

DE RUGZAK GEWOGEN...

advies



ONDERWJS raad

**De rugzak gewogen . . .**

## Colofon

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

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

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

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

Advies *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. OR 20010499/562, november 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Balyon Grafische Vormgeving bv

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

**De rugzak gewogen . . .**  
**Over de bekostiging van WSNS,**  
**LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs**

**Onderwijsraad, Den Haag, november 2001**

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen  
mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs* aan.

Dit advies gaat in op de adviesaanvraag die u, op verzoek van de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, aan de raad heeft voorgelegd over een mogelijke samenhang tussen Weer Samen Naar School (WSNS), Leerlinggebonden financiering (LGF) en de gewichtenregeling basisonderwijs in de vorm van één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

In dit advies gaat de raad in op de vraag of het wenselijk is om voor de genoemde beleidsterreinen tot één bekostigingssysteem te komen volgens het zogenaamde rugzakmodel (reeds voor LGF ontworpen). Gebaseerd op de conclusie van de raad dat een dergelijke aanpak niet wenselijk is, wordt vervolgens gekeken naar de bestaande (financiële) constructie van WSNS. Aan de orde komt of er hiervoor alternatieven denkbaar zijn, met name gezien de problematiek van de wachtlijsten voor de speciale scholen voor basisonderwijs.

Vanwege de nauwe samenhang brengt de raad tegelijkertijd met dit advies het advies *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid* uit. Dat advies gaat over een modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs en van de cumi-regeling voortgezet onderwijs en over de samenhang tussen Voor- en Vroegschoolse Educatie en de gewichtenregeling.

**ONS KENMERK**  
20010499/562

**UW KENMERK**  
PO/OO/2000/49595

**CONTACTPERSOON**

**DOORKIESNUMMER**

**PLAATS / DATUM**  
Den Haag, 14 november 2001

**ONDERWERP**  
De rugzak gewogen

**ONDERWIJSraad**

**NASSAULAAN 6**

**2514 JS DEN HAAG**

**TELEFOON 070 310 00 00**

**FAX 070 356 14 74**

**E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL**

**WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL**

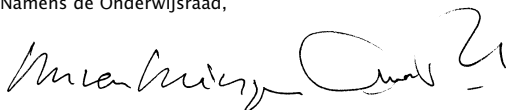
ONS KENNEMERK  
20010499/562

pagina 2

**ONDERWJS raad**

De adviesaanvraag over een mogelijke samenhang tussen WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs heeft de raad in het kader van dat adviesproject ontvangen. Hij heeft er echter voor gekozen de eventuele samenhang tussen de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs in een afzonderlijk advies aan de orde te stellen.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
voorzitter

drs. A. van der Rest  
secretaris

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	9
<b>1</b>	<b>Aanleiding tot en inhoud van dit advies</b>	11
<b>2</b>	<b>Integratie beleidsterreinen WSNS, LGF en gewichtenregeling gewenst?</b>	12
2.1	<b>Inleiding</b>	12
2.2	<b>Toekenningsbasis gewichtengelden, WSNS en LGF</b>	12
2.3	<b>'Geld volgt kind principe' bij LGF, WSNS en de gewichtengelden</b>	13
2.4	<b>Conclusies samenhang gewichtenregeling, WSNS en LGF</b>	15
<b>3</b>	<b>Suggesties voor een andere financiële constructie van Weer Samen Naar School (WSNS)</b>	17
3.1	<b>Inleiding</b>	17
3.2	<b>Historie</b>	17
3.3	<b>Enkele feiten op een rij</b>	18
3.4	<b>Huidige (bekostigings)structuur</b>	18
3.5	<b>Plaatsing van leerlingen</b>	20
3.6	<b>Knelpunten huidige WSNS-structuur</b>	20
3.7	<b>Opmaat tot een andere (bekostigings)structuur</b>	21
3.8	<b>Consequenties van dit voorstel en conclusies</b>	22
<b>4</b>	<b>Eindconclusies</b>	25
	<b>Bijlage 1: de adviesaanvraag</b>	27





## Samenvatting

Aanleiding tot dit advies vormt de adviesaanvraag die de Onderwijsraad in het kader van het projectonderwerp over de modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs heeft ontvangen.

De Onderwijsraad is in dat kader verzocht te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen de beleidsterreinen Weer Samen Naar School (WSNS), Leerlinggebonden financiering (LGF) en de gewichtenregeling basisonderwijs in de vorm van één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

Het 'geld volgt kind principe' (ontworpen voor LGF) staat bekend onder de aanduiding 'rugzak'.

In hoofdstuk 2 van dit advies wordt allereerst ingegaan op de vraag of integratie van de beleidsterreinen WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs gewenst is. Er wordt bij de vraag naar de mogelijkheid te komen tot één systeem waarin het geld het kind volgt, onderscheid gemaakt tussen het toekennings- en het uitvoeringsniveau.

Achtereenvolgens komen de toekenningsbasis van de drie beleidsterreinen en de vraag naar een uitvoering volgens het 'geld volgt kind principe' aan de orde. De raad komt op basis hiervan tot de conclusie dat het ontwerpen van één bekostigingssysteem volgens het 'geld volgt kind principe' voor zowel LGF, WSNS als de gewichtenregeling niet gewenst is.

Het 'geld volgt kind principe' (de 'rugzak') zal worden ingevoerd bij de (voor gehandicapte leerlingen ontworpen) Leerlinggebonden financiering. De raad beschouwt de problematiek van de gehandicapte leerlingen echter als een bijzonder fenomeen dat zich niet leent voor het in één bekostigingsstelsel onderbrengen met WSNS en de gewichtenregeling.

Ook de samenvoeging van WSNS en de gewichtenregeling basisonderwijs acht de raad ongewenst. De raad beargumenteert waarom hij erop tegen is die twee verschillende beleidslijnen in de toekomst samen te voegen. De (beleids)filosofie en de daarbij behorende criteria waarop de toekenning van gelden voor WSNS is gebaseerd, is van een andere orde dan die van de gewichtenregeling. Naar de mening van de raad moet dit ook zo blijven. Hij concludeert derhalve dat het belangrijk is in het onderwijsbeleid een onderscheid te blijven hanteren in de toekenningscriteria tussen (budgetten voor) zorgleerlingen enerzijds en (voor) achterstandsleerlingen anderzijds.

In hoofdstuk 3 komt, ingegeven door de keuze die de Onderwijsraad (in hoofdstuk 2) heeft gemaakt om WSNS als zelfstandige beleidslijn te handhaven, de bestaande (financiële) constructie van WSNS aan de orde.

Na een terugblik op de ontwikkeling van WSNS en het huidig functioneren ervan, gaat de raad in op de vraag of er alternatieven denkbaar zijn voor de huidige financiële constructie van WSNS. Hierbij komt een andere verdeling van het huidige zorgbudget in de vorm van een rugzak voor zorgleerlingen aan de orde en de open einde financiering. De raad komt tot de conclusie dat de voordelen van een WSNS-rugzak en een open einde financiering niet opwegen tegen de nadelen ervan. Samengevat zijn de argumenten terug te voeren op het feit dat de doelstellingen die aan WSNS ten grondslag liggen met deze keuzes geweld worden aangedaan. Tevens zou een open einde regeling erg veel extra geld gaan kosten.

Tot slot wordt bekeken of er alternatieven denkbaar zijn voor het wegwerken van de wachtlijsten speciaal basisonderwijs. Hierbij gaat de voorkeur van de raad uit naar het toepassen van een hardheidsclausule (onder strikte voorwaarden meer zorgbudget) voor die gebieden waar de (grootste) wachtlijsten zijn.

# 1 Aanleiding tot en inhoud van dit advies

**Aanleiding tot dit advies vormt de adviesaanvraag die de Onderwijsraad in het kader van het projectonderwerp over de modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs heeft ontvangen<sup>1</sup>.**

Het betreft een adviesaanvraag naar een mogelijke samenhang in bekostiging tussen Weer Samen Naar School (WSNS), Leerlinggebonden financiering (LGF) en de gewichtenregeling basisonderwijs (zie de adviesaanvraag van 18 december 2000, bijlage 1).

De Onderwijsraad is verzocht te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen deze beleidsterreinen door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt. Het 'geld volgt kind principe' is reeds ontworpen voor de Leerlinggebonden financiering (LGF) en staat in dat kader bekend onder de aanduiding 'rugzak'.

In dit advies komt in hoofdstuk 2 aan de hand van het 'geld volgt kind principe' de vraag aan de orde naar een mogelijke samenhang tussen de beleidsterreinen LGF, WSNS en de gewichtenregeling basisonderwijs. Ingegeven door de keuze die de Onderwijsraad (in hoofdstuk 2) heeft gemaakt om WSNS als zelfstandige beleidslijn te handhaven, doet de raad in hoofdstuk 3 enkele suggesties voor een andere (financiële) constructie van WSNS. Hoofdstuk 4 sluit het advies af met een aantal eindconclusies.

<sup>1</sup> *Het advies over de gewichtenregeling basisonderwijs en andere regelingen die beogen onderwijsachterstanden te bestrijden (waaronder de cumi-regeling voortgezet onderwijs) heet: Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid. Zie ook de studie Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid.*

## **2 Integratie beleidsterreinen WSNS, LGF en gewichtenregeling gewenst?**

### **2.1 Inleiding**

**Bij de bestudering van de vraag of het mogelijk is om tot één systeem te komen waar-  
bij het geld het kind volgt, maakt de raad om te beginnen een onderscheid in het toe-  
kenningsniveau en het uitvoeringsniveau. Bij het toekenningsniveau gaat het om de  
vraag op basis van welke criteria de gelden worden toegekend. Bij het uitvoerings-  
niveau gaat het om de vraag of het toegekende geld ook inderdaad bij de leerling terecht  
komt waaraan het is toegekend.**

Allereerst is voor het ontwerpen van één systeem de vraag relevant of de criteria op basis waarvan thans gelden worden toegekend, gelijkgetrokken kunnen worden. Eén van de elementen die hierbij een belangrijke rol speelt, is de in het kader van de adviesaanvraag over de modernisering van de gewichtenregeling gestelde vraag of er bij de gewichtenregeling op toekenningsniveau kan worden uitgegaan van *individueel* vastgestelde problemen bij leerlingen, zoals bij LGF en WSNS. De achterliggende redenering is, dat het niet uitmaakt wat de oorzaak is van de leerproblemen (een ontwikkelingsstoornis, een handicap of sociaal-culturele achtergrondkenmerken) maar dat het erom gaat dat die problemen worden aangepakt. Het onderscheid tussen de aan de diverse categorieën oorzaken gekoppelde toekenningscriteria (op individuele basis bij WSNS en LGF en op basis van groepskenmerken bij de gewichtenregeling) zou daarmee kunnen vervallen.

Voor het integreren van deze drie beleidsterreinen tot één bekostigingssysteem waarin het geld het kind volgt is echter niet alleen de toekenningsbasis van belang maar ook de vraag of dit op uitvoeringsniveau realiseerbaar is. Het is derhalve relevant niet alleen te bezien op welke beleidsuitgangspunten de thans geldende regelingen zijn gebaseerd, maar ook hoe het staat met de mogelijkheden om op uitvoeringsniveau het geld het kind te laten volgen.

### **2.2 Toekenningsbasis gewichtengelden, WSNS en LGF**

Tot op heden wordt bij de gewichtenregeling uitgegaan van groepskenmerken (de sociaal-culturele kenmerken) waarvan op basis van onderzoek is gebleken dat die samenhangen met onderwijsachterstand. Voor de autochtone leerlingen zijn dat de (lage) oplei-

ding van beide ouders en voor de allochtone leerlingen een combinatie van de (lage) opleiding of het beroep van één van de ouders en het land van herkomst.

Bij WSNS en LGF is sprake van individuele indicatiestelling. Het WSNS-beleidstraject is in het leven geroepen om zorgleerlingen zoveel mogelijk op te vangen in het reguliere basisonderwijs en tot een goede samenwerking te komen met het speciaal basisonderwijs (het voormalige lom-, mlk en iobk). In het kader van WSNS zijn samenwerkingsverbanden gevormd waarin meerdere basisscholen en één of meer speciale scholen voor basisonderwijs participeren om een optimale opvang te bieden aan zorgleerlingen binnen dat samenwerkingsverband. In het WSNS-traject beoordeelt de Permanente Commissie Leerlingzorg (PCL) of een individuele zorgleerling al dan niet in aanmerking komt voor plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs. Bij het toekomstige LGF-traject gaat het om de individuele indicatiestelling van gehandicapte leerlingen voor wie ook de verbrede zorg in het kader van WSNS niet voldoende is en die aanvullende speciale voorzieningen nodig hebben. Die speciale voorzieningen betreffen de diverse scholen voor speciaal onderwijs die in de toekomst Regionale Expertisecentra zullen gaan heten. Het gaat bij LGF derhalve om leerlingen met aantoonbare zintuiglijke en/of lichamelijke stoornissen, en/of verstandelijke handicaps.

### 2.3 'Geld volgt kind principe' bij LGF, WSNS en de gewichtenregeling

De Onderwijsraad merkt vooraf op, het in beginsel uiteraard een goed streven te vinden om het geld terecht te laten komen bij de leerling waarvoor het is bedoeld. Wel moet helder zijn wat er onder dit 'geld volgt kind principe' wordt verstaan en in welke situaties dit principe realiseerbaar is, met name wat de mogelijke uitvoeringsconsequenties betreft. In deze paragraaf wordt nagegaan wat dit principe, dat reeds ontworpen is voor de Leerlinggebonden financiering (LGF) en in dat kader bekend staat onder de aanduiding 'rugzak', zou betekenen voor de gewichtenregeling basisonderwijs en voor WSNS.

In de situatie van de huidige gewichtenregeling basisonderwijs is het zo dat het geld al in zekere zin het kind volgt, maar niet op de wijze zoals bij de 'rugzak'/LGF. Op *toekenningsniveau* wordt het budget (het gewichtengeld) wel per kind berekend. In dit opzicht is hier in zekere zin sprake van een individueel achterstandenbudget. Relevant is echter dat dit budget niet op basis van individueel vastgestelde achterstanden wordt bepaald, maar op basis van het groeps criterium. Zoals eerder beargumenteerd, is de raad er geen voorstander van hierin verandering te brengen<sup>2</sup>.

Dan rest de vraag of het mogelijk is om op *uitvoeringsniveau* verandering in de bestaande situatie te brengen. In de huidige situatie van de gewichtenregeling volgt op uitvoeringsniveau dat achterstandsbudget namelijk niet altijd geheel het kind waaraan het is toegekend. Omdat terecht de wens speelt, die extra gelden op uitvoeringsniveau wel direct en geheel ten goede te laten komen aan de leerlingen waarvoor die gelden zijn bedoeld, moeten scholen worden gestimuleerd die gerichte inzet mogelijk te maken. Op een school met 100% gewichtenleerlingen worden *alle* gewichtenmiddelen reeds besteed aan de leerlingen die tot de doelgroep behoren (door het inzetten van meer groepsleraren/klasseassistenten, want gewichtengelden zijn *formatiegelden*) en volgen dus het

<sup>2</sup> Zie paragraaf 4.2 van het advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid. Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

kind<sup>3</sup>. Maar op een school met bijvoorbeeld 40% gewichtenleerlingen ligt dat anders. Daar zullen de gewichtengelden in het algemeen ook ten goede komen aan alle leerlingen, maar dan dus ook aan leerlingen die *niet* tot de doelgroep behoren. De gewichtengelden worden ook daar namelijk besteed aan het inzetten van extra groepsleraren en/of klasseassistenten. Er is in deze situatie sprake van 'verdunding' van achterstandsmiddelen, hetgeen in principe uiteraard niet in de bedoeling ligt. Er moet op uitvoeringsniveau naar worden gestreefd het geld zo veel mogelijk te besteden aan de leerlingen voor wie het bedoeld is. Hierbij geldt overigens wel dat de aanwezigheid van niet-doelgroepleerlingen bijdraagt aan een positieve leeromgeving voor de doelgroepleerlingen<sup>4</sup>.

Met betrekking tot WSNS en LGF is de vraag die hier in eerste instantie een rol speelt, of het mogelijk is om voor zowel de categorie (zeer) zwaar gehandicapte kinderen (LGF) als voor de categorie kinderen die onder WSNS valt (zij ontvangen ofwel extra zorg binnen het reguliere basisonderwijs of komen in aanmerking voor hulp in een speciale school voor basisonderwijs), uit te gaan van eenzelfde bekostigingssystematiek waarbinnen sprake is van een 'open einde financiering' in de vorm van een 'geld volgt kind' model. Is een systeem te bedenken waarbinnen voor de genoemde categorieën leerlingen een 'geld volgt kind principe' haalbaar en doeltreffend is? Bij de categorie (zeer) zwaar gehandicapte leerlingen, waarvoor een systeem van Leerlinggebonden financiering gaat gelden, volgt op uitvoeringsniveau het geld direct en geheel het kind (de zogenaamde 'rugzak').

Relevant is in dit kader de vraag of een dergelijk model ook denkbaar zou zijn voor WSNS en of samenvoeging met LGF en ook met de gewichtenregeling mogelijk is.

Bij WSNS is thans gekozen voor een gefixeerd zorgbudget per WSNS-samenwerkingsverband. Dit betekent dat reguliere basisscholen en de speciale school/scholen voor basisonderwijs die deel uitmaken van een bepaald samenwerkingsverband gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de zorg die aan de probleemleerlingen binnen dat samenwerkingsverband wordt geboden. Is het budget halverwege het jaar op en zijn er daarna leerlingen die ook extra zorg nodig hebben, dan ontstaat een probleem omdat dat kind dan niet geholpen kan worden.

De raad vraagt zich in dit kader af of het een goed alternatief zou zijn om (zoals in het verleden het geval was) in plaats van met een gefixeerd budget weer met een open einde regeling te werken. Elk kind dat extra hulp behoeft en niet op een adequate manier kan worden opgevangen in het reguliere basisonderwijs, kan verwezen worden naar een school voor speciaal basisonderwijs en ontvangt daarvoor het daarbij behorende budget. Er zouden dan geen wachtlijsten meer zijn voor het speciaal basisonderwijs.

De beleidsdoelen achter WSNS worden daarmee echter verlaten. De deur wordt, zoals vóór WSNS ook het geval was, weer open gezet naar een (onbetaalbare?) groei van de speciale scholen voor basisonderwijs: een ontwikkeling die in het verleden als onacceptabel werd beoordeeld<sup>5</sup>. Het budget kan in de huidige constructie van WSNS, waarbij sprake

**3** *Waarmee uiteraard niet gezegd wil zijn dat scholen met 100% achterstandsleerlingen de voorkeur verdienen.*  
**4** *Inspectie van het Onderwijs. Onderwijsverslag over het jaar 2000. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 2000. Utrecht, 2001.*

**5** *Zie hoofdstuk 3 van dit advies voor een meer uitgebreide beschouwing op een mogelijke alternatieve financiële constructie van WSNS.*

is van een gefixeerd totaalbudget, alleen totdat de grens van het totaalbudget is bereikt het kind volgen.

Ook het tweede beleidsdoel, het om sociaal-integratieve redenen zoveel mogelijk opvangen van leerlingen in het regulier basisonderwijs, komt bij een open einde regeling onder druk te staan.

Relevant is in dit kader vervolgens de vraag wat nu eigenlijk de 'overlap' is (in leerlingstermen) van regelingen als WSNS en de gewichtenregeling<sup>6</sup>. Bij deze vraag gaat het om de mate van overlap tussen beide categorieën kinderen en de mate van 'winst' die te boeken is. Er mag immers van worden uitgegaan dat bij een eventuele afweging om deze twee categorieën 'samen te voegen', het efficiënter omgaan met onderwijsuitgaven de drijfveer vormt.

Uit cijfers hierover blijkt dat het slechts om 2% van de basisschoolleerlingen gaat<sup>7</sup>. Het percentage leerlingen dat zowel in het kader van WSNS als in het kader van de gewichtenregeling in aanmerking komt voor extra gelden (en dus een 'overlap' vertonen) is dus relatief gering. Dit alternatief lijkt dus alleen al op puur financiële gronden onvoldoende basis op te leveren voor een beleidsomslag.

Belangrijker is dat de Onderwijsraad bovendien op *inhoudelijke* gronden nadelen ziet bij het in elkaar schuiven van deze twee categorieën leerlingen. Hij heeft zijn bezwaren reeds eerder aangegeven: de filosofie waarop WSNS is gebaseerd is van een andere orde dan die van de gewichtenregeling. Wordt het faciliteren van achterstandsleerlingen op basis van groepskenmerken (de sociaal-culturele kenmerken) losgelaten, dan *vervalt* ook het op een hoger niveau tillen van *alle* leerlingen die thans tot de categorie 'achterstandsleerlingen' worden gerekend. Is een achterstandsleerling dan niet toevallig ook een LGF- of WSNS-leerling, dan krijgt het geen extra middelen meer en dat zal, zoals hierboven met cijfers is aangetoond, het grootste deel van de achterstandsleerlingen betreffen.

## 2.4 Conclusies samenhang gewichtenregeling, WSNS en LGF

Uit bovenstaande gegevens volgt de conclusie dat het ontwerpen van één bekostigingstelsel volgens het 'geld volgt kind principe' voor zowel LGF, WSNS als de gewichtenregeling, door de Onderwijsraad wordt afgewezen.

Het 'geld volgt kind principe' zal wel worden ingevoerd bij de voor gehandicapte leerlingen ontworpen Leerlinggebonden financiering (de 'rugzak'). De raad beschouwt de problematiek van de gehandicapte leerlingen echter als een bijzonder fenomeen dat (nog afgezien van de vraag of dit, bijvoorbeeld op financiële gronden, uitvoerbaar zou zijn)

6 *Deze vraag laat de mening van de Onderwijsraad onverlet dat het onderscheid in beleidsfilosofie van WSNS en van de gewichtenregeling gehandhaafd moeten blijven. Dit standpunt kan worden afgeleid uit de paragraaf die gaat over de toekenningsbasis van de gewichtengelden. Daaruit blijkt dat de raad vasthoudt aan het criterium 'groepskenmerk' als basis voor de toekenning van achterstandsgelden, terwijl de WSNS-gelden gebaseerd zijn op individuele leerlingkenmerken. Het is op zichzelf en voor de helderheid van de discussie wel relevant, na te gaan om hoeveel leerlingen het bij die overlap feitelijk gaat.*

7 *Deze 2% is als volgt berekend: 5,5% van de leerlingen valt onder WSNS/LGF; 30% van deze 5,5% behoort tot de doelgroep leerlingen (zowel de allochtone als autochtone achterstandsleerlingen); 30% van 5,5% = 2%.*

zich niet leent voor het in één bekostigingsstelsel onderbrengen met WSNS en de gewichtenregeling.

Voor het samenvoegen van het beleidsterrein WSNS en de gewichtenregeling luidt de conclusie, dit niet te doen omdat de (beleids)filosofie en de daarbij behorende criteria waarop de toekenning van gelden voor WSNS is gebaseerd van een andere orde is dan die van de gewichtenregeling. De raad heeft beargumenteerd waarom hij erop tegen is die twee verschillende beleidslijnen in de toekomst samen te voegen. De raad concludeert dat het belangrijk is in het onderwijsbeleid een onderscheid te blijven hanteren in de toekenningscriteria tussen (budgetten voor) zorgleerlingen enerzijds en (voor) achterstandsleerlingen anderzijds.



## **3 Suggesties voor een andere financiële constructie van Weer Samen Naar School (WSNS)**

### **3.1 Inleiding**

**In het vorige hoofdstuk is (onder andere) aangegeven dat voor een omvattend ‘geld volgt kind principe’ een open einde financiering noodzakelijk is. Dit kan echter een grote groei van het WSNS-budget tot gevolg hebben. In het verleden was dit nu juist een belangrijke overweging om tot de huidige WSNS-constructie te komen waarbij sprake is van een gefixeerd totaalbudget. Het is echter de vraag of de gevolgen van een gefixeerd WSNS-budget, te weten wachtlijsten voor zorgleerlingen waarvoor geen budget meer beschikbaar is, als een acceptabel risico van het huidige WSNS-bekostigingsmodel kan worden beschouwd.**

In dit hoofdstuk gaat de raad, na een terugblik op de ontwikkeling van WSNS en het huidige functioneren ervan, in op de vraag of er alternatieven denkbaar zijn voor de huidige financiële constructie van WSNS. Hierbij komen zowel suggesties voor een andere verdeling van het huidige zorgbudget in de vorm van een rugzak aan de orde (waarbij aan ouders meer keuzevrijheid kan worden geboden voor de opvang van hun zorgleerling), als de vraag naar een open einde financiering. Tevens wordt bekeken of er alternatieven denkbaar zijn voor het wegwerken van de wachtlijsten speciaal basisonderwijs.

### **3.2 Historie**

Weer Samen Naar School (WSNS) is ontwikkeld om het aantal leerlingen in lom-, mlk- en iobk-scholen niet verder te laten groeien en indien mogelijk zelfs te laten dalen.

Het streven van WSNS is dat minder leerlingen in lom-, mlk- en iobk-scholen terecht hoeven te komen (die met de inwerkingtreding van de Wet op het Primair Onderwijs in augustus 1998 ‘speciale scholen voor basisonderwijs’ zijn gaan heten) omdat reguliere scholen voor basisonderwijs genoeg zorg bieden. Leerlingen die naar speciale scholen voor basisonderwijs worden verwezen, presteren in het algemeen minder goed in het regulier basisonderwijs dan leerlingen die daar blijven. Dat ligt ook voor de hand, want slecht presteren is een belangrijke reden om te verwijzen. In het algemeen verwijzen leerkrachten leerlingen als deze vergeleken met hun klasgenoten bij taal of rekenen een

grote achterstand hebben en als zij van mening zijn dat hun school onvoldoende voor deze leerlingen kan bereiken. Veel leerlingen vertonen ook gedragsproblemen of problemen in hun motorische of sociaal-economische ontwikkeling<sup>8</sup>.

Het huidige WSNS-model is op basis van de volgende argumenten tot stand gekomen. Allereerst is in het verleden (voordat WSNS bestond) gebleken dat een objectieve indicatiestelling niet mogelijk is (Limburg: 11% verwijzingen, Zuidoost Friesland: 1%). Uit analyses hiervan is gebleken dat bij het ontbreken van 'harde' criteria de prikkels in het verkeer tussen reguliere basisscholen en de voormalige lom- en mlk-scholen (thans de scholen voor speciaal basisonderwijs geheten) verkeerd uitwerkten. Reguliere basisscholen zijn gebaat bij het verwijzen van leerlingen die heel veel energie kosten (en waarvoor niet extra werd betaald) en de scholen voor lom/mlk waren, zoals vrijwel elke school, gebaat bij groei (de kosten per leerling zijn echter veel hoger in het speciaal basisonderwijs dan in het regulier basisonderwijs). Daarom is het beleid ingezet op het gezamenlijk verantwoordelijk maken van circa 20 basisscholen en 1 speciale school voor basisonderwijs (voor moeilijk lerende kinderen, kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en iobk/jonge risicoleerlingen) in de vorm van het bovenschoolse WSNS-samenwerkingsverband.

### 3.3 Enkele feiten op een rij

Scholen voor regulier basisonderwijs en scholen voor lom/mlk/iobk (vanaf 1998 de 'speciale scholen voor basisonderwijs' geheten) zijn vanaf 1992/1993 verenigd in samenwerkingsverbanden WSNS, die tot taak hebben de leerlingstroom te reguleren en uiteindelijk de verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs te beperken. In 1997 waren er 282 samenwerkingsverbanden, waarvan 30% van openbare of bijzondere signatuur. De overige 70% zijn interzuilair wat samenstelling betreft.

Op 1 oktober 2000 waren er 248 samenwerkingsverbanden met gemiddeld 29,9 deelnemende scholen: 28,4 basisscholen en 1,5 scholen voor speciaal basisonderwijs. Gemiddeld bedraagt het aantal leerlingen per samenwerkingsverband 6643, van wie 6235 op basisscholen en 208 op de speciale scholen voor basisonderwijs<sup>9</sup>.

### 3.4 Huidige (bekostigings)structuur

De wettelijke grondslag van de samenwerkingsverbanden WSNS is terug te vinden in de Wet op het Primair Onderwijs en in het Formatiebesluit WPO.

Thans omvat het totale zorgbudget voor de scholen voor regulier basisonderwijs en voor de speciale scholen voor basisonderwijs een bedrag dat overeenkomt met een berekening die is gebaseerd op ongeveer 5% van het totale aantal leerlingen dat extra zorg nodig heeft.

In de bekostigingssystematiek van de samenwerkingsverbanden WSNS krijgen de speciale scholen voor basisonderwijs naast de basisbekostiging elk ook zorgformatie. De zorgfor-

<sup>8</sup> *Meijer, C.J.W. en J.L. Peschar. Weer samen naar school onderweg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1997.*

<sup>9</sup> *Tweede Voortgangsrapportage Weer Samen Naar School. Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 12 februari 2001.*

matie, die de speciale scholen voor basisonderwijs *rechtstreeks* ontvangen, is gebaseerd op 2% van het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband (artikel 122 van de WPO). Het zorgbudget (in formatierekeneenheden) voor een leerling in het speciaal basisonderwijs bedraagt f 6.700,-.

Voor de reguliere basisscholen geldt dat zij elk een basisbekostiging krijgen, en er daarnaast een gezamenlijke zorgformatie beschikbaar is voor de basisscholen die deel uitmaken van dat samenwerkingsverband.

Die gezamenlijke zorgformatie wordt uitgekeerd aan het bestuur van de centrale dienst van het samenwerkingsverband. De hoogte van deze gezamenlijke zorgformatie voor de reguliere basisscholen is afhankelijk van het aantal leerlingen van de afzonderlijke basisscholen in het samenwerkingsverband (artikel 132 WPO). Verder is bepaald dat bij Algemene Maatregel van Bestuur, te weten het Formatiebesluit WPO, de grondslag wordt vastgesteld voor deze formatie. Bij de toekenning van de formatie wordt aangegeven hoe de formatie per school is berekend.

Het gezamenlijke zorgbudget dat naar de centrale diensten van de samenwerkingsverbanden gaat, bestaat uit ongeveer 3% van het totale zorgbudget<sup>10</sup> en is in principe bedoeld voor zorg in de reguliere basisscholen (vanuit de intentie zo veel mogelijk leerlingen daar op te vangen). De samenwerkingsverbanden kunnen echter zelf bepalen hoe zij de zorggelden, die bestemd zijn voor de basisscholen die deelnemen aan het desbetreffende samenwerkingsverband, verdelen over die basisscholen. Soms krijgt een basisschool een zorgbudget dat evenredig is aan het aantal leerlingen op die school (per leerling is er f 230,- (in fte) beschikbaar) maar in andere gevallen houdt het samenwerkingsverband het desbetreffende zorgbudget (deels) achter de hand, bijvoorbeeld indien gebleken is dat een basisschool veel leerlingen verwijst naar speciale scholen voor basisonderwijs.

Want: indien (op een bepaalde peildatum) het aantal leerlingen van de speciale scholen voor basisonderwijs in een samenwerkingsverband meer bedraagt dan 2% van het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband (ten opzichte van een andere vastgestelde datum) dan moeten de scholen voor regulier basisonderwijs c.q. de centrale dienst van het samenwerkingsverband voor de leerlingen die boven de 2% liggen een bepaald aantal formatierekeneenheden aan zorgformatie (en aan basisbekostiging) overdragen aan de speciale scholen voor basisonderwijs. (Bronnen: artikel 124 WPO, artikel 15d, artikel 16e Formatiebesluit WPO en informatie verkregen van het Ministerie van OCenW)<sup>11</sup>.

De aldus beschikbare formatie moet toereikend worden geacht, aldus de staatssecretaris van onderwijs, voor een adequate opvang van alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Dat vereist dan wel goede afspraken binnen het samenwerkingsverband over de inrichting van de zorgstructuur<sup>12</sup>.

**10** Dit percentage is afhankelijk van de omvang van de deelnemende school/scholen voor speciaal basisonderwijs in het samenwerkingsverband. Zie ook voetnoot 11.

**11** Op dit moment is de situatie zo dat in het speciaal basisonderwijs ongeveer 3.2% van die 5% zorgleerlingen zitten. Dit is dus 1,2% méér dan de 2% waarvoor de speciale scholen voor basisonderwijs rechtstreeks zorgmiddelen ontvangen. Concreet gaat het dan om zo'n 19.500 leerlingen méér dan die 2% (totaal zitten zo'n 51.500 leerlingen in het speciaal basisonderwijs). Voor die 1,2% méér leerlingen in het speciaal basisonderwijs, dragen de basisscholen/samenwerkingsverbanden een deel van hun zorgbudget over aan de speciale scholen voor basisonderwijs. Per saldo blijft er (indien dit hoge aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs in stand blijft) voor de opvang van zorgleerlingen in het regulier basisonderwijs dan nog zo'n 1,8% van het totale zorgbudget van 5% over.

**12** Brief van staatssecretaris Adelmund van OCenW aan de Tweede Kamer over het speciaal basisonderwijs. PO/OO/2000/3571, 25 februari 2000.

### 3.5 Plaatsing van leerlingen

Wat de plaatsing van de leerlingen binnen het samenwerkingsverband betreft is het zo dat de permanente commissie leerlingzorg (PCL) van het samenwerkingsverband (die door het bevoegd gezag of de bevoegde gezagsorganen van scholen in een samenwerkingsverband wordt ingesteld) op aanvraag van de ouders bepaalt of plaatsing van een leerling op een speciale school voor basisonderwijs noodzakelijk is. Indien er geen speciale school voor basisonderwijs deelneemt aan het samenwerkingsverband, adviseert de PCL (op verzoek van de ouders of het bevoegd gezag van de basisschool die de leerling bezoekt) over de wijze waarop een leerling op die basisschool kan worden begeleid, dan wel over de verwijzing naar de voorzieningen die in het samenwerkingsverband zijn getroffen ten behoeve van de basisscholen voor de opvang van kinderen die extra zorg behoeven (uiteraard alleen aan de orde wanneer dergelijke voorzieningen zijn getroffen)<sup>13</sup>.

De Onderwijsinspectie geeft aan dat er in de praktijk zogenaamde smalle en brede PCLs bestaan. Een smalle PCL beperkt zich tot de beoordeling van de vraag of de plaatsing van een leerling op een speciale school voor basisonderwijs noodzakelijk is. Een brede PCL fungeert, conform de intentie van het beleid, als bovenschools platform waarop ook (zorg)leerlingen van basisscholen worden besproken voor wie plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs (nog) niet aan de orde is<sup>14</sup>.

### 3.6 Knelpunten huidige WSNS-structuur

Uit de ervaringen die met WSNS zijn opgedaan, blijkt dat zich allerlei problemen voordoen die leiden tot (lange) wachtlijsten voor plaatsing van kinderen die eigenlijk op een speciale school voor basisonderwijs zouden moeten worden opgevangen.

Per 1 oktober 2000 wachtten 500 leerlingen op toelating tot een speciale school voor basisonderwijs, ongeveer evenveel als in 1998 en 1999. De langste wachtlijsten zijn te vinden in Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Van de 248 samenwerkingsverbanden hebben er 90 wachttijden<sup>15</sup>.

De samenwerkingsverbanden geven meerdere, uiteenlopende oorzaken aan van de wachtlijstproblematiek. De meest genoemde oorzaak is het hanteren van een maximale groepsmaat door speciale scholen voor basisonderwijs. Daarnaast meent ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden onvoldoende greep te hebben op de instroom van het speciale basisonderwijs, door kinderen die vanuit andere voorzieningen dan basisscholen (medische kinderdagverblijven, jeugdinternaten, peuterspeelzalen) instromen.

Andere oorzaken die zij noemen zijn onder meer:

- een tekort aan lokalen bij het sbo,
- knelpunten in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld het opheffen van het onderscheid tussen mlk en lom en het feit dat het voor de samenwerkingsverbanden geldende bekostigingssysteem te veel uitgaat van een ideale situatie (een sbo-

<sup>13</sup> Zie artikel 23 van de Wet op het Primair Onderwijs.

<sup>14</sup> *Inspectierapport nr. 2000-8: Wachtlijsten speciaal basisonderwijs; Situatie per 1 oktober 2000. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, december 2000, p.10.*

<sup>15</sup> *Idem vorige voetnoot.*

verwijzingspercentage van maximaal 2% als onderdeel van een optimaal functionerende regionale zorgstructuur) en er derhalve onvoldoende financiële ruimte is voor een overgang naar die situatie,

- het lerarentekort,
- de ontoereikende zorgcapaciteit van het regulier basisonderwijs. Men is wel van mening dat die zorgcapaciteit toeneemt maar dat het tempo waarin dit gebeurt te laag is,
- het verstoren van het ideaalbeeld van het systeem van regionale samenwerkingsverbanden (waarin de desbetreffende scholen de gezamenlijk zorg hebben voor de totale leerlingenpopulatie van dat samenwerkingsverband) door de instroom van leerlingen uit andere verbanden, meestal als gevolg van verhuizing. Deze leerlingen leggen een extra druk op de sbo-capaciteit van het samenwerkingsverband: een derde deel van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat dit een van de oorzaken van wachtlijsten is,
- doordat ouders soms geen medewerking willen verlenen aan een sbo-plaatsing. Dit treedt vooral op bij ouders van allochtone afkomst. Veel van deze oorzaken hebben een lokaal karakter en zijn niet rechtstreeks toe te schrijven aan het op centraal niveau uitgestippeld beleid.

### 3.7 Opmaat tot een andere (bekostigings)structuur

In het hierna volgende doet de raad suggesties voor een andere (financiële) constructie van WSNS, die een grotere keuzevrijheid biedt aan de ouders van zorgleerlingen en de mogelijkheden voor de opvang van een zorgleerling in het regulier basisonderwijs doet toenemen.

De ingrediënten voor een andere structuur zijn de volgende:

- het deel van het totale zorgbudget dat rechtstreeks gaat naar de scholen voor speciaal basisonderwijs samenvoegen met het deel van de totale zorgformatie dat volgens de huidige regeling terecht komt bij de WSNS-samenwerkingsverbanden voor het regulier basisonderwijs,
- dit totale zorgbudget delen door het gemiddeld aantal leerlingen dat als zorgleerlingen kan worden aangemerkt (5%). Hieruit volgt de omvang van het zorgbudget (een soort 'rugzak') per leerling: het individueel zorgbudget,
- dit individueel zorgbudget is voor een zorgleerling in het regulier dan wel in het speciaal basisonderwijs even groot,
- door deze 'rugzakconstructie' worden de individuele zorgbudgetten gereserveerd voor 5% van de leerlingen. De verdeling van de aldus verkregen 'individuele zorgbudgetten' kan volgens twee modellen plaatsvinden:

**Model 1:** van het totale zorgbudget gaat een deel rechtstreeks naar het speciaal basisonderwijs en is het overige deel op verzoek van de ouders beschikbaar als rugzakken voor zorgleerlingen, waar die ook terecht komen. Of dat dus in het regulier basisonderwijs dan wel in het speciaal basisonderwijs is, doet er niet toe. Wel is, zoals gezegd, de omvang van het individueel zorgbudget in beide gevallen gelijk.

**Model 2:** het totale zorgbudget is, op verzoek van de ouders, beschikbaar voor besteding in de vorm van (gelijke) rugzakken in ofwel het regulier dan wel het speciaal basisonderwijs. Omdat de besteding van het totale zorgbudget aan regulier dan wel speciaal

basisonderwijs in dit model vanaf het begin geheel vrij wordt gelaten, komt het meeste geld terecht bij de schoolsoort die de meeste zorgleerlingen opvangt.

Vervolgens (ongeacht model 1 of model 2) moeten de permanente commissies leerlingzorg voor de indicering van de zorgleerlingen binnen de samenwerkingsverbanden worden gehandhaafd. Maar om in het WSNS-traject meer keuzevrijheid te realiseren voor de ouders van de zorgleerlingen, wordt aan de ouders de keuze gelaten of hun kind in het regulier dan wel speciaal basisonderwijs wordt opgevangen (uiteraard alleen wanneer daarvoor de condities toereikend zijn). De permanente commissie leerlingzorg (PCL) bepaalt dus alleen nog maar of een kind een zorgleerling is, maar niet waar dat kind zal worden opgevangen.

### **3.8 Consequenties van dit voorstel en conclusies**

- Het belangrijkste voordeel van deze nieuwe aanpak is, dat het zorggeld voor de opvang van zorgleerlingen in het regulier basisonderwijs meer gericht aan die leerlingen kan worden besteed die het het hardst nodig hebben. Hierdoor kan op een betere manier worden tegemoet gekomen aan de hoofddoelstelling van WSNS: het aantal verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs verminderen door, wanneer ouders daarvoor kiezen, het creëren van een grotere zorgcapaciteit in het regulier basisonderwijs.
- Een ander voordeel is, dat ouders, door het beschikbaar komen van een rugzak (die ook voor de opvang in het regulier basisonderwijs kan worden ingezet) een grotere keuzemogelijkheid krijgen ten aanzien van de soort onderwijs waarin hun kind wordt opgevangen. Door het 'reserveren' van vaste budgetten voor de opvang van zorgleerlingen (die ook in het basisonderwijs terecht kunnen komen) worden de mogelijkheden voor basisscholen immers vergroot om deze leerlingen op te kunnen vangen.
- Meteen is echter ook de vraag aan de orde hoe het zal gaan met de leerlingen in het basisonderwijs die op de grens van 'zorgleerling' balanceren. De basisscholen hebben in de nieuwe constructie geen extra budget meer voor de opvang van die leerlingen omdat alles naar de rugzakken van de zorgleerlingen gaat. Een mogelijke oplossing zou gevonden kunnen worden in het advies aan OCenW om een extra 'algemeen zorgbudget' (dus bovenop het reeds beschikbare totale zorgbudget) toe te kennen aan het regulier basisonderwijs voor de zorg van die leerlingen die op de grens van 'zorgleerling' balanceren. Probleem hierbij is, dat het dan wel om substantiële bedragen moet gaan omdat anders de vraag gerechtvaardigd is of een dergelijk budget wel enige zoden aan de dijk zet. Met het huidige aantal basisschoolleerlingen (zo'n 1.550.000) gaat het bij een dergelijke maatregel al snel om een omvangrijk bedrag.
- Een nadeel van het nieuwe voorstel is, dat er meer kinderen moeten worden gescreend door de PCL omdat ook de zorgleerlingen die in het regulier basisonderwijs blijven, eerst als zodanig moeten worden aangemerkt om in aanmerking te kunnen komen voor een 'individueel zorgbudget' (een soort 'rugzak'). Omdat er meer kinderen moeten worden gescreend door de PCLs zal er ook een uitbreiding van de PCL-capaciteit moeten komen, hetgeen extra geld kost. Tevens zal de druk van de kant van de basisscholen op de PCLs toenemen om leerlingen als zorgleerling aan te melden en als zodanig te laten identificeren door de PCL

omdat deze leerlingen extra geld opleveren. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat van een dergelijke bekostigingsstructuur een opwaartse druk richting meer probleemleerlingen uitgaat<sup>16</sup>.

- Een andere consequentie van het voorstel voor een rugzak-constructie is dat het, vanwege het beginsel van rechtsgelijkheid, alleen kan worden uitgevoerd indien sprake is van een open einde financiering. Indien (zoals het voorstel impliceert) er een individueel recht op een zorgbudget wordt gecreëerd, dan mag er in principe ook geen limiet zijn aan het aantal te verstrekken individuele zorgbudgetten. Het is in deze constructie dus niet mogelijk het samenwerkingsverband aan de hand van het aantal verwijzingen te laten bepalen dat bij het bereiken van een (van tevoren bepaald) maximaal budget er aan de permanente commissie leerlingzorg wordt doorgegeven dat er geen zorgbudgetten/rugzakken meer kunnen worden toegekend.
- Dit betekent dat de WSNS-rugzakconstructie waarin meer keuzevrijheid wordt gegeven aan de ouders van zorgleerlingen alleen mogelijk is bij een open einde financiering. De raad heeft met een dergelijke financiering (die overigens ook mogelijk is zonder een rugzakconstructie) grote moeite.

*Conclusie:* per saldo komt de raad tot de conclusie dat de voordelen van de WSNS-rugzak en een open einde financiering niet opwegen tegen de nadelen ervan.

De argumenten zijn, samenvattend, terug te voeren op het feit dat de doelstellingen die aan WSNS ten grondslag liggen met de keuze voor een open einde financiering geweld worden aangedaan. Precies alle argumenten die geleid hebben tot het ontwerpen van een constructie waarin sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de WSNS-samenwerkingsverbanden en het daaraan gekoppelde gefixeerde budget zouden dan op losse schroeven komen te staan. Tevens zou een open einde regeling erg veel extra geld gaan kosten.

Het belangrijkste voordeel van de open einde financiering lijkt te zijn, dat de wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs daarmee kunnen worden weggewerkt. De oorzaken van deze wachtlijsten zijn echter vaak lokaal van karakter en nopen niet tot een algemene beleidswijziging. Desalniettemin moet worden erkend dat deze regionale problematiek vaak schrijnend is.

De raad doet daarom tot slot nog een tweetal suggesties voor het wegwerken van de wachtlijsten:

- Allereerst kan gedacht worden aan een generieke maatregel waarmee de wachtlijsten kunnen worden weggewerkt. Het is denkbaar het totale zorgbudget te verhogen met bijvoorbeeld één procent naar ongeveer 6%<sup>17</sup>. Met deze generieke maatregel blijft wel het gelijk verdelen van de zorgbudgetten overeind, maar of daarmee een oplossing is gevonden voor de gebieden waar de wachtlijsten het grootst zijn, moet dan nog nader worden bezien. De vraag is namelijk of dit probleem zich dan over enkele jaren niet opnieuw zal voordoen en er dan wederom een verhoging (naar bijvoorbeeld 7%) nodig zal blijken te zijn.

16 *Meijer, C.J.W. en J.L. Peschar. Weer samen naar school onderweg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1997.*

17 *Dit betekent grofweg dat het om 16.000 potentiële zorgleerlingen gaat waarvoor een 'extra' zorgbudget beschikbaar zou komen van 6.700 gulden per zorgleerling. Het gaat dan om een totaal extra budget van zo'n 110 miljoen gulden.*

- Als mogelijk ander alternatief stelt de raad daarom voor om aan die gebieden waar de (grootste) wachtlijsten zijn, de mogelijkheid te bieden van het toepassen van een hardheidsclausule. Onder strikte voorwaarden kan het dan mogelijk zijn dat aan die gebieden meer zorgbudget wordt toegekend dan aan gebieden die met minder (grote) problemen kampen. Dit alternatief heeft de voorkeur van de raad.



## 4 Eindconclusies

Een integratie van de beleidsterreinen WSNS (Weer Samen Naar School), LGF (leerlinggebonden financiering) en de gewichtenregeling wordt door de raad afgewezen.

De raad wijst ook het ontwerpen van één bekostigingssysteem (volgens het 'geld volgt kind principe') voor zowel LGF, WSNS als de gewichtenregeling af.

De raad concludeert dat het belangrijk is in het onderwijsbeleid een onderscheid te blijven hanteren tussen (budgetten voor) zorgleerlingen (WSNS) en achterstandsleerlingen omdat de filosofie waarop WSNS gebaseerd is, van een andere orde is dan die van de gewichtenregeling.

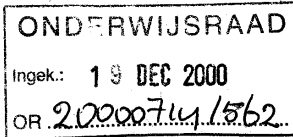
Tot slot doet de raad enkele suggesties voor een andere financiële constructie van WSNS.



## **Bijlage 1**

### **Bijlage: de adviesaanvraag**

OCenW



Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Telefoon (079) 323 23 23  
Telefax (079) 323 23 20

De Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/OO/2000/49595	M.M. de Vries	1 8 DEC. 2000
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Aanvullende adviesaanvraag		3176	

In de eerste termijn van de behandeling van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 2001 is door lid Barth (PvdA) de vraag gesteld of verschillende regelingen voor het Primair Onderwijs (gewichteregeling, WSNS en rugzak) in elkaar te schuiven zijn tot een bekostigingsstelsel waarin geld het kind volgt. Daarbij is het zaak te zorgen voor een goed evenwicht tussen individueel maatwerk en de administratieve last die een dergelijk stelsel met zich meebrengt. Mevrouw Barth verzocht mij dit thema toe te voegen aan de adviesaanvraag aan de Onderwijsraad over de gewichtenregeling. Ik heb toegezegd dit verzoek te honoreren.

In aanvulling op mijn brief van 19 juli 2000 (PO/OO/2000/22982) inzake het advies over de modernisering van de gewichtenregeling en mijn brief van 29 september jl. (PO/OO/2000/35695) inzake een aanvullende adviesaanvraag voeg ik daarom alsnog het volgende vraagpunt toe.

6. De Onderwijsraad wordt gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen WSNS, LGF en de gewichtenregeling door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin geld het kind volgt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

drs. K.Y.I.J. Adelmund