



**LITERATUURONDERZOEK
VEREVENING
VOOR DE
Expertmeeting ECPO
17-02-2010**

*Een eerste bouwsteen voor het
Advies over Verevening van de
ECPO*





Den Haag, februari 2006

Auteur: drs. C. Hover

Deze literatuurstudie is opgesteld door smets+ hover+ in opdracht van de Evaluatie en adviescommissie passend onderwijs (ECPO) te Den Haag.

smets+ hover+ *adviseurs voor professionele organisaties*

Bezuidenhoutseweg 415

2594 AS DEN HAAG

T: 070 3 450 520

E: bureau@smetshover.nl

W: www.smetshover.nl

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | INLEIDING | 5 |
| 2. | VRAAGSTELLING EXPERTMEETING | 5 |
| 3. | BEGRIPS- EN ANDERE AFBAKENINGEN..... | 5 |
| 3.1 | VEREVENING | 5 |
| 3.2 | VEREVENING VAN WAT?..... | 6 |
| 3.3 | ZORGBEHOEFTE..... | 9 |
| 3.4 | VERDELINGSMODEL EN BEKOSTIGINGSMODEL | 9 |
| 3.5 | GEOGRAFISCHE EENHEID VAN BUDGETTERING | 10 |
| 3.6 | VOORWAARDEN WAARAAN EEN VERDELINGSSYSTEEM MOET VOLDOEN | 10 |
| 4. | VOOR- EN NADELEN VAN VEREVENING | 11 |
| 4.1 | VOORDELEN | 11 |
| 4.2 | NADELEN..... | 11 |
| 4.3 | VEREVENING IN RELATIE TOT BEOORDELINGSCRITERIA VERDEELMODELLEN..... | 12 |
| 4.4 | SAMENVATTEND..... | 13 |
| 5. | DE AANNAME VAN EVENREDIGE SPREIDING..... | 13 |
| 5.1 | INLEIDING..... | 13 |
| 5.2 | MOGELIJKE RELEVANTE VARIABELEN | 13 |
| 5.3 | WSNS | 15 |
| 5.4 | BUITENLANDSE ERVARINGEN | 16 |
| 5.5 | JEUGDZORG | 17 |
| 5.5.1 | <i>Verdeling jeugdzorggelden.....</i> | <i>17</i> |
| 5.5.2 | <i>Verevening bij verdeling extra middelen wegwerken wachtlijsten</i> | <i>18</i> |
| 5.5.3 | <i>Verdeelsleutel jeugdhulpverlening</i> | <i>18</i> |
| 5.5.4 | <i>Verdeelmodel Jeugdzorg</i> | <i>18</i> |
| 5.5.5 | <i>Samenvattend.....</i> | <i>19</i> |
| 5.6 | SPECIAAL ONDERWIJS (IN HET BIJZONDER CLUSTER 4) | 20 |
| 5.6.1 | <i>Groei van cluster 4</i> | <i>20</i> |
| 5.6.2 | <i>Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs.....</i> | <i>20</i> |
| 5.7 | SAMENVATTEND..... | 21 |
| 6. | BIJLAGEN..... | 22 |
| 6.1 | SPREIDING DEELNAMEPERCENTAGES IN DE REGIONALE NETWERKEN PASSEND ONDERWIJS | 22 |
| 6.2 | SPREIDING DEELNAMEPERCENTAGES (GECLUSTERDE) SAMENWERKINGSVERBANDEN | 24 |
| 6.3 | SPREIDING DEELNAMEPERCENTAGES REC'S | 24 |
| 6.4 | (ONTWIKKELING) AANTAL BESCHIKKINGEN PER REGIO 2008 | 25 |

1. INLEIDING

De Evaluatie en advies Commissie Passend Onderwijs (ECPO) bereidt, op verzoek van Staatssecretaris Dijkema, een advies voor over de verevening bij de invoering van budgetfinanciering in plaats van de huidige openeind financiering van de leerling gebonden financiering (de ‘rugzak’).

Met verevening wordt bedoeld dat het voor het speciaal onderwijs vastgestelde macro budget, op basis van het aantal leerlingen, over de verschillende samenwerkingsverband en wordt verdeeld. Daarbij geldt voor alle regio's hetzelfde criterium: het totaal aantal leerlingen (al of niet met beschikking) in het samenwerkingsverband. De verdeling is niet gebaseerd op het aantal leerlingen met een ernstige beperking of op basis van de historisch gegroeide spreiding van voorzieningen.

De ECPO wil voor dit advies graag gebruik maken van de in Nederland bestaande kennis en ervaring en organiseert daarom een expertmeeting. De centrale vraag voor de discussie is: “Hoe kunnen we de positieve aspecten van verevening behouden en de - onbedoelde - nadelen verminderen dan wel voorkomen?”

Ter voorbereiding en als input voor de discussie is onderstaande notitie opgesteld waarin op basis van literatuurstudie ervaringen met verevening zijn geïnventariseerd.

2. VRAAGSTELLING EXPERTMEETING

Deze expertmeeting staat in het teken van de volgende vragen:

- A. Wat zijn de voordelen en de nadelen/risico's van de beoogde verevening? Kan er sprake zijn van onbedoelde neveneffecten? Zo ja, welke? Zijn de nadelen van onbedoelde neveneffecten te voorkomen?
- B. Is het wenselijk om uitzonderingen te maken op de regel dat de bekostiging van het speciaal onderwijs in beginsel plaats vindt op basis van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband en niet op basis van de prevalentie van stoornissen, handicaps of sociaal-economische achterstanden? Zo ja, is het ook mogelijk?
- C. Wat zijn de pro's en de contra's van het werken met uitzonderingen? Kan het werken met uitzonderingen leiden tot onbedoelde neveneffecten? Zo ja, welke?
- D. Welke voorlopige conclusies (wel verevening of geen verevening, verevening zonder uitzonderingen of verevening met uitzonderingen of verevening met uitzonderingen in zeer uitzonderlijke omstandigheden) moeten aan de gevoerde discussie worden verbonden?

Voor de eerste drie vragen reikt de notitie achtergrondmateriaal aan. Alvorens aan de hand van de vragen tot een uitwerking te komen, eerst aandacht voor enkele begrippen.

3. BEGRIPS- EN ANDERE AFBAKENINGEN

3.1 Verevening

Met het oog op vraagstelling A) is een korte begripsbepaling van ‘verevening’ gewenst.

Het begrip verevening verwijst - in de context van bekostiging van zorgleerlingen - naar een situatie waarin een bestaande, ongelijke verdeling van middelen over samenwerkingsverbanden niet verklaard kan worden uit een vergelijkbaar ongelijke verdeling van zorgbehoefte over de samenwerkingsverbanden. Verevening corrigeert die ongelijke spreiding van middelen door de verdeling van middelen te baseren op het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband.



Verevening leidt vrijwel altijd tot herverdelingseffecten, waarbij sommige samenwerkingsverbanden voortaan meer en andere samenwerkingsverbanden voortaan minder middelen zullen ontvangen dan voorheen.¹

Een belangrijke aanname bij inzet van het instrument verevening is dus dat de ‘zorgbehoefte’ evenredig gespreid is *over* alle samenwerkingsverbanden; de spreiding *binnen* de samenwerkingsverbanden hoeft (en zal veelal) niet evenredig zijn.

3.2 Verevening van wat?

Passend onderwijs heeft betrekking op zogeheten zorgleerlingen. Er zijn nu twee vragen:

- Op welke delen van passend onderwijs c.q. op welke subpopulaties van zorgleerlingen heeft de verevening betrekking?
- Is er, naast Passend Onderwijs, nog andere onderwijs- dan wel overheidsbeleid dat zich richt op (een deel van) de populatie zorgleerlingen?

Tabel 1 laat zien waarop Passend Onderwijs betrekking heeft, om hoeveel leerlingen het gaat en welke bedragen gemiddeld per leerling beschikbaar zijn. De gearceerde rijen hebben betrekking op onderdelen waarvan de bekostiging verevend zal worden. Uit het overzicht blijkt dat bijna de helft (45%) van alle Passend Onderwijs middelen straks via verevening zullen worden toebedeeld.

Voor het succes van verevening is dan de vraag van belang of er vormen van strategisch gedrag of van afwenteling tussen het verevende en het niet-verevende deel van de middelen/voorzieningen mogelijk is. In de mate dat dat het geval is, is het uiteindelijke budgettaire effect van de verevening geringer dan beoogd.

¹ In de heroverwegingsbrief stelt de staatssecretaris het volgende: “De huidige middelen voor speciale zorg (rugzak en speciale scholen) zijn ongelijk gespreid over het land. Deze ongelijkheid kan niet verklaard worden op grond van verschillen in zorgbehoefte van de leerlingenpopulaties in de regio’s. Daarom wordt gekozen voor een verevening van middelen. Dit betekent dat een aantal regio’s meer middelen tot hun beschikking krijgt, maar ook dat een aantal regio’s het met minder middelen zal moeten doen. Deze regio’s zullen meer zorg in de reguliere scholen van de samenwerkingsverbanden moeten bieden. De omvang van de verevening zal gezien worden in samenhang met beschikbaarheid van andere middelen voor zorg en achterstandenbeleid. Alleen wanneer er inhoudelijk verklaarbare verschillen zijn per regio worden deze gecompenseerd. De verevening richt zich op de toekenning van de middelen aan de samenwerkingsverbanden. De verdeling van de middelen binnen de samenwerkingsverbanden naar de scholen vindt plaats op basis van het zorgprofiel van de scholen. Indien de omvang van de verevening daartoe aanleiding geeft, zal worden voorzien in een overgangsregeling.”

Tabel 1. Domein van passend onderwijs²

| Categorie | leerlingen *1000 | % | Zorgmiddelen € mln | Toelichting |
|---------------------------------|---------------------|-------|-----------------------|---|
| Basis onderwijs | 1553 | 100,0 | 31 | € 20 per leerling |
| Regulier | 1418 | 91,3 | | Regulier is totaal onder aftrek (V)SO-, SBaO- en Rugzakleerlingen |
| SBaO | 44 | 2,8 | 575 | N.B.: het betreft de middelen voor 5% van de leerlingen (meer dan enkel SBaO) |
| Rugzak | 25 | 1,6 | 228 | |
| Totaal | | | 834 | = €535 per leerling |
| Voortgezet onderwijs | 935 | 100,0 | 18 | € 20 per leerling |
| Regulier | 794 | 84,9 | 114 | Huiswerkbegeleiding, regionale zorgmiddelen, rebound, versterking zorg havo/vwo |
| LWOO/PRO | 126 | 13,5 | 475 | |
| Rugzak | 15 | 1,6 | 86 | |
| Totaal | | | 693 | = €740 per leerling |
| Speciaal onderwijs | 66 | 100,0 | 851 | (incl. € 20 per ll) |
| SO | 34,5 | 52,3 | | |
| VSO | 31,5 | 47,7 | | |
| Herstart/ Op de rails | | | 18 | |
| Totaal | | | 869 | = € 13.150 per leerling |
| Totaal generaal | 2554 | | 2396 | = € 940 per leerling |
| Waarvan te verevenen | | | 1070 | = 45% van Passend Onderwijs (in termen van geld) |

Verder is er nog sprake van een OCW-bekostiging die (in elk geval indirect) betrekking heeft op de zorgleerlingen van Passend Onderwijs. Het gaat om het ‘achterstandenbeleid’; daarvoor is jaarlijks een bedrag van ongeveer 487 miljoen euro beschikbaar.³ Daarvan gaat

- 312 miljoen euro direct naar de scholen via:
 - De gewichtenregeling (basisonderwijs)
 - De Regeling Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO (voortgezet onderwijs).
- 175 miljoen euro naar de gemeenten voor de voorschoolse educatie en schakelklassen.

Het is aannemelijk dat de doelgroepen van Passend Onderwijs en het achterstandenbeleid deels overlappen en dat de beleidstrajecten onderling interactie-effecten zullen laten zien. In zijn rapport over WSNS wees de Algemene Rekenkamer ook op de verwevenheid van dat beleid met “de beleidsmaatregelen in het kader van klassenverkleining (groeps grootte en kwaliteit), bestrijding van onderwijsachterstanden en terugdringing van het lerarentekort. In welke mate die geldstromen bijdragen aan de realisering van de WSNS-doelstelling is het ministerie niet bekend.”

² De financiële gegevens zijn ontleend aan de heroverwegingsbrief.

³ Bron: <http://www.minocw.nl/achterstanden/252/Over-achterstandenbeleid.html>.

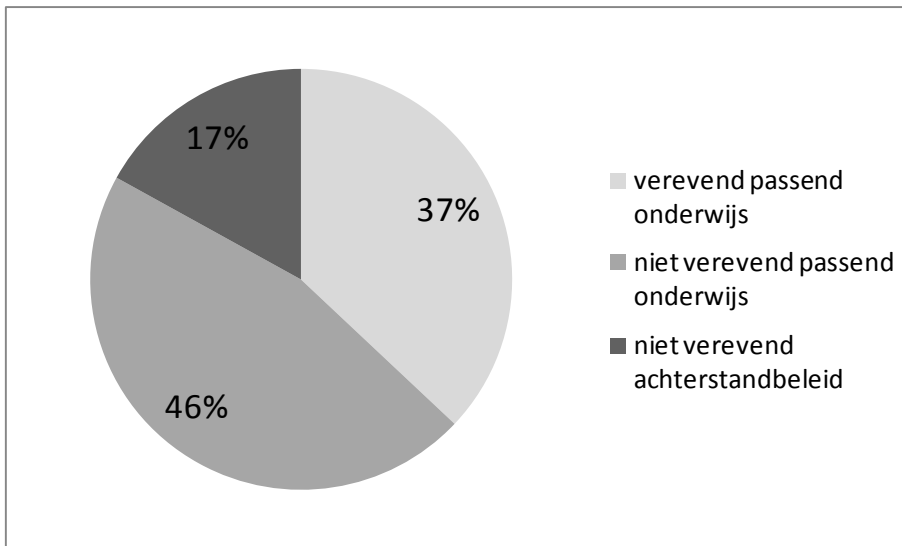


Weer Samen Naar School Zorgleerlingen in het basisonderwijs. Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 5)⁴ Ook andere onderzoek gaat daar op in.⁵

Met betrekking tot het thema verevening is relevant dat voor het onderwijsachterstandenbeleid de overheid (niet-verevend) bekostigt op basis van leerlingkenmerken.⁶

Figuur 1 laat welke deel van het totale budget voor Passend Onderwijs en voor het onderwijsachterstandenbeleid straks verevend zal zijn.

Figuur 1. Mate van verevening van budgetten voor passend onderwijs en onderwijsachterstandenbeleid.



Om helemaal volledig te zijn, kunnen hier ook de budgetten voor de jeugdzorg en een deel van de AWBZ (gehandicaptenzorg, PGB) bij betrokken worden. Uit die middelen vindt immers ook een inzet plaats ten behoeve van jeugdigen uit de doelgroep zorgleerlingen. Die exercitie wordt hier echter buiten beschouwing gelaten. Het accent ligt op het domein van OCW.

⁴ “De overlap tussen WSNS en het achterstandenbeleid is niet alleen zichtbaar op beleidsmatig niveau maar ook in de samenstelling van de onderzochte groep zorgleerlingen: voor 34 procent van hen ontvangen de scholen ook gewichtengelden (bij 24 procent ging het om factor 1,9; dat wil zeggen kinderen met allochtone ouders). De ontvangen gewichtengelden worden door de scholen steevast ingezet om het zorgaanbod mee te financieren.” (*Weer Samen Naar School Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 7).

⁵ Interessant zijn de bevindingen van Van Lomwel: “Het blijkt dat er een negatieve samenhang bestaat met de schoolscore: naarmate het aantal gewichtenleerlingen op een school toeneemt, neemt het aandeel rugzakleerlingen af. (...) Evenzo blijkt dat een groter aandeel gewichtenleerlingen ook leidt tot meer verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Kortom, het hebben van veel achterstandsleerlingen impliceert relatief weinig rugzakleerlingen en relatief veel verwijzingen.” (A.G.C. van Lomwel, *Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*, Tilburg: CentERdata, augustus 2006, p. 56/7).

⁶ Bij de *gewichtregeling PO* wordt het leerlinggewicht bepaald door het opleidingsniveau van de ouder(s); etniciteit is geen criterium meer. Voor kinderen met ouders met een lage of zeer lage opleiding, wordt aan scholen een extra gewicht gegeven van 0,3 of 1,2. Er is overigens een drempel waarboven pas tot extra bekostiging wordt overgegaan. Voor het *Leerplusarrangement VO* gaat het om het aantal leerlingen woonachtig in de armoedeprobleemcumulatiegebieden zoals het CBS die tweejaarlijks vaststelt. Er is overigens een drempel waarboven pas tot extra bekostiging wordt overgegaan. Voor de *Nieuwkomers VO* krijgt de school extra middelen voor elke leerling die korter dan twee jaar in Nederland is en die ‘vreemdeling’ is volgens de Vreemdelingenwet (dat wil zeggen: die niet beschikt over de Nederlandse nationaliteit).

3.3 Zorgbehoefte

De heroverwegingsbrief spreekt over de ‘zorgbehoefte’ van de leerlingpopulaties. Dat verwijst naar een ‘objectieve’ behoefte van leerlingen aan zorg, die onafhankelijk is van over samenwerkingsverbanden mogelijk onevenredig gespreide contextkenmerken (zoals schoolkenmerken, spreiding van voorzieningen, en – maar de brief definieert de term niet – mogelijk ook van systeemfactoren zoals opleidingsniveau, inkomen, opvoedvaardigheden van ouders/gezin). Het vaststellen van die objectieve behoefte is in de praktijk niet eenvoudig, omdat onderzoekers daarbij vaak toch terug moeten vallen op indirecte variabelen die mogelijk gevoelig zijn voor ongelijke spreiding over samenwerkingsverbanden.⁷

In de onderzoeken wordt onderscheid gemaakt tussen:⁸

- Zorgbehoefte zoals die ervaren wordt door de leerling of direct samenhangt met leerlingkenmerken. In het eerste geval worden dan bijvoorbeeld zelfrapportages gebruikt (zoals de YSR: *Youth Self Report*); in het tweede geval kan uitgegaan worden van criteria zoals geslacht, leeftijd, complicaties bij de geboorte, IQ.
- Zorgbehoefte zoals die gearticuleerd wordt door derden; het kan gaan om ouders, leerkrachten, verwijzers, indicatiestellers. In onderzoek worden daarvoor bijvoorbeeld instrumenten als de CBCL (*Child Behavior Checklist*) gebruikt, of wordt aangesloten bij registraties van signalering of aantallen indicaties.

Deze aanpak is in het kader van de vraagstelling kwetsbaar vanwege cirkelredeneringen (de objectieve zorgvraag operationaliseren door te kijken naar het aantal indicaties kan de vereveningkwestie natuurlijk niet oplossen), maar ook omdat het hier niet direct om de zorgbehoefte van de leerling gaat. Het kan soms meer de zorgbehoefte van de ouders, de handelingsverlegenheid van de leerkracht of de capaciteit van voorzieningen zijn, die hier een bepalende rol speelt.

3.4 Verdelingsmodel en bekostigingsmodel

Een verdeelmodel is niet hetzelfde als een bekostigingsmodel of financieringssysteem, al is er wel een zekere relatie. In het geval van passend onderwijs is het bekostigingsmodel budgettering; verevening is de manier waarop het totale budget verdeeld gaan worden (maar het budget zou ook verdeeld kunnen worden op basis van behoefte).

Een CPB-notitie⁹ maakt onderscheid in de volgende drie financieringssystemen:

- Budgettering.
- Vouchers (i.e. keuzevrijheid van de cliënt).
- Outputfinanciering.

Voor Passend Onderwijs is gekozen voor budgettering. Op de merites van budgetfinanciering gaat deze notitie *niet* in.

Verevening is een verdelingsmodel, gebaseerd op de aanname van een evenredige spreiding van die leerling- en/of contextkenmerken (ook wel risicofactoren) die (‘objectief’ gezien) samenhangen met het ontstaan, bevorderen of in stand houden van zorgvragen.

⁷ Het hanteren van bijvoorbeeld een variabele als ‘aantal leerlingen in jeugdzorg’ of ‘aantal voortijdig schoolverlaters’ is niet erg betrouwbaar (in het eerste geval vanwege de ongelijke spreiding van voorzieningen en verschillen in signalering en indicatiestelling over regio’s en in het tweede geval ook vanwege verschillen in registratie tussen regio’s).

⁸ In een onderzoek van het IOO (M.G. Lijesen, C. Sips en H. de Groot, *Naar behoefte verdeeld*, IOO, 1995) is bij beide benaderingen aangesloten. Gebruik gemaakt is van grootschalig scholierenonderzoek naar lichamelijke klachten, emotionele problemen gedragsproblemen en allerlei achtergrond variabelen, en bij de Nationale Steekproef waarbij op basis van CBCL en YSR gewerkt werd (en dus zowel zorgbehoefte van de leerling als vanuit ouders/leraren gemeten werd).

⁹ CPB, *Een nieuwe financieringssystematiek voor het Passend onderwijs: lessen uit de zorg en sociale zekerheid*. Januari 2007.



Er zijn ook verschillende verdelingsmodellen binnen een landelijk gebudgetteerd kader mogelijk:

- 1) Verdeling op basis van *leerlingaantallen*; dit impliceert verevening. Momenteel is dit al aan de orde binnen SBAO/WSNS.
- 2) Verdeling op basis van *zorgbehoefte*, met als varianten:¹⁰
 - a) Bepaling op basis van objectiverde kindkenmerken of zelfrapportage.
 - b) Bepaling op basis van signalering e.d. door derden.
Binnen REC, LGF, LWOO, PRO is verdeling op basis naar behoefte (met aspecten van beide varianten) het uitgangspunt, gekoppeld aan het principe van open-einde financiering.
Een verdeling op basis van ‘zorgbehoefte’ zal in beeld kunnen komen zodra de aannahme van een evenredige spreiding van zorgleerlingen over de samenwerkingsverbanden niet goed onderbouwd kan worden.
- 3) Verdeling op basis van *prestatie* (output). Hoe beter een samenwerkingsverband presteert, des te meer geld ontvangt deze.
Dit is bijvoorbeeld van toepassing op de bekostiging van het hoger onderwijs. Dit is een gebudgetteerd systeem, waarbij de verdeling plaats vindt op basis van het aantal studenten, rekening houdend met het rendement.
Een verdeling op basis van prestatie kan interessant zijn op het moment dat er zicht is op prestatie-indicatoren en op *evidence based practice* aan de hand waarvan daarop gunstig gescoord kan worden.

3.5 Geografische eenheid van budgettering

De verevende budgetten van passend onderwijs zullen worden toegewezen aan samenwerkingsverbanden. Eerder werd gemikt op een 80-tal ‘netwerken’ als geografische indeling. De heroverwegingsnotitie gaat niet meer uit van deze netwerken, maar van de bestaande samenwerkingsverbanden (ongeveer 240 in het PO en 80 in het VO) van zeer diverse omvang.¹¹

De (moeilijk te beantwoorden) vraag is of het schaalniveau van de samenwerkingsverbanden voldoende is om de wet van de grote getallen te laten werken (zodat verevening ook goed mogelijk is) en (al staat die vraag in de voorliggende notitie niet centraal) om de overgrote meerderheid van de zorgleerlingen adequaat te kunnen bedienen.

3.6 Voorwaarden waaraan een verdelingssysteem moet voldoen

Bij de beoordeling van verevening als verdeelmodel, kan ook gekeken worden naar algemene criteria waaraan een verdeelmodel bij voorkeur voldoet.

De volgende criteria kunnen worden onderscheiden:¹²

- 1) Meetbare parameters: zijn de parameters voor de verdeling eenduidig en objectief vaststelbaar?
- 2) Effectiviteit: draagt het verdeelmodel bij aan de realisatie van de doelstellingen van Passend Onderwijs? Bevordert/beloont het model gedrag van instellingen in lijn met de beleidsdoelstellingen van Passend Onderwijs. Vergroot het de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen?
- 3) Efficiency: komen de middelen zoveel mogelijk bij de leerlingen terecht? Is de beheerlast beperkt?
- 4) Legitimiteit: is er draagvlak bij politiek, tussenorganisaties en de maatschappij in het algemeen?
- 5) Transparantie: hoe helder en begrijpelijk is het model?

¹⁰ Bij budgettering betekent verdeling op basis van behoefte dat een samenwerkingsverband met meer behoefte relatief meer middelen krijgt, maar ook dat wanneer de totale behoefte toeneemt, het bedrag per zorgbehoevende leerling afneemt.

¹¹ In het PO loopt de omvang uiteen van 2000 – 15000 leerlingen (bron: Rekenkamer wsns, p. 13). De verbanden telden in 2002/03 gemiddeld bijna 30 scholen en 1,5 school voor SBaO.

¹² Ontleend aan het in voetnoot 8 genoemde IOO-onderzoek en aan *WSNS welbeschouwd*, p. 272.

- 6) Invoerbaarheid: kan het verdeelmodel technisch/organisatorisch gerealiseerd en ingevoerd worden (binnen de beoogde termijn, zonder al te lange overgangstermijnen).
- 7) Uitvoerbaarheid: is het verdeelmodel (eenmaal ontwikkeld) zonder al te veel beheerslast uitvoerbaar?
- 8) Ongevoeligheid voor strategisch gedrag: sluit het verdeelmodel uit dat de hoogte van het budget bepaald kan worden door strategisch gedrag van actoren dan wel dat problematiek kan worden afgewenteld?

4. VOOR- EN NADELEN VAN VEREVENING

4.1 Voordelen

Belangrijke voordelen van verevening zijn de volgende:

1. Verevening leidt tot een zeer eenvoudig verdeelmodel, waarbij middelen enkel op basis van leerlingaantallen verdeeld worden. Dit criterium is *in principe* eenvoudig objectief vaststelbaar.
2. Verevening sluit uit dat (actoren in) samenwerkingsverbanden de hoogte van het voor de regio beschikbare budget kunnen beïnvloeden. Het verhogen van het aantal indicaties, snellere signalering, het creëren van wachtlijsten leidt niet tot een hoger budget¹³
3. Verevening leidt er niet toe dat samenwerkingsverbanden die in kwalitatieve zin slecht presteren op het terrein van leerlingzorg, daarvoor beloond worden (vanwege – door ‘verwaarlozing’ – groeiende zorgvraag) en leidt er evenmin toe dat samenwerkingsverbanden die in kwalitatieve zin goed presteren daarvoor gestraft worden (gegeven een, bijvoorbeeld dank zij inzet op preventie, dalende zorgvraag).¹⁴
4. Verevening kan bevorderen dat de aandacht verschuift van de problemen van de leerlingen naar de benodigde hulp voor leerkrachten. Het systeem belooft namelijk niet diagnostiek van handicaps en de daarmee gepaard gaande kostbare besteding van tijd en geld.
5. Verevening maakt een einde aan historisch gegroeide (en vaak door ongelijke spreiding van voorzieningen over het land veroorzaakte) ‘rechten’ op relatief meer middelen.

4.2 Nadelen

Belangrijke nadelen van verevening zijn de volgende:

1. Verevening roept weerstand op in die samenwerkingsverbanden die door de verevening gekort gaan worden. Dat stelt hoge eisen aan de onderbouwing van de stelling dat de spreiding van de zorgbehoefte onafhankelijk is van regiokenmerken. De werkelijkheid laat immers een ander beeld zien en de notie dat ‘problemen’ van allerlei aard samenhangen met bijvoorbeeld (niet evenredig gespreide) sociaal economische posities is wijd verspreid en empirisch goed onderbouwd.
2. Verevening leidt altijd tot een herverdeling van middelen en creëert weerstand en problemen. Er ontstaan problemen in de bedrijfsvoering en in het personeelsbeleid (waarbij ontslagen aan de orde kunnen zijn, en op ‘branche’-niveau deskundigheid verloren kan gaan) en de continuïteit van de zorgverlening kan onder druk komen te staan. Er kan schrijnende casuïstiek (dreigen te) ontstaan met mogelijk gevolgen voor de politieke menings- en besluitvorming.
3. Verevening leidt er op zichzelf niet toe dat de kwaliteit van de zorg verbetert. Zeker als sprake is van een slecht of zwak presterend samenwerkingsverband dat nu onevenredig veel middelen ontvangt, kan de situatie op de middellange termijn (als de middelen afnemen) zelfs verslechteren.¹⁵

¹³ Dit vereist wel dat de overheid zich niet ontvankelijk betoont voor (media-aandacht voor) incidenten, wachtlijsten e.d. Aan die voorwaarde wordt lang niet altijd voldaan.

¹⁴ N.B.: de stelling is niet dat samenwerkingsverbanden die nu onevenredig veel middelen ontvangen ipso facto slecht presterende samenwerkingsverbanden zijn. Het gaat hier om een mechanisme dat kan optreden en dat in de huidige vorm van bekostiging en verdeling niet gecorrigeerd wordt.

¹⁵ Stel een regio krijgt nu onevenredig veel middelen omdat, wegens slechte basiszorg in het reguliere onderwijs, het aantal leerlingen in het (V)SO of met een rugzak onevenredig groot is. verevening leidt er



Evenmin leidt meer geld voor een goed presterend samenwerkingsverband vanzelf tot betere kwaliteit (er kan ook meer overhead ontstaan).

4. Verevening vereist dat de ‘wet van de grote getallen’ werkzaam is en impliceert dus relatief grote samenwerkingsverbanden. *Binnen* de samenwerkingsverbanden gaat de wet van de grote getallen echter niet zonder meer op. Het ligt immers voor de hand dat binnen een samenwerkingsverband de zorgbehoefte niet evenredig gespreid is. Dat impliceert dat het verdelingsmechanisme *binnen* samenwerkingsverband veelal niet op basis van verevening kan geschieden. Gegeven autonomie van samenwerkingsverbanden en grote verschillen in bestuursmacht van de verschillende actoren daarbinnen, staat niet vast dat er redelijke interne verdelingsmodellen ontstaan.

Of de figuur van de ‘zorgprofielen’ hier een waarborg biedt is niet goed te zeggen. Onder meer lijkt strategisch gedag van scholen met betrekking tot het eigen schoolprofiel niet eenvoudig uit te sluiten. Een en ander hangt ook af van de besluitvormingsstructuur binnen het samenwerkingsverband.

4.3 Verevening in relatie tot beoordelingscriteria verdeelmodellen

Tabel 2 beoordeelt verevening op basis van de in paragraaf 3.6 onderscheiden beoordelingscriteria voor verdelingsmodellen.

Tabel 2. Beoordeling verevening op de beoordelingscriteria voor verdeelmodellen

| Beoordelingscriterium | Uitwerking |
|----------------------------|--|
| Meetbare parameters | Het aantal kinderen/jeugdigen per geografische eenheid is eenvoudig en objectief vaststelbaar. Echter, toewijzing daarvan aan (scholen binnen) samenwerkingsverbanden is ingewikkeld. Er is namelijk, deels vanwege keuzevrijheid van ouders, deels vanwege ongelijke spreiding van de verschillende (speciale) voorzieningen, sprake van veel ‘grensverkeer’. Hoe kleiner de samenwerkingsverbanden en onevenrediger de spreiding van (speciale) voorzieningen, des te meer sprake zal zijn van grensoverschrijdend verkeer. |
| Effectiviteit | Effectiviteit wordt in elk geval in die zin bevorderd dat een goed presterend samenwerkingsverband niet gestraft wordt voor succes (en er dus een prikkel voor goed presteren is). Als slecht presteren samenhangt met een relatief groter aantal leerlingen in zorg (en het samenwerkingsverband dus gekort wordt) kan dat een prikkel zijn tot beter presteren (maar er kan ook verwaarlozing optreden). Als slecht presteren niet samenhangt met een groter aantal leerlingen in zorg, gaat van verevening geen positieve prikkel uit. |
| Efficiency | Het verdeelmodel <i>over</i> de samenwerkingsverbanden kent nauwelijks enige beheerslast (gesteld dat aan het eerstgenoemde criterium voldaan is) De beheerslast verschuift echter naar de samenwerkingsverbanden zelf omdat aannemelijk is dat de spreiding van de zorgbehoefte <i>binnen</i> het samenwerkingsverband, c.q. over de scholen binnen het samenwerkingsverband, <i>niet</i> evenredig is gespreid. |
| Legitimiteit | Het uitgangspunt van ‘verdelende rechtvaardigheid’ kan op legitimiteit rekenen mits de aanname van evenredige spreiding van zorgbehoefte over de samenwerkingsverbanden voldoende onderbouwd is. Ook dan is er nog relatief grote kwetsbaarheid voor incidenten, wachtlijsten e.d. zoals de Jeugdzorg telkens weer laat zien. |
| Transparantie | De verdeling <i>over</i> de samenwerkingsverbanden is volledig transparant; <i>binnen</i> de samenwerkingsverbanden niet zonder meer. Daar komt bij dat de uitwerkingen binnen de verschillende samenwerkings- |

dan misschien toe dat scholen minder leerlingen (kunnen) verwijzen, zonder dat meteen de kwaliteit van de basiszorg verbetert.

| | |
|---|---|
| | verbanden onderling (zeer) uiteen kunnen lopen. Dat kan weer legitimiteitsvragen oproepen. Immers ouders, zorgleerling, en scholen worden dan in verschillende samenwerkingsverbanden anders met rechten en aanspraken bedeed. |
| Invoerbaarheid | Het verdeelmodel <i>over de samenwerkingsverbanden</i> is in principe eenvoudig en snel in te voeren. Indien van omvangrijke herverdelingseffecten sprake is, zal een relatief lange overgangperiode nodig kunnen zijn. Gedurende die periode blijft strategisch gedrag van aanbieders mogelijk en kan de legitimiteit van het model telkens ter discussie gesteld worden. |
| Uitvoerbaarheid | Uitvoerbaarheid van verevening <i>over de samenwerkingsverbanden</i> is (afgezien van de herverdelingseffecten) eenvoudig; uitvoerbaarheid <i>binnen de samenwerkingsverbanden</i> is minder eenvoudig. Voor de verdeling over de samenwerkingsverbanden is het gewenst dat sprake is van grote samenwerkingsverbanden (omdat dan de wet van de grote getallen geldt); voor effectieve uitvoerbaarheid (die verder gaat dan enkel budgetverdeling, maar ook van betekenis is voor de doelstellingen van Passend Onderwijs) zijn kleine samenwerkingsverbanden mogelijk gunstiger |
| Ongevoeligheid voor strategisch gedrag | Het verdeelmodel is op regioniveau ongevoelig voor strategisch gedrag onder de voorwaarde dat de overheid zich geurende de invoerings- en overgangperiode niet gevoelig betoont voor incidenten, wachtlijsten e.d. Daarmee zijn <i>binnen</i> het regioniveau strategisch gedrag en afwenteling nog niet uitgesloten. Gedurende de invoerings/overgangperiode blijft strategisch gedrag op regioniveau nog wel mogelijk. |

4.4 Samenvattend

De voordelen van verevening liggen vooral op landelijk/politiek niveau. Daar kunnen beheerslast, transparantie en legitimiteit toenemen. In de combinatie van budgettering en verevening kan ook de problematiek van steeds weer uit hand lopende budgetten voor leerlingzorg worden ‘opgelost’.

Omdat echter binnen de samenwerkingsverbanden verdeling op basis van verevening veelal niet mogelijk is, reproduceren die vraagstukken zich daar weer. Wil het verder goed werken, dan heeft een samenwerkingsverband autonomie met betrekking tot de wijze waartop men dat doet, met als keerzijde dat uitwerkingen over samenwerkingsverbanden heen uiteen gaan lopen en rechtsgelijkheid kan worden aangetast.

Garanties voor een betere werking (effectieve en efficiënte leerlingzorg) zijn er op basis van enkel het instrument verevening niet – zeker zolang er nog sprake is van belendende (niet-verenende) percelen waarheen weglek mogelijk is.

5. DE AANNAME VAN EVENREDIGE SPREIDING

5.1 Inleiding

Het vereveningsmodel staat of valt met de aanname van evenredige spreiding van zorgbehoefte. Als dat niet het geval is en de spreiding van zorgbehoefte samenhangt met leerling-, gezins-, school-, buurt- en/of andere factoren die niet evenredig gespreid zijn over de samenwerkingsverbanden, dan vervalt (in die mate) de grond voor het vereveningsmodel en is er aanleiding om enige vorm van een behoeftemodel te overwegen.

5.2 Mogelijke relevante variabelen

Er is in verschillende contexten (WSNS, WMO, Jeugdzorg) onderzoek gedaan naar de mate waarin zorgbehoefte samenhangt met objectieveerbare kind/cliënt of omgevingskenmerken.



Daarbij is meestal ook onderzocht of de spreiding van die kenmerken al dan niet evenredig is over de desbetreffende regio's.

Tabel 3 gaat in op de belangrijkste, geobjectiveerde, variabelen die onderzocht zijn.¹⁶

Tabel 3. Relevante variabelen¹⁷

| Variabele | Bevindingen ¹⁸ | Evenredig gespreid? ¹⁹ |
|----------------------------|---|-----------------------------------|
| Geslacht kind | Jongens hebben grotere zorgbehoefte ²⁰ | + |
| Leeftijd | Hoe ouder de jeugdige, des te groter de zorgbehoefte ²¹ | + |
| Opleidingsniveau jeugdige | Hoe lager het opleidingsniveau jeugdige des te groter de zorgbehoefte ²² | - |
| Opleidingsniveau ouder(s) | Hoe lager het opleidingsniveau van de ouder(s) des te groter de zorgbehoefte | - |
| Inkomen ouder(s) | Hoe lager het inkomen van de ouder(s) des te groter de zorgbehoefte ²³ | - |
| Sociaaleconomische positie | Hoe lager de sociaaleconomische positie van de ouder(s) des te groter de zorgbehoefte ²⁴ | - |
| Werkloosheid ouder(s) | Bij werkloosheid ouder(s) is de kans op zorgbehoefte groter | - |
| Eenoudergezin | Eenoudergezin hangt samen met zorgbehoef- | - |

¹⁶ Er zijn veel meer variabelen onderzocht, maar die zijn niet altijd goed objectiveerbaar (omdat bijvoorbeeld van signaleringen e.d. wordt uitgegaan).

¹⁷ Het gaat om variabelen die in verschillende onderzoeken bestudeerd zijn; vandaar dat de lijst overlap laat zien.

¹⁸ Het accent ligt op bevindingen die relevant zijn in het kader van Passend Onderwijs.

¹⁹ Het antwoord op die vraag hangt uiteraard af met de omvang van de geografische eenheid: gemeente, provincie, WSNS-verband e.d.).

²⁰ "Jongens scoren significant hoger op de behoefte dan meisjes." (SCP, 2009, p. 93)

²¹ Er zijn twee 'breuken':

- Veel beperkingen/handicaps worden pas gesignaleerd bij de overgang naar de basisschool omdat het kind door die beperkingen niet aan de schoolse leervoorwaarden voldoet.
- Bij de overstap naar het voortgezet onderwijs (samenvallend met de puberteit) treedt meer zelfbewustzijn op t.o.v. de eigen beperking, handicap, leerachterstand e.d.

Verder geldt dat kinderen bij het ouder worden, groter en sterker worden en dus meer (over)last kunnen veroorzaken.

Overigens geldt ook dat bij jeugdigen na de puberteit (en als – voor jongens – voldaan wordt aan de drie voorwaarden van 'werk, wijf en woning') de zorgbehoefte kan afnemen.

²² Laagopgeleide kinderen "hebben een bijna drie keer hogere kans op een problematische opvoed- en opgroeisituatie dan kinderen die niet aan de onderkant van de opleidingsladder zijn gesitueerd." (SCP, 2009, p. 93)

²³ "Kinderen uit een gezin met een laag inkomen hebben een 80% hogere kans op behoefte dan kinderen uit een beter gesitueerd gezin." (SCP, 2009, p. 93)

"Hoe hoger het gemiddelde inkomen in een regio, hoe lager het deelnamepercentage aan cluster 4." (Lomwel, 2006, p. 44)

²⁴ "Zo is bekend dat er een samenhang is tussen de kans op verwijzing en het sociaal milieu. Vooral het voormalige onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (mlk) kende een duidelijke oververtegenwoordiging van (autochtone) leerlingen uit lagere sociale milieus, en sinds de mlk-scholen en de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom-scholen) zijn gefuseerd tot scholen voor speciaal basisonderwijs, geldt dit ook voor het speciaal basisonderwijs." (G. Ledoux, E. Smeets en I. v.d. Veen. *Verwijsgedrag van scholen met veel achterstandsleerlingen*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO. 2005, p. 3)

"Hoe meer probleemgebieden in de regio, hoe hoger de deelname aan cluster 4." (Lomwel, 2006, p. 44)

Maar ook een omgekeerd verband wordt vastgesteld: "hoe meer huishoudens in een regio onder het sociale minimum zitten, hoe lager het deelnamepercentage van de regio aan cluster 4" (Lomwel, 2006, p. 44)

| Variabele | Bevindingen ¹⁸ | Evenredig gespreid? ¹⁹ |
|---|--|-----------------------------------|
| | te kind ²⁵ | |
| Etniciteit | Zorgbehoefte allochtone jeugdigen is groter dan die van autochtonen jeugdigen. ²⁶ | - |
| Omgevingsadressendichtheid | Hoe 'dichter', des te groter de zorgbehoefte | - |
| Ouder(s) arbeidsongeschikte uitkeringsontvanger | Bij arbeidsongeschiktheid ouder(s) is de kans op zorgbehoefte groter ²⁷ | |

De variabele 'opleidingsniveau' ouders hangt sterk samen met inkomen, werk, omgevingsadressendichtheid en etniciteit.

Samenvattend lijken de meest relevante variabelen te zijn: geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, eenoudergezin, etniciteit. De spreiding van de eerste twee zal tamelijk evenredig zijn, maar voor de overige geldt dat niet zonder meer. Vanwege de samenhang tussen de laatste drie variabelen pleiten sommigen ervoor te volstaan met 'opleidingsniveau ouders.'

5.3 WSNS

In het SWNS-beleid is destijds ook gekozen voor bekostiging op basis van verevening. Daarbij zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd om na te gaan of verevening verantwoord zou zijn

In het evaluatieonderzoek WSNS²⁸ wordt, terugblikkend op de 'vereveningsdiscussie' het volgende gesteld: "Door het overtuigende materiaal van de Stuurgroep Evaluatie WSNS, waaruit bleek dat verschillen in deelname aan het speciaal onderwijs eigenlijk alleen verklaard konden worden door de aanwezigheid en nabijheid van speciale scholen, heeft dit discussiepunt weinig stof doen opwaaien en is besloten tot verevening van de middelen." (p. 80)

In genoemde studie wordt overigens erkend dat er een relatie is tussen 'onderwijsachterstand' (op basis sociaal-economische positie ouders) en, daarmee samenhangend, etniciteit en zorgbehoefte. Ook wordt erkend dat onderwijsachterstandsleerlingen ongelijk over het land verdeeld zijn en (dus) de WSNS-samenwerkingsverbanden onderling verschillende percentages achterstandsleerlingen kennen.

Vervolgens wordt aldus geredeneerd: "Omdat deze regionale variaties in zorgleerlingen ten gevolge van sociaal-economische factoren qua extra beleidsinspanning vallen onder het onderwijsachterstandenbeleid is wat betreft het WSNS-beleid gekozen voor een landelijke verevening." (p. 134)

De redenering bij WSNS was dus niet dat de zorgbehoefte gelijkelijk over de samenwerkingsverbanden gespreid was, maar dat zorgbehoefte als gevolg van sociaal-economische factoren niet als een WSNS-verantwoordelijkheid te beschouwen was maar als een verantwoordelijkheid voor het (destijds gemeentelijk) onderwijsachterstandbeleid.

²⁵ "Kinderen uit eenoudergezinnen hebben twee keer zoveel kans op behoefte aan jeugdzorg dan kinderen uit een tweeoudergezin." (SCP, 2009, p. 93)

²⁶ "Kinderen uit een gezin van niet-westerse herkomst ten slotte hebben een 60% hogere kans om behoeftig te worden dan kinderen uit een gezin van andere herkomst." (SCP, 2009, p. 93)

"Het blijkt dat hoe hoger het percentage allochtonen in de regio, hoe hoger het percentage deelname aan cluster 4" (Lomwel, 2006, p. 44)

Het verschil tussen leerlingen uit culturele minderheidsgroepen en autochtone leerlingen wordt per generatie kleiner. De tweede generatie allochtone leerlingen 'consumeert' minder speciale onderwijszorg dan de eerste en de derde generatie weer minder dan de tweede. Toch maakt deze derde generatie meer gebruik van speciale onderwijszorg dan de leerlingen van autochtone herkomst. Verder is sprake van (soms opmerkelijke) verschillen tussen de verschillende culturele achtergronden en tussen jongens en meisjes. Zie ook Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. & Hovius, M. *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS. 2009.

²⁷ "Hoe hoger het percentage uitkeringsgerechtigden in een regio, hoe hoger het deelnamepercentage." (Lomwel, 2006, p. 44)

²⁸ C.J.W. Meijer. (red.). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant. 2004.



De vraag is nu of deze aanname in het kader van Passend Onderwijs valide is.²⁹ Deels is er nog sprake van separaat achterstandbeleid (zie 3.2). Deels is sprake van buiten de budgettering en verevening te houden LWOO en PRO (waarvan de eerste *eventueel* als een achterstandsvoorziening gezien zou kunnen worden).

Anderzijds was het bij WSNS zo, dat de leerlingen met een handicap/beperking nog in aanmerking konden komen voor toelating tot het SO. De indruk is ook dat het succes van WSNS (in termen van het 'halen' van de normatieve percentages) deels is gerealiseerd door weglek naar het (V)SO.³⁰

Er was (en is nu nog) bij WSNS sprake van twee flankerende systemen die waarschijnlijk een deel van de druk opvangen.³¹

5.4 Buitenlandse ervaringen

In het kader van het WSNS-proces is expliciet gekeken naar buitenlandse ervaringen.³² In dit onderzoek is gekeken naar bekostigings- en verdeelmodellen in Engeland, Canada, Denemarken en Verenigde Staten.

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende (p. 92):

1. Er zijn geen bezwaren om het budget voor speciaal onderwijs van een 'lokale organisatie' (zoals een samenwerkingsverband) te baseren op het principe van strikte verevening, mits bij overige financiering rekening is gehouden met sociale deprivatie van een regio; zie ook de redering gegeven in paragraaf 5.3.
2. Een samenwerkingsverband kan integratie ondersteunen, indien deze
 - a. Bovenschools is georganiseerd.
 - b. Een eigen budget heeft.
 - c. De bevoegdheid heeft om over verdeling van budget te beslissen.
3. Bij voorkeur is sprake van een tweevoudige middelentoewijzing (*binnen* het samenwerkingsverband):
 - a. Een deel op basis van strikte verevening over alle scholen in het samenwerkingsverband (op basis van leerlingaantallen).
 - b. Een deel op basis van relatieve behoefte (waarbij de ene school dus relatief meer krijgt dan de andere). Die relatieve behoefte kan vastgesteld worden:
 - i. Op basis van geobjectiverde indicatoren, en/of;
 - ii. Op basis van deskundig oordeel.

Met betrekking tot de optimale schaalgrootte van samenwerkingsverbanden wordt het volgende gesteld (p. 100). Naarmate de zorgbehoefte kleiner/generieker is, is een kleine schaal mogelijk; indien de zorgbehoefte zwaarder/specialistischer is, is een grote schaal nodig.

²⁹ De bevindingen van Van Lomwel, aangehaald in voetnoot 5, geven geen grond voor de aanname dat het bestaan van achterstandsregelingen ertoe leidt dat de factor achterstand niet meer samenhangt met deelname aan het (V)SO.

³⁰ "De toename van het aantal cluster 4 leerlingen gaat samen met een afname van de SBO populatie. Echter of het hier om een causaal verband gaat en sprake is van communicerende vaten wordt in voorliggende onderzoeken niet geconcludeerd. Mogelijk neemt de duurdere tweedelijns voorziening (LGF) de taken van de eerstelijnsvoorzieningen (SBO/LWOO) over. Hoewel dit niet direct kan worden geconcludeerd op basis van de gegevens die er nu liggen, roept dit wel de vraag op of de eerste- en tweedelijns voorzieningen voldoende op elkaar zijn afgestemd." (Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer over 'Groeit van het (voortgezet) speciaal onderwijs', d.d. 28-8-09)

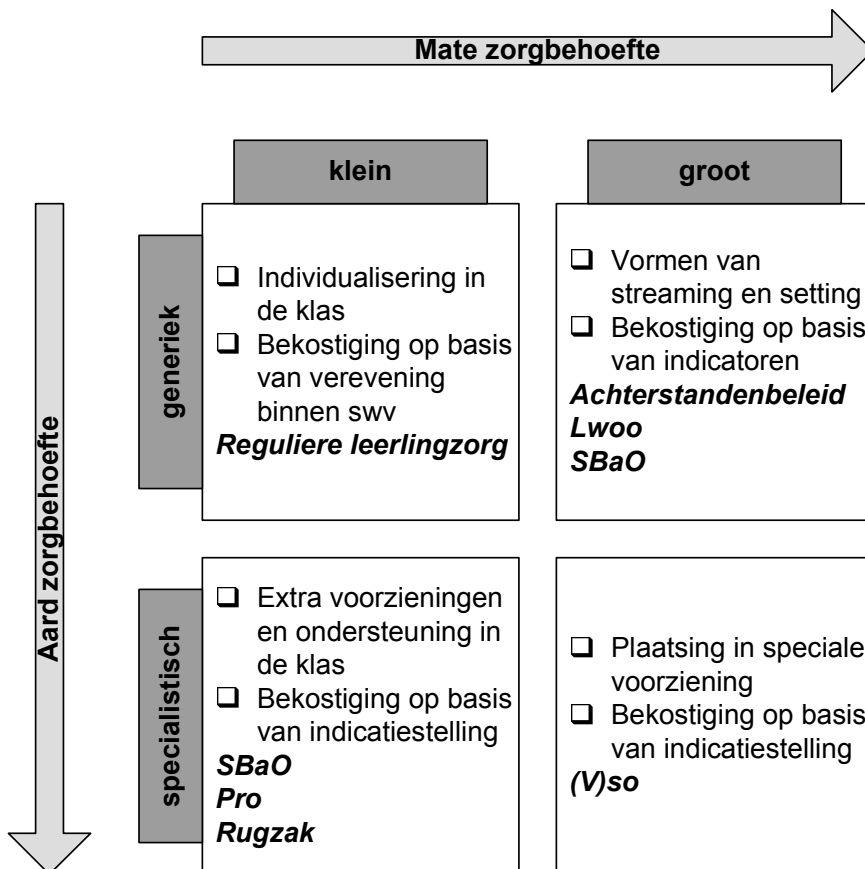
"Wanneer de ontwikkeling van het SBAO tussen 2003 en 2005 wordt afgezet tegen die van het SO is een negatieve samenhang te zien. Dat wil zeggen, in regio's waar het SO sterk gegroeid is, is het SBAO sterk afgenomen." (A.G.C. van Lomwel, *Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*, Tilburg: CentERdata, augustus 2006; het citaat heeft betrekking op cluster 4)

³¹ Zie voetnoot 4 voor overlap WSNS en achterstandenbeleid; verder is er overlap tussen WSNS en de rugzak en WSNS en plaatsing (V)SO. Naar het (V)SO is er deels weglek en anderzijds kunnen leerlingen op het sbao in aanmerking komen voor een rugzak.

³² Waslander, S en C.J.W. Meijer. *Middelen. Wat WSNS uit het buitenland kan leren over beleid, geld en verevenen*. De Lier: Academisch Boeken Centrum, 1996.

Figuur 2 geeft een mogelijke uitwerking in het verlengde van de bevindingen. In de praktijk is die ook zichtbaar. De kwadranten linksboven en rechtsonder zijn vrij evident. Bij de andere twee is discussie over toedeling mogelijk (m.b.t. de positie van SBaO en de bekostiging van LWOO).

Figuur 2. Mogelijke uitwerking *binnen* samenwerkingsverband



5.5 Jeugdzorg

5.5.1 Verdeling jeugdzorggelden

De huidige verdeling van de jeugdzorggelden naar regio's is enerzijds gebaseerd op een historische component met als uitgangspunt het aanwezige zorgaanbod (ongeveer 80%). Het andere deel (20%) wordt verdeeld aan de hand van een drietal kindfactoren: het aantal jeugdigen, het aantal jeugdige allochtonen en het aantal jeugdigen uit eenoudergezinnen.

In de Jeugdzorg is het beleid overigens gericht op financiering op basis van een heldere kostprijsdefinitie (P) maal het aantal cliënten in de jeugdzorg (Q): de p*q financiering. Daarbij wordt niet van budgettering en/of van verevening uitgegaan.



5.5.2 Verevening bij verdeling extra middelen wegwerken wachtlijsten³³

In 2004 stelde het Rijk voor heel Nederland in 2004 € 11,7 miljoen *extra* beschikbaar voor de jeugdzorg, oplopend tot € 39,4 miljoen in 2007, ter verdeling door provincies en grootstedelijke samenwerkingsverbanden.

Bij die gelegenheid is er voor gepleit om dit extra rijksgeld te benutten voor verevening. Dat is toen ook gebeurd; er waren provincies die al zoveel per jeugdige ontvingen dat zij niet meedeelden in de extra bijdrage.

N.B.: deze verevening heeft alleen betrekking op tijdelijke additionele middelen in het kader van de wachtlijsten

5.5.3 Verdeelsleutel jeugdhulpverlening

In 1995 is onderzoek gedaan naar een nieuwe verdeelsleutel voor de jeugdhulpverlening.³⁴

De opdracht was om onderzoek te doen naar een verdeelsleutel gebaseerd op 'geobjectiveerde regionale verschillen in behoefte'. Er zijn indicatoren ontwikkeld voor een indirecte behoeftebepaling. Als tweede stap zijn indicatoren voor indirecte behoefte aan de technische uitgangspunten voor een verdeelsleutel getoetst. Daarna zijn als derde stap met multivariate analyse varianten voor de gewichten voor de indirecte behoefte-indicatoren in de verdeelsleutel bepaald. De ontwikkelde verdeelsleutel bevat naast een vaste voet per jeugdige, die voor iedere regio gelijk is, acht indirecte behoefte-indicatoren.³⁵ Deze indicatoren bepalen (via de berekende gewichten) de budgettaire opslag die een provincie krijgt voor jeugdige inwoners die één of meer van deze achtergrondkenmerken hebben. Met de voorgestelde verdeelsleutel is het normatieve budget per jeugdige voor iedere provincie bepaald.

De herverdeeffecten blijken aanzienlijk te zijn en vooral samen te hangen met de historisch gegroeide spreiding van voorzieningen over Nederland. Het verdeelmodel is daarentegen gebaseerd op empirisch getoetste indicaties van het voorkomen van problemen bij jeugdigen en is daarmee onafhankelijk van het feitelijk aanbod van voorzieningen.

In 2003 heeft het IOO dit model geactualiseerd met het oog op verdeling van extra middelen voor de jeugdhulpverlening.³⁶ Geconstateerd wordt onder meer het volgende: "Qua demografische kenmerken zoals het percentage jongens en gemiddelde leeftijd verschillen de regio's niet veel van elkaar. Maar allochtonen en één-oudergezinnen komen vaker voor in de grootstedelijke regio's en minder in de noordelijke provincies. De grootstedelijke regio's hebben een bovengemiddelde probleemscore terwijl de noordelijke provincies over het algemeen een lagere probleemscore hebben." Verder wordt geconstateerd (vergelijk de vergelijkbare stelling van Van Lomwel in paragraaf 5.6) dat de regio-indeling op basis van provincies en grootstedelijke regio's vrij grof is en dat zich binnen deze regio's veel verschillen voordoen. De onderzoekers spreken een voorkeur uit voor alternatieve regio-indeling op basis van jeugdzorgregio's.

5.5.4 Verdeelmodel Jeugdzorg

In 2009 heeft het SCP een onderzoek gedaan naar ramings- en verdeelmodellen voor de jeugdzorg.³⁷ Het verdeelmodel geeft een indicatie van de verdeling van het aantal probleemjeugdigen over de vijftien jeugdzorgregio's (=de provincies en drie grootstedelijke regio's). Daarbij is

³³ Bron: 28 168. Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) C. Nader voorlopig verslag* van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20032004-28168-D.html?zoekcriteria=%3Fzkt%3DEenvoudig%26vrt%3D28168&resultIndex=4&sorttype=1&sortorder=4>>)

³⁴ Lijesen, M.G., C. Sips en H. de Groot (1995). *Naar behoefte verdeeld. Onderzoek naar een nieuwe verdeelsleutel voor de regionale jeugdhulpverlening*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (reeksnummer 74).

³⁵ In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van een grootschalig Scholierenonderzoek (waarin gekeken is naar lichamelijke klachten, emotionele problemen, gedragsproblemen en achtergrondvariabelen) en van een Nationale steekproef waarin op basis van YSR en CBCL de zorgbehoefte geïnventariseerd werd.

³⁶ *Actualisatie van de effecten van het verdeelmodel Jeugdhulpverlening*

³⁷ J. Stevens e.a. *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007*. Den Haag: SCP, 2009.

gekeken naar een cluster aan risicofactoren die de kans op opvoed- en opgroei problemen vergroten en de omvang van de groep jongeren met deze risicofactoren per jeugdzorgregio.

In het onderzoek is op basis van een landelijk representatief onderzoek de prevalentie van opvoed- en opgroei problemen in Nederlandse gezinnen nader onderzocht en is voor een cluster aan risicofactoren nagegaan in hoeverre zij deze problemen voorspellen. “Vijf risicofactoren bleken belangrijke voorspellers van een problematische jeugdsituatie te zijn: twee op kindniveau en drie op gezinsniveau.

- Op kindniveau blijken vooral jongens en kinderen in de lagere echelons van het onderwijs een grotere kans te hebben om opvoed- en opgroei problemen te ontwikkelen.
- Op gezinsniveau blijkt dat vooral kinderen uit eenoudergezinnen, uit gezinnen van niet-westerse herkomst en uit gezinnen met een laag inkomen een grotere kans hebben om zulke problemen te ontwikkelen.” (p. 11)

Op basis van deze uitkomsten zijn gewogen probleemscores per jeugdzorgregio berekend om een indicatie te krijgen van de omvang van de groep risicojeugdigen per regio. Daarbij is een drietal verdeelmodellen vergeleken.

- Het eerste model bevat geen risicofactoren en gaat uit van de (verevenings)aanname dat alle jeugdigen een vergelijkbare kans op opvoed- en opgroei problemen hebben.
- Een model met twee risicofactoren: een-oudergezin en allochtoon. Deze twee risicofactoren spelen een centrale rol in het huidige. Dit model (dat in het huidige financieringssysteem voor de provinciale jeugdzorg een grote rol speelt) gaat ervan uit dat een regio met naar verhouding veel eenoudergezinnen en veel allochtone kinderen een relatief hoger aantal risicojeugdigen heeft dan een vergelijkbare provincie met minder eenoudergezinnen en allochtone jeugdigen.
- Een nieuw SCP-model met de vijf risicokenmerken:
 - Een-ouder,
 - etniciteit,
 - sekse,
 - laag inkomen van de ouders
 - lage opleiding van het kind.

De onderzoekers concluderen dat het laatste model als beste gebruikt kan worden voor een nieuw verdeelmodel.³⁸

De risicofactoren van het SCP-model verklaren samen ruim 9% van de kans dat een jeugdige al dan niet een risicojeugdige is. In de verdere uitwerking is de afwijking van dit model met het model dat uitgaat van verevening gemiddeld 10% (uiteenlopende van +20 tot -9%). In de jeugdzorg (maar waarschijnlijk zou dat ook voor Passend Onderwijs gelden) zijn de herverdelingseffecten tussen regio's met gebruikmaking van deze criteria groter dan zij bij pure verevening zouden zijn.

5.5.5 Samenvattend

In alle studies naar verdelingsmodellen voor de jeugdzorg wordt uitgegaan van niet evenredig gespreide indicatoren. Er zijn geen voorstellen voor een zuivere verevening aangetroffen. Zoals uit de voorgaande paragraaf bleek, is het in alle modellen wel zo dat het aantal jeugdigen de belangrijkste factor in de berekening is.

³⁸ “Het grootste effect gaat uit van laagopgeleide kinderen. Deze hebben een bijna drie keer hogere kans op een problematische opvoed- en opgroeisituatie dan kinderen die niet aan de onderkant van de opleidingsladder zijn gesitueerd. Jongens scoren significant hoger op de behoefte dan meisjes. Kinderen uit eenoudergezinnen hebben twee keer zoveel kans op behoefte aan jeugdzorg dan kinderen uit een twee-oudergezin. Kinderen uit een gezin met een laag inkomen hebben een 80% hogere kans op behoefte dan kinderen uit een beter gesitueerd gezin. Kinderen uit een gezin van niet-westerse herkomst ten slotte hebben een 60% hogere kans om behoeftig te worden dan kinderen uit een gezin van andere herkomst.” (p. 93)



Voor passend onderwijs is dit een relevante bevinding omdat er overlap is tussen (in elk geval een belangrijke deel van) de doelgroepen van passend onderwijs en van de jeugdzorg.

5.6 Speciaal onderwijs (in het bijzonder cluster 4)

Er is onderzoek verricht naar de groei van het speciaal onderwijs en vooral cluster 4. De bevindingen daaruit worden hieronder besproken.

5.6.1 Groei van cluster 4³⁹

De LCTI constateert dat er grote verschillen zijn tussen de REC-regio's in termen van het aandeel van de basisgeneratie dat een cluster 4 indicatie heeft.⁴⁰

De LCTI memoreert in haar rapportage allerlei hypothesen zoals die leven binnen de REC's en concludeert uiteindelijk het volgende: "De verzamelde uitspraken bieden helaas weinig houvast voor de ontwikkeling van één of meer hypothesen betreffende de oorzaak van de geconstateerde verschillen. Slechts twee van de genoemde aspecten geven aanleiding tot nader onderzoek:

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

In de rapportage van de LCTI wordt met betrekking tot de verschillende hypothesen echter geen onderzoek aangehaald.

5.6.2 Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs⁴¹

Het onderzoek van Van Lomwel beziet de groei van cluster 2, 3 en 4.

In dit onderzoek is gekeken naar de samenhang met de volgende tijdvariërende kenmerken:

- Het percentage uitkeringsgerechtigden.
- Het percentage eenoudergezinnen.
- Het percentage allochtonen.
- Cijfers over jeugdcriminaliteit: het percentage jeugdigen dat is geplaatst in een opvanginrichting, het percentage jeugdigen dat is aangemeld voor in bewaringstelling en het aantal afdoeningen door het OM met minderjarigen.

"Uit de analyse blijkt dat er samenhang bestaat tussen het deelnamepercentage aan cluster 4 onderwijs in een regio en sociaal economische kenmerken van die regio. Ook vinden we aanwijzingen dat een groter aanbod per inwoner ook samengaat met hogere deelname.

Echter, de ontwikkeling over de tijd van deze regiokenmerken kan maar in zeer beperkte mate de waargenomen ontwikkeling van het deelnamepercentage in cluster 4 verklaren."⁴²

De onderzoeker vindt geen duidelijk verband met de vestigingsdichtheid.⁴³

Het aggregatieniveau van dit onderzoek en dat van de LCTI waren de REC-regio's (4 cluster 2; 16 cluster 3 en 14 cluster 4). Daarmee zijn de bevindingen over spreiding van regiokenmerken

³⁹ *De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*, Den Haag: LCTI, juli 2006; Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer over 'Groeï van het (voortgezet) speciaal onderwijs', d.d. 28-8-09.

⁴⁰ Dat percentage loopt voor de 4-12 jarigen uiteen van 0,48% tot 0,95% en voor de 13-18 jarigen van 0,40% tot 1,39%.

⁴¹ A.G.C. van Lomwel, *Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*, Tilburg: CentERdata, augustus 2006.

⁴² De onderzoeker geeft aan dat een analyse op een lager aggregatie niveau (op het niveau van gemeenten) beter was geweest. "Voordeel van een dergelijke aanpak is dat meer variatie tussen gebieden bewaard blijft. De regio's zijn nu zo groot dat de geconstrueerde regiokenmerken noodzakelijkerwijs grof zijn. Echter, noodzakelijke data voor zo'n analyse ontbreken."

⁴³ "In cluster 3 kennen de drie regio's met de hoogste vestigingsdichtheid een gemiddelde deelname aan AB en laten deze regio's een gemengd beeld zijn bij deelname aan het VSO. Bij het SO zien we wel dat deze drie regio's een relatief hoog deelnamepercentage hebben. Voor cluster 4 is het beeld vergelijkbaar."

niet representatief voor de samenwerkingsverbanden. Van Lomwel volgend zou de aanname kunnen zijn dat er op dat laatste niveau meer variatie (lees: onevenredige spreiding) is.

5.7 Samenvattend

De conclusie kan zijn dat er een samenhang is tussen bepaalde ‘regioekenmerken’ (opleidingsniveau en inkomen ouders, eenoudergezin, etniciteit, omgevingsadressendichtheid) en de ‘zorgbehoefte’ van leerlingen. Omdat de regioekenmerken niet evenredig gespreid zijn, is de zorgbehoefte dat evenmin.

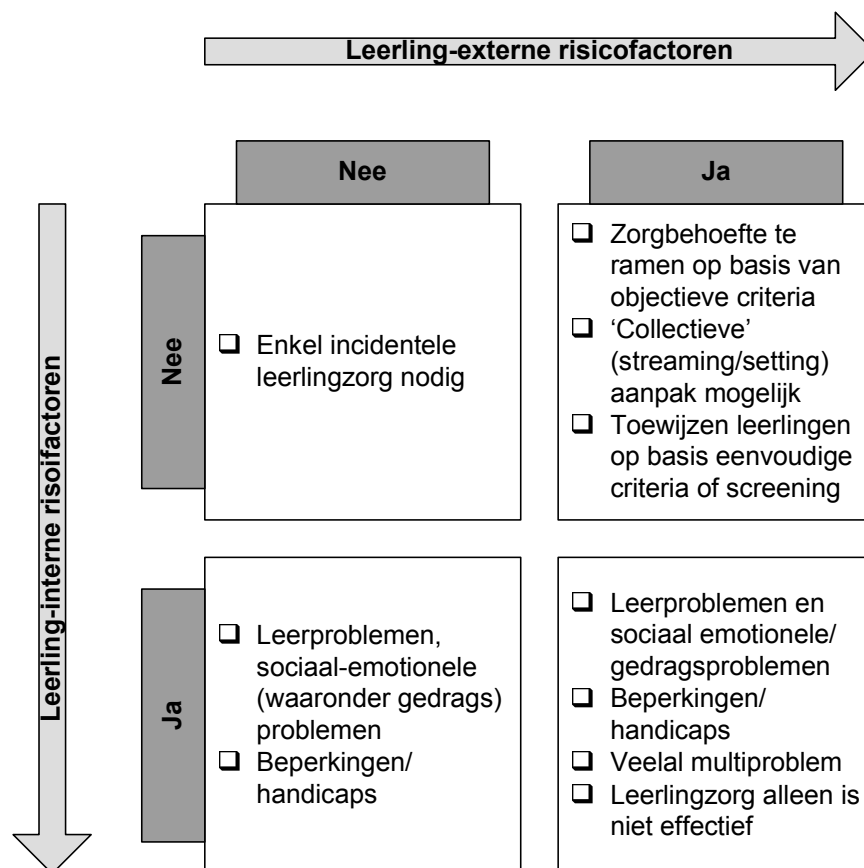
De vraag is nu hoe groot die samenhang is en hoeveel van de variatie er door verklaard wordt. Uit het onderzoek van Van Lomwel bleek dat er wel een dergelijke relatie is, maar dat de groei van de deelname aan het speciaal onderwijs er niet door verklaard wordt: de verdeling van de regioekenmerken is de afgelopen jaren min of meer constant gebleven terwijl het aantal leerlingen in het speciaal aanzienlijk gegroeid is.

Afhankelijk van de mate van verklaarde variatie kunnen aannames gedaan worden over het gewicht dat regioekenmerken eventueel bij de budgetverdeling zouden kunnen hebben.

Onderscheid is te maken tussen de verdeling *over* de samenwerkingsverbanden en *binnen* de samenwerkingsverbanden.

Figuur 3 probeert de verschillende variabelen in kaart brengen en maakt onderscheid tussen leerlinginterne factoren (geslacht, handicap, stoornis) en leerlingexterne factoren (opleidingsniveau en inkomen ouders, eenoudergezin, etniciteit, omgevingsadressendichtheid).

Figuur 3. Leerling-interne en –externe risicofactoren





Voor de linkerkwadranten kan de aanname van evenredige spreiding wellicht wel gedaan worden.⁴⁴ Voor de rechterkwadranten niet. Daarbij geldt nog voor het kwadrant rechtsonder dat leerlingzorg op zichzelf (zonder flankerende systeemaanpak) niet echt effectief kan zijn.⁴⁵ *Binnen* samenwerkingsverbanden (dat wil zeggen tussen de scholen in het verband) is de spreiding voor alle kwadranten niet evenredig.

Bij de verevening zouden uitzonderingen overwogen kunnen worden voor risicofactoren als opleidingsniveau ouders e.d. Dat kan door een opslagfactor, maar ook door – eventueel gekoppeld aan de zorgprofielen – een specifieke positionering van de (de voorzieningen in) het kwadrant rechtsboven.

6. BIJLAGEN

6.1 Spreiding deelnamepercentages in de regionale netwerken Passend Onderwijs

Er is een eerste berekening gemaakt van de deelnamepercentages binnen de regionale netwerken passend onderwijs.⁴⁶ Hoewel dit niet meer de regio-indeling is die de staatssecretaris aanhoudt, zijn de gegevens wel interessant in het kader van het vereveningsvraagstuk.

De gegevens zijn afkomstig van OCW, maar omdat de deelname aan het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs niet goed is toe te kennen aan de netwerken, gaat het slechts om een indicatief beeld.

Samenvattend zijn de bevindingen:

- In 33 netwerken scoort het VO boven het landelijk gemiddelde, in 25 RN het PO.
- In 13 (17%) netwerken scoren zowel PO als VO *boven* het landelijk gemiddelde: Midden Limburg Oost, Eindhoven/Kempen, Meierij, Nijmegen, Utrecht, Arnhem, Apeldoorn, Twente, Lelystad, Hardenberg, ZW en NW Friesland, Groningen stad.
- In 32 netwerken (41%) scoren zowel PO als VO *onder* het landelijk gemiddelde: Z Friesland, ZW Drenthe, Emmeloord e.o., Zutphen, O Achterhoek, Doetinchem, Gelderse Vallei, ZO Utrecht, Z Utrecht, Amsterdam, Amstel en Meerlanden, Gooi, Duin en Bollenstreek, Woerden/Montfoort, Rijnstreek, Midden Holland, Zuid Holland W, Westland, Delft, Rotterdam, Nieuwe Waterweg N, Voorne Putten Rozenburg, Alblasserwaard, Gorinchem/Leerdam, Goeree, Zeeland, Zeeuws Vlaanderen, Bergen op Zoom, Betuwe, Helmond, Weert, Geleen/Sittard.

De *landelijke* deelnamepercentages zijn als volgt

- Primair onderwijs
 - Bao ex rugzak 94% (betekent dat 6% van de leerlingen gebruik maakt van speciale voorzieningen).
 - Sbao ex rugzak 2,56%.
 - So en rugzak 3,44%.
- Voortgezet onderwijs:
 - VO ex rugzak 83,16% (betekent dat 16,84% van de leerlingen gebruik maakt van speciale voorzieningen).
 - LWOO ex rugzak 10,03%.
 - PrO ex rugzak 2,66%.

⁴⁴ Al is er zeker wel een relatie tussen de genoemde 'leerling-externe' factoren en de kans op beperkingen handicaps en stoornissen.

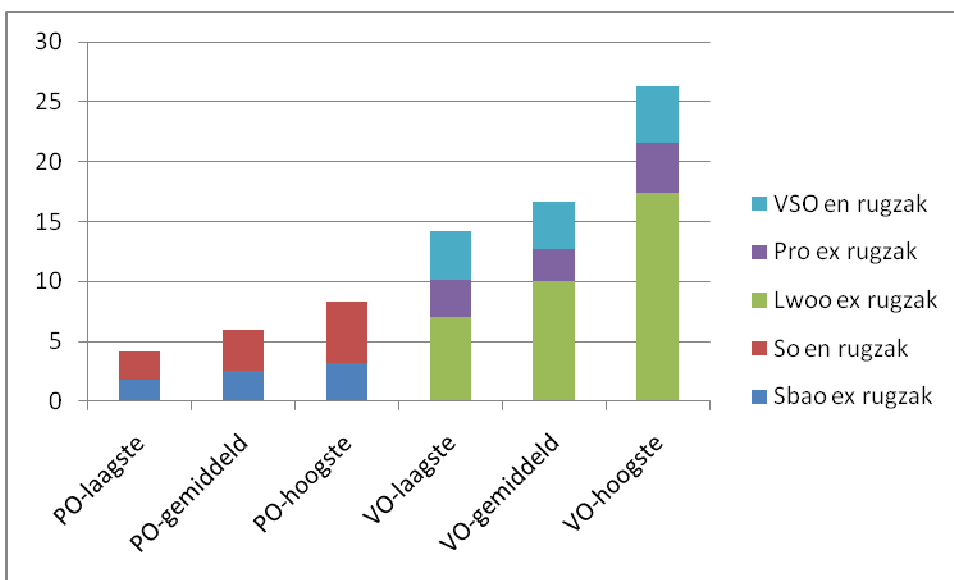
⁴⁵ Voor een budgetteringssysteem (n.b. dit staat los van verevening) is dit een ongunstig gegeven omdat daarbij eigenlijk als voorwaarde geldt dat de gebudgetteerde eenheid (het samenwerkingsverband) in principe in staat moet zijn de problematiek op te lossen.

⁴⁶ *Overzicht ontwikkelingen regionale netwerken Passend onderwijs*, juli 2009

- VSO en rugzak 3,94% (dit percentage is zonder de leerlingen in de Justitiële Jeugdinstellingen, anders was het 4.15%).

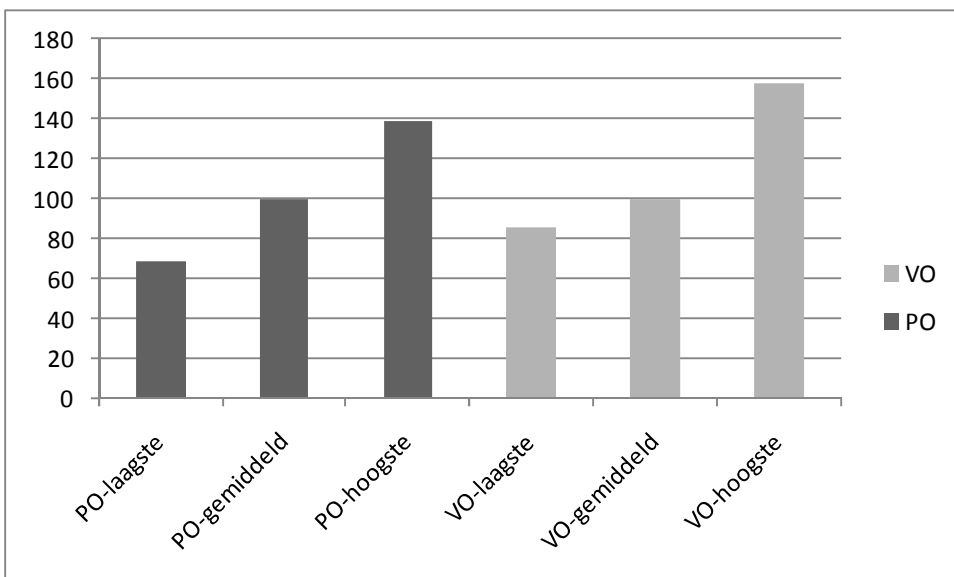
Figuur 4 geeft voor zowel PO als VO de laagste, gemiddelde en hoogste waarneming uit het genoemde overzicht. N.B.: het gaat hier om deelnamepercentages; een vertaling in geld zal een ander beeld laten zien vanwege de verschillen in ‘tarief’ per categorie. Verder past de kanttekening dat de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs niet goed is toe te kennen aan regionale netwerken; het gaat dus om een indicatief beeld.

Figuur 4. Spreiding percentages zorgleerlingen PO en VO op netwerkniveau



Figuur 5 geeft op gegevens uit de voorgaande figuur in relatieve zin weer (gemiddeld = 100). N.B.: het gaat ook hier om deelnamepercentages en niet om geld.

Figuur 5. Spreiding percentages zorgleerlingen PO en VO op netwerkniveau





6.2 Spreiding deelnamepercentages (geclusterde) samenwerkingsverbanden

Door BMC is in opdracht van WEC-raad en REC-beraad een ‘rekenmodule’ ontwikkeld om de financiële gevolgen van het beleid op het niveau van samenwerkingsverbanden te berekenen.⁴⁷ Voor een zestal SWV’en (deels bestaande uit – om onderzoekstechnische redenen – samengevoegde samenwerkingsverbanden) wordt nagegaan hoeveel meer/minder geld (dan in 2008) zij (in 2012) zullen ontvangen als het nieuwe beleid doorgang vindt. *N.B.: daarbij is geen rekening gehouden met het effect van een eventuele verevening.* Het onderzoek gaat wel kort op dit thema in (p. 17): “De verevening hebben we niet meegenomen in dit onderzoek omdat de kennis van de wijze waarop dit zou plaatsvinden bij ons ontbreekt. Wel is duidelijk dat er verschillen zijn in de percentages van leerlingen die een cluster-3-of-4-indicatie hebben. In de regio’s waar veel leerlingen een cluster-3-of-4-indicatie hebben is in dit onderzoek duidelijk geworden dat het erg bepalend is of er sprake is van een bepaalde groei in het beschikbare budget in 2009 ten opzichte van het budget van de Rijksbegroting 2008. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden waarbij dit het geval is niet alleen een lager budget zullen hebben vanwege de budgettering op het niveau van 2008, maar ook nog eens met de verevening in aanraking komen. Het percentage leerlingen met een cluster-3-of-4-indicatie in een samenwerkingsverband is verschillend. Zoals gezegd in dit onderzoek varieert dit van 3,07% tot 7,19%.”

Verder constateert het onderzoek (p. 17) “dat bij de aan dit onderzoek deelgenomen samenwerkingsverbanden de grote samenwerkingsverbanden in financieel opzicht gunstiger uitkomen dan de kleinere samenwerkingsverbanden. (...) Bij de samenstelling van het samenwerkingsverband zien we dat bij kleinere samenwerkingsverbanden waarbinnen weinig speciaal onderwijs aanwezig is het grensverkeer een rol speelt.”

6.3 Spreiding deelnamepercentages REC’s

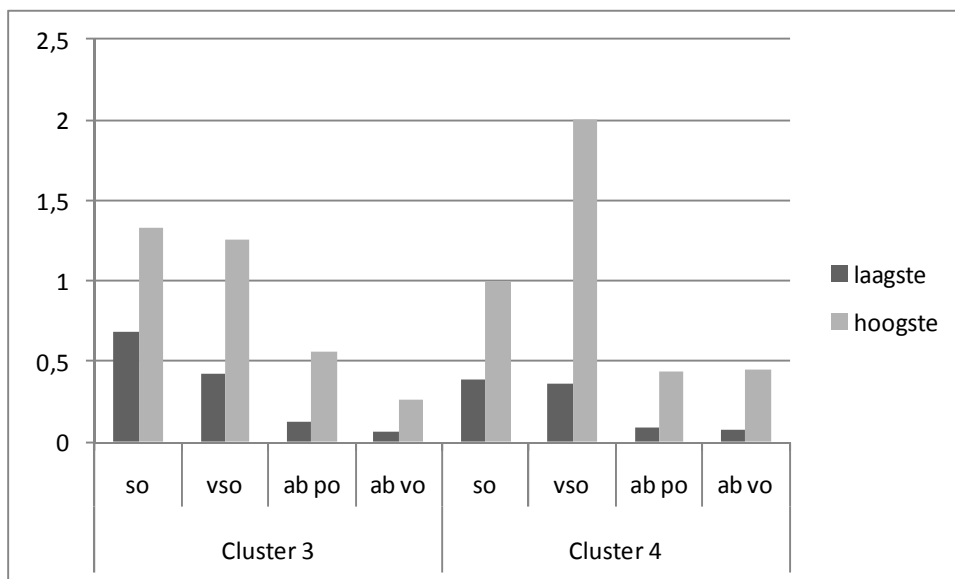
Figuur 6 laat de spreiding zien van de deelnamepercentages tussen de REC’s, zowel binnen cluster 3 als cluster 4.⁴⁸ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen deelnamepercentages aan:

- Plaatsing in het SO.
- Plaatsing in het VSO.
- Ambulante begeleiding in het basisonderwijs.
- Ambulante begeleiding in het voortgezet onderwijs.

⁴⁷ J.H. van Triest, Rekenmodule passend onderwijs. *Een onderzoek naar het financiële scenario op basis van de ‘Nieuwe koers passend onderwijs’*. BMC, januari 2010.

⁴⁸ A.G.C. van Lomwel, *Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*, Tilburg: CentERdata, augustus 2006

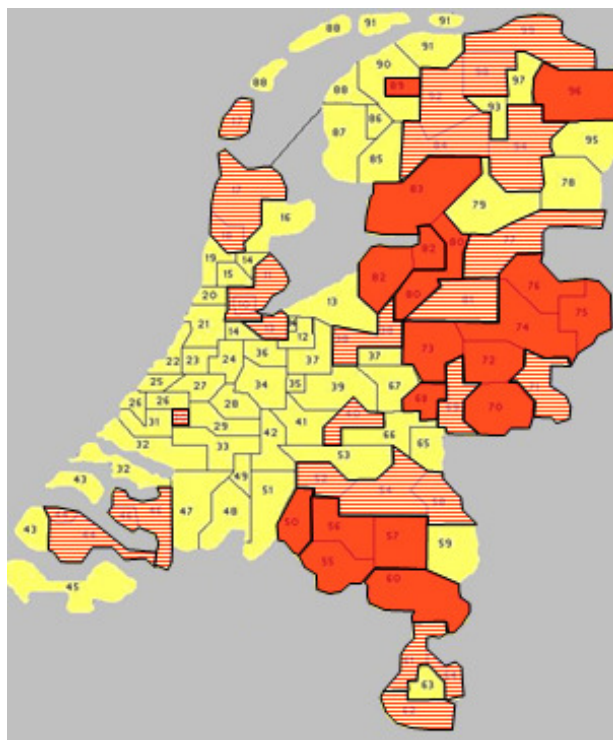
Figuur 6. Spreiding deelnamepercentages REC's cluster 3 en 4



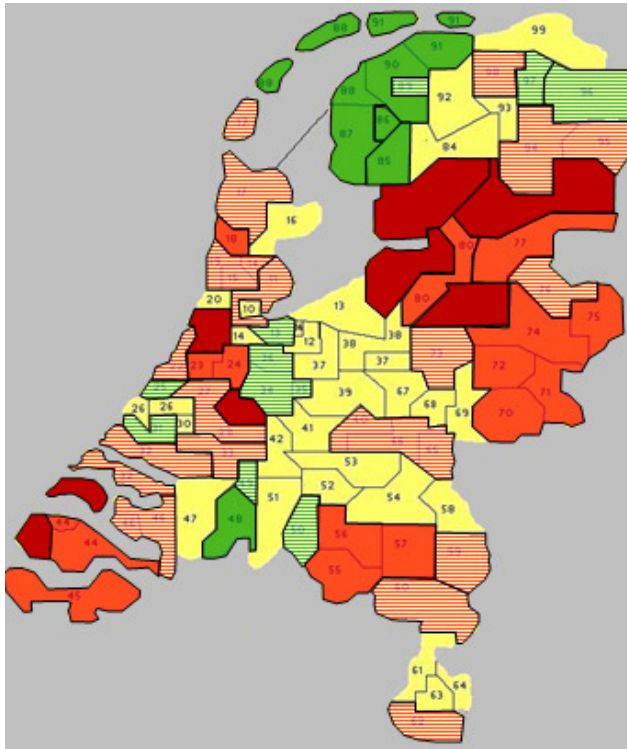
6.4 (Ontwikkeling) aantal beschikkingen per regio 2008

Onderstaande tekst is overgenomen uit een intern document van OCW voor de Regiegroep Passend onderwijs

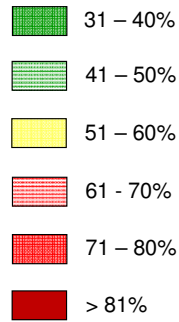
In de figuur is weergegeven in welke postcodegebieden (2-cijferig) het percentage jongeren met een geldige beschikking relatief hoog is. Licht rood staat hierbij voor meer indicaties dan het Nederlands gemiddelde, rood staat voor meer dan gemiddeld + 1 standaard deviatie.



+

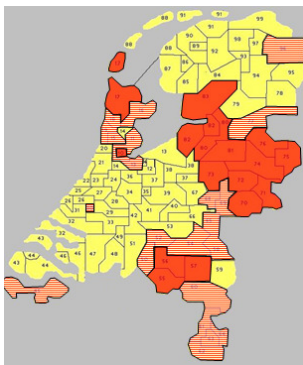


In alle postcodegebieden is het aantal geldige beschikkingen toegenomen ten opzichte van 2006. De toename is per regio echter sterk verschillend:

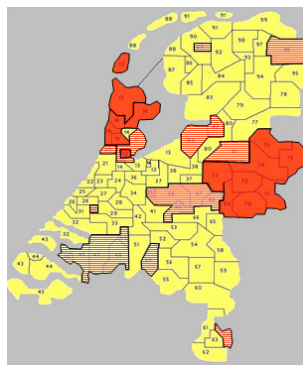


In de onderstaande figuren is weergegeven in welke postcodegebieden (2 cijferig) relatief veel jongeren in 2008/2009 een geldige beschikking hebben gekregen. In de eerste figuur zijn alle beschikkingen weergegeven, in de tweede en derde figuur is onderscheid gemaakt tussen cluster 3 en cluster 4, in de vierde figuur is autisme weergegeven. Licht rood staat hierbij voor meer indicaties dan het Nederlands gemiddelde, rood staat voor meer dan gemiddeld + 1 standaard deviatie.

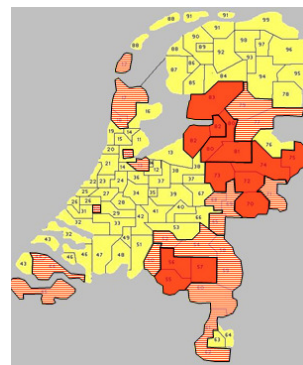
Alle clusters



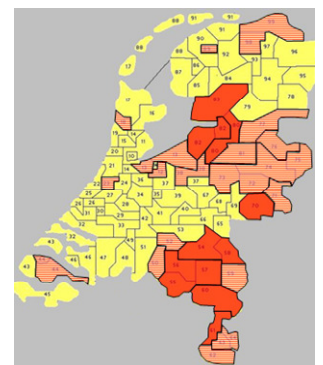
Cluster 3



Cluster 4



ASS



Ten opzichte van het jaar 2005/2006 is in sommige postcodegebieden een daling in het aantal afgegeven beschikkingen per jaar merkbaar, in andere postcodegebieden is juist een stijging te zien.

