

Vergaderjaar 1994–1995

21 860

Weer samen naar school

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 19 juni 1995

Tijdens het Algemeen Overleg dat ik op 23 februari 1995 met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heb gevoerd over o.a. Weer Samen Naar School heb ik aangekondigd dat ik met de Akkoordpartners Weer Samen Naar School overleg zou gaan voeren over een concreet pakket voorstellen waarmee het proces een extra stimulans gegeven kan worden. Ik heb toen de verwachting uitgesproken – en dit nog eens herhaald tijdens het overleg met de Kamer op 25 april jl. – dat ik dit overleg in juni zou kunnen afronden.

Op vrijdag 16 juni jl. ben ik met de Akkoordpartners tot overeenstemming gekomen over een samenhangend pakket van maatregelen waarmee het WSNS-proces een nieuwe impuls kan krijgen. Deze maatregelen staan beschreven in de notitie «WSNS: de volgende fase», die ik u hierbij toestuur.

Het betreft hier een akkoord waarover nog raadpleging van de achterban van de organisaties moet plaatsvinden. Afgesproken is dat de uitkomsten van de achterbanraadplegingen uiterlijk 1 oktober a.s. bekend zullen zijn.

Ik stel het op prijs spoedig met de Tweede Kamer over de resultaten van het overleg zoals die in de notitie zijn neergelegd te kunnen spreken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

WSNS: de volgende fase

Preambule

1. In de maanden april, mei en juni heeft de staatssecretaris van OCenW, mw. Netelenbos, overleg gevoerd met de akkoordpartners¹ die in 1991 het WSNS-akkoord gesloten hebben. Dit overleg is erop gericht geweest te komen tot een actualisering van het WSNS-akkoord. Deze notitie bevat de resultaten van dit overleg. In de notitie worden tegen de achtergrond van de doelstellingen van het WSNS-beleid en de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, de hoofdlijnen geschetst voor de inrichting van de volgende fase van WSNS, binnen de kaders van het bestaande WSNS-akkoord. De voorgestelde hoofdlijnen zullen door de vertegenwoordigers van de organisaties naar hun achterban verdedigd worden. Partijen zijn het erover eens dat langs deze hoofdlijnen nieuwe wet- en regelgeving in goed overleg tot stand gebracht zal moeten worden. Ter voorbereiding hiervan zal op een groot aantal punten door de Akkoordpartners eerst tot concrete uitwerkingen van de hoofdlijnen gekomen moeten worden. De notitie benoemt de uit te werken punten en geeft eerste aanzetten voor uitwerkingen op enkele punten. Op grond van het geheel van uitwerkingen zal opnieuw een afweging plaats dienen te vinden inzake de uitvoerbaarheid van de voorliggende voorstellen. Een dergelijke afweging geldt ook wanneer de in te zetten T&B-opbrengst onverhoopt lager uitkomt dan in deze notitie wordt aangenomen. Vanzelfsprekend is de uiteindelijke besluitvorming over de wetsvoorstellen ten volle voorbehouden aan de (mede)wetgever. Wel spreekt de staatssecretaris met het overnemen van de resultaten uit, dat zij deze inhoudelijk zal verdedigen.

2. Onderdeel van de hoofdlijnen is dat het overgrote deel van de T&B-opbrengst wordt ingezet ten behoeve van WSNS, als concretisering van de voorstellen van de staatssecretaris in de notitie «Een impuls voor het basisonderwijs» en de eerdere afspraken uit het T&B-akkoord over de besteding van de T&B-opbrengst.² Organisaties hebben geconstateerd dat het huidige middelenkader inclusief de daarin opgenomen zorgbudgetten voor het PO als een politieke realiteit moet worden beschouwd. Zij menen echter dat een structurele verhoging van dit middelenkader nagestreefd dient te worden, met het oog op de eisen die aan het onderwijs worden gesteld.

1. Afspraken op hoofdlijnen

1. Grondgedachte WSNS

1.1. De basisschool dient zoveel mogelijk alle leerlingen in het onderwijs de zorg te kunnen geven waaraan zij behoefte hebben, en kinderen moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld onderwijs te volgen in hun eigen woon- en leefomgeving. Kinderen hebben er recht op dat zij binnen de eigen basisschool extra hulp krijgen als dat nodig is en moeten daarvoor niet de school hoeven te verlaten. Weer Samen Naar School heeft als inzet om basisscholen in staat te stellen deze extra aandacht en zorg te geven aan leerlingen die problemen ervaren in het onderwijs. De afgelopen decennia is de zorg voor deze leerlingen in belangrijke mate buiten de basisschool komen te liggen in aparte scholen voor speciaal onderwijs. Er is een systeemscheiding ontstaan tussen regulier en speciaal onderwijs. Zowel vanuit onderwijskundig als maatschappelijk oogpunt is deze segregatie ongewenst. WSNS is gestart vanuit de noodzaak dat de systeemscheiding tussen basis- en speciaal onderwijs wat betreft het LOM, MLK en IOBK dient te worden doorbroken,

¹ Dit zijn de besturenorganisaties (VBKO, BPCO, VBS, VGS, LVGS) en de VNG, de personeelsorganisaties (ABOP, NGL, PCO en KOV), de ouderorganisaties (VOO, OPCO, NKO, LOBO) en de staatssecretaris.

² De voorgestelde inzet van de T&B-opbrengst binnen dit Akkoord is pas in een laat stadium van het overleg tot stand gekomen, zodat binnen de organisaties PCO en KOV hierover nog onvoldoende intern overleg heeft kunnen plaatsvinden. Tegen deze achtergrond geldt dat deze organisaties deze inzet open aan hun achterban zullen voorleggen, met behoud van de samenhang in het Akkoord.

en dat het basisonderwijs dient te worden toegerust met capaciteiten en faciliteiten die op dit moment in het speciale onderwijs zijn geïnvesteerd.

Deze grondgedachte is in 1991 breed onderschreven als basis voor de toekomstige ontwikkeling van het primair onderwijs.

De akkoordpartners staan nog steeds achter deze grondgedachte.

1.2. Het is goed de achtergrond van dit denken hier nog eens kort toe te lichten.

Een deel van de leerlingen heeft moeite om het onderwijs in de basisschool te volgen zonder dat hen extra zorg geboden wordt. De problemen beginnen meestal al in de onderbouw. Als goede hulp dan uitblijft, is de kans groot dat de situatie met de tijd verslechtert, totdat uiteindelijk verwijzing naar de speciale school de enige oplossing biedt. Voor de leerling en diens ouders is dit vaak een frustrerende ervaring: het kind moet eerst vastlopen in de basisschool om pas daarna onderwijs te krijgen dat aansluit op zijn behoeften. Voor ouders en leerling wordt de verwijzing naar de speciale school dan wel als een opluchting ervaren – het kind leeft op in een pedagogisch klimaat dat wel met de eigen mogelijkheden rekening houdt –, maar de prijs is hoog: behalve de ervaringen in de basisschool, kan de goede zorg alleen verkregen worden in een school buiten de vertrouwde woon- en leefomgeving van het kind. Plaatsing op de speciale school is vrijwel altijd permanent: slechts enkele leerlingen worden teruggeplaatst in de basisschool. Daarmee ontstaat een blijvende, sociale afstand tussen kind en woon- en leefomgeving. Ook voor de basisschool is het verwijzingsproces in de regel een teleurstellende ervaring: een basisschool die zijn wettelijke opdracht serieus neemt, ziet het immers als taak de leerlingen die worden toegelaten zo goed mogelijk op te vangen. Verwijzing confronteert de school met de grenzen van het eigen kunnen. Elke school en elke leraar zal liever zelf de zorg bieden waaraan een leerling behoefte heeft. Door tijdig – zoveel mogelijk al in de onderbouw – zorg op maat te bieden, zou in veel gevallen verwijzing voorkomen kunnen worden, en daarmee de pijnlijke ervaringen waarmee dit proces gepaard gaat.

1.3. De huidige tweedeling tussen enerzijds een basisschool en anderzijds een speciale school dient te worden opgeheven. In plaats daarvan zal al zoveel mogelijk binnen de basisschool zorg geboden moeten kunnen worden. Er zal een continuüm van zorgvoorzieningen moeten ontstaan: binnen de groep, binnen de basisschool, tussen basisscholen onderling, in samenwerking met de speciale school, in de speciale school. Daarmee kan voor elke leerling die zorg geboden worden die op een bepaald moment wenselijk is. De geboden zorg kan naar aard, duur en plaats variëren, waardoor ook meer leerlingen hiervan zullen profiteren.

De toerusting van de individuele leraar zal allereerst verbeterd moeten worden, zodat al binnen de groep extra zorg geboden kan worden. Te denken valt aan deskundigheidsbevordering, niet alleen via scholing, maar ook via vormen van collegiale consultatie en het werken met een interne begeleider binnen de basisschool, waardoor de bekwaamheid van de leraar om het onderwijs aan te passen aan de verschillen tussen de leerlingen wordt vergroot. In dit opzicht sluiten de doelstellingen van het beleid gericht op vitalisering van het leraarschap aan op de eisen die binnen het WSNS-beleid aan het leraarschap worden gesteld.

Het zal niet altijd lukken om binnen de eigen groep voldoende zorg te bieden, maar verwijzing naar de speciale school hoeft dan nog niet aan de orde te zijn. Buiten de groep, maar nog binnen de basisschool kunnen zorgvoorzieningen gerealiseerd worden. Door tijdelijke plaatsing in een aparte groep kan gericht intensievere aandacht gegeven worden. Er zijn ervaringen met plaatsing in een hulpklas gedurende enkele maanden of een heel schooljaar, waarna de leerling weer terugkeert in de eigen groep.

Er zijn ook positieve ervaringen met plaatsing gedurende een of meer dagdelen per week in een aparte leergroep. De invulling van deze leergroepen kan toegespitst worden op een bepaald vak bijv. lezen waarin leerlingen achterstanden hebben opgelopen. Ook is het mogelijk om leerlingen individueel buiten de groep op te vangen via vormen van remedial teaching e.d. Voor deze vormen van hulp geldt dat ze binnen de omvang van de gemiddelde basisschool niet gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden: daartoe is samenwerking van meer scholen in de regel nodig, zodat voldoende leerlingen en personele capaciteit bijeengebracht kunnen worden. Samenwerking tussen scholen biedt ook nog een andere mogelijkheid, bijv. om leerlingen over te plaatsen: als een leerling binnen een basisschool niet voldoende zorg geboden kan worden, dan is niet uitgesloten dat een andere basisschool daarin wel zou kunnen voorzien. Voorwaarde is dat scholen van elkaars mogelijkheden en moeilijkheden op de hoogte zijn. Soms helpt het al wanneer het kind een kans krijgt in een nieuwe omgeving. Scholen kunnen niet alleen van elkaar leren, maar elkaar ook helpen. Dat geldt zeker ook voor de samenwerking tussen basisscholen en de speciale scholen. Speciale scholen beschikken over deskundigheid en expertise die heel goed ten dienste gesteld kan worden aan basisscholen in de vorm van bijv. ambulante ondersteuning van zowel leraren als (groepen) leerlingen.

Veel leerlingen die nu verwezen moeten worden naar speciale scholen zouden via de genoemde vormen van extra zorg binnen de groep en binnen de basisscholen, gehandhaafd kunnen blijven. Daardoor zullen minder leerlingen naar de speciale scholen verwezen hoeven te worden. Belangrijk is ook dat leerlingen die nu niet verwezen worden, maar wel behoefte hebben aan extra zorg, voordeel hebben van de voorzieningen die binnen de groep en binnen de school tot stand komen.

Voor een beperkt aantal leerlingen zal deze extra zorg – naar verwachting – onvoldoende zijn zodat uiteindelijk plaatsing in een speciale school toch onvermijdelijk blijkt. De omvang van deze groep is niet bij voorbaat aan te geven, en hangt sterk af van de mate waarin het lukt om goed functionerende zorg binnen de basisscholen te realiseren. In de notitie Impuls voor het basisonderwijs heeft het Kabinet aangegeven dat in de toekomst nog zo'n 2% van de leerlingen in de speciale scholen geplaatst zou hoeven te worden.

1.4. In 1991 is het WSNS-akkoord tot stand gekomen. Hierin is een concept neergelegd om de bestaande systeemscheiding tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs voor zover het betreft LOM, MLK en IOBK te doorbreken, waardoor leerlingen die extra zorg nodig hebben die zoveel mogelijk in de basisschool kunnen krijgen. Uitgangspunt is dat de speciale zorg voor de leerlingen met onderwijsproblemen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere scholen moet worden gezien. In het WSNS-akkoord is deze verantwoordelijkheid organisatorisch vorm gegeven binnen samenwerkingsverbanden van een aantal basisscholen met een speciale school. Scholen van een samenwerkingsverband dragen gezamenlijk zorg voor de inrichting van een samenhangend geheel van voorzieningen zoveel mogelijk binnen de basisscholen. Voor de leerlingen die ook met deze voorzieningen onvoldoende geholpen kunnen worden, is er de mogelijkheid van opvang binnen de aparte, kleinere speciale school. De middelen die nu zijn geïnvesteerd in het speciaal onderwijs blijven behouden om de voorzieningen binnen de basisscholen tot stand te kunnen brengen. Naarmate meer leerlingen worden opgevangen binnen de basisscholen zal de werkgelegenheid van het personeel in de speciale scholen zich verplaatsen naar (nieuwe hulpvoorzieningen binnen) de basisscholen. WSNS is geen bezuinigingsoperatie. Integendeel. Om het proces op gang te brengen, zijn extra WSNS-faciliteiten aan de samenwerkende scholen toegekend.

In 1992 is een dekkend netwerk van samenwerkingsverbanden tot stand gekomen onder coördinatie van de besturenorganisaties. In 1993 is een Procesmanagement ingericht dat tot taak heeft de onderwijskundige inrichting van de samenwerkingsverbanden te ondersteunen. De voortgang van het hele proces is gevolgd binnen het kader van de evaluatie die onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep evaluatie WSNS wordt verricht. In 1994 is de WSNS-wet tot stand gebracht waardoor de samenwerkingsverbanden een wettelijke regeling hebben gekregen en de belemmeringen in de onderwijskundige ontwikkeling van de verbanden zoveel mogelijk worden weggenomen. Tevens voorziet deze wet in de inrichting van regionale verwijzingscommissies.

2. Tussenbalans

2.1. Na een aantal jaren is het mogelijk en nodig een tussenbalans op te maken over de voortgang en slaagkansen van de doelstellingen van WSNS. In essentie leiden de ervaringen van de afgelopen tijd tot de volgende twee conclusies:

a. het concept van de samenwerkende scholen die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de speciale zorg blijkt in de praktijk uitvoerbaar

b. maar, het is onder de huidige condities zeer twijfelachtig of het concept op brede schaal in het land zal kunnen slagen.

Beide conclusies behoeven enige toelichting.

2.2. Binnen een deel van de samenwerkingsverbanden is met voortvarendheid gewerkt aan de vormgeving van verbrede zorg zoveel mogelijk binnen de basisscholen. In de basisscholen zijn voorzieningen getroffen die de individuele leraar ondersteunen bij het geven van extra aandacht aan de leerlingen die daar binnen de groep om vragen. In de meeste basisscholen is de functie van interne begeleider gerealiseerd. Daarnaast zijn vormen van collegiale consultatie tot stand gekomen. Hierdoor krijgt de groepsleraar meer mogelijkheden aangereikt om zijn onderwijs op groepsniveau aan te passen met het oog op de verschillen tussen leerlingen. Basisscholen hebben intussen ook ervaring opgedaan met de inrichting van zorgvoorzieningen buiten de groep. In de eerste plaats zijn er vormen van remediale hulp voor individuele leerlingen ontwikkeld. In de tweede plaats zijn er ervaringen met de opzet van afzonderlijke groepeeringsvormen voor leerlingen die speciale aandacht nodig hebben in de vorm van hulpklassen, variabele leergroepen e.d. Deze kunnen zowel binnen afzonderlijke basisscholen als tussen meer basisscholen gevormd worden. Tot slot worden in verbanden ervaringen opgedaan met een andere functie en positie van de speciale school, waarbij deze daadwerkelijk functioneert als expertisecentrum binnen het verband. Onder auspiciën van het Procesmanagement is een grote hoeveelheid materialen beschikbaar gekomen waarin deze praktijkervaringen zijn neergelegd zodat deze voor andere scholen bruikbaar zijn. Ook via een uitgebreid aantal conferenties, cursussen en andere bijeenkomsten zijn de ervaringen overdraagbaar gemaakt.

2.3. In de praktijk blijken de scholen binnen een aantal samenwerkingsverbanden de geschetste mogelijkheden om voorzieningen te treffen echter onvoldoende te gebruiken. In deze verbanden blijft de WSNS-inzet vaak beperkt tot het verbruiken van de WSNS-faciliteiten zonder dat dit binnen de basisscholen tot wezenlijke aanpassingen van hun onderwijs leidt met het oog op de behoeften van leerlingen die problemen binnen het gegeven onderwijs ervaren. In de rapportages van de Stuurgroep evaluatie is gesignaleerd dat de huidige «incentive-structuur» scholen binnen samenwerkingsverbanden in de gelegenheid stelt om de bestaande systeemscheiding in essentie ongewijzigd te laten; ja zelfs een

beloning geeft op verwijzing van leerlingen naar de speciale school, in zoverre deze verwijzing volledig wordt bekostigd door de rijksoverheid. Omgekeerd ontvangen basisscholen binnen verbanden waar de leerlingen zoveel mogelijk binnen de basisschool worden opgevangen daarvoor geen directe beloning. (De regelingen voor de formatiegarantie en de ambulante begeleiding zijn – vanuit een oogpunt van financiële beheersbaarheid en moeilijke indicatiestelling – noodzakelijk indirect werkend en beperkt van omvang.) Op grond van deze analyse is de kans dat de doelstellingen van WSNS worden gerealiseerd bij ongewijzigd beleid zeer klein. De hernieuwde groei van de leerlingenaantallen in het LOM, MLK en IOBK vormt een duidelijke indicatie dat de gewenste omslag wat betreft de opvang van leerlingen in de basisscholen nog niet tot stand is gekomen. Vanuit de Stuurgroep wordt dan ook geadviseerd beleidsmaatregelen te treffen die leiden tot aanpassing van de bestaande incentive-structuur.

Er zijn ook nog andere factoren van invloed op de voortgang van WSNS. De CEB heeft in haar eindrapport geadviseerd om met name in de onderbouw te komen tot een formatieve versterking van de basisscholen. In de notitie «Een impuls voor het basisonderwijs» heeft het Kabinet in reactie op het CEB-rapport voorgesteld om het overgrote deel van de T&B-opbrengst aan te wenden voor extra formatie in de onderbouw om scholen nog meer mogelijkheden te bieden voor extra hulp aan leerlingen die speciale zorg behoeven.

Van belang voor de voortgang van WSNS is tenslotte ook de positie van de speciale scholen. Er is bij deze scholen veel onzekerheid ontstaan over het eigen toekomstperspectief. Niet alleen is er vrees over de eigen werkgelegenheid, maar ook is er soms twijfel of binnen de samenwerkingsverbanden op andere wijze de goede zorg kan worden geboden waardoor verwijzing niet meer nodig is. Voor het speciaal onderwijs is er behoefte aan een duidelijk toekomstperspectief.

Voor de Akkoordpartners is deze situatie reden geweest om zich nú te beraden over mogelijke maatregelen om het WSNS-proces alsnog in goede banen te leiden. Dit beraad heeft geleid tot de volgende afspraken op hoofdlijnen:

3. Afspraken over hoofdlijnen voor versterking van WSNS

De Akkoordpartners zijn het erover eens dat op korte termijn maatregelen dienen te worden genomen om WSNS een nieuwe impuls te geven uitgaande van de volgende hoofdlijnen.

3.1. De toerusting van de basisscholen wordt versterkt zodat zij in een positie gebracht worden om daadwerkelijk binnen het eigen onderwijs extra aandacht te geven aan leerlingen die dat nodig hebben. Daartoe zal:

- a. een deel van de middelen van het speciaal onderwijs over moeten gaan naar de basisscholen en
- b. het overgrote deel van de T&B-opbrengst binnen WSNS worden ingezet ter versterking van de toerusting van de basisscholen in het bijzonder in de onderbouw.

3.2. Er zal in de samenwerkingsverbanden behoefte blijven aan speciale scholen, zij het in de regel kleiner van omvang dan nu.

Voor de speciale scholen in de samenwerkingsverbanden blijft een rechtstreekse rijksbekostiging gehandhaafd, wettelijk geregeld.

3.3. De omvang van de bekostiging van basis- en speciale scholen, gegeven de budgettaire kaders wat betreft de zorgmiddelen dient nader te worden vastgesteld. De staatssecretaris is voornemens gefaseerd de omvang van de bekostiging van de speciale scholen vast te stellen

uitgaande van een vermindering van het aantal verwijzingen tot 2 procent, zoals in de Impuls-notitie is aangegeven. Het landelijke deelnamepercentage ligt nu op 3,8 hetgeen betekent dat de middelen die overeenkomen met 1,8% SO-deelname beschikbaar gesteld kunnen worden aan de basisscholen als extra zorgmiddelen naast de T&B-middelen.

3.4. Het aan de scholen toe te kennen zorgbudget is normatief: schoolbesturen zullen binnen samenwerkingsverbanden gezamenlijk over de inzet van het zorgbudget en de middelen die rechtstreeks naar de school voor speciaal onderwijs gaan, beslissen. De wijze van besluitvorming wordt vastgelegd in een reglement. Uitgangspunt is dat de middelen daar terecht komen waar de zorg daadwerkelijk wordt geboden. Op grond hiervan kan de feitelijke omvang van de speciale scholen afwijken van de genormeerde omvang. Voor zover meer leerlingen de speciale scholen bezoeken, zal de noodzakelijke extra bekostiging vanuit de basisscholen aan de speciale scholen toegekend moeten worden. Omgekeerd kan het aantal verwijzingen ook lager zijn, waardoor middelen danwel personeel van de speciale scholen elders ingezet kunnen worden binnen de scholen in het verband. Aldus ontstaat voor de basisscholen een werkelijke afweging over de inzet van de eigen zorgmiddelen, terwijl tegelijkertijd recht gedaan wordt aan het principe dat het geld het kind volgt.

3.5. Door de landelijke verschillen in de omvang van het speciaal onderwijs, is de hoeveelheid zorgmiddelen ongelijk verdeeld. Uit onderzoek is tot nu toe niet gebleken dat deze verschillen toegeschreven kunnen worden aan kenmerken of factoren op leerling, school of regionaal niveau. Daarmee ontbreken objectieve criteria om tot een regionaal gedifferentieerde verdeling van de zorgmiddelen te komen, en zal tot een landelijke verevening van de zorgmiddelen moeten worden gekomen, ervan uitgaande dat de uitkomsten van verder onderzoek geen ander beeld geven.

3.6. Als gevolg van de verevening en de verschuiving van middelen tussen speciale scholen en basisscholen treedt een verschuiving in de werkgelegenheid op waarvan de omvang overigens beperkt wordt door de gelijktijdige inzet van de T&B-middelen. Akkoordpartners zijn het erover eens dat deze verschuiving niet ten koste mag gaan van de werkgelegenheid van het zittende SO-personeel. Met inachtneming van een voldoende ruim overgangstraject waardoor er voldoende financiële mogelijkheden zijn om personeel op een andere school in te zetten en de aanwezigheid van bereidheid bij het personeel om ook een functie aan een andere school te aanvaarden, zal het mogelijk zijn dat de besturen binnen het samenwerkingsverband de werkgelegenheid van het zittend SO-personeel garanderen. In verband hiermee zal de inzet van de zorgmiddelen zodanig dienen te geschieden dat de werkgelegenheid voor het zittend SO-personeel wordt gegarandeerd. De wijze van uitwerking van deze garantie is onderwerp van nader overleg. Hierdoor zal het ontstaan van WBOO-aanspraken als gevolg van deze verschuiving in werkgelegenheid voorkomen kunnen worden. Als gevolg van mobiliteit van personeel is het mogelijk dat personeelsleden een functie aanvaarden waaraan een lagere salariering is verbonden. Voor dergelijke situaties zal een salarisgarantieregeling worden uitgewerkt. Aandachtspunt daarbij zijn de vooruitzichten die mensen nu hebben.

3.7. Tot slot zijn de akkoordpartners het erover eens dat voor een verantwoorde uitvoering van deze hoofdlijnen een versterking van het bestuurlijk vermogen binnen de samenwerkingsverbanden nodig is. Bestuurlijke schaalvergroting danwel bestuurlijke krachtenbundeling op een andere wijze kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

II. Agenda voor uitwerking hoofdlijnen

Tijdens het overleg is een begin gemaakt met de uitwerking van de geschetste hoofdlijnen wat betreft de bestuurlijke/organisatorische maatregelen en de financiële maatregelen. Deze uitwerking is nog niet voltooid. Op grond van de resultaten tot nu toe is de conclusie dat een uitvoerbare uitwerking op deze punten tot de mogelijkheden behoort. Een grondige uitvoerbaarheidstoetsing zal echter aan de definitieve besluitvorming over de te treffen maatregelen vooraf moeten gaan. Hierna worden de resultaten van de eerste uitwerkingen kort beschreven in de eerste plaats van de bestuurlijk/organisatorische maatregelen (par. 1), in de tweede plaats van de financiële maatregelen (par. 2). Daarmee is tevens een deel van de agenda voor de uitwerking van de hoofdlijnen voor de komende tijd aangegeven. Vervolgens zullen andere punten worden benoemd waarop een uitwerking plaats zal moeten vinden (par. 3).

1. Uitwerking bestuurlijk/organisatorische maatregelen

1.1. De kinderen die extra zorg nodig hebben, zijn gebaat bij de gezamenlijke aanpak. De bestuurlijke samenhang in de verbanden zal daartoe versterkt moeten worden. Naarmate de bestuurlijke verantwoordelijkheid meer binnen één hand is gebracht, zal het eenvoudiger zijn om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg gestalte te geven. Bestuurlijke schaalvergroting kan in dit verband het WSNS-proces helpen versterken. Wanneer er meerdere besturen binnen één verband participeren, dan zullen er afspraken gemaakt moeten worden die het mogelijk maken gezamenlijke besluitvorming tot stand te brengen. Samenwerkingsverbanden met meerdere besturen zullen hun eigen reglement moeten opstellen inzake de gezamenlijke besluitvorming. Bezien zal worden in hoeverre wettelijke criteria gesteld dienen te worden ten aanzien van de op te stellen reglementen en de regeling van geschillen daarin.

1.2. Door de scholen binnen het samenwerkingsverband zal een samenhangende, meerjarige zorgstructuur (continuüm van zorg) tot stand gebracht moeten worden. De invulling van de zorgstructuur zal per verband verschillend kunnen zijn. Hierbij zal planmatig te werk gegaan moeten worden, zodat de onderlinge samenhang in de voorzieningen op groepsniveau, op basisschoolniveau, op samenwerkingsverbandniveau en op het niveau van de speciale school naar aard en naar omvang tot zijn recht komt. Voor de meeste verbanden zal er sprake zijn van een nieuwe zorgstructuur die nog grotendeels opgebouwd zal moeten worden. Er zal dan ook een ontwikkelingstraject moeten worden vastgesteld, waarin ook rekening wordt gehouden met de noodzakelijke personele veranderingen.

1.3. Gegeven een bepaalde zorgstructuur zal regelmatig het plaatsen van de leerlingen binnen deze zorgstructuur door de scholen in het samenwerkingsverband moeten worden bepaald. Dit kan bijv. door een organisatorische voorziening te treffen in de vorm van een permanente commissie leerlingenzorg. Van belang is dat de procedures en de besluitvorming ten aanzien van de individuele leerlingen transparant is, niet alleen voor de scholen maar met name voor de leerling en diens ouders. (Zie ook de in punt 3.2 genoemde wettelijk geregelde klachtenregeling voor ouders.)

1.4. Het streven is dat ieder samenwerkingsverband de zorg biedt voor alle leerlingen in de basisscholen die binnen het verband deelnemen. Dit betekent dat ook de speciale scholen in principe de leerlingen ontvangen uit de basisscholen van het verband. In dit kader zal worden voorzien in

een regeling die de keuzevrijheid van ouders in denominatief opzicht respecteert.

2. Uitwerking financiële maatregelen

2.1. Ook in de sfeer van de bekostiging zal een aantal maatregelen moeten worden getroffen om het WSNS-traject te versterken. Daarbij gaat het er met name om de effecten van de huidige bekostigingssystematiek aan te passen. Er zal een bekostigingssystematiek voor in de plaats moeten treden, die ertoe leidt dat de middelen daar beschikbaar komen waar zij nodig zijn om de vereiste zorg te bieden. Waar binnen de samenwerkingsverbanden de besluitvorming plaatsvindt over de inrichting van de zorgvoorzieningen, zal daar ook de inzet van de middelen moeten worden bepaald. Dit betekent dat de scholen in ieder verband onderling gegeven een bepaalde hoeveelheid zorgmiddelen die genormeerd aan de scholen is toegekend zelf moeten kunnen bepalen waar en op welke manier deze middelen het beste kunnen worden ingezet.

2.2. Op dit moment is er aan personele zorgmiddelen beschikbaar het budget WSNS-faciliteiten, dat op gelijke wijze aan de scholen wordt toebedeeld (f 40 mln.) en het budget bestaande uit de middelen die zijn geïnvesteerd in het LOM, MLK en IOBK (f 290 mln.).¹ De verdeling van dit laatste budget over de scholen in de samenwerkingsverbanden is ongelijk. In de hiervoor geschetste hoofdlijnen is aangegeven dat er geen aanleiding is om de bestaande verschillen in zorgbudgetten van de scholen in de samenwerkingsverbanden te continueren zodat verevening van de zorgmiddelen onontkoombaar is. Tot slot is met de inzet van de T&B-opbrengst binnen het kader van WSNS een bedrag gemoeid van naar schatting tenminste f 90 mln.

Wordt dit bedrag toegevoegd aan de reeds beschikbare zorgmiddelen dan ontstaat een zorgbudget van f 420 mln.

2.3. De inzet van de totale zorgmiddelen van de scholen zal door de scholen binnen het samenwerkingsverband gezamenlijk moeten worden bepaald op grond van de gewenste zorgstructuur. Op dit punt hebben de scholen in ieder verband samen de vrijheid om zelf tot keuzes te komen.

Voor de rijksoverheid als bekostiger is het echter wel noodzakelijk om de beschikbare middelen genormeerd aan de scholen toe te kennen. Het huidige deelnamepercentage aan de speciale scholen voor LOM, MLK en IOBK ligt op gemiddeld 3,8. Een gefaseerde reductie van deze deelname tot gemiddeld 2% is als doelstelling in de Impulsnotitie opgenomen. (Daarmee is in sommige samenwerkingsverbanden een hogere deelname niet uitgesloten, maar scholen zullen daar binnen hun verband zelf voor moeten kiezen.) Uitgaande van een 2% genormeerde deelname aan de speciale school dient op termijn uit het zorgbudget een bedrag van ongeveer f 150 mln. te worden toegekend aan de speciale scholen binnen de verbanden. Over de basisscholen kan een bedrag van ± 270 mln. aan zorgmiddelen worden verdeeld. Bij een gelijke verdeling over alle leerlingen ontvangt iedere basisschool per leerling ± f 170,-.² In het T&B-akkoord is echter ook afgesproken om te komen tot een meer proportionele verdeling van de middelen over de scholen. Dit doel kan bereikt worden door bij de verdeling van de T&B-middelen binnen de zorgmiddelen over de basisscholen rekening te houden met de huidige ongelijke verdeling binnen de basisformatie: kleinere scholen ontvangen relatief meer basisformatie dan grotere scholen. Door grotere scholen een relatief hoger zorgbedrag per leerling toe te kennen dan de kleinere scholen is de proportionaliseringsdoelstelling van het T&B-akkoord gerealiseerd. Het bedrag per leerling zal hierdoor gaan variëren: voor de

¹ Alle bedragen die in deze notitie worden genoemd, zijn indicatief. De financiële uitwerkingen zullen plaatsvinden binnen het meerjarige financiële kader zoals dat in de Rijksbegroting vast ligt.

² In deze notitie wordt gewerkt met indicatieve bedragen. Daarmee wordt geen uitspraak gedaan over de bekostigingssystematiek die te zijner tijd zal worden gevolgd bij de toedeling van de middelen aan de scholen.

kleine scholen met tussen de 20 en 30 leerlingen komt het bedrag daardoor zo'n f 30,— lager te liggen.

2.4. Over de inzet van de middelen die de basis- en de speciale scholen op grond van deze normering ontvangen, vindt door de scholen binnen het samenwerkingsverband gezamenlijke besluitvorming plaats. Deze middelen kunnen worden opgeteld per samenwerkingsverband zodat een vergelijking gemaakt kan worden met de zorgmiddelen die de scholen in de samenwerkingsverbanden nu als totaal ontvangen. Uit deze vergelijking blijkt dat de scholen in het grootste aantal samenwerkingsverbanden extra middelen ontvangen, danwel niet in zorgmiddelen erop achteruit gaan. De scholen in zo'n 50 verbanden met de hoogste deelnamepercentages (van meer dan 5) gaan er wel op achteruit. Het totale bedrag dat hiermee gemoeid is, bedraagt zo'n f 10 à 15 mln. Het is mogelijk de beschikbare totale zorgmiddelen zodanig te verdelen dat ook de scholen in deze verbanden er gedurende een bepaalde overgangperiode niet op achteruitgaan. Bij de berekening van de bedragen onder 2.3 is hiermee al rekening gehouden.

2.5. Aldus zal een bekostigingssystematiek kunnen ontstaan die wat betreft de «incentives» beter zal functioneren dan de huidige systematiek. Door een substantieel deel van de zorgmiddelen aan de basisscholen toe te kennen, dient daar een daadwerkelijke afweging plaats te vinden ten aanzien van de inzet van deze middelen. Wordt ervoor gekozen om meer leerlingen te verwijzen naar de speciale school dan de genormeerde capaciteit van 2%, dan kan dat, maar met overheveling van de noodzakelijke middelen naar de speciale school. Door minder leerlingen te verwijzen, kunnen de middelen binnen de basisscholen ingezet worden. Tegelijkertijd wordt in deze financieringssystematiek zekerheid geboden aan de speciale school over een basisbekostiging rechtstreeks van het Rijk. De scholen gaan in elk geval gedurende een overgangperiode wat betreft de omvang van de zorgmiddelen die de scholen in een samenwerkingsverband tezamen ontvangen er niet op achteruit.

3. Overige uitwerkingspunten

3.1. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan het aspect van de kwaliteitswaarborging. Gelet op de grote hoeveelheid middelen die op de scholen binnen de samenwerkingsverbanden omgaan en gelet op de belangen van grote aantallen leerlingen, dient een kwalitatief verantwoord inzet van deze middelen gewaarborgd te zijn. Ten behoeve van deze kwaliteitswaarborging zullen deugdelijkheidseisen uitgewerkt worden. De inspectie zal een toezichthoudende rol dienen te spelen.

3.2. De positie van de individuele ouders zal goed geregeld moeten worden in de vorm van een wettelijk vastgelegde klachtenregeling.

3.3. Ook de positie van het personeel vergt bijzondere aandacht, met name het personeel van de LOM, MLK en IOBK-scholen.

Naar de mate waarin binnen samenwerkingsverbanden een zorgstructuur tot ontwikkeling komt, zal een deel van het personeel dat nu werkt binnen de speciale scholen een nieuwe werkkring krijgen binnen de basisscholen. In de hoofdlijnen is aangegeven dat zal worden voorzien in een werkgelegenheidsgarantie. Deze zal uitgewerkt worden in een regeling. Naast deze werkgelegenheidsgarantie bevatten de hoofdlijnen een salarisgarantie, waarvoor ook een regeling zal worden uitgewerkt. In dit kader zal ook de mogelijkheid van functiebehoud worden gezien. Aan de uitwerking van deze rechtspositionele regelingen zal prioriteit gegeven worden, zodat op dit punt voor de betrokkenen tijdig voldoende duidelijkheid bestaat.

3.4. Op het moment dat de nieuwe wettelijke regelingen in werking treden zal binnen samenwerkingsverbanden op grond van de afspraken over de gewenste zorgstructuur een geleidelijke overgang moeten plaatsvinden naar de nieuwe situatie. De duur van het overgangstraject zal per samenwerkingsverband verschillend kunnen zijn. Voor samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage aan het speciaal onderwijs zal in de regel extra inzet gevraagd worden, in zoverre de inrichting van speciale voorzieningen binnen de basisscholen zal moeten plaatsvinden parallel aan de afbouw van de omvang van de speciale school. Mede met het oog op de positie van het personeel zal een planmatig overgangstraject ontwikkeld moeten worden. Bij de invoering van de genormeerde bekostiging van basis- en speciale scholen zal ook een genormeerde overgangssystematiek van een aantal jaren worden uitgewerkt waardoor de verschillen tussen de huidige rijksbekostiging van de scholen wat betreft de zorgmiddelen (teldatum 1-10-1994) en de nieuwe genormeerde bekostiging geleidelijk worden overbrugd. De vaststelling van dit aantal jaren zal afhankelijk zijn van de precieze uitwerking van de verdelingssystematiek voor de zorgmiddelen, maar zal zeker niet minder dan 4 jaren zijn, vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke regelingen.

3.5. In het WSNS-traject zoals dat nu vastgelegd is in overleg met de Tweede Kamer, is voorzien in besluitvorming in 1997 over de invoering van het streefbeeld zoals dat is neergelegd in het WSNS-akkoord uit 1991 op basis van de uitkomsten van de evaluatie. Met het voorgaande wordt dit traject herzien: al dit jaar vindt besluitvorming plaats over de volgende fase van WSNS, waarbij deze volgende fase echter minder vergaand wordt ingevuld dan in het streefbeeld is voorzien in zoverre vastgehouden wordt aan de rechtstreekse bekostiging van de speciale scholen binnen de samenwerkingsverbanden van rijkswege.

Aan individuele samenwerkingsverbanden zal desgewenst de mogelijkheid geboden worden om volgens de systematiek van het streefbeeld zoals dat in het WSNS-akkoord uit 1991 is vastgelegd, te werken. Concreet betekent dit dat in die situaties ook de middelen die aan de speciale school zijn toebedacht, worden toegekend aan de basisscholen in de vorm van een verhoogd zorgbedrag. Er zullen criteria worden uitgewerkt waaraan verbanden moeten voldoen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Deze criteria zullen er vooral op zien dat ook zonder speciale school een adequate zorgvoorzieningenstructuur in stand gehouden wordt.

3.6. Andere punten die aandacht behoeven in het kader van de uitwerking zijn:

- a. de materiële instandhouding en de huisvesting van speciale scholen
- b. de eventuele aanpassing van de medezeggenschapsregelingen
- c. de plaats en positie van de RVC binnen het nieuwe wettelijke kader
- d. de wijze waarop in de periode tot 1-8-1998 reeds voorbereidingen getroffen kunnen worden vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wettelijke kader, rekening houdend met de mogelijkheden inzake de herbesteding van de T&B-opbrengst in die periode
- e. de wijze waarop de evaluatie en monitoring van het verdere proces wordt vormgegeven
- f. de samenstelling van de huidige samenwerkingsverbanden
- g. de positie van het IOBK.

III. Vervolgtraject

1. In het voorgaande zijn de hoofdlijnen en eerste uitwerkingen geschetst van een samenhangend geheel van organisatorische en financiële maatregelen die ertoe moeten leiden dat het WSNS-proces een

noodzakelijke impuls krijgt. Daarna zijn de punten genoemd waarop uitwerkingen zullen moeten plaatsvinden. Duidelijk is dat implementatie van deze maatregelen alleen kan door aanpassing van wet- en regelgeving. De komende maanden zullen worden benut om tot de vereiste inhoudelijke uitwerkingen te komen ten behoeve van de te ontwerpen wet- en regelgeving. Hiertoe zal op korte termijn een structuur voor een uitwerkingsoverleg worden voorgesteld.

De nieuwe wet- en regelgeving zal in werking moeten treden uiterlijk per 1-8-1998, wanneer de huidige ISOVSO expireert. De regeling van het basisonderwijs, van de samenwerkingsverbanden en van de speciale scholen zal binnen een samenhangend wettelijk regime worden ondergebracht. Nadat ook de Tweede Kamer ingestemd heeft met de voorgestelde maatregelen zal over de uitwerkingen door de staatssecretaris overleg gevoerd worden met de Akkoordpartners. De staatssecretaris zal bevorderen dat de uitkomsten van uitwerkingen zo spoedig mogelijk in de vorm van een concreet voorstel tot wetswijziging worden neergelegd.