs?

Lukt ook dit niet, dan is het punt gekomen dat er een afweging gemaakt wordt of een kind op school blijft (met extra hulp) of naar een speciale school gaat. Hoe deze beslissing wordt genomen en door wie, is in het basisonderwijs bepaald door het wsns-beleid (weer samen naar school).

B2.3 Wsns-beleid

Speciale scholen kosten meer dan reguliere scholen.³ De groei van sbo-scholen (speciaal basisonderwijs) drukte vanaf de jaren vijftig dan ook steeds meer op de onderwijsbegroting. In de jaren tachtig groeide het besef dat de strenge scheiding tussen reguliere en speciale scholen een belangrijke reden was voor de groei van speciale scholen. In 1992 ging het wsns-beleid van start om hier iets aan te doen. Tegenwoordig heet het (aangepaste) beleid: wsns-plus. Het basisidee: laat in een regio alle basisscholen een vast samenwerkingsverband aangaan met elkaar en met een of twee speciale scholen voor basisonderwijs. Zorg ervoor dat de betrokkenen met elkaar de verantwoording nemen voor alle leerlingen van die scholen die extra zorg nodig hebben.

In 1998 kreeg dit beleid in de WPO een wettelijke basis. Hierin is nu geregeld dat elke basisschool deel uit moet maken van een samenwerkingsverband, en dat deze minimaal één speciale school voor basisonderwijs moet omvatten.⁴ Het samenwerkingsverband beslist welke leerlingen op de reguliere basisscholen blijven en welke naar het speciaal basisonderwijs gaan, met als voorwaarde dat alle leerlingen ergens worden ondergebracht. Elk samenwerkingsverband heeft hiertoe een PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg). Deze beoordeelt of een leerling in het speciaal basisonderwijs geplaatst wordt. Als meer dan 2% van de leerlingen op de scholen naar het speciaal basisonderwijs gaat, betaalt het samenwerkingsverband zelf de extra kosten. Zo zijn de scholen erbij gebaat het aantal verwijzingen laag te houden.

Speciale zorgvoorzieningen

Elk samenwerkingsverband stelt een zorgplan op, waarin staat hoe het de zorg voor leerlingen vormgeeft en de zorgmiddelen inzet. Veel samenwerkingsverbanden stellen een bovenschools zorgadviesteam⁵ in, waarbij deskundigen van de scholen samenwerken met deskun-

3 In 2002 koste een kind op een reguliere basisschool gemiddeld 9.090 euro, een kind op een speciale basisschool 13.420 euro. En een kind in het speciaal onderwijs 19.250 euro

4 In de praktijk zijn er ook samenwerkingsverbanden die niet regionaal zijn georganiseerd maar bijvoorbeeld naar denominatie. Ook zijn er grote schoolbesturen met veel locaties ontstaan na fusie die groot genoeg zijn om als 'samenwerkingsverband op zich' te worden aangemerkt, wat natuurlijk ten dele voorbij gaat aan het doel van het wsns-beleid

5 Deze teams worden ook anders genoemd. Bijvoorbeeld: zorgbreedtecommissies, zorgteams, zorgplatforms, sociale teams, consultatieteams. Dergelijk teams worden ook niet altijd door een samenwerkingsverband aangestuurd, soms door één school of door Bureau Jeugdzorg of een gezamenlijke stuurgroep vanuit verschillende organisaties.

digen vanuit organisaties als bureau jeugdzorg, algemeen maatschappelijk werk, (jeugd-)ggd, de politie (een wijkagent) en/of de gemeente (een leerplichtambtenaar). Ook een vertegenwoordiger van de PCL kan in het zorgadviesteam meedoen, áls de PCL een brede taakstelling heeft. Afhankelijk van de problemen die bij de leerlingen in de school bestaan, kunnen ook de schoolbegeleidingsdienst en de instellingen voor buitenschoolse opvang bij het team betrokken worden. Het zorgadviesteam biedt scholen en groepsleraren ondersteuning zoals collegiale consultatie, schoolmaatschappelijk werk en advies en ondersteuning vanuit de expertise die in het speciaal basisonderwijs is opgebouwd.

Een andere belangrijke bovenschoolse voorziening is ambulante begeleiding. Daarbij krijgen de basisscholen in het samenwerkingsverband hulp van deskundigen van de speciale basisscholen en het speciaal onderwijs (soms georganiseerd vanuit het zorgadviesteam).

Proces rondom herplaatsing leerling

Om een kind in het samenwerkingsverband te kunnen bespreken, maakt de interne begeleider van de basisschool een onderwijskundig rapport. Hierin schetst hij het probleem en de ontwikkeling van het kind, en geeft een overzicht van alles wat de school zelf al geprobeerd heeft om het kind te helpen en waarom dat onvoldoende resultaten heeft opgeleverd. Als er een zorgadviesteam is, bespreekt deze het rapport en adviseert de school. Dit kan leiden tot bijstelling van het handelingsplan, het mobiliseren van extra hulp of het advies langdurige specialistische hulp te bieden. In dat geval wordt (na toestemming van de ouders) de PCL formeel ingeschakeld. Deze brengt advies uit. In 90% van de gevallen betekent dat een beschikking tot plaatsing in het speciaal basisonderwijs. De PCL kan ook naar een school verwijzen waar wel adequate hulp aanwezig is, of naar één van de bovenschoolse voorzieningen van het samenwerkingsverband.

Het traject van leraar via schoolteam en samenwerkingsverband naar PCL en uiteindelijk (her) plaatsing is een lange weg voor ouders met een kind met problemen. Het voordeel is een zo zorgvuldig mogelijke verwijzing. Het nadeel is evident: het kan erg lang duren voordat een kind op een goede plek zit.

Wachlijsten

Veel samenwerkingsverbanden hebben wachlijsten voor het speciaal basisonderwijs. Deze nemen echter af. Jaarlijks inventariseert de Inspectie van het Onderwijs de omvang en wachttijden voor (onderzoek naar) plaatsing in het speciaal basisonderwijs. Het aantal leerlingen dat op een onderzoekslijst staat (de PCL heeft nog geen beslissing genomen) is gedaald van 1.292 in 2000 naar 599 in 2004.⁶ Het aantal leerlingen dat op een plaatsingslijst staat (de leerling is aangemeld bij het speciaal basisonderwijs maar volgt nog geen onderwijs) in 2004 is 66. Dit is een daling ten opzichte van het jaar ervoor en een aanzienlijke daling ten opzichte van 2001 (620 leerlingen).⁷

6 Inspectie van het Onderwijs. (2008).

7 Inspectie van het Onderwijs. (2008).

B2.4 Zorgproces in het voortgezet onderwijs

Scholen voor voortgezet onderwijs beschikken over een reeks functionarissen (mentoren, decanen, vertrouwenspersonen, leerlingbegeleiders) die de zorg en begeleiding overnemen wanneer er meer nodig is dan een gesprek met de leraar. Ook in het voortgezet onderwijs is beleid erop gericht zo veel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs te houden. Voor leerlingen die niet in aanmerking komen voor het speciaal onderwijs maar wel extra ondersteuning nodig hebben, bestaat de zorgstructuur uit het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. Leerlingen moeten geïndiceerd worden om hieraan te kunnen deelnemen. De indicatiestelling ligt in handen van de *Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs*. Indicatie gebeurt op aanvraag van de school en mede op basis van het – verplichte – onderwijskundig rapport van de basisschool.

Leerwegondersteunend onderwijs

Het leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor leerlingen die in staat worden geacht een diploma voortgezet onderwijs te halen. In 2004 waren er 94.100 leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs.⁸ De bedoeling van het beleid was dat deze leerlingen onderwijs zouden volgen binnen de groepen van de schoolsoorten vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), havo of vwo. Via leerwegondersteunend onderwijs zou de noodzakelijke aanvullende hulp en zorg bekostigd worden (extra begeleiding, speciale hulpmiddelen, enzovoort). Echter, in de praktijk is dit nauwelijks zo geïmplementeerd. Leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs zitten vaak toch in aparte klassen of zelfs op aparte locaties. Maar het leerwegondersteunend onderwijs is géén aparte leerweg binnen het voortgezet onderwijs. Het vormt een integraal onderdeel van de bestaande leerwegen en leidt op tot hetzelfde (vmbo-, havo- of vwo-) diploma.

Praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs is er voor leerlingen van twaalf tot achttien jaar die voldoen aan nauw omschreven criteria en, ook met extra hulp en zorg, niet in staat geacht worden om een vmbo-diploma te behalen, ook niet met leerwegondersteunend onderwijs. Praktijkonderwijs bereidt leerlingen voor op een plaats op de arbeidsmarkt en wordt gegeven aan een aparte school, vaak voormalige lom- en mlk-scholen (respectievelijk leer- en opvoedingsmoeilijkheden en moeilijk lerende kinderen) of op een vmbo-school met een afdeling voor praktijkonderwijs. Praktijkonderwijs is meestal eindonderwijs. Er geldt geen cursusduur maar een leeftijdsgrens (achttien jaar). Bij de afsluiting van het onderwijs ontvangt de leerling een getuigschrift praktijkonderwijs. Er zaten in 2006 26.300 leerlingen in het praktijkonderwijs (dat is 2% van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs). In totaal zijn er 109 scholen (of afdelingen) voor praktijkonderwijs. Tussen 2002 en 2004 groeide het praktijkonderwijs met 16%.⁹

B2.5 Het speciaal onderwijs

Sommige leerlingen hebben of ontwikkelen een ernstige fysieke of verstandelijke handicap of zijn of worden langdurig (psychiatrisch) ziek. Vaak is al vóór de schoolgaande leeftijd duidelijk wat er aan de hand is (omdat de ouders, het consultatiebureau, de huisarts of de kinderopvang dit hebben ontdekt). Hoe komen de leerlingen vervolgens aan speciale onderwijszorg?

⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

Regionale expertise centra

Het (voortgezet) speciaal onderwijs valt onder de WEC en is georganiseerd in 33 rec's. Deze vormen een dekkend netwerk van 323 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.¹⁰ De ouders van een kind met een handicap of stoornis melden hun kind aan bij het regionale expertisecentrum in hun regio. Deze is verantwoordelijk voor de indicatie van het kind voor het speciaal onderwijs of voor speciale voorzieningen in het regulier onderwijs (zie onder kopje leerlinggebonden financiering).

Cluster vier centraal

Het speciaal onderwijs is verdeeld in vier clusters (en vier bijbehorende types expertisecentra). Voor het huidige advies is met name cluster vier van belang: "onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap en onderwijs aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten".

Indicatie

Het regionale expertisecentrum waar het kind wordt aangemeld schakelt de CVI (Commissie Voor Indiciestelling) in. Deze is verbonden aan het regionale expertisecentrum, maar handelt er onafhankelijk van, op basis van landelijk vastgestelde criteria. Het CVI ontvangt bij de aanmelding een dossier van het kind. Hierin zijn rapporten opgenomen van onderzoek dat het kind heeft ondergaan en (als een kind al op school zat) het onderwijskundig rapport.¹¹ Het CVI bestudeert het dossier en laat eventueel aanvullend onderzoek doen. In veel gevallen resulteert dit in een indicatie voor een clusterschool, maar het mag ook (voor cluster 2-, 3- en 4-leerlingen) een school zijn (basis- of voortgezet onderwijs) met extra voorzieningen.

Problemen rondom indicatie en plaatsing

Een aangemeld kind staat soms maandenlang op de onderzoekslijst van de CVI voordat deze een uitspraak doet. En vervolgens zijn de ouders het niet altijd eens met deze beslissing. Bijvoorbeeld als het CVI van mening is dat het kind via een samenwerkingsverband naar het speciaal basisonderwijs kan. Ouders kunnen beroep aantekenen tegen een beslissing bij een onafhankelijke commissie (Bezwaar en Advies Commissie). Ook kan het zijn dat een kind wel een indicatie krijgt, maar dat de ouders geen geschikte school kunnen vinden. Basisscholen hoeven namelijk een kind met leerlinggebonden financiering vooralsnog niet aan te nemen als zij de redenen hiervoor kunnen aangeven. Ouders kunnen dan een beroep doen op speciale onderwijsconsulenten die hen (kosteloos) adviseren. Als zij het niet eens zijn met de redenen van een basisschool om een kind niet te plaatsen, kunnen ze advies vragen aan de Adviescommissie Toelating en Begeleiding. Toch zijn er nog altijd 'thuiszitters': geïndiceerde kinderen zonder een plaats in het onderwijs. In 2005 waren er in elk geval 94 geregistreerde gevallen, maar schattingen lopen uiteen van tientallen tot honderden. Vooral kinderen met een aan autisme verwante stoornis en zeer moeilijk lerende leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4) blijken lang niet altijd geplaatst te kunnen worden.

Kortom: indicatie en plaatsing is een ingewikkeld en langdurig proces. In het veld klaagt men over bureaucratie en een gebrek aan financiën. Er is onvoldoende afstemming tussen zorg en onderwijs en veel scholen hebben geen beleid rondom leerlinggebonden financiering. Ook

¹⁰ Overigens zegt het aantal scholen niet zo veel: veel kleine scholen zijn inmiddels gefuseerd tot zeer grote instellingen. Zo is er in Den Haag slechts één school voor voortgezet speciaal onderwijs (de Pleysierschool), maar deze heeft acht leslocaties en groeit.

¹¹ Overigens is het niet bij wet geregeld dat het onderwijskundig rapport verplicht is, noch wat er precies in het rapport moet staan (mededeling mr.dr.s. H. Nijkamp op voorjaarsconferentie LCTI, 5 februari 2007)

is er vanuit deskundigen kritiek op de procedures rondom de indicering: er is te veel nadruk op de beperkingen van het kind en te weinig aandacht voor de specifieke behoeftes aan zorg en onderwijs. Niet het belang van het kind, maar beheersing van processen en plaatsing staat voorop.

Leerlinggebonden (rugzakje)

Een kind met een (geïndiceerde) handicap kan naar het speciaal onderwijs of het regulier onderwijs. Om de nodige speciale voorzieningen te financieren krijgt het kind in het regulier onderwijs extra geld (afhankelijk van het cluster rond de duizend euro per jaar) en formatie mee: het *rugzakje*. Officieel heet dit leerlinggebonden financiering (op basis van een wet uit 2003). De ouders bepalen of zij kiezen voor speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering. Als ernstig meervoudig gehandicapte kinderen met leerlinggebonden financiering nog altijd niet goed opgevangen kunnen worden in het regulier onderwijs, bijvoorbeeld omdat zij verzorging of verpleging nodig hebben, moeten de ouders een extra indicatie krijgen vanuit de zorgsector (valt onder het ministerie van VWS). Als een aldus geïndiceerde leerling op een school (voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs) zit, biedt een ambulante begeleider vanuit een bijbehorend cluster hulp aan de school.

B2.6 De groei van cluster 4-onderwijs (gedragsstoornissen)

De groei van het speciaal onderwijs doet zich met name voor in cluster 4 (gedragsstoornissen en zeer moeilijk opvoedbare leerlingen). In 2000 zaten 8.690 leerlingen in cluster 4 speciaal onderwijs en 7.127 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. In 2005 was dit uitgegroeid tot respectievelijk 11.373 en 12.891 leerlingen. Het aantal cluster 4-leerlingen dat met een rugzak in het regulier onderwijs zit, groeide in dezelfde periode van 457 naar 4.564 (basisschoolleeftijd) en in het voortgezet speciaal onderwijs van 562 naar 3.573.¹²

De groeiende vraag heeft geleid tot wachtlijsten voor indicatiestelling, voor ambulante begeleiding en voor plaatsing op cluster 4-scholen. Het heeft, kortom, geleid tot capaciteitsproblemen op het terrein van huisvesting, leraren en ambulante begeleiders, tot een toename van leerlingen die geen onderwijs kunnen volgen ('thuiszitters') en natuurlijk tot hogere (overheids)kosten.

De vraag is niet of de leerlingen die nu een indicatie voor cluster 4 krijgen, gedragsproblemen hebben (dat is duidelijk), maar wel of deze altijd zo ernstig zijn dat een cluster 4-indicatie terecht is. De toename van cluster 4 gaat namelijk samen met een afname van deelname aan het speciaal basisonderwijs.¹³ Nemen duurdere tweedelijnsvoorzieningen (speciaal onderwijs) soms onterecht de plaats in van eerstelijnsvoorzieningen (speciaal basisonderwijs, leerwagondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs)?

Een probleem dat niet voortkomt uit de groei maar er wel door wordt versterkt, is dat het speciaal onderwijs cluster 4 de groeiende complexe problematiek van sommige leerlingen moeilijk kan hanteren. Er zijn tevens problemen in het voortgezet speciaal onderwijs met intelligente leerlingen met een gedragsstoornis zoals hoogbegaafde leerlingen en kinderen met autisme

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

¹³ Inspectie van het Onderwijs, 2006.

of een daaraan verwante stoornis. Zij missen structuur door wisselende lesroosters, verschillende docenten en het meer zelfstandig moeten werken.¹⁴

De minister heeft in 2006 een reeks voorstellen, gericht op zowel hoofdlijnen als op diverse details, neergelegd om de groei onder controle te krijgen.¹⁵ Het voert voor deze notitie te ver om deze samen te vatten en na te gaan wat de stand van zaken op elk voorstel inmiddels is. Naast manieren om de groei te bedwingen met financiële maatregelen, gaat het met name om het verhogen van de draagkracht van scholen, een gedachte die past in het beleid rondom passend onderwijs.

B2.7 Zorgproces in het middelbaar beroepsonderwijs

Jongeren met leer- of gedragsproblemen die middelbaar beroepsonderwijs willen volgen, nemen doorgaans deel aan het reguliere onderwijs. Instellingen zelf regelen soms extra steun en begeleiding. Sinds januari 2006 is het mogelijk om een leerlinggebonden budget in te zetten in het middelbaar beroepsonderwijs (rugzakje). De regeling komt voor een groot deel overeen met die van het basis- en voortgezet onderwijs. Vooral nog is het echter geen wettelijke regeling, maar een ministeriële (subsidie)regeling. De deelnemer vraagt indicatie aan bij het CVI (een al bestaande indicatie in het voortgezet onderwijs kan de leerling meenemen totdat de vastgestelde termijn is afgelopen). Voordat dit gebeurt, moet de school een samenwerkingsovereenkomst aangaan met een regionaal expertisecentrum of de vso-school waar de leerling vandaan komt. Na toewijzing van het budget stelt de school een handelingsplan op waarin de doelen en maatregelen van de school staan, een begroting van de kosten en een weergave van de behoefte aan ambulante begeleiding vanuit het regionale expertisecentrum. De hoogte van het rugzakje is vergelijkbaar met de hoogte in het voortgezet onderwijs en bestaat uit een gedeelte voor de school en een gedeelte voor het regionale expertisecentrum.

B2.8 Financieringssystematiek

Drie varianten

Voor een deel van de zorgleerlingen ontvangen scholen extra budget. Scholen ontvangen een vergoeding per leerling (inputfinanciering). De huidige systematiek kent drie varianten (historisch zo gegroeid), mede afhankelijk van de plek waar het onderwijs wordt gevolgd:

- op een reguliere of speciale basisschool;
- in het voortgezet onderwijs, met gebruik van een speciale voorziening (leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs); en
- in het (voortgezet) speciaal onderwijs of op een reguliere basisschool, met een rugzakje.

Regulier en speciaal basisonderwijs: budgetfinanciering

De indicatiestelling voor zorgleerlingen op de reguliere en speciale basisscholen is in handen van de wsns-samenwerkingsverbanden. Daar geldt budgetfinanciering. Samenwerkingsverbanden krijgen een zorgbudget voor 5% van hun leerlingen. Voor leerlingen op het speciaal basisonderwijs geldt een bedrag van rond de 9.000 euro per jaar. Ter vergelijking: de gemiddelde kosten voor een niet-zorgleerling in het basisonderwijs zijn ongeveer 4.500 euro per jaar.

¹⁴ ACTB/Onderwijsconsulenten, 2006

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

Speciaal onderwijs en rugzakleerlingen: openeindefinanciering

Voor het speciaal onderwijs en rugzakleerlingen op de reguliere school loopt de indicering via de regionale expertisecentra en is er een openeinderegeling: hoe meer leerlingen met een indicatie, hoe meer financiering van het Rijk.

De directe kosten voor een leerling met een gediagnosticeerde handicap of stoornis bedragen ongeveer 18.000 per jaar.¹⁶

Speciale voorzieningen in het voortgezet onderwijs

De wettelijke basis van dit beleid wordt gevormd door de Regeling regionale verwijzingscommissies en zorgbudget voortgezet onderwijs 2002-2003. De school doet bij een regionaal verwijzingscommissie een aanvraag voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs, de regionale verwijzingscommissie beoordeelt deze. De school ontvangt extra gelden per leerling met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs. Praktijkonderwijs wordt gevolgd aan een separate school of een afdeling van een reguliere school voor voortgezet onderwijs.

Kosten gegroeid

De kosten voor onderwijs aan zorgleerlingen zijn in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dit komt door de groei van het aantal zorgleerlingen en de relatieve groei van de kosten per leerlingen. In 2002 waren de directe kosten van een zorgleerling gemiddeld 2,8 keer hoger dan die van een niet-zorgleerling, in 2007 waren ze gemiddeld 3,2 keer zo hoog. Deze stijging komt met name door de invoering van leerlinggebonden financiering: rugzakleerlingen (20.000 in 2007) zijn relatief duur. Daarnaast is ook het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs verder toegenomen.¹⁷

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

¹⁷ Kam, Koning, Minne & Mot (2009).

Bijlage 3

Voorbeelden van strategieën bij probleemgedrag voor leraren en schoolleiders

In deze bijlage staat een aantal strategieën om probleemgedrag tegen te gaan. Ze zijn bedoeld voor leraren en schoolleiders. De laatsten zijn natuurlijk verantwoordelijk voor het bestaan en voortbestaan van de nodige randvoorwaarden waarbinnen de leraren in en om de klas hun werk kunnen uitvoeren. Dit overzicht is gebaseerd op adviezen van verschillende experts op dit terrein, en hiermee (deels) gebaseerd op onderzoek.¹⁸ De raad heeft met deze bijlage niet de pretentie volledig te zijn, maar om concreet te maken welke mogelijkheden leraren en scholen hebben in het voorkomen van en omgaan met problematisch gedrag.

In onderstaande strategieën is een tweedeling aan te brengen. Enerzijds zijn er manieren om te werken aan een pedagogisch-didactisch klimaat dat bijdraagt aan een basissfeer van respect en tolerantie, waarin probleemgedrag minder voorkomt en waarin problemen ook sneller opgelost kunnen worden (stap 0). Anderzijds zijn er strategieën voor het omgaan met al bestaand (en soms escalerend) probleemgedrag (stap 1 tot en met 4). De strategieën zijn van toepassing op de meeste soorten probleemgedrag. In specifieke gevallen, zoals bij een depressieve stemming, concrete angsten, impulsiviteit en concentratieproblemen, kunnen aanvullende strategieën nodig zijn. Voor leerlingen met een gedragsprobleem in het autistisch spectrum zijn aparte strategieën genoemd, omdat deze leerlingen op een andere manier informatie verwerken en vaak minder sociaal inzicht hebben.

B3.1 **Stap 0. Een goede basis waar iedere leerling van profiteert**

De literatuur wijst op vijf basisstrategieën die samen de basis vormen voor het effectief toepassen van meer specifieke strategieën gericht op concrete situaties. Het gaat om: een veilige en prettige werksfeer creëren, structuur bieden, een positieve benadering, de leerling tot zelfreflectie en inzicht in eigen handelen aanzetten, en de professionele ontwikkeling van de leraar. Deze strategieën worden hieronder uitgewerkt. Ze hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Een veilige en prettige werksfeer van respect, rust en plezier is een noodzakelijke voorwaarde om een groep goed te laten functioneren. Om een dergelijke sfeer te bereiken is een positieve benadering van de leerlingen onontbeerlijk, evenals het stellen van grenzen en het bieden van structuur, hetgeen bijdraagt aan wederzijds respect. Het stimuleren van zelfreflectie, waarbij de leerling inziet wat er misgaat en zelf de verantwoordelijkheid neemt voor een oplossing, draagt ertoe bij dat de sfeer ook goed blijft. Dat gaat natuurlijk bij jonge kinderen anders (en minder ver) dan bij oudere kinderen. Tot slot dragen ook de motivatie van de leraar en het plezier dat hij of zij heeft in zijn werk, bij aan de goede basissfeer, en om dat te behouden zal de docent zich blijvend moeten ontwikkelen. Overigens gaat hier steeds aan vooraf dat de basis ligt in effectief en ordelijk onderwijs (zie dit advies).

De rol van de schoolleiding

1. Een duidelijke pedagogisch-didactische visie, tot stand gekomen via schoolbreed overleg.
2. Deskundigheidsbevordering van docenten en andere medewerkers:
 - door informele en formele uitwisseling van ervaringen van docenten mogelijk te maken; en
 - door een ontwikkelplan te maken voor de medewerker.
3. Kerncijfers bijhouden over belangrijke zaken, zodat trends snel opvallen en er proactief gehandeld kan worden.
4. Selecteren van goede docenten en voeren van doordacht personeelsbeleid.

¹⁸ Den Brok, Hajer & Patist, 2007; GGD-Nijmegen (<http://www.ggd-nijmegen.nl/pool/1/documents/202.03%20Drukke%20kinderen.pdf>); Hijlkema & Hajer, 2005; Stichting Leerplanontwikkeling, 2007; Wolf & Beukering, 2009; Lieshout, 2009.

5. Regelmatig overleg met scholen in het samenwerkingsverband, jeugdhulpverleningsorganisaties, gemeente en andere relevante instanties.
6. Aanspreekbaar voor ouders en personeel, zodat de drempel om problemen te bespreken lager is.

De rol van de docent

1 Structuur bieden

- Grenzen stellen en consequent zijn.
 - bijvoorbeeld in overleg met leerlingen regels afspreken;
 - gewenst gedrag gericht oefenen met behulp van rollenspelen of visualisatie.
- Zorg voor duidelijke instructie en planning:
 - leer het kind in stapjes zelf plannen en ordenen; en
 - laat kinderen zelf opdracht herhalen.
- Zorg voor afwisseling in taken, maar biedt niet te veel prikkels aan.

2 Positieve benadering

- Een uitdagende leeromgeving bieden: taken geven die cognitief of sociaal uitdagend zijn, maar wel haalbaar, zodat ze leiden tot succeservaringen.
- Positief gedrag en pogingen daartoe aanmoedigen, concreet aangeven wat goed was.

3 Leerling tot zelfreflectie aanzetten

- Adequaat feedback geven waarbij voor de leerling duidelijk wordt wat het doel is, hoe het nu gaat en hoe de leerling verder naar het doel kan toewerken.
- Geven van ik-boodschappen, aangeven wat het gewenste gedrag is, eventueel onderhandelen over oplossingen.

4 Professionele ontwikkeling

- Een goed rolmodel zijn: respect tonen en fouten toegeven.
- Reflecteren op het eigen denken en handelen ten aanzien van het moeilijke gedrag van de leerling (of groep).
- Op de hoogte blijven van ontwikkelingen op het gebied van gedragsproblemen en de aanpak hiervan in de klas. Dit kan met behulp van boeken, artikelen, lezingen of interviews.
- Taken van docent, de school en jeugdhulpverlening kennen. Weten naar wie je toe moet gaan met een probleem(leerling).
- Regelmatig ervaringen uitwisselen met andere docenten en schoolleiding.

5 Veilige en prettige werksfeer bieden

- Een hechte, persoonlijke, professionele relatie met de leerling tot stand brengen: gezag hebben en uitstralen, interesse in belevingswereld en respect hebben en tonen, gevoelens herkennen en erkennen:
 - bijvoorbeeld door iedereen bij naam te noemen en welkom te heten;
 - zoekt verbaal en non-verbaal contact met elk kind, bijv. voor les begint; en
 - vertelt zelf af en toe iets persoonlijks.¹⁹
- Pesten niet tolereren en altijd aanpakken.
- Nabij zijn, zodat de leraar er snel bij is als het misgaat.
- Investeren in contacten met ouders, zo zijn problemen later makkelijker te bespreken.

¹⁹ Meer van dit soort tips om een goede sfeer in de klas te krijgen is te vinden op <http://www.duizendjaavordeklas.nl/praktijktips.aspx?praktijktipcategorieid=1>, en <http://portal.rdmc.ou.nl/competentie/index.jsp>

- Motorische activiteiten (beweging) inbouwen in de lessen.
- Heterogeen subgroepen van leerlingen laten samenwerken, zodat leerlingen kunnen profiteren van positieve rolmodellen van klasgenoten, zowel op cognitief als sociaal-emotioneel gebied.

B3.2 **Stap 1. Als er een enkele keer probleemgedrag wordt vertoond**

1 *Structuur bieden*

- Kind herinneren aan afgesproken regels, zonder star te zijn.
- Straffen in verhouding met en gekoppeld aan storend gedrag. Duidelijk moet zijn wat het ongewenste gedrag was en wat het gewenste gedrag zou zijn.
 - bijvoorbeeld schrijfstraffen of privileges wegnemen; en
 - time-out, zodat leerling kan kalmeren en situatie besproken kan worden.
- Bij een gedragscorrectie individueel met leerling praten, de groep niet laten 'meegenieten'.
- Minimaal interveniëren:
 - bijvoorbeeld gedrag even negeren, de leerling volgen en non-verbaal bijsturen.

2 *Positieve benadering*

- Keurt het gedrag af, maar niet de persoon.
- Blijft rustig en empathisch.
- Vermindert spanning met humor, een afleidende opmerking of een speciale taak.

3 *Leerling tot zelfreflectie aanzetten: inzicht in eigen handelen*

- Praat een conflict pas uit als de rust wedergekeerd is. Gaat zo snel mogelijk verder met de les.
- Laat het kind zelf de ontstane schade herstellen.

4 *Veiligheid bieden*

- Bij (faal)angst: voordoen, samen doen, alleen doen. Geleidelijke, herhaalde blootstelling bron van angst.
- Herstelt de relatie weer na een reprimande.

B3.3 **Stap 2. Als probleemgedrag hardnekkig blijkt (meerdere weken)**

1 *Structuur bieden*

- Is voorspelbaar en niet voor de gek te houden.

2 *Positieve benadering*

- Ziet moeilijk gedrag als onmacht in plaats van onwil; zoekt wel naar het achterliggende probleem. Ga ook na of het onderwijs voldoende is afgestemd op de leerling (inhoud en vorm).
- Gaat ervanuit dat leerling zelf de oplossing van het probleem weet: maakt de leerling eigenaar van het probleem.
- Blijft hoge, maar realistische verwachtingen houden van een kind. Verkeerde verwachtingen werken demotiverend.

- 3 *Leerling tot zelfreflectie aanzetten*
 - Oefent gewenst gedrag. Leert vaardigheden aan en biedt hulp zodat de leerling het eigen gedrag leert monitoren, evalueren en bekrachtigen (zelfmanagementstrategieën).
 - De leerling leren om mislukkingen of teleurstellingen niet als een catastrofe te zien, leren relativeren.
 - De leerling helpen om het probleemgedrag te herkennen, verantwoordelijkheid ervoor te nemen en zich te committeren aan een verbeterplan.
 - Bijvoorbeeld de stop-denk-doe-methode: situaties nabespreken aan de hand van de vraag: wat is het gevolg van je gedrag en wat had je anders kunnen doen.
- 4 *Professionele ontwikkeling van de leraar*
 - Advies en steun vragen aan collega-leraren, directie en interne deskundigen.
 - Problemen niet laten sudderen, maar direct bespreekbaar maken met leerling en ouders.
- 5 *Veilige en prettige werksfeer creëren*
 - Ervoor zorgen dat de rest van de groep niet lijdt onder het probleemgedrag.
 - Veranderen van de sociale omgeving van de leerling
 - Bijvoorbeeld de (sub)groepssamenstelling wijzigen of leerling een andere plaats geven.

B3.4 **Stap 3. Als probleemgedrag niet ophoudt (meerdere maanden)**

- 1 *Structuur bieden*
 - Gedragscontracten op individueel en/of groepsniveau, waarin het gewenste gedrag, wederzijdse afspraken en beloningssysteem zijn vastgelegd.
- 2 *Positieve benadering*
 - Met de leerling en de ouders de positieve kanten en problemen van de leerling op school en thuis bespreken en deze informatie benutten bij de aanpak. Doelen, onderwijsbehoeften en oplossingen formuleren (als jij ... wilt bereiken, dan moet leraar..., ouders... en jij...).
- 3 *Leerling tot zelfreflectie aanzetten*
 - Alternatieve cognities aanleren (indien te ingewikkeld: taak van professioneel hulpverlener).
 - Bijvoorbeeld voor- en nadelen van positief en negatief gedrag bespreken met de leerling om zo de houding of overtuiging van de leerling te veranderen
- 4 *Professionele ontwikkeling van de leraar*
 - Uitzoeken welke factoren (leerling, leraar, taak, groepsgenoten, thuis) het problematische en het positieve gedrag beïnvloeden, deze vertalen naar oplossingen en ernaar handelen.
 - Naast interne ook externe deskundigen inschakelen voor hulp (eventueel via intern begeleider/zorgadviesteam).

5 *Veilige en prettige sfeer creëren*

- De leerling laten ondersteunen door (een deel van)de groep of buddy's bij de aanpak van het probleem.

B3.5 **Stap 4. Als niets werkt of lijkt te werken ...**

- Gaat nogmaals na of het onderwijsaanbod beter kan worden afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerling (doelen, instructie, leertaken, opdrachten).
- Samen met de ouders en zorgadviesteam/intern begeleider/extern begeleider overleggen over een oplossing, eventueel indicatie aanvragen of in zeer ernstige situaties uit schoolplaatsing.
- Als er al hulpverlening is: houdt hulpverlener op de hoogte van ontwikkelingen van het kind op school.

B3.6 **Terzijde: tips bij leerlingen met 'autisme-achtige problematiek'**

- Geef opdrachten die maar op één manier uitgelegd kunnen worden, bij voorkeur geschreven of getekend.
- Zorg voor een vaste routine, vul ook de vrije momenten in. Leer het kind goed plannen, waardoor je een stuk onzekerheid en angst weg kunt nemen
- Eén-op-éénvormen van leren of in kleine groepen.
- Bij ruzie werkt straffen averechts, beter is uitleggen hoe een ander iets opvat, want het kind snapt emoties van anderen niet.
- Vermijd opwinding en bereid het kind voor op veranderingen en onvoorspelbare situaties.
- Laat het kind meedoen met groepsactiviteiten, maar zorg dat er een veilige plek is om zich terug te trekken.
- Ga mee bij overdreven interesse voor een onderwerp, maar niet te veel. Probeer aandacht geleidelijk te verplaatsen.