
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 17

Deelrapport 12

**Opzet en structuur van de regelingen
boventallige onderwijzers**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Verantwoording	3
A. Beschrijving en afbakening beleidsterrein	3
A.1. Inleiding	3
A.2. Doelstelling en juridische structuur van de regelingen	4
A.3. Creëren van meer beleidsruimte in de jaren zeventig door de rijksoverheid	5
A.4. Huidige regelingen boventallige onderwijzers, respectievelijk de inzet van vakleerkrachten	5
A.5. Kosten van het beleid	8
A.6. Afbakening van het beleidsterrein	9
B. Analyse en evaluatie beleid	10
B.1. Ontwikkeling van doelstellingen en beleidsinstrumenten in de jaren zeventig	10
B.2. Kwantitatieve gegevens betreffende ontwikkelingen in het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs	18
B.3. Effectiviteit en meetbaarheid van de instrumenten	20
B.4. Is er sprake van overlapping van de instrumenten? Zijn andere (combinaties van) instrumenten denkbaar?	22
B.5. Beheersbaarheid van de uitgaven	24
B.6. Vergelijking met het buitenland	26
C. Beleidsalternatieven	26
C.1. Inleiding	26
C.2. Culturele minderheden	27
C.3. Algemene opmerkingen bij de alternatieven/varianten	27
C.4. Overzicht alternatieven	30
C.5. Specifieke argumentatie en consequenties alternatieven	31
C.6. Slotconclusie	36
Bijlagen	37
1. Overzicht algemeen geldende formatieregelingen	37
2. Systematische uiteenzetting van de opzet en structuur regelingen boventallige onderwijzers	39
a. Regelingen met hoofddoelstelling: correctie op de algemene formatieregelingen voortvloeiend uit de systematiek daarvan	39
b. Regelingen met hoofddoelstelling: toepassen van correcties op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen, te weten stimuleringsbeleid en culturele minderhedenbeleid	44
c. Regelingen met hoofddoelstelling: toepassen van correcties op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen, te weten vernieuwingsbeleid	56
3. Kosten van regelingen toekenning boventallige onderwijzers	60

VERANTWOORDING

Als opdracht voor de werkgroep geldt de heroverweging van de opzet en de structuur van de regelingen boventallige onderwijzers. Binnen de opdracht is nader bepaald, dat beleidsalternatieven moeten worden aangegeven die tot een beperking van de uitgaven voor de toewijzing van boventalligen in het kleuter- en lageronderwijs leiden. Een van de varianten moet in 1985 leiden tot een beperking van 20% van deze uitgaven, zijnde 85,3 mln.

Van belang is vooraf te constateren dat handhaving van het huidige voorzieningenpeil in de boventalligensfeer ten behoeve van leerlingen uit de kring van culturele minderheden, ten gevolge van de groei van het aantal leerlingen uit deze kring op de onderwijsbegroting voor de jaren 1982, 1983, 1984 en 1985 extra uitgaven vraagt van respectievelijk 11, 29, 42 en 51 mln. boven de meerjarenramingen. Bij het beoordelen van de realiteitswaarde van de ontwikkelde voorstellen moet dit feit mee in de beoordeling worden betrokken. De voorstellen gaan ervan uit dat dit probleem is opgelost.

Zelfs uitgaande van deze veronderstelling heeft de werkgroep geconstateerd dat in ieder geval het verplichte beleidsalternatief – 20% besparing op de uitgaven voor boventalligen – niet realiseerbaar is zonder zeer ernstige tot onoverkomelijke onderwijskundige en beleidsmatige bezwaren. Om toch voorstellen te kunnen doen die bedragmatig aan de opdracht voldoen, stelt de werkgroep varianten voor, waarbij de besparing (ten dele) gevonden wordt buiten de taakopdracht, met name door het verslechteren van de primaire formatieregelingen (de leerlingenschalen) en/of het verminderen van de middelen voor de aanstelling van vakleerkrachten.

De werkgroep formuleert drie varianten met binnen elke variant vier rekenvarianten in verschillende mate van vergaandheid; alleen de minst vergaande rekenvariant, binnen de eerste variant blijft binnen de formele taakopdracht. Buiten deze formele taakopdracht vallen de rekenvarianten met betrekking tot de leerlingenschalen en de vakleerkrachten.

Wat de motivering van de voorstellen betreft kan gesteld worden dat onderwijskundig gezien de sterkere individualisering, die de Wet op het basisonderwijs vraagt, zowel als de zorg voor bijzondere groepen in het onderwijs eerder om een ruimere personeelsvoorziening vraagt dan een krappere. Het beleid met betrekking tot groepen in educatieve achterstandsituaties, met name ten aanzien van culturele minderheden, heeft een hoge prioriteit gekregen. Politiek moet er rekening mee gehouden worden dat het verminderen van het aantal arbeidsplaatsen in het primair onderwijs boven de daling als gevolg van teruglopend leerlingenaantal, gezien het overvloedige aanbod op de arbeidsmarkt van kleuterleidsters en onderwijzers, op grote weerstand stuit.

Vanuit deze optrek is er geen andere motivering voor de maatregelen dan de precare toestand van 's Rijks schatkist, zoals ook gesteld kan worden dat, indien er budgettair geen ruimte was geweest (door herschikking), vele verbeteringen in de personeelsvoorzieningen bij het primair onderwijs in de afgelopen jaren niet hadden kunnen plaatsvinden.

A. BESCHRIJVING EN AFBAKENING BELEIDSTERREIN

A.1. Inleiding

De taakopdracht van de werkgroep omvat o.m. de beoordeling van de opzet en de structuur van de verschillende regelingen voor de toekenning van boventallige onderwijzers.

Paragraaf A bevat een summiere beschrijving van de regelingen en van de hoofdlijnen van de structuur, alsmede de afbakening van het beleidsterrein in dit rapport; in paragraaf B wordt het beleidsterrein geanalyseerd; in paragraaf C ten slotte worden beleidsalternatieven ontwikkeld en de consequenties daarvan beschreven. Bijlage 2 bevat een op geen andere plaats aan te

treffen systematische uiteenzetting van de verschillende huidige regelingen voor de toekenning van boventallige onderwijzers en vormt daarmee een onmisbaar onderdeel van het rapport. Voor de analyse en de formulering van de beleidsalternatieven zal uit deze bijlage worden geput. In de voorafgaande verantwoording is uiteengezet waarom de werkgroep zich buiten haar taak heeft begeven.

A.2. Doelstelling en juridische structuur van de regelingen

2.1. De beoordeling van het beleidsterrein is slechts mogelijk in relatie tot de opzet en de structuur van de algemeen geldende formatieregelingen. De basis voor de door de rijksoverheid bekostigde personeelsformatie van de scholen voor kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs is neergelegd in respectievelijk de Kleuteronderwijswet (KOW), de Lager-onderwijswet (LOW) en het op de Lager-onderwijswet gebaseerde Besluit buitengewoon onderwijs (BBO).

In deze drie stukken (deels verouderde) onderwijswetgeving is wat betreft de personeelsvoorziening voor de desbetreffende vormen van onderwijs een onderling gelijke structuur opgenomen, te weten:

- a. een wetsartikel, op basis waarvan de algemeen geldende personeelsformatie (de leerlingenschalen) voor de scholen wordt vastgesteld (het z.g. verplichte personeel);
- b. een wetsartikel, op basis waarvan aan individuele scholen extra formatieplaatsen kunnen worden toegekend boven het aantal, voortvloeiend uit a (het z.g. boventallige personeel);
- c. een wetsartikel, op basis waarvan de uit a voortvloeiende formatie in bepaalde gevallen kan worden teruggebracht.

Uit deze juridische structuur kan worden afgeleid, dat de algemeen geldende formatieregeling naar de bedoeling van de wet in feite het belangrijkste (en tevens het enige) instrument is voor de realisatie van de onderwijsdoelstellingen, voor zover deze ten minste afhankelijk zijn van de personeelsvoorzieningen. De rijksoverheid heeft naar de bedoeling van de wetten slechts een zeer beperkte beleidsruimte. In incidentele gevallen kunnen situaties op individuele scholen worden gecorrigeerd met behulp van extra formatieplaatsen. Deze correctiemogelijkheid is een geïntegreerd onderdeel van de leerlingenschalen systematiek. De leerlingenschalen beogen een zodanige personeelsvoorziening te verschaffen, dat de scholen de onderwijskundige problemen kunnen opvangen. De complexiteit (diversiteit) van de problemen dient, in deze visie, tot uitdrukking te komen in de omvang van de voorziening. In deze systematiek wordt alleen rekening gehouden met de uit de *omvang* van het leerlingenaantal voortvloeiende complexiteit (d.w.z. de leerlingen worden uitsluitend geteld). De leerlingenschalen hebben een landelijke werking. Dit houdt in, dat voor alle scholen van een bepaalde grootte een qua omvang gelijke personeelsvoorziening is vastgesteld. De in werkelijkheid zeer gedifferentieerd voorkomende onderwijskundige problemen zijn in dit systeem als het ware («landelijk evenwichtig over scholen gespreid») gedacht en vertaald in voor allen vaste kwantitatieve verhoudingen (x leerkrachten bij y leerlingen). De regelingen voor boventallige onderwijzers functioneren in deze structuur op het niveau van de individuele scholen als een instrument tot verfijning van de grover werkende leerlingenschaal (namelijk correctie van uit de leerlingenschaal voortvloeiende fricties).

In bijlage I is een overzicht opgenomen van de huidige van kracht zijnde leerlingenschalen.

2.2. De rijksoverheid bekostigt niet altijd het volledige aantal onderwijzers dat daadwerkelijk aan een school verbonden is. Gemeente- en schoolbesturen hebben de juridische mogelijkheid op basis van eigen doelstellingen personeel voor eigen rekening aan te stellen. Indien gemeentebesturen ten

behoefte van openbare scholen daartoe overgaan, dan dienen zij de niet-openbare scholen in de gemeente eveneens daartoe (ten laste van de gemeentekas) in staat te stellen.

A.3. Creëren van meer beleidsruimte in de jaren zeventig door de rijksoverheid

Eind zestiger, begin zeventiger jaren is met name bij de rijksoverheid de behoefte ontstaan aan meer en grotere beleidsruimte op het gebied van de vaststelling van de personeelsvoorzieningen. Die behoefte is in overwegende mate ontstaan op grond van twee overwegingen, te weten:

- a. de gedifferentieerde onderwijskundige problemen kunnen niet altijd worden vertaald in de algemeen geldende formatieregelingen zonder dat dit leidt tot een onevenredige bevoordeling van scholen. Het voorkomen daarvan dwingt tot het vaststellen van specifieke, op de individuele «probleem»-scholen gerichte, regelingen (de leerlingen worden bovendien gewogen);
- b. opnemng van voorzieningen in de algemeen geldende formatieregelingen, hetgeen bij een wat meer landelijk voorkomend probleem in feite zou moeten, leidt tot extra hoge budgettaire gevolgen waarvoor de «ruimte» niet aanwezig is.

Deze overwegingen hebben ertoe geleid, dat het boventalligenbeleid in de loop der jaren een veel groter gewicht als beleidsinstrument heeft gekregen. Daarbij is nadrukkelijk afgeweken van de oorspronkelijk bedoelde structuur voor de personeelsvoorziening, nl. opnemng in de algemeen geldende formatieregeling. De in stand gehouden juridische structuur heeft echter tot gevolg, dat iedere afwijking van de leerlingenschaal voor de individuele school tot consequentie heeft, dat thans formeel het desbetreffende «boventalligenartikel» moet worden toegepast.

A.4. Huidige regelingen boventallige onderwijzers, respectievelijk de inzet van vakleerkrachten

4.1. De bestaande regelingen voor de toekenning van boventallige onderwijzers kunnen worden onderscheiden naar de *doelstellingen* die daarmee worden nagestreefd. Hierbij kan het geheel van doelstellingen worden gesplitst in hoofdgroepen, te weten:

- a. het toepassen van correcties op de algemene formatieregeling, inherent aan de systematiek daarvan (de oorspronkelijke opzet), alsmede in verband met taakrealisatie (in feite een onderdeel van de algemene formatieregeling). In verband met de juridische structuur is dit onder de boventalligen gerangschikt;
- b. het toepassen van correcties op de algemene formatieregeling op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen; de nadrukkelijk gecreëerde beleidsruimte, en wel ten behoeve van het stimuleringsbeleid en culturele-minderhedenbeleid;
- c. het toepassen van correcties op de algemene formatieregeling op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen, en wel op het vlak van het vernieuwingsbeleid.

Hieronder passeren de regelingen de revue. Voor een uitvoerige uiteenzetting zij verwezen naar de bijlage 2 bij het rapport.

Regelingen	Doelstelling	Van toepassing bij
a.1. Regeling taakrealisatie	Hoofden van scholen in staat stellen (een deel van) hun week(les)taak te besteden aan activiteiten die voortvloeien uit het schoolleiderschap	KO, LO, BUO
a.2. Extra leerkrachten i.v.m. groei van het leerlingenaantal		
— scholen in een in aanbouw zijnde woonwijk	De schoolorganisatorische aanpassingen die het gevolg zijn van de specifieke schoksgewijze groei te concentreren op de onderwijskundig meest geschikte momenten in een schooljaar, t.w. 1/8 en 1/1.	KO, LO
— overige «groei» scholen	Het voorkomen van een te sterke vergroting van de groepsgrootte bij scholen die geconfronteerd worden met een stijging van het aantal leerlingen	KO, LO, BUO
a.3. Extra leerkrachten i.v.m. toepassing van splitsings- en combinatienormen	De omvang van de afzonderlijke en/of gecombineerde klassen/groepen beperken indien de formatie op basis van de algemeen geldende regeling leidt tot vorming van te grote klassen/groepen	LO
a.4. Extra formatieplaatsen op basis van diverse toekenningsgronden	Het opvangen van specifieke problemen op individuele scholen indien de algemene (verplichte) formatie niet bereikend is en daarvoor geen andere regeling is geschapen	KO, LO, BUO
a.5. Verminderingsbeleid	De formatie op basis van de algemeen geldende formatieregeling zo nodig in overeenstemming brengen met het z.g. actuele aantal leerlingen	KO, LO, BUO
b.1. Stimuleringsbeleid	Binnen het beleid, dat is gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor groepen in achterstandssituaties, richt het stimuleringsbeleid zich in hoofdzaak op het verminderen, c.q. voorkomen van achterstanden in onderwijskansen ten gevolge van sociaal-economische factoren	KO, LO
b.2. Verbreding van het stimuleringsbeleid	Het verminderen, c.q. voorkomen van achterstandssituaties ten gevolge van andere dan sociaal-economische factoren (b.v. gezinssituatie, psychische en fysieke handicaps)	KO, LO

Regelingen	Doelstelling	Van toepassing bij
b.3. Culturele-minderhedenbeleid	Onderdeel van het algemene onderwijsbeleid is het beleid gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor groepen in achterstandssituaties. Het daarop gebaseerde beleid m.b.t. leerlingen uit de groepen culturele minderheden en de overige anderstalige leerlingen richt zich op het verminderen, c.q. voorkomen van achterstanden als gevolg van «het behoren tot een culturele minderheid en/of het anderstalig zijn». Behalve met deze educatieve achterstand houdt het beleid rekening met de omstandigheid dat de minderheden een van de Nederlandse cultuur afwijkend cultuurpatroon kennen.	KO, LO, BUO
c.1. Activeringsbeleid	Het bevorderen van de actieve betrokkenheid van een groot aantal scholen bij het landelijk innovatieproces, hetgeen inhoudt, dat op zoveel mogelijk scholen het perspectief van een nieuwe basisschool wordt vertaald in concrete ontwikkelings- en verandingsactiviteiten in het kader van schoolwerkplanontwikkeling	KO, LO, BUO
c.2. Experimentenbeleid	Het op basis van vooraf in projectplannen geformuleerde doelstellingen in de vorm van (geconditioneerde) experimenten inzicht verkrijgen in/ervaring opdoen met nieuwe, c.q. gewijzigde onderwijskundige doelstellingen en/of onderwijssystemen	KO, LO, BUO
c.3. Studiebegeleiding van dove, blinde en slechtziende oud-BUO-leerlingen	Het begeleiden van oud-BUO-leerlingen in het reguliere onderwijs met het doel de (her)plaatsing op BUO-scholen te voorkomen	BUO

4.2. De toekenning van vakonderwijzers valt niet binnen de structuur van de regelingen boventallige onderwijzers. Om een volledig inzicht te krijgen in de inzet van extra personeel wordt onderstaand niettemin kort ingegaan op het vakonderwijs.

Onder het vakonderwijs wordt verstaan onderwijs, gegeven door een leerkracht die uitsluitend belast is met het geven van onderwijs in één of meer vakken, vermeld in artikel 2 onder h t/m y van de Lager-onderwijswet 1920 (bij voorbeeld lichamelijke oefening, handenarbeid e.d.).

a. De gemeente bepaalt ten aanzien van het vakonderwijs voor het *gewoon lager onderwijs* of en, zo ja, in welke mate vakonderwijs aan de openbare en bijzondere scholen wordt gegeven en vergoed. Er is geen verplichting om vakonderwijzers bij het openbaar onderwijs aan te stellen. Gebeurt dit

wel, dan krijgt het bijzonder onderwijs op basis van de Lager-onderwijswet naar evenredigheid van het aantal leerlingen een vergoeding voor het aanstellen van vakleerkrachten. Uit het Gemeentefonds wordt als onderdeel van de onderwijsuitkering aan de gemeenten een vast bedrag per leerling vergoed¹. Iedere gemeente ontvangt dit bedrag per leerling onafhankelijk van de vraag of er wel of niet vakonderwijs wordt gegeven. Onder bepaalde veronderstellingen² kan worden berekend dat het Gemeentefonds de salariskosten van 1688 full-time vakonderwijzers vergoedt. Volgens statistieken van het CBS waren (situatie januari 1980) iets minder dan 6000 vakonderwijzers werkzaam in het gewoon lager onderwijs. Omgerekend naar full-time banen bedraagt het aantal vakonderwijzers 2130. De vergoeding via de onderwijsuitkering uit het Gemeentefonds bedraagt in 1981 f 101,3 mln., de meerjarenraming 1985 bedraagt f 88,9 mln. (bij leerlingenaantallen van 1 316 866, resp. 1 111 167). Te berekenen valt dat de gemeenten, met name de grote gemeenten, ten laste van haar andere middelen daarenboven ruim f 25 mln. voor extra personeel in deze sfeer uittrekken.

b. Ook ten aanzien van het buitengewoon onderwijs bepaalt de gemeente de omvang van het vakonderwijs. Tot en met 1978 werden de kosten van het vakonderwijs volledig vergoed als de gemeente kosten had gemaakt. In verband met de aanzienlijke spreiding per gemeente van het aantal gegeven uren vakonderwijs is met ingang van 1979 de vergoeding uit het Gemeentefonds voor de meest voorkomende schoolsoorten LOM en MLK genormeerd³. Onder bepaalde veronderstellingen⁴ kan worden berekend dat het Gemeentefonds de salariskosten van 677 vakonderwijzers vergoedt. Volgens de statistiek van het CBS waren (situatie januari 1980) 1382 personen werkzaam op dit terrein. Omgerekend naar full-time banen bedraagt het aantal vakonderwijzers in het buitengewoon onderwijs 590. De uitkering bedraagt in 1981 f 44,0 mln.. De meerjarenraming 1985 bedraagt f 41,6 mln. (bij leerlingenaantallen van 91 450, resp. 83 150).

A.5. Kosten van het beleid

Overzicht van de personele kosten per rijksregeling (bedragen niveau begroting 1981, constante prijzen; bedragen 1985 conform Miljoenennota 1981; bedragen x 1 miljoen gulden).

Regeling	1981	1985
a.1. Taakrealisatie	171,8	153,0
a.2. Groei van het aantal leerlingen	39,7	38,3
a.3. Toepassing splitsings- en combinatienormen	45,1	41,2
a.4. Diverse toekenningsgronden	10,0	6,8
a.5. Verminderingsbeleid	7,1	16,6
b.1. Stimuleringsbeleid	77,0	76,8
b.2. Verbreding stimuleringsbeleid	2,2	5,1
b.3. Culturele-minderhedenbeleid	103,1	90,0
b.4. Activeringsbeleid	10,5	10,5
b.5. Experimentenbeleid	15,1	19,7
b.6. Studiebegeleiding oud BUO-leerlingen	2,0	2,0
Sub-totaal	461,9	426,8
Tijdelijke plaatsen (aanv. actieplan)	13,7	—
Algemeen totaal	475,6	426,8
Sub-totaal aantal plaatsen	8539	7911
Tijd. arb. plaatsen (aanv. actieplan)	273	—
Totaal aantal plaatsen	8812	7911

¹ Op basis van een enquête bij gemeente- en schoolbesturen in 1969 is een aantal uren vak onderwijs berekend, dat uit het Gemeentefonds aan de gemeenten wordt vergoed door middel van een op basis van de enquête naar grootte van de gemeente variërend vast bedrag per leerling.

² Gemiddeld salaris (inclusief sociale lasten) van de vakonderwijzers f 60 000 per jaar.

³ Voor het overige buitengewoon onderwijs geldt het advies van de inspecteur BUO.

⁴ Gemiddeld salaris (inclusief sociale lasten) f 65 000 per jaar.

Voor een uitvoeriger overzicht van de kosten en het aantal plaatsen, onderverdeeld naar KO, LO en BUO, zij verwezen naar de bijlage 3.

A.6. Afbakening van het beleidsterrein

6.1. In paragraaf A.5 zijn uitsluitend de personele kosten berekend. Het effect van de regelingen op de vergoeding voor materiële kosten (stichtings- en exploitatiekosten) is zeer verschillend. Voor zover sprake is van taakrealisatie of van plaatsen die binnen de overige regelingen worden toegekend op titel van de regeling taakrealisatie, zijn aan die (elementen van) regelingen geen materiële kosten verbonden. Voor zover bij voorbeeld bij nieuw geopende scholen plaatsen worden toegekend en dit aantal plaatsen ligt beneden het aantal waarop de capaciteit van het gebouw is berekend, ontstaan door die toekenning geen extra materiële kosten.

Indien bij het gewoon lager onderwijs extra formatieruimte wordt toegekend aan scholen die nog capaciteit aan leegstaande lokalen hebben, ontstaat in het algemeen geen extra stichtingskostenvergoeding ten laste van de rijksbegroting.

Voorts is de vergoedingssystematiek voor de z.g. stichtingskosten voor het primair onderwijs geheel gebaseerd op het principe van rente en aflossingen. Het «bouwjaar» van de lokalen is daarbij bepalend voor de hoogte van de vergoedingen.

De opgestelde regelingen hebben in principe een landelijke werking. In een aantal gevallen zijn de effecten van regelingen zodanig, dat deze juist als het ware overwegend in wat «oudere» gebouwen terecht komen, terwijl in andere gevallen het effect juist in zeer jonge (dus dure) gebouwen tot uitdrukking komt. Op grond van deze overwegingen worden het 20% alternatief en de andere alternatieven berekend over de personeelskosten. Per alternatief worden als surplus de werkelijke effecten op de materiële kosten benaderd.

6.2. De taakopdracht van de werkgroep omvat de beoordeling van de opzet en de structuur van de verschillende regelingen voor de toekenning van boventallige onderwijzers, en de formulering van beleidsalternatieven op dit beleidsterrein. De beoordeling is slechts mogelijk in relatie tot de structuur van de algemeen geldende formatieregelingen, zoals neergelegd in de respectieve onderwijswetten (zie paragraaf A.2).

De toekenning van vakleerkrachten maakt formeel geen deel uit van de structuur van de regelingen voor de toekenning van boventallige onderwijzers, zoals deze zijn beschreven in paragraaf 4.1. De vakleerkrachten zijn formeel geen boventallige onderwijzers als bedoeld in de artikelen 28 en 56 van de Lageronderwijswet.

Voorts is van belang dat de ontworpen wetgeving voor het basisonderwijs⁵ voorziet in een regeling voor de aanstelling van vakonderwijzers. Besloten is dat voor de financiering daarvan op termijn 70% van het bedrag van de uitkering zal worden gebruikt. De resterende 30% zal volgens de besluitvorming worden aangewend ter financiering van de wetgeving voor het basisonderwijs. Voor de vakleerkrachten in het buitengewoon onderwijs geldt een apart formeel regime.

Op basis van deze overwegingen is de werkgroep van mening de taakopdracht zo te moeten uitleggen dat het 20%-alternatief en de andere alternatieven zullen worden berekend over de personeelskosten van de rijksregelingen boventallige onderwijzers (de uitgaven hiervan zijn geraamd in paragraaf A.5). Bij de ontwikkeling en invulling van beleidsalternatieven komen evenwel mogelijkheden tot ombuigingen van de uitgaven gemoeid met de toekenning van vakleerkrachten (zijnde personeel boven de algemene formatie) wederom aan de orde.

⁵ De mogelijkheid voor de gemeenten «vóór eigen rekening» boventallig personeel aan te stellen, komt in de ontworpen wetgeving niet meer voor.

B. ANALYSE EN EVALUATIE BELEID

B.1. Ontwikkeling van de doelstellingen en de beleidsinstrumenten in de jaren zeventig

1.1. Algemene historische schets

Onder A van de beschrijving van de regelingen is gesteld, dat een beoordeling van de opzet en structuur van de regelingen voor de toekenning van boventalligen slechts mogelijk is «in relatie tot de opzet en de structuur van de algemene formatieregeling». Het is duidelijk, dat de beantwoording van de vragen uit de algemene vragenlijst alleen tegen diezelfde achtergrond dient plaats te vinden.

Om die reden wordt in het onderstaande eerst ingegaan op de algemeen geldende formatieregeling en de daaraan ten grondslag liggende opvattingen en de veranderingen die zich in die opvattingen hebben voorgedaan.

Achtergrond en structuur algemene formatieregeling

Onderwijs – en zeker onderwijs aan/voor leerlingen van ca. 4 tot ca. 12 jaar – is een arbeidsintensief proces. De wetgever heeft onder meer om die reden en om redenen van een gelijke behandeling in het hele land de structuur van de personeelsvoorziening in de wetten vastgelegd.

Naar de bedoelingen van de wetten zijn de algemeen geldende formatieregelingen (de leerlingenschalen de belangrijkste instrumenten voor het (doen) realiseren van de onderwijskundige doelstellingen. Buiten dit instrument heeft de rijksoverheid in feite formeel een zeer beperkte beleidsruimte.

De structuur van de algemeen geldende formatieregeling is (historisch) vastgesteld op basis van de algemeen gangbare onderwijssystemen in het primair onderwijs. Deze zijn van oudsher voornamelijk *klassikaal en frontaal* (kinderen in rijen achter elkaar en «meester» vóór de klas).

De denkbeelden omtrent groepsvorming zijn uiteraard eveneens op dit principe gebaseerd. De regelingen voor het «splitsen» en «combineren» van klassen zijn hiervan een sprekend voorbeeld.

Veranderingen in het onderwijs/nieuw primair onderwijs

Met name in de afgelopen twintig jaar is een omvang, rijk proces op gang gekomen, dat zich richt op het tot stand brengen van nieuwe onderwijsstructuren en inhoudelijke vernieuwingen in het onderwijs. De noodzakelijkheid om die veranderingen aan te brengen is algemeen erkend. In de aanvangsjaren van dat proces is aan de verandering van het voortgezet onderwijs voorrang gegeven (totstandkoming en invoering van de «Mammoetwet»). Vaststond, dat het z.g. primair onderwijs in dat veranderingenproces niet kon en mocht «achterblijven», onder meer met het oog op de doorstroming naar het voortgezet onderwijs. Daarom is heel nadrukkelijk in het begin van de jaren zeventig prioriteit toegekend aan het primair onderwijs.

In dat verband werden toen al op grote schaal *fundamentele* wijzigingen in het primair onderwijs bepleit (stukken als het rapport «Opstaan tegen het zittenblijven» zijn hiervan voorbeelden). De brede maatschappelijke opvattingen over de wenselijkheid vernieuwingen/wijzigingen aan te brengen hebben ertoe geleid, dat de rijksoverheid rond 1970 een discussiestuk publiceerde in de vorm van een Voorontwerp van een Wet op het basisonderwijs (het z.g. voorontwerp-Grosheide), ten einde de discussies over die veranderingen «te structureren».

Kenmerken basisonderwijs

In de discussies over het nieuwe basisonderwijs kreeg dit onderwijs geleidelijk aan enig «gezicht». Richting waarin de verandering zou moeten plaatsvinden, vorm en inhoud werden duidelijker zonder op zich (scherp) afgete-

kend te zijn. Rond 1973 werden «kenmerken» van de basisschool geformuleerd, aanduidende het «klimaat» van de nieuwe basisschool, o.a. in haar relatie met het buitengewoon onderwijs.

De belangrijkste kenmerken werden als volgt geformuleerd:

- individualisering en differentiatie dienen te worden bewerkstelligd;
- verbetering van de diagnostiserende en remediërende functies van het onderwijs;
- opheffing van educatieve achterstanden van leerlingen uit sociaal achtergestelde milieus.

Ontwikkelingen met betrekking tot de kenmerken

Deze «kenmerken» stonden (en staan) op zich zelf uiteraard onder invloed van concrete ontwikkelingen in het maatschappelijk gebeuren. In de jaren zeventig is met name het onderwijs aan kinderen van een andere herkomst/cultuur in het «beeldvormingsproces» met betrekking tot het basisonderwijs betrokken. De oorspronkelijke opvatting, dat het onderwijs aan deze kinderen voor een belangrijk deel gericht kon zijn op «remigratie» is gewijzigd. Als gevolg van het feit, dat remigratie op wat grotere schaal (en na een relatief korte periode) *niet* blijkt plaats te vinden en gerekend moet worden met een permanent, c.q. langdurig verblijf in Nederland, dient het nieuwe basisonderwijs in structurele zin daarop te worden «ingericht».

Naast het opheffen van educatieve achterstanden van leerlingen uit sociaal achtergestelde milieus wordt de aandacht voor de andere herkomst en/of cultuur en de eigen identiteit van de leerlingen tot één van de kenmerken van het basisonderwijs gerekend. Ten slotte moet het huidige onderwijs inspelen op de onderlinge relatie tussen twee of meer culturen. In het kader van het beleid met betrekking tot de educatieve achterstandssituaties is dan ook rond 1973/1974 geconstateerd, dat voor een effectieve aanpak van de vermindering der onderwijsachterstanden een *structurele* verandering van het bestaande onderwijs noodzakelijk was. Deze conclusie is (en wordt nog steeds) algemeen aanvaard en is dan ook als uitgangspunt verdisconteerd in het «basisschooldenken».

De in het voorgaande genoemde kenmerken zijn uiteraard globaal van karakter en zijn niet (nader) uitgewerkt tot concrete, meer duidelijk afgetekende, onderwijskundige processen waarmee in individuele scholen gewerkt kan worden. Het uitwerken daarvan geschiedt in praktijksituaties.

Algemene doelstellingen voor het primair onderwijs

Binnen de doelstellingen voor het onderwijs als geheel zijn voor het primair onderwijs (sub)doelstellingen ontstaan (en als zodanig ook erkend) die in de tijd gezien wel van elkaar zijn te onderscheiden maar niet te scheiden, te weten:

- invoering van een *fundamenteel* gewijzigd primair onderwijs mede gegeven de doorstroming naar het voortgezet onderwijs;
- aanbrengen van wijzigingen/verbeteringen in het *bestaande* onderwijs met het oog op actuele ontwikkelingen en in relatie tot de voorgestane fundamentele wijzigingen.

Deze (sub)doelstellingen zijn voor het primair onderwijs sec te beschouwen als algemene doelstellingen. Het gehele langdurige proces met betrekking tot de inhoudelijke vernieuwing van het primair onderwijs is te onderscheiden in drie elementen, te weten:

- de juridische, formele totstandkoming van de basisschool;
- de materiële, inhoudelijke totstandkoming van het basisonderwijs in relatie tot het veranderde buitengewoon onderwijs;
- de inhoudelijke vernieuwing in het buitengewoon onderwijs.

Het besluitvormingsproces over de uiteindelijke *juridische* totstandkoming is in een afsluitende fase gebracht door het opstellen, indienen en behandelen van de Wet op het basisonderwijs (van 1974 tot heden). Tot nu toe is voor de «formele» invoering gemikt op 1983.

De *materiële* (inhoudelijke) totstandkoming van het vernieuwde primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal onderwijs) is een proces waarvoor op zich zelf niet een formele einddatum is te stellen. Wel kan als het ware de voor de feitelijke invoering op de scholen noodzakelijke «voedingsbodem» in de vorm van formele en materiële voorwaarden (processen en instrumenten) tot stand worden gebracht. De feitelijke invoering van het nieuwe basis- en speciaal onderwijs zal de facto door de scholen zelf moeten geschieden.

Uitwerking van deze algemene doelstellingen in relatie tot de personeelsvoorziening van het bestaande primair onderwijs.

Bij het gehele ontwikkelingsproces met betrekking tot het nieuwe basisonderwijs (de gedachtenvorming daarover) heeft één feit zich zeer duidelijk en in een vroeg stadium gemanifesteerd: «het onderwijssysteem zal zich moeten wijzigen van voornamelijk klassikaal en frontaal tot in hoofdzaak geïndividualiseerd en gedifferentieerd». Deze essentiële verandering wordt algemeen als noodzakelijk gezien. Dit feit op zich heeft belangrijke consequenties voor de *structuur* van de personeelsformatie van de nieuwe basisschool.

Tegen deze achtergrond en mede rekening houdend met de actuele (onderwijskundige) problematiek is in het midden van de jaren zeventig met betrekking tot de formatieregelingen voor het *bestaande* primair onderwijs een aantal «stellingen» geformuleerd, te weten:

- Een verlaging van de leerlingenschalen zonder meer, dat wil zeggen zonder activiteiten gericht op de verbetering van het onderwijsleerproces en de begeleiding van leerlingen, levert, voor zover bekend, in het algemeen geen meetbare cognitieve voordelen op voor de leerlingen. Duidelijk is wel dat het voor een onderwijzer moeilijker wordt een goed pedagogische klimaat te scheppen naarmate de klassen groter zijn.

- Verkleining van de groepsgrootte is, als onderdeel van andere maatregelen, gericht op de verbetering van het onderwijs, met name van belang in situaties waar leerlingen ten gevolge van bijzondere en/of sociale kenmerken speciale begeleiding en aandacht behoeven.

- Daarom zal voorrang worden gegeven aan meer *gedifferentieerde* vormen van verlaging van de groepsgrootte (met name is deze differentiatie van belang in geval van achterstandssituatie en het vernieuwingsbeleid ten aanzien van specifieke scholen).

- In aansluiting op die differentiatie zal een verdere *algemene* verlaging van de leerlingenschalen in het kleuter- en lager onderwijs worden bevorderd (met name om de invoering van vernieuwingen in dat deel van het primair onderwijs op grote schaal te vergemakkelijken. Dit hangt samen met de verandering van klassikaal in meer geïndividualiseerd onderwijs).

De «30-schaal» is daarbij als einddoel voor de algemene verlaging voor het bestaande KO en GLO gesteld. Deze 30-schaal moest in ieder geval bereikt zijn bij de algemene invoering van de basisschool.

Subdoelstellingen voor het bestaande onderwijs

Uitgaande van de eerdergenoemde *algemene* doelstellingen voor het primair onderwijs, zijn in de bovenstaande «stellingen» betreffende de personeelsvoorziening een aantal doelstellingen verdisconteerd voor de periode tot de invoering van het nieuwe primair onderwijs.

Deze (sub)doelstellingen kunnen ruwweg worden onderscheiden in onderwijs-inhoudelijke doelstellingen (A) en in doelstellingen met betrekking tot de gehanteerde instrumenten waarmee de onderwijs-inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd moeten worden (B). Tot de onderwijs-inhoudelijke doelstellingen zijn te rekenen:

- verbetering van het bestaande onderwijs in specifieke situaties;
- vernieuwingen/veranderingen op grote schaal bevorderen in het bestaande primair onderwijs met de nieuwe basisschool als einddoel.

Tot de doelstellingen met betrekking tot de gehanteerde instrumenten zijn te rekenen:

- invoering van meer gedifferentieerde vormen van verlaging van de groepsgrootte (specifieke situaties);
- algemene verlaging van de groepsgrootte in het kleuter- en lager onderwijs.

Realisering van deze (sub)doelstellingen

Uitgangspunt voor het beleid met betrekking tot bestaand primair onderwijs is uiteraard het realiseren van de hierbovengenoemde (sub)doelstellingen. Het realiseren van de algemene doelstellingen is en blijft daarbij het hoofddoel.

Beleid met betrekking tot de onderwijs-inhoudelijke doelstellingen

Specifieke situaties

Het verbeteren van het bestaande onderwijs in specifieke situaties heeft betrekking op onder meer situaties waar leerlingen op grond van bijzondere en/of sociale kenmerken speciale begeleiding en aandacht behoeven. In relatie tot de vernieuwingen in het gehele primair onderwijs wordt in deze concrete probleemgebieden reeds een op de basisschoolgedachte gericht veranderingenbeleid gevoerd. Tot die probleemgebieden zijn te rekenen het stimuleringsbeleid en het z.g. Cumi-beleid.

Voor beide onderdelen is een beleidsaanpak geformuleerd die thans wordt uitgevoerd. Deze aanpak zal uiteraard doorwerken in de nieuwe basisschool en is van invloed op de structuur van de personeelsformatieregeling voor de nieuwe basisschool. Zowel stimulering als Cumi is echter niet los te zien van het innovatieproces zoals dat hieronder is aangegeven.

Vernieuwing/verandering

Het realiseren van vernieuwingen/veranderingen heeft een sterk procesmatig karakter. Voor het primair onderwijs is dat proces in gang gezet onder de «verzamelnaam» het innovatieproces.

Het innovatieproces omvat zowel KO en GLO (toekomstig basisonderwijs) als BUO (toekomstig speciaal onderwijs). Bij het innovatieproces gaat het in wezen om twee «onderwerpen» die gelijktijdig worden aangepakt. Dit is het werken aan de «inhoud en instrumentele voorwaarden» van het nieuwe basis- en speciaal onderwijs en het (op grote schaal) voorbereiden/betrekken van grote aantallen scholen op/bij die nieuwe inhoud en die instrumentele voorwaarden.

Het werken aan de inhoud en instrumenten vindt plaats in samenwerkingsexperimenten, ontwikkelingsprojecten, projecten, gericht op het scheppen van «voorwaarden» in het vernieuwde onderwijs zodanig, dat achterstandssituatie daarin beter kunnen worden opvangen/aangepakt (te zien aan het structureel inbouwen van het huidige stimuleringsbeleid en het beleid met betrekking tot culturele minderheden en overige anderstalige leerlingen), activiteitenplan BUO, enz. Al deze gebieden worden op basis van een planmatige aanpak bestreken.

Het voorbereiden van/en betrekken bij ontwikkelingen van grote aantallen scholen geschiedt door middel van het activeringsbeleid. Ook voor dit beleidsgebied is een meerjarig uitvoeringsplan opgesteld en thans in uitvoering.

Beleid ten aanzien van de doelstellingen met betrekking tot de gehanteerde instrumenten

De realisering van deze doelstellingen heeft in die zin plaatsgevonden, dat *gedifferentieerde verlaging van de groepsgrootte mogelijk is gemaakt* door het «oprekken» van de z.g. boventaligenartikelen uit de wetten. Dit heeft ge-

leid tot het invoeren – naast de algemeen geldende formatieregeling – van een aantal aanvullende formatieregelingen (taakrealisatie, stimuleringschalen en Cumischalen).

Gelet op de algemene doelstellingen voor het primair onderwijs, (juridische en materiële) invoering van een fundamenteel gewijzigd primair onderwijs, zullen de algemene en de aanvullende formatieregelingen moeten worden geïntegreerd tot één algemeen geldende formatieregeling voor het nieuwe onderwijs.

De invoering van de *algemene* groeps-grootteverlaging heeft in 1979 plaatsgevonden door de invoering van de 30-schaal als laatste fase van het op dit punt gestelde einddoel.

1.2. Samenvatting van de historische schets

Het voorgaande samenvattend kan worden gesteld, dat:

a. er een op oude onderwijssystemen gebaseerde structuur voor de personeelsvoorziening bestaat;

b. ruim twintig jaar geleden een veranderingenproces in gang is gezet ten einde de oude onderwijssystemen fundamenteel te wijzigen. Voor het primair onderwijs houdt dit uiteindelijk in de invoering van een samenhangend en op elkaar gericht basis- en speciaal onderwijs. Het veranderingenproces is mede «geleid» door de rijksoverheid;

c. het veranderingenproces is en wordt (terecht) beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen (erkenning achterstandssituaties) op grond van sociale en «culturele» factoren;

d. in het kader van dat veranderingenproces een ontwikkelings- en invoeringsstrategie is en wordt gehanteerd. Deze strategie houdt ook in een afstemming van de ontwikkelingen in het *bestaande* onderwijs op de situatie die in het *toekomstige* onderwijs voor ogen staat. De technische mogelijkheden om structurele veranderingen aan te brengen zijn zodanig, dat voor actuele achterstandssituaties – mede door de enorme kwantitatieve ontwikkelingen – noodzakelijkerwijze een versnelling tot stand gebracht moest worden. Dit heeft plaatsgevonden door een beleid «op twee sporen» te voeren zoals is weergegeven in de twee algemene doelstellingen voor het primair onderwijs;

e. dit tweesporig beleid wordt gevoerd met als belangrijkste instrument de onder a geformuleerde structuur voor de personeelsformatie. Binnen die structuur is gekozen voor een (naar de bedoeling van de wetten) wat oneigenlijke aanpassing van de structuur in plaats van een in feite in de tijd noodzakelijk geworden structuurdoorbreking op het gebied van de personeelsvoorziening. Deze *structuurdoorbreking* is opgenomen in de Wet op het basisonderwijs. De daar bedoelde formatieregeling zal uiteindelijk gebaseerd worden op het principe van «getelde» en «gewogen» leerlingen.

1.3. Ontwikkeling doelstellingen per regeling

Gesteld is, dat een beoordeling van de opzet en de structuur van de regelingen voor de toekenning van boventalligen slechts mogelijk is «in relatie tot de opzet van de structuur van de algemeen geldende formatieregeling». De gestelde vragen dienen dan ook in de eerste plaats te worden beantwoord voor de opzet en structuur van die (algemeen geldende) formatieregeling.

1.3.1. De algemeen geldende formatieregeling

Wijziging doelstelling

a. De doelstelling van de regeling is *formeel* niet gewijzigd in de onderwijswetten. Nog steeds beoogt de algemeen geldende regeling (en de correctiemogelijkheden) een zodanige personeelsvoorziening te verschaffen, dat «landelijk» de (= alle) scholen de onderwijskundige problemen daarmee kunnen opvangen.

b. *Materieel* is de doelstelling van de opzet en de structuur in feite wel gewijzigd door:

- het scheppen van mogelijkheden om gedifferentieerde formatie-uitbreidingen toe te kennen uitsluitend aan die scholen die dat nodig hebben. Op grond van a moet dit thans formeel via de z.g. boventalligenartikelen geschieden;
- het toevoegen van het element bevorderen van vernieuwingen/veranderingen met het oog op onder meer de overgang van klassikaal onderwijs naar meer geïndividualiseerd onderwijs.

Deze wijziging in de doelstelling is het gevolg van een bewuste beleidsbeslissing. Deze beleidsbeslissing is op zich gebaseerd op een (geleidelijk) tot ontwikkeling gebracht proces. Het tot ontwikkeling brengen van dat proces is eveneens een beleidsbeslissing geweest.

Uitgangssituatie

Wat betreft de maatschappelijke situatie en de ontwikkeling daarin (met name de problematiek van de culturele minderheden en overige anderstaligen) werd de situatie duidelijk (veel) rooskleuriger beoordeeld dan thans het geval is. De maatschappelijke situatie (o.a. Cumi-problematiek) geeft juist aanleiding de (gewijzigde) doelstelling niet opnieuw te herzien. Voor alles geldt echter, dat de invoering van de basisschool dermate nabij is gekomen, dat een herziening van de doelstellingen het gehele invoeringsproces negatief zal beïnvloeden.

Het rendement van de activiteiten die op grote schaal in de afgelopen periode zijn ontwikkeld – deze activiteiten zijn immers te beschouwen als diepte-investeringen ten behoeve van de basisschool – gaat waarschijnlijk voor een goed deel (tijdelijk) verloren. Dit betekent, dat op een wat later tijdstip een nieuwe (kostbare) voorbereidingsronde moet worden georganiseerd.

Nieuwe formulering van de doelstelling vanuit een «nulsituatie»

Zeer duidelijk zou de gewijzigde doelstelling wederom zo worden geformuleerd. Vanuit een «nulsituatie» redenerend zou evenwel thans een aanpassing van de te hanteren instrumenten plaatsvinden, die echter zeker niet zou leiden tot het inzetten van minder personeel.

1.3.2. Voor de beantwoording van de gestelde vragen met betrekking tot de afzonderlijke regelingen wordt uitgegaan van de eerder aangebrachte onderscheiding in hoofdgroepen.

Ad a. Correcties op de algemene formatieregelingen voortvloeiend uit de systematiek daarvan alsmede taakrealisatie

1. Regeling taakrealisatie

De doelstelling van deze regeling op zich is in de loop van de jaren niet gewijzigd. Het verschil tussen de uitgangssituatie en de huidige situatie geeft geen aanleiding de doelstelling te herzien. De doelstelling zou – ook vanuit een nulsituatie – op dezelfde wijze worden geformuleerd. In een nulsituatie zou echter deze regeling worden geïntegreerd in de algemene formatieregeling. (Zoals is opgemerkt bij de algemeen geldende formatieregeling zou in een nulsituatie met name dat instrument worden aangepast, waarbij de regeling taakrealisatie zeker zou worden geïntegreerd.)

De mate waarin de doelstelling door de rijksoverheid vroeger en tot nu toe is nagestreefd, is op puur budgettaire gronden bepaald. In 1975 heeft dit er (mede) toe geleid, dat de arbeidstijdverkorting voor het onderwijzend personeel in het primair onderwijs door de personeelsorganisaties is ingezet voor de verbetering van de regeling taakrealisatie tot het huidige niveau. Op grond van de systematiek en de sterk historische opzet van de algemeen geldende formatieregeling kan zonder meer gesteld worden, dat de huidige doelstelling het gevolg is van historisch gegroeide verhoudingen (tot uitdrukking komende in het handhaven van de verouderde structuur voor de personeelsvoorziening).

2 t/m 5. Extra leerkrachten, splitsings- en combinatienormen, diverse toekenningsgronden en verminderingenbeleid

De doelstellingen van de regelingen zijn op zich zelf niet gewijzigd. Deze zijn immers inherent aan de structuur en de opzet van de algemene formatieregeling. Wijzigingen in die opzet en structuur zullen aanleiding kunnen zijn tot een bepaalde herformulering van de doelstellingen van deze regelingen (voor zover uiteraard deze nog nodig zijn). Verschillen tussen uitgangssituatie en huidige situatie geven geen aanleiding de doelstellingen te herzien.

Vanuit de nulsituatie redenerend zouden de regelingen wellicht gedeeltematig kunnen worden vervangen door een aanpassing van de opzet en de structuur van de algemene formatieregeling.

De mate waarin de doelstellingen worden nagestreefd, worden in hoge mate bepaald onder de «waarde» van de leerlingenschalen. Wijzigingen daarin zijn rechtstreeks bepalend voor deze toepassing van deze regelingen.

Een uitzondering hierop vormt de regeling voor de splitsings- en combinatienormen. De ter zake geldende getallen zijn op budgettaire gronden een groot aantal jaren niet aangepast aan de wijzigingen in de «waarde» van de leerlingenschalen. Met ingang van 1 augustus 1979 zijn de normen voor de eerste 2 leerjaren met 2 punten aangepast. Een kleine aanpassing van de normen heeft verder plaatsgevonden met ingang van 1 augustus 1981 (de grens voor groepen van het 2de, 3de, 4de, 5de of 6de leerjaar is van 37 tot 36 verlaagd). De huidige doelstellingen zijn het rechtstreekse gevolg van de opzet en de structuur van de algemene formatieregelingen. Deze zijn sterk historisch bepaald. De doelstellingen van de onderhavige boventalligen derhalve eveneens.

Ad b. Correcties op de algemene formatieregelingen op basis van onderwijskundige overwegingen, t.w. stimuleringsbeleid en culturele minderhedenbeleid

1. Stimuleringsbeleid

De algemene doelstelling met betrekking tot het stimuleringsbeleid is rond 1973/1974 geformuleerd. Op grond van de ontwikkelingen die zich eind 1974 in het onderwijsveld hebben voorgedaan en het feit, dat bij de beleidsuitvoering een aantal knelpunten werd geconstateerd, heeft in 1979 een herbezinning plaatsgevonden. Deze herbezinning heeft nadrukkelijk *niet* geleid tot een herformulering van de algemene doelstelling. Wel is het stimuleringsbeleid ingepast in het innovatiebeleid basisschool en heeft een herijking plaatsgevonden van middelen en andere instrumenten (o.a. het toewijzingssysteem voor boventallige leerkrachten). Dit heroverwegingsresultaat is uiteraard een procesbewuste beleidsbeslissing geweest.

Uitgaande van de periode van herbezinning (1979) is er geen verschil tussen de huidige en de uitgangssituatie wat betreft welvaartsniveau, economische perspectieven, de maatschappelijke situatie en ontwikkeling. Er is derhalve geen aanleiding de doelstelling te herzien.

Uitgaande van een nulsituatie zou de doelstelling van het stimuleringsbeleid volledig worden geïntegreerd in de – eveneens vanuit de nulsituatie opnieuw te formuleren – doelstellingen voor het huidige kleuter- en lager onderwijs, een en ander in samenhang met en afgestemd op het buitengewoon onderwijs. Onverbrekkelijk daaraan gekoppeld zou zijn de integratie van de huidige aanvullende formatieregelingen voor het stimuleringsbeleid in de dan (nieuw) vast te stellen opzet en structuur van de algemene formatieregelingen. De mate waarin de doelstellingen zouden worden nagestreefd, zou vanuit onderwijskundig oogpunt gezien zeker niet anders zijn.

2. Verbreding stimuleringsbeleid

De doelstelling is in 1979 geformuleerd naar aanleiding van de herbezinning op het stimuleringsbeleid. Als zodanig is dit een bewuste beleidsbeslissing. De uitgangssituatie en de huidige situatie zijn niet essentieel verschil-

lend, gezien de korte periode die daartussen ligt. Dit geeft derhalve thans geen aanleiding de doelstellingen te herzien.

Uitgaan van de nulsituatie is voor deze regeling niet erg relevant. De regeling is geschapen op basis van een aantal achterstand veroorzakende factoren die herzien zijn «samengebracht». De regeling als zodanig is in feite een van de z.g. frictieregelingen en is (mede) inherent aan de schaalsystematiek.

3. Culturele minderheden en overige anderstalige leerlingen

De doelstelling voor dit deel van het onderwijsbeleid is in de afgelopen periode in zekere zin gewijzigd. Aanvankelijk overheerste de opvatting, dat het onderwijs aan deze kinderen voor een belangrijk deel gericht kon zijn op «remigratie» naar het land van herkomst. Een aantal (maatschappelijke) verschijnselen is er de oorzaak van dat die opvatting volledig is achterhaald en het onderwijs zich naar de huidige inzichten juist moet (in)richten op een permanent, c.q. langdurig verblijf in Nederland van grote aantallen van deze kinderen.

De aanpassing van de doelstelling is geheel het gevolg van een geconstateerd (geleidelijk) maatschappelijk proces. De formulering van de aangepaste doelstelling geschiedt in het beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs. Er is derhalve geen verschil in situatie wat betreft welvaart, economische perspectieven, maatschappelijke situatie en ontwikkeling. Het feit dat de doelstelling in begin 1981 wordt geformuleerd, houdt in dat daarbij (in principe) vanuit een nulsituatie is geredeneerd.

Indien de basisoverheidsvoorziening (het huidige KO, LO en BUO) vanuit de nulsituatie zou worden opgezet, dan zou het Cumi-beleid daarin volledig worden geïntegreerd. Zoals ook voor het stimuleringsbeleid is gesteld, is hiermee onverbrekkelijk verbonden dat de huidige aanvullende formatieregelingen worden geïntegreerd in de dan nieuw vast te stellen opzet en structuur van de algemene formatieregeling.

Ad c. Correcties op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen te weten vernieuwingsbeleid

1 en 2. Activeringsbeleid en experimentenbeleid

De doelstellingen van deze beleidsterreinen zijn niet gewijzigd. De maatschappelijke situatie en ontwikkeling is in die zin afwijkend, dat de formele en daarmee ook de materiële invoering van het algemeen noodzakelijk gemaakte nieuwe basis- en speciaal onderwijs praktisch gesproken voor de deur staat. Op zich geeft dit juist geen enkele aanleiding de doelstellingen te herzien. Vanuit een nulsituatie redenerend (*dus alle reeds behaalde resultaten wegdenkend*) en de noodzakelijkheid van het nieuwe basis- en speciaal onderwijs als gegeven aannemende, zouden de doelstellingen zeer zeker nog zo worden geformuleerd. Indien de invoeringsdatum van de WBO op 1 augustus 1983 zou worden gehandhaafd, dan zou thans (vanuit de nulsituatie) de mate waarin de doelstellingen worden nagestreefd (de inspanning) ongeveer een vertienvoudiging moeten ondergaan. Sommige doelen zouden technisch niet meer «gehaald» kunnen worden.

In het algemeen is de aantekening van belang dat onderwijsveranderingen een continu proces is. Het opzetten van experimenten en projecten om deze veranderingen voor te bereiden, zal steeds de inzet van extra middelen, waaronder personeel, vragen.

3. Studiebegeleiding dove, blinde en slechtziende oud-BUO-leerlingen

Het streven naar verbreding van de zorgbreedte in het reguliere onderwijs is thans een van de uitgangspunten in het onderwijsbeleid. Dit uitgangspunt krijgt juist de laatste tijd meer aandacht. De studiebegeleiding past volledig in dit streven naar verbreding. De overheidsvoorziening «vergroting van de zorgbreedte» bevindt zich nog in de kinderschoenen en dus nagenoeg in de nulsituatie. Het beantwoorden van vragen over wijzigingen in doelstellingen, uitgangssituaties e.d. heeft derhalve geen zin. Uiteindelijk heeft dit beleid mede ten doel/tot opdracht om op langere termijn tot beperking van de overheidsuitgaven te komen.

B.2. Kwantitatieve gegevens betreffende de ontwikkelingen in het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van aantallen scholen, leerlingen en leerkrachten over de afgelopen tien jaar (bron CBS/O en W). (telgegevens 16 januari van het jaar).

Kleuteronderwijs

Jaar	Aantal scholen	Aantal leerlingen		Aantal verpl. leerkrachten	Leerlingen-schaal	Aantal extra leerkrachten ¹
		totaal	waarvan Cumi, enz.			
1970	6 144	493 090		15 219	39	—
1971	6 379	491 732		15 894	37½	500
1972	6 613	491 505		16 390	37½	500
1973	6 858	495 061		16 701	37	297
1974	7 108	505 989		17 403	36	338
1975	7 325	513 606		18 395	34	397
1976	7 568	518 890		19 070	33	552
1977	7 730	498 831	11 103	19 302	33	751
1978	7 834	465 992	12 941	19 159	32	732
1979	7 897	438 175	19 750 ²	18 785	31	918
1980	7 942	418 499	21 000 ³	18 568	30	1 035

¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de stijging vrijwel geheel een gevolg is van nieuw beleid, t.w. a) taakrealisatie, b) stimuleringsbeleid, c) beleid met betrekking tot de culturele minderheden, d) experimenten- en activeringsbeleid met betrekking tot de invoering van de WBO.

² Incl. ± 4000 Surinaamse/Antilliaanse kinderen.

³ Gebaseerd op niet geheel complete gegevens O en W van 16 april 1980, inclusief ca. 4000 Surinaamse/Antilliaanse kinderen.

Lager onderwijs

Jaar	Aantal scholen	Aantal leerlingen		Aantal verpl. leerkrachten	Leerlingen-schaal	Aantal extra leerkrachten ¹
		totaal	waarvan Cumi, enz.			
1970	8 183	1 450 647		45 467	38	1 800
1971	8 225	1 462 376		46 998	37	1 921
1972	8 288	1 464 484	9 869	48 089	36	1 894
1973	8 326	1 461 544	12 350	48 463	36	2 127
1974	8 410	1 454 971	15 737	48 630	36	2 407
1975	8 486	1 448 177	19 686	50 002	33	2 782
1976	8 568	1 453 467	23 749	50 174	33	3 620
1977	8 616	1 448 084	27 597	50 347	33	4 327
1978	8 658	1 434 705	32 114	51 656	31	4 328
1979	8 690	1 413 277	52 783 ²	51 439	31	5 306
1980	8 685	1 379 866	57 000 ³	51 854	30	6 413

¹ Zie noot 1 bij tabel Kleuteronderwijs.

² Incl. ± 14 500 Surinaamse/Antilliaanse kinderen.

³ Gebaseerd op niet geheel complete gegevens O en W van 16 april 1980, incl. ± 15 000 Surinaamse/Antilliaanse kinderen.

Buitengewoon onderwijs

Jaar	Aantal scholen	Aantal leerlingen ¹	Aantal verpl. leerkrachten	Aantal extra leerkrachten (begrotingsbasis) ²
1970	775	72 310	5 734	—
1971	797	74 061	5 966	266
1972	819	76 306	6 134	321
1973	838	78 132	6 411	386
1974	848	80 194	6 646	510
1975	862	81 352	6 871	542
1976	878	83 364	7 128	787
1977	889	84 928	7 308	847
1978	902	86 332	7 418	936
1979	935	87 253	7 728	1 094
1980	943	88 945	7 824	1 140

¹ Exclusief trekkende bevolking.

² Zie noot 1 bij het kleuteronderwijs op blz. 18

Het aantal kinderen afkomstig uit de groep culturele minderheden en overige anderstalige leerlingen neemt snel toe. Voor de prognose van dit aantal leerlingen is was betreft Surinaamse en Antilliaanse kinderen uitgegaan van de in Suriname of op de Nederlandse Antillen geboren kinderen. Het werkelijke aantal in het onderwijs aanwezige aantal leerlingen van Surinaamse en/of Antilliaanse afkomst is derhalve (veel) hoger.

Prognose van het aantal leerlingen (afgerond)

Jaar	Kleuteronderwijs	Lager onderwijs	BUO
16-1-1981	21 500	60 400	1 500
16-1-1982	24 900	66 000	2 000
16-1-1983	29 900	70 800	2 500
16-1-1984	33 300	75 700	3 000
16-1-1985	36 600	80 900	3 500
16-1-1986	38 800	85 800	4 000

Tegen de achtergrond van de beschikbare middelen zijn met betrekking tot de faciliteitenregelingen van culturele minderheden de onderstaande tekorten – uitgedrukt in arbeidsplaatsen – berekend (afgerond):

	1981	1982	1983	1984	1985
Extra faciliteiten KO/LO	300	550	860	1 040	1 160
BUO	23	65	90	115	140
Eigen taal en cultuur	100	100	125	150	175
In geld uitgedrukt gaat het om (x 1 mln.)	23	41	59	72	81

Voor deze tekorten is in het kader van de voorjaarsnota 1981 gedeeltelijk een oplossing gevonden door interne reallocatie en aanvulling van de middelen (totaal rond 30 mln. op jaarbasis). Hierdoor resteren nog de volgende (saldo)tekorten:

1982	1983	1984	1985
(x 1 mln.)			
11	29	42	51

B.3 Effectiviteit en meetbaarheid van de instrumenten

3.1. Algemeen

Het effect van basisonderwijs is moeilijk objectief meetbaar, omdat aan het einde van de onderwijsperiode geen examen wordt afgenomen. Zelfs indien een examen zou worden afgenomen, wil dit nog niet zeggen, dat het effect van het in het basisonderwijs ingezette instrumentarium objectief meetbaar is bij individuele leerlingen. Immers, het ingangsniveau van de betreffende leerling is in het algemeen niet bekend, zodat niet objectief is vast te stellen in hoeverre het gehanteerde beleidsinstrument heeft bijgedragen tot het bereiken van een bepaald niveau. Ook is het niet zonder meer mogelijk om ten aanzien van bepaalde scholen bij voorbeeld uit de doorstroming van leerlingen naar diverse soorten voortgezet onderwijs, conclusies te trekken ten aanzien van het effect, dat het beleidsinstrument heeft teweeg gebracht. Immers, het meten van dit resultaat is alleen mogelijk door vergelijkingen te trekken tussen situaties in het verleden en op dit moment. Daartoe ontbreken echter veelal de mogelijkheden, omdat:

- a. de kinderen verschillen naar aard en niveau;
- b. de omstandigheden, waarin de kinderen opgroeien, verschillen.

De conclusie die uit dit verhaal te trekken is, luidt dan ook, dat het niet mogelijk is de effecten van beleidsinstrumenten in het basisonderwijs objectief te meten, zodat volstaan moet worden met subjectieve indrukken.

Wat hierboven gezegd is over het algemene beleid, geldt ook ten aanzien van het boventalligenbeleid, dat immers slechts een correctiefactor is op het algemene beleid.

3.2. Het effect van het gehanteerde instrumentarium

Voor zover mogelijk zal dit nagegaan worden ten aanzien van de volgende onderdelen van het boventalligenbeleid:

- a. taakrealisatie;
- b. groei leerlingenaantal;
- c. splitsings- en combinatienormen;
- d. specifieke omstandigheden;
- e. stimuleringsbeleid;
- f. beleid culturele minderheden;
- g. activering;
- h. experimentenbeleid;
- i. ambulante begeleiding.

Ad a. Taakrealisatie

Een in het schooljaar 1971–1972 uitgevoerd onderzoek door het Bureau Vis en Malotaux heeft uitgewezen dat de hoofden van scholen in veel gevallen overbelast waren doordat zij een volledige taak als klasseleerkracht moesten combineren met het leiden van een school. Daar door de regeling taakrealisatie de hoofden gedeeltelijk van hun lesgevende taak werden vrijgesteld, betekende dit een wezenlijke bijdrage aan de oplossing van de problemen.

In dit verband moet nog worden opgemerkt, dat de taken van de hoofden van BUO-scholen wezenlijk zwaarder zijn dan die van de hoofden van KO- en LO-scholen, omdat de eersten intensieve contacten moeten onderhouden met instellingen van de verzorgingsstructuur en bovendien deel uitmaken van de verplichte toelatingscommissie.

Ad b. Groei van het aantal leerlingen

Scholen waar het aantal leerlingen snel groeit, kunnen worden geconfronteerd met een onvoldoende personeelsbezetting, omdat het leerkrachtenbestand is gebaseerd op het aantal leerlingen dat in het voorafgaande jaar is

geteld. Om het toenemend aantal leerlingen goed te kunnen opvangen en om de organisatorische problemen van een snel groeiende school het hoofd te kunnen bieden, kan tijdelijk een extra leerkracht worden toegekend. De praktijk wijst uit, dat deze maatregel voorziet in de verlichting van genoemde problematiek.

Ad c. Splitsings- en combinatienormen

Eerst onlangs is een Engels onderzoek bekend geworden, waaruit naar voren is gekomen, dat er een onlosmakelijk verband is tussen de groepsgrootte en de onderwijsprestaties. Een verlaging van de groepsgrootte, hetgeen het gevolg is van de regeling voor splitsings- en combinatienormen, leidt volgens dit onderzoek tot positieve resultaten.

Ad d. Specifieke omstandigheden

Ondanks de mogelijkheden die er bestaan om boventalligen toe te kennen voor bijzondere omstandigheden zoals de aanwezigheid van culturele minderheden, leerlingen uit achterstandssituaties of scholen met een snelle groei van het leerlingenaantal, kunnen er in een school specifieke omstandigheden voorkomen welke niet onder de categorieën als bovengenoemd vallen. Deze omstandigheden kunnen extra hulp in de vorm van een boventallige leerkracht rechtvaardigen. In de praktijk gaat het om zeer uiteenlopende situaties welke bij het opstellen van formatieregelingen niet zijn te voorzien en die overigens ook relatief weinig voorkomen. De boventalligen die hiervoor kunnen worden toegekend, voldoen in de praktijk aan een duidelijke behoefte.

Ad e. Stimuleringsbeleid

Het effect van de inzet van schooltijden ten behoeve van het onderwijsstimuleringsbeleid is *niet eenvoudig meetbaar*. Zelfs al zou het mogelijk zijn onderwijsresultaten vergelijkenderwijs meetbaar te maken, dan nog zou het vrijwel onmogelijk zijn om de totstandkoming van deze resultaten eenvoudig te verklaren. Een koppeling van resultaten aan de inzet van de middelen is dus niet zonder meer mogelijk. Het zal eerder duidelijk zijn dat er wel *aanwijzingen* zijn dat de inzet van stimuleringschooltijden bijdraagt aan de verbetering van het onderwijs. De volgende elementen zijn daarbij van belang:

- Er is een duidelijke terugloop van het spijbelen zichtbaar binnen stimuleringsscholen, met name binnen de projecten.
- Er is een duidelijke verbetering van het contact tussen school en ouders.
- Er is nadrukkelijke aandacht binnen de school voor het woon- en leefmilieu van de leerlingen.
- Er is nadrukkelijke aandacht voor de taalachterstanden die bij kinderen met educatieve achterstanden voorkomen.

Deze wijzigingen betreffen de vervulling van voorwaarden van verbetering van het onderwijs. Zonder de stimuleringsfaciliteiten zou hiervan geen sprake zijn geweest. Hierbij wordt nog opgemerkt dat in de z.g. stimuleringsprojecten ook de CRM-component een belangrijke bijdrage aan de resultaten heeft geleverd.

In het algemeen kan trouwens worden gesteld, dat de inzet van extra leerkrachten in stimuleringsscholen een gunstig effect heeft op het gebruik van bepaalde CRM-activiteiten (met name bibliotheekwerk).

Ad f. Beleid culturele minderheden

Dit beleid bevindt zich voor alle sectoren nog in een experimenteel stadium en is aan grote veranderingen onderhevig zodat nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden. Gelet op de grote verwantschap met het stimuleringsbeleid, lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd, dat een evaluatie zal leiden tot ongeveer gelijke conclusies. Bovendien moet worden opgemerkt, dat de inzet van extra leerkrachten uiteraard de taken van de reguliere leerkrachten heeft verlicht.

Ad g. Activering

Over de activering in de cursus 1978/1979 zijn twee evaluatierapporten uit sprake zijn geweest. Hierbij wordt nog opgemerkt dat in de z.g. stimulerend onderzoek D'Acona en de Hondt b.v. is gebaseerd op de antwoorden, die schoolteams hebben gegeven op de vragen die betrekking hadden op de indrukken die de scholen zelf hadden van de effecten van de activering. Een tweede rapport is uitgebracht door een werkgroep van de inspectie kleuter- en lager onderwijs.

Uit beide onderzoeken blijkt, dat de scholen het activeringsplan ervaren als een positieve bijdrage aan het ontwikkelingsproces, dat naar de basisschool moet leiden. Extra personele faciliteiten worden eveneens positief ervaren. Niet gemeten is welke hoeveelheid personele faciliteiten noodzakelijk is. Wel is tot uiting gebracht, dat een groot aantal scholen de beschikbare faciliteiten als te gering ervoer. Anderzijds deelde een grote minderheid van de scholen ook mede, dat de extra (personele) faciliteiten niet nodig waren om de door de school voorgestelde ontwikkeling voort te zetten. Een grote minderheid van de scholen meende de extra personele faciliteiten slechts nodig te hebben om de ontwikkeling in gang te zetten en niet om dit proces ook na het uitvoeringsjaar te continueren.

Ad h. Experimentenbeleid

Het experimentenbeleid heeft tot doel nieuwe ontwikkelingen in het onderwijsveld te ondersteunen en te stimuleren. Op dit moment zijn de experimenten vooral gericht op het tot stand komen van de basisschool en het vernieuwd speciaal onderwijs. Ook echter over de invoering van de WBO en de ISO zullen steeds bepaalde nieuwe ontwikkelingen in het veld optreden, die beleidsmatig ondersteund dienen te worden. Boventallige leerkrachten geven de scholen hiervoor de gelegenheid. Het is gewenst dat zo veel mogelijk scholen daadwerkelijk met nieuwe inzichten geconfronteerd kunnen worden. Hiertoe dient een voldoende aantal boventallige leerkrachten beschikbaar te zijn.

Ad i. Ambulante begeleiding

Boventalligen worden ook ingezet voor de begeleiding van dove, blinde en slechtziende oud-BUO-leerlingen. Deze begeleiding is noodzakelijk omdat de leerkrachten in het gewone voortgezet onderwijs anders niet in staat zouden zijn om deze leerlingen adequaat op te vangen. Zou deze begeleiding er niet zijn, dan zouden genoemde ex-BUO-leerlingen niet naar het gewone voortgezet onderwijs kunnen en dus op de BUO-school moeten blijven. Dit zou in strijd zijn met de maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij juist het streven er steeds meer op is gericht gehandicapten in de maatschappij te integreren.

Ten slotte wordt hier nog opgemerkt, dat de effecten van de regelingen voor onderwijsstimulering, culturele minderheden, activering en experimenten voor het grootste deel effect hebben op langere termijn.

B.4. Is er sprake van overlapping van de instrumenten? Zijn andere (combinaties van) instrumenten denkbaar?

4.1. Overlapping met andere beleidsterreinen

Het beleidsterrein dat door onderwijs wordt bestreken, heeft te maken met het aspect ontwikkeling en vorming van verstandelijke en andere vermogens. Op dat terrein zijn er uiteraard relaties met andere beleidsterreinen, met name in de CRM-sector. Te denken valt bij voorbeeld aan het bibliotheekwerk en het club- en buurthuiswerk. Om die reden wordt door O en W (bij voorbeeld in het stimuleringsbeleid) nadrukkelijk een relatie met deze

werksoorten nagestreefd. Anderzijds kan worden vastgesteld, dat het door onderwijs bestreken terrein dermate is onderscheiden van de hierboven genoemde terreinen, dat van een overlapping geen sprake is, hooguit van het elkaar raken op grensgebieden (bij voorbeeld jeugdbibliotheek–schoolbibliotheek).

Daar de doelstellingen van het boventalligenbeleid zich niet bewegen buiten de doelstellingen van het algemene onderwijsbeleid, is mitsdien evenmin sprake van een overlapping met instrumenten van andere beleidsterreinen.

4.2. Overlappingsen op hetzelfde beleidsterrein

Een school kan in principe voor meerdere regelingen op het gebied van boventalligen in aanmerking komen, (bij voorbeeld een school met veel handarbeiderskinderen en kinderen uit culturele minderheden met een te grote eerste klas neemt deel aan het activeringsplan). Deze school zal op grond van alle vier genoemde feiten aanspraak kunnen maken op extra leerkrachten en vaak ook voor de regeling taakrealisatie schoolleiding. Bij de vraag in hoeverre overlapping daadwerkelijk plaatsvindt, kan de activering buiten beschouwing worden gelaten. Hier wordt immers voor een korte periode een beperkte hoeveelheid faciliteiten verleend om een proces, nl. onderwijsvernieuwing, op gang te brengen. (Ook de regeling taakrealisatie schoolleiding bestrijkt een heel eigen terrein en kan daarom buiten beschouwing blijven.) In de drie andere gevallen hebben de faciliteiten echter direct betrekking op het lesgeven aan kinderen.

Daar de splitsings- en combinatienormen in wezen slechts een correctie of, zo men wil, een verbijzondering vormen van het schaalmechanisme, dat gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde groepsgrootte, zal een eventuele overlapping hieronder worden gezien in relatie tot de leerlingenschaal in het algemeen.

Een Turkse jongen, zittend op een zware stimuleringschool, telt ten behoeve van het onderwijsproces driemaal en soms viermaal mee voor het verkrijgen van faciliteiten, nl:

- a. Hij telt mee voor het verkrijgen van de normale faciliteiten op grond van het schaalmechanisme, c.q. de splitsing- en combinatienormen.
- b. Hij telt mee voor het verkrijgen van stimuleringsfaciliteiten (aannemende, dat zijn ouders in een van de beroepsgroepen van het stimuleringsbeleid vallen).
- c. Hij telt mee voor het verkrijgen van faciliteiten in het kader van het beleid voor culturele minderheden (Nederlandse leerkrachten) (aannemende, dat de school 7 of meer leerlingen uit de culturele minderheden telt).
- d. Hij telt mee voor het verkrijgen van faciliteiten in het kader van onderwijs en eigen taal en cultuur, indien hij ten minste aan dit onderwijs deelneemt.

De vraag naar overlapping van de diverse faciliteitenregelingen kan naar twee aspecten worden gezien, nl.:

- a. overlappen de doelgroepen elkaar;
- b. is het resultaat van de diverse regelingen dusdanig, dat een samenloop daarvan leidt tot onbedoelde resultaten?

Ad a. Van een overlapping naar de diverse doelgroepen is geen sprake. Indien wij de leerlingenschaal met de splitsings- en combinatienormen als basis van het voorzieningenniveau beschouwen, dan is de regeling van het faciliteitenbeleid voor stimulering een correctie daarop op grond van de kwaliteit van de leerling. In dat stimuleringsbeleid worden ook leerlingen uit culturele minderheden voor de berekening van de faciliteiten meegeteld, echter niet op grond van het feit dat zij behoren tot culturele minderheden, maar op grond van het beroep van hun ouders. Zo gezien voegt het faciliteitenbeleid ten aanzien van culturele minderheden hieraan slechts iets toe, op grond van de extra handicaps, nl. het niet aanspreekbaar zijn (A-schaal), respectievelijk achterstand op grond van sociaal-culturele verschillen (B en C-schaal).

(Daarbij wordt er nog eens op gewezen, dat het Cumibeleid zowel gebaseerd is op sociaal culturele verschillen als op educatieve achterstanden.) Het onderwijs in de eigen taal en cultuur richt zich wel tot dezelfde kinderen als bovengenoemd, maar heeft een totaal andere doelstelling dan de andere beleidsgebieden tonen.

Ad b. Beantwoord moet worden de vraag of de hierboven onder b, c en d genoemde faciliteitenregelingen niet tot gevolg hebben, dat in de praktijk van het onderwijs een groepsmaat is ontstaan (regeling a), die geringer is dan vereist is ter bereiking van de onderwijsdoelstelling van een school. Het gaat hier uiteraard niet om een absoluut vereiste maar om een relatief, nl. in vergelijking tot het voorzieningenniveau van andere scholen. Met nadruk worden de woorden «in de praktijk van het onderwijs» hier toegevoegd, omdat het niet gaat om het maken van een eenvoudige rekensom, maar mede om de vraag hoe de diverse faciliteitenregelingen in de praktijk werken en over de vraag wat de capaciteiten zijn van het onderwijsveld om een zo optimaal mogelijk gebruik van de diverse regelingen te maken. Voor de beantwoording van deze vraag is een onderzoek in de scholen vereist. Een dergelijk onderzoek is echter op korte termijn niet realiseerbaar.

4.3. Voor alle regelingen geldt dat het gehanteerde instrument ter realisering van de doelstellingen gelijk is, te weten de inzet van extra personeel. Andere instrumenten die zonder wezenlijke wijzigingen in de doelstelling zouden kunnen leiden tot een aanzienlijk geringer budgettair beslag, zijn niet reëel *denkbaar* of er zou ter substitutie van het *instrument op zich*, nl. de inzet van extra onderwijzers, moeten worden gedacht aan bijstand van ouders en gerichte verbetering van de opleidingen. Dit zal echter, nog daargelaten de wenselijkheid ervan, niet kunnen leiden tot budgettair soelaas in enige betekende mate op de termijn tot 1985. Aangetekend zij dat een betere en gerichte scholing, zoals bij voorbeeld voorgenomen met de Pabo's kan leiden tot een betere opvang en behandeling van kinderen met achterstand in de leerstof. Dit kan op termijn (na 1985) invloed hebben op het benodigde aantal boventallige onderwijzers. In deel C, beleidsalternatieven, zal worden ingegaan op de effecten welke optreden wanneer het instrument in een verminderde mate zou worden ingezet.

Het profijtbeginsel is ten aanzien van dit onderwerp buiten de orde, aangezien er voor de toepassing van dit beginsel geen verschil bestaat tussen onderwijzend personeel in het KO, LO en BUO ingezet krachtens de algemene formatieregelingen dan wel ingezet krachtens de regelingen voor boventallig personeel (de financiering van dit onderwijs valt buiten het bestek).

B.5. Beheersbaarheid van de uitgaven

Gevraagd is hoe het is gesteld met de beheersbaarheid van de uitgaven op het beleidsterrein en of deze kan worden verbeterd. Voor de beantwoording van deze vragen wordt de indeling van de regelingen in hoofdgroepen gevolgd.

a. Regelingen met als hoofddoelstelling de correctie op de algemene formatieregelingen, voortvloeiende uit de systematiek daarvan, alsmede taakrealisatie

1. Taakrealisatie

De algemene regeling voor taakrealisatie (of. bijlage 2, 1a) is volledig gekoppeld aan het aantal z.g. verplichte leerkrachten op grond van de algemene formatieregeling (de leerlingenschalen). Dit houdt in, dat de uitgaven daardoor reeds volledig worden beheerst. De aanpassing van de taakrealisatie in verband met de toekenning van bepaalde groepen boventalligen (of. bijlage 2, 1b en 1c) is gekoppeld aan die toekenningen en wordt volledig daardoor beheerst. Voor de taakrealisatie geldt, dat een verbetering van de beheersbaarheid niet noodzakelijk is in verband met de geobjectiverde maatstaf voor de toepassing.

2 t/m 5. *Extra leerkrachten in verband met groei, splitsings- en combinatienormen, diverse toekenningsgronden en verminderingenbeleid (of. bijlage 2, 16 t/m 1d).*

De uitvoering van de regelingen geschiedt gedeeltelijk op basis van automatische toekenning (dat wil zeggen zonder voorafgaand verzoek) en gedeeltelijk op grond van individuele beschikkingen (actie uiteindelijk van O en W). In principe maakt dit voor de mate van beheersbaarheid van de uitgaven weinig uit. Gegeven de regelingen is het beroep dat door de scholen hierop wordt gedaan, afhankelijk van:

- de waarde van de schaal;
- het aantal nieuw te openen scholen;
- de verdeling van de leerlingen over de scholen en de leerjaren.

Op zich zijn de laatstgenoemde twee factoren zaken die in de huidige structuren niet door een overheidsbeleid zijn te beïnvloeden. Voor de toepassing van de regelingen is het totaal van de jaarlijkse budgetten een limiet.

b. *Regelingen met als hoofddoelstelling de correctie op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen, te weten stimuleringsbeleid en culturele minderheden (cf. bijlage 2, 2a t/m 2c)*

1. *Stimuleringsbeleid*

Voor het stimuleringsbeleid (bijlage 2, 2a en 2b) geldt, dat het hierbij gaat om z.g. budgetfinanciering. De huidige regelingen voor het z.g. breedte- en het dieptebeleid gaan uit van een aanwijzing van scholen voor een periode van drie jaar. Die aanwijzingen geschieden telkenmale met inachtneming van de dan beschikbare budgetten. De toekenning van extra formatieruimte in het kader van het verbrede stimuleringsbeleid geschiedt jaarlijks, maximaal tot het voor elk jaar beschikbare budget.

2. *Culturele minderhedenbeleid (bijlagen 2, 2c)*

Op basis van de huidige faciliteitenregelingen zijn de uitgaven volledig afhankelijk van de categorieën leerlingen (soms herkomst; soms verblijfsduur in het Nederlandse onderwijs) en per categorie de aantallen leerlingen, alsmede van de verdeling van de leerlingen over de scholen. Op deze uitgavenbepalende factoren heeft het beleid van de rijksoverheid (met uitzondering van het toelatingsbeleid) geen invloed.

Gegeven de vastgestelde faciliteitenregelingen dient derhalve geconstateerd te worden, dat de uitgaven *niet meer maar ook niet minder* beheersbaar zijn dan de uitgaven samenhangende met de algemene formatieregelingen. Op grond van het feit, dat de getroffen regelingen *aanvullende* formatieregelingen zijn, is het ook onjuist om voor deze uitgavengroep(en) van een verdergaande mate van beheersbaarheid uit te gaan dan voor de algemene formatieregeling wordt geëist.

Zou een grotere mate van beheersbaarheid moeten worden nagestreefd, dan geldt voor *beide* regelingen (de algemene en de aanvullende) dat de personeelsvoorziening losgekoppeld zou moeten worden van de leerlingen-aantallen. Dit is ondenkbaar. Een dergelijke opzet zou immers inhouden, dat ontkennt wordt, dat de omvang van de onderwijskundige problemen zou worden bepaald door het aantal en de soort leerlingen. Algemeen wordt er in de huidige situatie van uitgegaan, dat de toekomstige formatieregeling van de WBO juist moet steunen op het principe van «*getelde*» en «*gewogen*» leerlingen.

De gedachte van de strikte budgetfinanciering, die thans ook wel voor de Cumi-faciliteitenregelingen sec wordt bepleit, is niet uitvoerbaar. Een grotere mate van beheersbaarheid van de uitgaven zal kunnen worden nagestreefd bij het uitwerken van de formatieregeling basisschool. Op dat moment kunnen immers alle relevante aspecten voor de formatievaststelling in de beschouwingen worden betrokken.

c. *Regelingen met als hoofddoelstelling de toepassing van correcties op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen ten aanzien van vernieuwingsbeleid (cf. bijlage 2, 2d t/m 2e)*

Experimentenbeleid

Het «experimentenbeleid» wordt volledig uitgevoerd met inachtneming van de daarvoor beschikbare budgettaire mogelijkheden. Dit betekent, dat de uitgaven volledig beheersbaar zijn.

Studiebegeleiding

De uitgaven voor dit onderdeel van de verbreding van de zorgbreedte zijn uiteraard sterk afhankelijk van het aantal daarbij betrokken leerlingen. In de huidige situatie wordt nog het principe van de budgetfinanciering toegepast, met die kanttekening, dat in principe het totale BUO-boventalligenbudget met uitzondering van dat voor taakrealisatie als theoretisch maximum kan worden gezien. Naarmate de verbreding van de zorgbreedte een grotere omvang zal krijgen, zal het huidige uitgangspunt van de budgetfinanciering (opvangen via de huidige omvang van de boventalligenpot) zonder meer moeten worden losgelaten. Dit is echter geen op zich zelf staande beslissing maar onderdeel van de financiering van de verbreding van de zorgbreedte.

B.6. Vergelijking met het buitenland

Er zijn geen gegevens beschikbaar die het mogelijk maken de regelingen voor boventallige onderwijzers in Nederland te vergelijken met dergelijke regelingen in het buitenland. Evenmin is er materiaal voorhanden resp. op korte termijn te produceren dat een vergelijking toelaat met het buitenland waar het de met het onderwijs gemoeide kosten per leerling betreft. Wel is onderstaand overzicht beschikbaar van leerlingenschalen en gemiddelde groeps groottes. De gegevens hebben voornamelijk betrekking op het schooljaar 1977/1978. Het overzicht vormt een getrouwe benadering van datgene wat enigszins met de Nederlandse situatie vergelijkbaar is. Het overzicht is ontleend aan het antwoord van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen op een kamervraag ter zake in het kader van de begrotingsbehandeling.

	Leerlingenschalen		Gemiddelde groeps groottes	
	KLO	GLO	KLO	GLO
België	30	30	—	—
West-Duitsland	—	28	24,6	27,7
Engeland en Wales	20,7	23,7	?	28,5
Frankrijk	35	25	33,7	24,2
Denemarken	22	28	18,1	19,5
Finland	20	32	20	22,1
Noorwegen	—	30	—	19,6
Zweden	15	25	15,8	21,6
Nederland	31	31	24,2	27,9

C. Beleidsalternatieven

C.1. Inleiding

Gebruik makend van de beschrijving en de taakafbakening in de paragraaf A en de bijlagen en van de analyse in de paragraaf B, worden onderstaand beleidsalternatieven ontwikkeld. Argumentaties voor en consequenties van de alternatieven zullen kort worden aangegeven, waarbij zal worden verwezen naar de eerdere paragrafen van het rapport. In C.2 wordt ingegaan op budgettaire aspecten van het culturele-minderhedenbeleid in het onderwijs als gevolg van de toeneming van leerlingen behorende tot culturele minderheden.

C.2. Culturele minderheden

In de huidige meerjarenramingen zijn beperkte budgetten beschikbaar (zie bijlage 3). Ten opzichte van deze budgetten zijn bij ongewijzigd faciliteitenbeleid tekorten te verwachten ten opzichte van de meerjarenramingen op grond van de stijging van het aantal leerlingen. Op blz. 33 is aangegeven, dat die (saldo)tekorten als volgt verlopen:

	1982	1983	1984	1985
Uitgedrukt in geld (x 1 mln.)	11	29	42	51
Uitgedrukt in arbeidsplaatsen (globaal)	220	580	840	1020

De leerlingen uit culturele minderheden tellen uiteraard normaal mee bij de toewijzing van rijksgelden ten behoeve van de bekostiging van de algemene onderwijsvoorzieningen (toepassing leerlingenscalen, enz.). Bovenbeschetste budgettaire problematiek heeft dan ook uitsluitend betrekking op de extra faciliteiten die nodig zijn voor deze leerlingen (zie bijlage 2, 2c).

C.3. Algemene opmerkingen bij de alternatieven/varianten

Als opdracht voor de werkgroep geldt de heroverweging van de opzet en de structuur van de regelingen boventallige onderwijzers. Binnen de opdracht is nader bepaald dat beleidsalternatieven moeten worden aangegeven die tot een beperking van de overheidsuitgaven leiden. Nadrukkelijk is als nadere richtlijn aan de werkgroep gesteld, dat de varianten dienen te slaan op het *budgettaire onderwerp* dat wordt heroverwogen. Strikt genomen houdt dit laatste in, dat in de varianten uitsluitend beperkingen in de sfeer van de boventalligen kunnen en mogen worden betrokken. Nader is eveneens bepaald dat logisch uit de beleidsvarianten voortvloeiende beleidsaanbevelingen voor andere terreinen waren te vermelden. Ten aanzien van de taakafbakening zij voorts verwezen naar de paragraaf A.6. De evaluatie van het beleid zowel betreffende de boventalligen als wat betreft de algemene formatieregeling heeft met name geleid tot de volgende conclusies:

- a. Wat betreft de geformuleerde doelstellingen van het beleid zou, ook indien deze doelstellingen in de huidige tijd (opnieuw) worden geformuleerd, geen wijziging optreden.
- b. Wat betreft de structuur van de personeelsvoorzieningen zouden wel wijzigingen worden aangebracht, indien deze structuur thans opnieuw zou worden opgezet. Met name de regelingen voor boventalligen zouden zoveel mogelijk worden ondergebracht in de algemene formatieregeling. Deze structuurwijziging op zich zou niet leiden tot het inzetten van minder personeel in totaal dan bij de huidige regelingen. Overigens wordt aangetekend dat een gewijzigde structuur voor de personeelsvoorziening is begrepen in de Wet op het basisonderwijs.
- c. Wat betreft de mogelijke overlappingen van de boventalligenregelingen onderling zowel naar doelstelling als naar doelgroep, kan gesteld worden, dat overlapping niet is gebleken. Voor de beantwoording van de vraag of in de praktijk van het onderwijs onbedoelde effecten zich voordoen – dat wil zeggen een lagere groepsgrootte ter bereiking van de onderwijsdoelstelling in vergelijking tot het voorzieningenniveau van andere scholen dan is bedoeld – is een onderzoek in de scholen vereist.

Onder C.2 (culturele minderheden) is duidelijk aangegeven, dat er met betrekking tot de faciliteiten voor deze groep een grote spanning bestaat tussen benodigde en beschikbare middelen. Indien daarvoor binnen het totaal van de rijksbegroting dan wel binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen geen extra middelen voor dit doel beschikbaar komen, dan zullen

die spanningen moeten worden opgelost door herschikking binnen het totaal van boventalligenbudgetten dan wel door aanpassing van de faciliteitenregelingen. Indien voor die spanningen niet eerst een oplossing wordt gevonden, dan beperkt dit tekortgegeven in hoge mate de realiteitswaarde van mogelijkheden tot uitgavenverlaging.

Met betrekking tot de totale personeelsvoorziening (algemene formatieregeling en boventalligen) wordt ten aanzien van de groeps grootte in het huidige kleuter- en lager onderwijs gewezen op de gegevens, vermeld in B.6 betreffende een vergelijking van de gemiddelde groeps grootte, voorkomend in Nederland, met die, voorkomende in een aantal andere landen en voorts op de onderstaande gegevens van het CBS over het schooljaar 1978/1979.

Omvang v/d klassen	Verdeling in procenten van het totaal aantal		Verdeling in procenten van het totaal aantal	
	KO		LO	
	klassen	leerlingen	klassen	leerlingen
1-19	24,3	17,0	10,3	6,4
20-24	34,1	32,3	24,0	20,0
25-29	27,4	31,5	33,4	33,8
30-40	14,2	19,2	32,2	39,8

Deze tabel is samengesteld uit gegevens van de scholen. Dit houdt in, dat boventalligen die door de scholen zijn ingezet voor verkleining van de klassen (ongeacht of dit nu «gewone» boventalligen of stimulerings-, c.q. Cumi-boventalligen zijn) in deze tabel zijn verdisconteerd.

De algemeen gemiddelde groeps grootte op basis van het verplichte personeel bedroeg 27,5 in dat schooljaar. Door de invoering van de 30-schaal per 1 augustus 1979 is dit gemiddelde met 0,9 punt verlaagd. In de komende jaren zal de daling van het aantal leerlingen de gemiddelde groeps grootte in het LO nog wel iets omlaag brengen. Op de onderlinge verdeling zal dit echter niet schokkend zijn te noemen.

Van belang is en blijft, dat de gemiddelde groeps grootte landelijk gezien sterk wordt beïnvloed door de kleine scholen waar in een aantal gevallen een lagere groeps grootte geldt. Dit houdt in, dat dit rechtstreeks samenhangt met de gezinsverduunning en met de volgende factoren:

- grondwettelijke eis van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs;
- de vrijheid van onderwijs (vrijheid van richting en inrichting). Het aantal kleine scholen wordt immers bepaald door het feit, dat stichting en instandhouding «per richting» wordt gezien;
- het bestaan van leerplicht;
- het woningbouwbeleid: Bij teruglopende of constante leerlingenaantallen leidt de stichting van nieuwe scholen in nieuwe woonwijken in het algemeen tot verkleining van de grootte van de scholen elders in de gemeente of in «aangrenzende» gemeenten. (Voorbeeld: de bouw van Lelystad en Almere heeft door migratie consequenties voor scholen in Amsterdam).

Nu conclusies verbinden aan de landelijk gemiddelde groeps grootte in relatie tot wensen om tot beperking van de overheidsuitgaven te komen blijven dubieus indien daarvoor slechts een beperkte tijd beschikbaar is. Een goede (afgewogen) oordeels- en besluitvorming op dit brede terrein vraagt meer tijd dan nu beschikbaar was.

Ten aanzien van het verhogen van de leerlingenschalen, zoals in de alternatieven II en III hieronder geformuleerd, kan voorts het volgende worden aangetekend.

- Ondanks de daling van het leerlingenaantal in het g.l.o. en ondanks de verlaging van de schalen voor het Kleuter- en Lager onderwijs van 38 in 1970 tot 30 in 1980 steeg het aantal leerlingen in de kernafdelingen van het

I.o.m. van 17 089 in 1970 naar 25 062 in 1980. Waar bij ouders altijd emotionele weerstanden moeten worden overwonnen alvorens zij hun kinderen aan I.o.m.-scholen toevertrouwen, bewijst deze stijging, dat de g.l.o.-scholen nog altijd in onvoldoende mate geïndividualiseerd zijn om het door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen nog steeds stijgend aantal probleemkinderen op te vangen. De I.o.m.-scholen met hun veel lagere groepsgrootte (14-schaal) en hun meer geprofessionaliseerde en beter betaalde leerkrachten blijken hiertoe beter in staat te zijn

– In 1980 telden k.o. en g.l.o. samen 1 798 365 leerlingen en 70 422 verplichte leerkrachten. Indien beide vormen van onderwijs reeds waren samengevoegd tot basisonderwijs, zou dit een gemiddelde groepsgrootte betekenen van 25,57. Daarbij zij nog opgemerkt, dat het grote aantal kleine scholen ten plattelande, waar door de grote spreiding in leeftijd een lagere groepsgrootte moet gelden dan met betrekking tot een 8-mansschool, de maximum groepsgrootte met betrekking tot 8-mansscholen aanmerkelijk zal liggen boven 25,57. Door de vervlechting van schalensysteem en boventalligensysteem (zie deel A) heeft toevoeging van het aantal boventalligen aan het aantal verplichte leerkrachten geen wezenlijke invloed op deze beschouwing. De boventalligen dienen immers voor het opvangen van specifieke problemen zoals culturele minderheden, stimulering en taakrealisatie. Vervlechting moet niet alleen *het tellen* maar ook het *wegen* van leerlingen mogelijk maken.

– Het rapport «De groepsgrootte in het onderwijs», bevattende het regeeringsstandpunt in 1974, stelde, dat de 30-schaal, met daarbij een gemiddelde groepsgrootte van 24 à 25, in elk geval bereikt diende te zijn bij de algehele invoering van de basisschool. Dit bereikte resultaat ongeveer gelijktijdig met de invoering van de Wet op het basisonderwijs na een langdurig proces van inhoudelijke en formele totstandkoming, ongedaan maken, zal nadelige invloed hebben op de mogelijkheid om de basisschool te realiseren. Evenwel kan ook worden aangetekend, dat er geen zekerheid bestaat over een rechtstreeks verband tussen de groepsgrootte en de kwaliteit van het onderwijs. Uiteraard wordt meer individualisering in het onderwijs mogelijk bij verlaging van de leerlingenschaal. De mate waarin die individualisering daadwerkelijk gestalte krijgt, zal mede door andere factoren worden bepaald, zoals bij voorbeeld het schoolwerkplan en de wijze waarop het schoolteam werkt. De vraag, bij welke (maximale) groepsgrootte aan de kwaliteit van het onderwijs schade zal worden toegebracht en de vraag, bij welke groepsgrootte die kwaliteit optimaal of minimaal noodzakelijk wordt, zijn derhalve vragen die moeilijk in absolute zin zijn te beantwoorden.

Geconstateerd kan worden dat de afgelopen tien jaar op diverse onderwijsterreinen tegelijk maatregelen zijn genomen, gericht op meer aandacht voor het kind in het primair onderwijs, onder meer tot uitdrukking komend in een voortdurende daling van de verhouding leerlingen/onderwijsgevend. In die periode n.l. is de groepsgrootte (het aantal leerlingen, c.q. kleuters per onderwijsgevende) sterk gedaald. In 1970 bestond een 39- resp. 38-schaal in KO en LO, terwijl in 1980 werd beschikt over een 30-schaal. Het aantal boventalligen steeg van 1800 in 1970 naar 7440 in 1980.

Daarnaast is de scholingsactiviteit, gericht op verbetering van de kwaliteit van onderwijsgevend, sterk geïntensiveerd en is het aantal personeelsleden van schoolbegeleidingsdiensten, die met name gericht zijn op het kleuter- en lager onderwijs, gestegen van 240 in 1970 naar 2200 in 1980.

C.4. Overzicht alternatieven (kolom 1 = arbeidsplaatsen; kolom 2 = geld x mln.)

Alternatief I

Omschrijving van de maatregelen	Soort onderwijs	Max. aantal scholen	Variant 1 ca. 5%		Variant 2 ca. 10%		Variant 3 ca. 15%		Variant 4 20%	
			1	2	1	2	1	2	1	2
1. Ongedaan maken van de specifieke regeling voor groeischolen in nieuwbouwwijken (bijl. 2,1 b,A)	KO/LO	125	70	3,8	70	3,8	70	3,8	70	3,8
Verzwaren normen voor toewijzen extra leerkracht bij overige groeischolen (bijl. 2, 1bA en 1bB)	KO/BUO	200	20	0,9	20	0,9	20	0,9	20	0,9
2. De normen voor het splitsen en combineren van klassen in het LO verslechteren (bijl. 2, 1c)	LO	140	140	7,7	140	7,7	140	7,7	140	7,7
3. Verminderen toewijzing extra leerkracht op grond van bijzondere omstandigheden (bijl. 2, 1d)	BUO	30	30	1,9	30	1,9	30	1,9	30	1,9
4. Taakrealisatie uitsluitend baseren op verplicht personeel (bijl. 2, 1b en 1c)	KO/LO	150	20	1,0	20	1,0	20	1,0	20	1,0
5. Sterke beperking van de verbreding van het stimuleringsbeleid (bijl. 2, 2b)	KO/LO	100	70	3,6	70	3,6	70	3,6	70	3,6
6. Versobering regeling taakrealisatie (bijl. 2, 1a)	BUO	313/590	—	—	40	2,5	80	5,0	80	5,0
7. De voorziene geleidelijke beperking van het vakonderwijs (invoering WBO) versnellen	KL/LO	1000	—	—	100	6,0	100	6,0	100	6,0
8. Extra beperking van het aantal arbeidsplaatsen bij samenvoeging van het vakonderwijs en de leerlingenschalen tot één formatieregeling basisschool	KO/LO	3000	—	—	185	11,0	185	11,0	325	19,5
9. Sterke beperking experimenten/formatieruimte en sterke beperking activering (bijl. 2, 2a, 2d, 2e)	KO/LO	1600	—	—	—	—	220	11,0	220	11,0
10. Verhoging van de ondergrens van de beroepfactor waarbij scholen als stimuleringschool wordt aangegeven. Nu 125 wordt 135 (bijl. 2, 2a)	KO/LO	1600	—	—	—	—	150	7,5	150	7,5
11. Beperking van de faciliteiten voor stimulering en culturele minderheden door de regelingen in elkaar te verweven (bijl. 2, 2a en 2c)	KO/LO	2000	—	—	—	—	—	—	200	10,0
12. Wijziging van de leerlingenschalen-systematiek voor het VBO zodanig, dat daarbij een beperking van de formatie optreedt	BUO	150	—	—	—	—	—	—	67	4,2
Totaal in arbeidsplaatsen/geld			370	20,1	715	40,9	1135	62,5	1542	85,3
				0,7 ¹		0,7 ¹		0,9 ¹		1,1 ¹

¹ Globale schatting door de werkgroep van de verlaging van de materiële uitgaven.

Alternatief II

Omschrijving van de maatregel	Soort onderwijs	Max. aantal scholen	Variant 1 ca. 5%		Variant 2 ca. 10%		Variant 3 ca. 15%		Variant 4 20%	
			1	2	1	2	1	2	1	2
			1. Verzwaring normen voor toewijzen extra leerkracht bij overige groeischolen (bijl. 2, 1bA en A b B)	BUO	50	20	1,2	40	2,5	50
2. Vermindering toewijzing extra leerkrachten op grond van bijzondere omstandigheden (bijl. 2, 1d)	BUO	30	30	1,9	30	1,9	30	1,9	30	1,9
3. Versobering regeling taakrealisatie (bijl. 2, 1a)	BUO	313/590	–	–	40	2,5	80	5,0	80	5,0
4. Wijziging van de leerlingenschalen systematiek van het VBO zodanig, dat daarbij een beperking van de formatie optreedt	BUO	150	–	–	–	–	–	–	67	4,2
5. Schaalverhoging	KO/LO	800 tot 3200	325	17,0	650	34,0	1000	52,5	1375	71,1
Totaal			375	20,1	760	40,9	1160	62,5	1602	85,3
				1,9¹		3,9¹		6,1¹		8,3¹

¹ Globale schatting door de werkgroep van de verlaging van de materiële uitgaven.

Alternatief III

Omschrijving van de maatregel	Soort onderwijs	Max. aantal scholen	Variant 1 ca. 5%		Variant 2 ca. 10%		Variant 3 ca. 15%		Variant 4 20%	
			1	2	1	2	1	2	1	2
			1. Extra beperking van het vakonderwijs boven de reeds voor de WBO voorziene beperking	LO	900 tot 3000	70	4,4	150	8,9	220
2. Verhoging leerlingenschaal in het KO/LO	KO/LO	300 tot 1300	300	15,7	615	32,0	950	49,2	1300	67,5
Totaal in arbeidsplaatsen en geld			370	20,1	765	40,9	1170	62,5	1600	85,3
				1,8¹		3,7¹		5,8¹		7,9¹

¹ Globale schatting door de werkgroep van de verlaging van de materiële uitgaven.

C.5. Specifieke argumentatie en consequenties alternatieven

In het onderstaande worden de volgende vragen beantwoord:

- welke overwegingen liggen aan de voorgestelde maatregelen ten grondslag;
- wat zijn de consequenties in termen van onderwijsbeleid;
- wat zijn de consequenties in termen van werkgelegenheidsbeleid en andere effecten;
- wat zijn de consequenties op andere beleidsterreinen;
- op welke termijn zijn besparingen te verwachten?

De vragen a en c kunnen voor alle maatregelen tegelijkertijd als volgt worden beantwoord:

Ad a. Vanuit de optiek dat de motivering voor de maatregelen geen andere is dan de precare toestand van 's rijks schatkist, is de voor het primair onderwijs minst slechte invulling gegeven aan de alternatieven. Bij een aantal varianten zijn ook andere overwegingen gegeven.

Ad c. In de overzichten van de verschillende alternatieven en varianten zijn de werkgelegenheidsconsequenties bij de maatregelen aangegeven. Het aantal scholen dat door de maatregelen minder personeel krijgt, is daarbij aangegeven ten einde een indruk te geven van de «uitwerking» van de verschillende maatregelen binnen het onderwijsbeleid.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt en wordt ervoor gewaarschuwd, dat de maatregelen binnen de scholen kunnen cumuleren. Dit geldt in het bijzonder voor alternatief I. Wordt een combinatie van maatregelen getroffen – dit geldt zowel voor alternatief I als voor alternatief II – dan is het vrijwel zeker, dat bezien vanuit de positie van de individuele scholen en/of van groepen van scholen het effect gestapeld gaat optreden.

Alle gepresenteerde beleidsalternatieven leiden tot verlies van arbeidsplaatsen. Dit verlies cumuleert met de vermindering van arbeidsplaatsen ten gevolge van het teruglopen van het aantal leerlingen. Deze laatste ontwikkeling brengt mee dat de werkgelegenheid in het kleuter- en lager onderwijs tussen 1981 en 1985 toch al sterk zal dalen. Per maatregel worden de vragen b, d en e beantwoord.

ALTERNATIEF I

De maatregelen zijn geplaatst in volgorde van toenemende nadeligheid.

1. *Ongedaan maken specifieke regeling groeischolen in nieuwbouwwijken*

b. De maatregel houdt in, dat de per 1 augustus 1979 tot stand gebrachte regeling volledig ongedaan gemaakt wordt. Herindeling van groepen en andere schoolorganisatorische aanpassingen zullen het onderwijsproces binnen het schooljaar op verschillende momenten verstoren.

d. Consequenties voor andere beleidsterreinen worden niet voorzien.

e. Rekening houdend met noodzakelijk overleg (besturen- en personeelsorganisaties en Onderwijsraad) kan de maatregel binnen één jaar worden gerealiseerd.

– *verzwaren normen met betrekking tot overige groeischolen*

b. De maatregel houdt in, dat scholen gedurende een langere tijd (meestal een volledig schooljaar) met grote groepen/klassen moeten werken.

d. Geen consequenties voor andere beleidsterreinen.

e. Rekening houdend met noodzakelijk overleg (besturen- en personeelsorganisaties en Onderwijsraad) kan de maatregel binnen één jaar worden gerealiseerd.

2. *Verslechteren normen voor het splitsen en combineren van klassen in het LO*

b. De maatregel houdt in, dat de getallen voor een combinatie van de leerjaren 1 en 2 worden verhoogd van 27 naar 28 en die voor de afzonderlijke leerjaren 3 t/m 6 van 36 naar 37. De getallen 27 en 36 zijn resp. per 1 augustus 1979 en per 1 augustus 1981 ingevoerd ten einde de vorming van zeer grote klassen wat af te remmen. De maatregel treft in het algemeen de scholen met grote onderwijskundige problemen (niet zelden binnenstandscholen die groeien in verband met toestroom van Cumi- en stimuleringskinderen).

d. Voor andere beleidsterreinen (onder andere binnen de gemeentelijke sfeer) kunnen de consequenties niet worden overzien.

e. Rekening houdend met noodzakelijk overleg (zie 1) kan de maatregel binnen één jaar worden gerealiseerd.

3. *Vermindering toewijzing extra leerkrachten bijzondere omstandigheden*

b. In relatief veel gevallen worden onderwijskundige problemen die in feite niet of nauwelijks in de «waarde» van de schalen zijn verdisconteerd, opgevangen via het gericht aan de betrokken scholen toestaan van enkele schooltijdenformatie-uitbreiding. De maatregel houdt in, dat die gerichte hulp nog maar in beperkte mate kan worden gegeven.

d. Wellicht zal een groter beroep moeten worden gedaan op externe deskundigheid (bij voorbeeld schoolbegeleiding).

e. Rekening houdend met noodzakelijk overleg (zie 1) kan de maatregel binnen één jaar worden gerealiseerd.

4. *Taakrealisatie baseren op verplicht personeel*

b. De maatregel zal reeds tot een bepaald niveau in 1982 moeten worden gerealiseerd op basis van eerdere beslissingen. Het gaat thans hierbij om de volledige invoering. Dit geeft een extra taakverzwaring voor schoolhoofden van snelgroeiende scholen.

d. Geen consequenties.

e. Gelijkzeitig met de besparing als gevolg van de eerdere beslissingen.

5. *Sterke beperking van de verbreding van de stimulering*

b. De maatregel houdt in, dat het per 1 augustus 1980 gestarte beleid voor 70% moet worden afgebouwd.

d. Voor andere beleidsterreinen (onder andere binnen de gemeentelijke sfeer) kunnen de consequenties niet geheel worden overzien; denkbaar zijn consequenties voor andere welzijnsvoorzieningen.

e. De maatregel kan binnen enkele jaren volledig worden gerealiseerd.

6. *Versobering van de regeling taakrealisatie BUO*

b. Schoolhoofden krijgen 5 à 10 uur minder tijd voor de taken die uit het schoolleiderschap voortvloeien en zullen deze werkzaamheden derhalve in grotere mate buiten de normale weektaak moeten verrichten, resp. er kunnen consequenties optreden voor de schoolorganisatie.

d. De consequenties voor andere beleidsterreinen kunnen niet worden overzien; denkbaar is een groter beroep op sociale voorzieningen ten gevolge van overbelasting.

e. Rekening houdend met noodzakelijk overleg (besturen- en personeelsorganisaties en Onderwijsraad) kan de maatregel binnen één jaar worden gerealiseerd.

7. *Versnellen van de geleidelijke beperking van het vakonderwijs*

b. Bij het opstellen van de WBO is voorzien in een geleidelijke afbouw in tien jaar van een deel van het vakonderwijs (30%). De maatregel beoogt die afbouw te versnellen. Dit betekent dat grote problemen gaan ontstaan in die gevallen dat leerkrachten nu vakken moeten gaan geven (bij voorbeeld lichamelijke oefening) die thans door speciale leerkrachten worden gegeven. In andere gevallen kan dit wellicht worden opgevangen door team-teaching. Op het gemeentelijk beleidsterrein zal de maatregel frictie geven. Een versnelde afbouw leidt hoogst waarschijnlijk tot wachtgeldproblemen, die bij een geleidelijke afbouw goeddeels kunnen worden voorkomen.

e. Omdat de maatregel slechts kan worden getroffen in relatie met het invoeren van formatieregelingen op dit terrein op basis van de huidige Lageronderwijswet, zal realiseren van deze maatregelen 1 à 2 jaren in beslag nemen.

8. *Extra beperking van het aantal arbeidsplaatsen bij samenvoeging van het vakonderwijs en de leerlingenschalen tot één formatieregeling voor het basisonderwijs*

a. Gesteld kan worden dat, indien het onderwijzen van «vakken» door z.g. vakleerkrachten geschiedt, de klasseonderwijzers een taakverlichting onder vinden, welke gemiddeld op 1 uur is te stellen. Hiervoor genieten zij eveneens salaris. In het alternatief is niet voor salarisverlaging gekozen, maar in de lijn met de overige maatregelen voor een volume-aanpassing. Daartegenover kan worden gesteld dat in deze gevallen de klasseonderwijzers andere taken krijgen opgedragen. Rechtspositioneel is in ieder geval geregeld dat hun taakomschrijving (lessen, voorbereiden, correcties, enz.) gelijk is aan die van rijksambtenaren.

b. Voorzien is, dat bij de inwerkingtreding van de WBO de huidige leerlingenschalen en het huidige vakonderwijs worden samengevoegd tot één formatieregeling. In de te ontwerpen formatieregeling zal ongeveer 70% van het huidige niveau van het vakonderwijs worden opgenomen. De onder dit hoofd genoemde maatregel houdt in, dat het op te nemen niveau wordt beperkt tot resp. ca. 50% (in het –20%-alternatief).

d. De maatregel zal zeker fricties geven op het gebied van het gemeentelijk beleidsterrein.

e. De maatregel kan alleen worden getroffen ten tijde van de invoering van de WBO en zal gepaard moeten gaan met een zekere overgangperiode.

9. *Sterke beperking van het aantal experimenten dan wel de extra formatieruimte die daarbij wordt toegestaan en beperking van de activering.*

b. De totstandkoming van het nieuwe basisonderwijs en de invoering van de WBO zullen door deze maatregelen worden beïnvloed.

d. Vermindering van de extra formatieruimte zal leiden tot een groter beroep op externe begeleiding van de scholen die bij de experimenten betrokken zijn.

e. Rekening houdende met het huidige beleid zal de maatregel in enkele jaren kunnen worden gerealiseerd.

10. *Verhoging van de ondergrens van de beroepfactor voor de aanwijzing als stimuleringschool*

b. Een groot aantal kinderen die in een (onderwijs)achterstandssituatie verkeren, zullen als gevolg van deze maatregel geen extra hulp meer krijgen.

d. Het wegtrekken van deze faciliteiten kan inhouden dat een groter beroep zal worden gedaan op begeleidingsinstellingen ten einde de in stand blijvende achterstanden te kunnen bestrijden; denkbaar is een groter beroep op andere welzijnsvoorzieningen.

e. De maatregel kan technisch eerst per 1 augustus 1983 worden gerealiseerd.

11. *Beperking van de faciliteiten voor stimulering en culturele minderheden door de regelingen in elkaar te verweven*

b. Het onderwijs aan deze groepen kinderen in achterstandssituaties zal negatief worden beïnvloed door deze maatregel. Deze maatregel tast een der hoofdprioriteiten van het onderwijs aan en heeft derhalve onoverkomelijke bezwaren.

d. Te verwachten is dat een beperking van de faciliteiten een vergroting van de inzet van middelen op andere beleidsterreinen noodzakelijk maakt en draagt het risico in zich dat de voorbereiding op gelijkwaardige participatie in de samenleving van kinderen van culturele minderheden wordt belemmerd.

e. Rekening houdend met de benodigde voorbereidingstijd zal de maatregel voor 1985 kunnen worden gerealiseerd.

12. *Wijziging leerlingenschalen-systematiek voor het voortgezet buitengewoon onderwijs*

b. De maatregel leidt ertoe, dat de groepen in het voortgezet buitengewoon onderwijs groter worden. Het in zekere zin toekennen van dubbele faciliteiten die het gevolg zijn van toewijzing van vakonderwijzers, specifiek voor deze vorm van onderwijs, wordt hiermee beperkt. De bevordering van het tot stand komen van het (gewenste) speciaal onderwijs wordt daardoor negatief beïnvloed.

d. Rekening houdend met het te voeren overleg (besturen-, personeelsorganisaties en Onderwijsraad) is de maatregel in één jaar te realiseren.

ALTERNATIEF II

1 t/m 4. *Voor deze maatregelen in het BUO wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt voor deze maatregelen onder alternatief I (t.w. de nummers 2, 4, 7, en 12)*

5. *Schaalverhoging in het KO/LO*

b. Omdat een generaal werkende schaalverhoging ook stimulerings- en Cumi-scholen treft (in het LO treft een schaalverhoging in ongeveer 35% van de gevallen een stimulerings- en/of een Cumi-school, in het KO is dat ongeveer 25%), is de gedachte een «dubbele» schaalverhoging te treffen en de helft van de «opbrengst» te gebruiken om de verslechtering die daardoor bij de stimuleringscholen en/of de Cumi-scholen optreedt, weer volledig ongedaan te maken. (Formeel moet dit in de huidige constellatie dan via het instituut van boventalligen lopen dan wel dient een structuurdoorbreking plaats te vinden.) In «bruto-termen» redenerend, komt de maatregel ongeveer neer op het invoeren in het KO/LO van resp. de 30^{1/2}-; de 31-; de 31^{1/2}- en de 32-schaal. Voor consequenties wordt verwezen naar de bladzijden 28 t/m 30.

d. Consequenties voor andere beleidsterreinen kunnen niet worden voorzien.

e. Afhankelijk van de keuze omtrent het instrument leerlingenschaal (structuurdoorbreking of niet) en rekening houdende met het te voeren overleg is de maatregel in enkele jaren te realiseren.

ALTERNATIEF III

1. *Extra beperking van het vakonderwijs boven de reeds voor de WBO voorziene beperking*

2. *Verhoging leerlingenschalen in het KO/LO*

Het alternatief gaat uit van de volgende overwegingen:

1. Vermindering met een betekenisvol deel van de middelen, nodig voor de uitvoering van boventalligenregelingen, komt thans, noch in de nabije toekomst overkomenlijk voor. De opvatting leidt ertoe, dat de gevraagde middelen uitsluitend op de beleidsterreinen van het vakonderwijs en van de algemene groeps-grootte worden gezocht.

2. Onafhankelijk van het rijksbeleid ten aanzien van de gewenste personeelsformatie op de scholen heeft zich een individueel gemeentelijk beleid ontwikkeld, waarbij op grond van eigen overwegingen en voor eigen rekening (vak)onderwijzers worden aangesteld. Of dit verschijnsel zich voordoet – en de mate waarin het dat doet – zal samenhangen met de financiële mogelijkheden van gemeenten en met hun prioriteitstelling (zie het gestelde op blz. 7 en 8). In geen geval is er tot op heden sprake van een aanstellingen-

beleid – als instrument – dat in het verlengde van het rijksbeleid werkt. In de wetgeving van het basisonderwijs wordt het instrument ook in de algemene formatieregeling geïntegreerd. Er blijven dan echter middelen aan verbonden. In beginsel zijn die middelen, evenals de huidige die in verband met het element vakonderwijs van de onderwijsuitkering uit het Gemeentefonds op het begrotingshoofdstuk van Binnenlandse Zaken staan, in de onderhavige visie aanspreekbaar.

3. Voor de overwegingen die tot de voorgestelde verhoging van de leerlingenscalen leiden, wordt verwezen naar hetgeen daarover op blz. 26 t/m 30 is opgemerkt. Ten aanzien van de afzonderlijke vragen is het gestelde op blz. 35, 5b, eerste alinea en d, en e eveneens van toepassing op dat deel van het alternatief dat betrekking heeft op de leerlingenscalen.

Aangetekend wordt dat in het merendeel van de gemeenten vakonderwijs wordt gegeven. Beperking van het vakonderwijs gelijktijdig met een verhoging van de leerlingenscalen kan ertoe leiden, dat voor de individuele scholen een gestapeld effect optreedt.

Voorzien is dat bij de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs de huidige leerlingenscalen en het huidige vakonderwijs worden samengevoegd tot één formatieregeling. In de te ontwerpen formatieregeling zal ongeveer 70% van het huidige niveau van het vakonderwijs worden opgenomen. De onder dit hoofd genoemde maatregel houdt in, dat het op te nemen niveau verder wordt beperkt tot circa 50% (in de 20%-variant.). Dit houdt taakverzwaring in voor de klasseonderwijzer. Voorts wordt verwezen naar het gestelde op blz. 34 onder punt 8.

C.6. Slotconclusie

Indien een keuze zou moeten worden gemaakt tussen de drie alternatieven, dan gaat vanuit de optiek eenvoud van te treffen maatregelen de voorkeur van de gehele werkgroep *niet* uit naar het alternatief I. Dit alternatief bevat immers een veelheid van «kleine» maatregelen, die elk echter diep ingrijpen in het onderwijsgebeuren en bovendien kunnen cumuleren binnen individuele scholen of groepen van scholen, terwijl de twee andere alternatieven enkele veelomvattende maatregelen bevatten.

Voorts geldt dat de alternatieven II en III de mogelijkheid bieden, de scholen met de grootste (onderwijskundige) problemen, te weten de scholen met kinderen van culturele minderheden en/of stimuleringscholen, te ontzien.

Overzicht van de algemeen geldende formatieregelingen (leerlingenschalen) in het primair onderwijs voor het schooljaar 1981/1982

1. Kleuteronderwijs

Gemiddeld aantal leerlingen in het voorafgaande schooljaar	Aantal (verplichte) leerkrachten (incl. het hoofd van de school) in het lopende schooljaar
– tot 31	1
31 tpt 61	2
61 tpt 91	3
91 tot 121	4
121 tot 151	5
Te verhogen met 30	Te verhogen met 1

2. Gewoon lager onderwijs

Gemiddeld aantal leerlingen in het voorafgaande schooljaar	Aantal (verplichte) leerkrachten (incl. het hoofd van de school) in het lopende schooljaar
– tot 23	1
23 tot 51	2
51 tot 85	3
85 tot 121	4
121 tot 151	5
151 tot 181	6
181 tot 211	7
Te verhogen met 30	Te verhogen met 1

3. Buitengewoon onderwijs

In het onderstaand overzicht is de «waarde» aangegeven van de schalen bij de voorkomende categorieën in het buitengewoon onderwijs. Met uitzondering van de met x gemerkte schalen (weergegeven in voetnoot 2 bij het overzicht) is de opbouw van de schalen conform de schaal voor het kleuteronderwijs-liniair. Voorbeeld opbouw 6-schaal:

Gemiddeld aantal kinderen vorig schooljaar	Aantal leerkrachten lopend schooljaar
– tot 7	1
7 tot 13	2
13 tot 19	3
19 tot 25	4
Enz.	Enz.

Overzicht

Categorie	Scholen en afdelingen voor elementair BUO	Scholen voor voortgezet BUO	Afdelingen voor voortgezet BUO ¹
Doven	6	6	6
Slechthorenden	12	7	7
Ernstig spraakgebrekkigen	12	7	7
Blinden	12	7	7
Slechtzienden	12	7	7
Lichamelijk gebrekkigen	12	7	7
Langdurig zieken	12	7	7
Ziekelijken ²	15	7–12*	7–12*
Toevallijders	12	8	8
MLK	15	14	14
ZMLK	12	–	–
Zwakzinnigen	12	–	–

Categorie	Scholen en afdelingen voor elementair BUO	Scholen voor voortgezet BUO	Afdelingen voor voortgezet BUO
Meervoudig gebrekkigen	7	7	7
Zeer moeilijk opvoedbaren	12	7	7
TBR- en voogdij ²	16	7-12*	7-12*
Scholen verbonden aan pedologische instituten	10	7	7
Leer- en opvoedingsmoeilijkheden ²	15	7-12*	7-12*
Schipperskinderen	24	—	—
Woonwagenkampkinderen	18	—	—
Rijdende scholen	16	—	—

¹ De «waarde» van de leerlingsschalen voor scholen en afdelingen voor voortgezet buitengewoon onderwijs (v.b.o.) is gelijk. De grensgetallen voor de afdelingen voor voortgezet BUO — met uitzondering van die voor debielen/MLK — zijn echter over de gehele schaal bezien iets hoger dan die voor de scholen voor voortgezet BUO. Voor de afdelingen voor dove kinderen zijn de grensgetallen 1 hoger, voor de afdelingen voor toevallijders zijn de grensgetallen 5 hoger en voor de overige — niet met * aangegeven — situatie zijn de grensgetallen 3 hoger.

² De schalen voor scholen en afdelingen voor voortgezet BUO voor ziekelijken, TBR en voogdij en leer- en opvoedingsmoeilijkheden zijn alle zogenaamde glijdende schalen. De opbouw daarvan is in alle gevallen gelijk en hieronder weergegeven.

Scholen voor VBO		Afdelingen voor VBO	
gem. aantal kinderen vorig schooljaar	aantal leerkrachten lopend schooljaar (incl. hoofd)	gem. aantal kinderen vorig schooljaar	aantal leerkrachten lopend schooljaar (incl. hoofd)
— tot 13	1	— tot 14	1
13 tot 21	2	14 tot 22	2
21 tot 29	3	22 tot 31	3
29 tot 37	4	31 tot 41	4
37 tot 45	5	41 tot 51	5
45 tot 55	6	51 tot 61	6
55 tot 67	7	61 tot 72	7
Te verhogen met 12	Te verhogen met 1	Te verhogen met 11	Te verhogen met 1

Systematische uiteenzetting van de opzet en structuur regelingen boventallige onderwijzers

A. De regelingen waarvoor als hoofdgroep van doelstellingen is geformuleerd «correctie op de algemene formatieregeling voortvloeiend uit de systematiek daarvan, alsmede taakrealisatie» (categorie in paragraaf A.4.1) worden in het onderstaande gespecificeerd. Per regeling is daarbij de doelstelling aangegeven. De ter realisering van de doelstellingen daarbij gehanteerde instrumenten zijn voor alle regelingen gelijk, te weten de inzet van extra personeel.

a.1. Regeling taakrealisatie (KO, LO en BUO)

Doelstelling: hoofden van scholen in staat stellen (een deel van) hun week(les) taak te besteden aan activiteiten die voortvloeien uit het schoolleiderschap.

De algemene formatieregeling is (historisch) vastgesteld op basis van de gedachte, dat hoofden van scholen binnen die vastgestelde formatie in principe een volledige (week)lestaak hebben. Vrijstelling van de lestaak voor hoofden is – gegeven de vastgestelde formatie – technisch slechts mogelijk door een sterke vergroting van de groeps grootte.

Aan scholen voor kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs worden op basis van de regeling taakrealisatie personele faciliteiten toegekend, ten einde te bewerkstelligen, dat hoofden van scholen (gedeeltelijk) vrijgesteld kunnen worden van hun (week)lestaak. Die beschikbaar komende tijd kan worden gebruikt voor activiteiten als organisatie, teambegeleiding, contacten met ouders, enz. De faciliteiten worden toegekend volgens de onderstaande schalen:

KO en LO		BUO	
aantal verplichte leerkrachten ¹ vlg. de schaal	aantal schooltijden ²	aantal verplichte leerkrachten ¹ vlg. de schaal	aantal schooltijden ²
1 t/m 3	—	1 t/m 4	3
4	1	5	6
5 t/m 7	2	6 t/m 15	9
8 t/m 10	4	15 t/m 17	10
11	5	18 t/m 20	11
12	8	21 en meer	12
13 t/m 15	9		
16 t/m 17	10		
18 t/m 20	11		
21 en meer	12		

¹ Aantal inclusief het hoofd. Meegeteld worden bepaalde categorieën boventalligen.

² 1 schooltijd komt overeen met 1/9 weektaak.

a.2. Extra formatieplaatsen in verband met de toeneming van het aantal leerlingen bij individuele scholen (KO, LO en BUO)

In de sector van het kleuter- en lager onderwijs zijn twee regelingen geschapen, op basis waarvan aan de scholen extra formatieplaatsen worden toegewezen op grond van een stijging van het aantal leerlingen, te weten:

- een regeling speciaal voor scholen gelegen in een in aanbouw zijnde woonwijk;
- een regeling voor de overige «groei»scholen.

In de sector van het buitengewoon onderwijs wordt geen onderscheid gemaakt en bestaat voor beide situaties slechts één regeling.

A. Kleuter- en lager onderwijs

– Regeling voor scholen gelegen in een in aanbouw zijnde woonwijk

Doelstelling: De schoolorganisatorische aanpassingen die het gevolg zijn van de specifieke schoksgewijze groei te concentreren op de onderwijskundig meest geschikte momenten in een schooljaar, te weten 1 augustus en 1 januari.

In de wetgeving is bepaald, dat voor nieuw geopende scholen het aantal leerkrachten waarop krachtens de algemene formatieregeling aanspraak bestaat, voor het eerste schooljaar wordt vastgesteld op basis van het aantal leerlingen op de 16de dag van de maand, volgende op die der opening. De op deze wijze bepaalde formatie is de z.g. verplichte formatie voor dat gehele schooljaar. Scholen in nieuwbouwwijken ondervinden tijdens het schooljaar een zeer sterke toestroom van leerlingen. Deze toestroom verloopt bovendien in het algemeen schoksgewijze.

Het uitsluitend toepassen van de algemene formatieregeling geeft in dergelijke gevallen grote fricties (optredende wanverhoudingen tussen aantallen leerlingen en aantallen leerkrachten). Deze fricties worden gecorrigeerd door boven de z.g. verplichte formatie extra formatieplaatsen toe te kennen.

Ten einde de organisatorische aanpassingen (o.a. (her)indeling van leerlingen in groepen) zo evenwichtig mogelijk te laten plaatsvinden, is gekozen voor twee (re)organisatiemomenten in het schooljaar te weten 1 augustus en 1 januari (resp. aanvang schooljaar en kerstvakantie). Voor de vaststelling van het aantal formatieplaatsen in de periode 1 augustus t/m 31 december (a) en de periode 1 januari t/m 31 juli (b) wordt uitgegaan van het te verwachten aantal leerlingen op de peildata 16 oktober voor periode (a) en 16 april voor periode (b) enerzijds en de algemeen geldende formatieregeling anderzijds.

Het verschil tussen de in totaal toegestane formatie en de formatie op basis van de wettelijke voorschriften wordt als extra (boventallige) informatieplaats toegewezen.

Voorbeeld: Nieuwgeopende school op 1 augustus.

Schatting aantal leerlingen: 16/10 100

16/4 140

Telling aantal leerlingen: 16/9 65

Op basis van 30-schaal 1/8–31/12 1/1–31/2

Toegekende formatie	4	5
Verplichte formatie	3	3

Als boventallige rekenen	1	2
--------------------------	---	---

De toegekende extra formatieplaatsen worden voor de bepaling van de faciliteiten op basis van de regeling taakrealisatie gerekend als verplichte leerkrachten. Het aantal toegekende schooltijden op grond van deze bepalingen wordt niet gerekend tot de reguliere toepassing van de regeling taakrealisatie maar afzonderlijk berekend.

– Regeling voor de overige «groei» scholen

Doelstelling: Het voorkomen van een te sterke vergroting van de groeps-grootte bij scholen die geconfronteerd worden met een stijging van het aantal leerlingen.

Ingevolge de algemeen geldende formatieregeling (de leerlingenschaal) wordt het aantal formatieplaatsen (de z.g. verplichte formatie) voor een bepaald schooljaar vastgesteld op basis van het gemiddelde van de aantallen leerlingen op de drie teldata in het voorafgaande schooljaar. (Voorbeeld LO-schooljaar 1980/1981. Telgegevens 16 oktober 204; 16 januari 206; 16 april 205. Gemiddeld 205. Formatie schooljaar 1981/1982: 7).

Inherent aan het systeem van de leerlingenscalen is derhalve, dat scholen met een ten opzichte van het vorig schooljaar relatief sterk toenemend leerlingenaantal geconfronteerd worden met een (veel) grotere groeps-grootte dan met de algemene formatieregeling is beoogd voor scholen van die bepaalde omvang. Deze situatie doet zich voor indien een school een plotselinge toestroom van leerlingen ondervindt bij voorbeeld:

- door opheffing van een andere school in de onmiddellijke omgeving;
- omdat de school gevestigd is in de directe omgeving van een nieuwbouwwijk;
- omdat bewoners van woonwijken in verband met renovatie van de wijk tijdelijk elders in de gemeente worden gehuisvest, dat wil zeggen in de omgeving van de betrokken school.

Door het toekennen van één of meer extra formatieplaatsen wordt het effect van de toeneming van het leerlingenaantal op de groeps-grootte gemitigeerd.

De toeneming manifesteert zich bij het lager onderwijs meestal bij de aanvang van het schooljaar en soms tijdens het schooljaar. Bij het kleuteronderwijs is de situatie tegengesteld, omdat daar de toelating tot de kleuterschool over het gehele schooljaar gespreid is door het geldende leeftijdscriterium.

De extra formatieplaatsen worden wat betreft de periode waarvoor zij worden toegekend, afgestemd op de «behoefte» aan formatie-uitbreiding.

Voorbeeld:	gemiddeld aantal leerlingen 1980/1981:	205
	verplichte formatie voor 1981/1982:	7
	actueel aantal leerlingen bij de aanvang van het schooljaar 1981/1982:	235
	door toekenning van een extra formatieplaats wordt de formatie voor 1981/1982 gebracht op:	8

In het kleuter- en lager onderwijs worden twee toekenningssystemen gehanteerd, te weten

- de z.g. automatische toekenning;
- toekenning op grond van een ingediend verzoek.

De automatische toekenning is een systeem dat uitsluitend voor het lager onderwijs wordt gehanteerd. Dit houdt in, dat een school bij de aanvang of in de loop van een schooljaar een extra onderwijzer mag aanstellen vanaf het moment, dat door de stijging van het aantal leerlingen de onderstaande grensgetallen worden overschreden:

Verplichte formatie (inclusief hoofd)	Vastgesteld grensgetal voor toekennen (actueel aantal leerlingen)	Grensgetal volgens de schaal (= maximum aantal 11 bij de verpl. formatie)
1	23	22
2	51	50
3	98	84
4	133	120
5	165	150
6	200	180
7	230	210
8	260	240
Te verhogen met 1	Verder te verhogen met 30	Verder te verhogen met 30

Voor het kleuteronderwijs geschiedt het toekennen van extra formatieplaatsen geheel op basis van ingediende verzoeken. Extra formatieplaatsen worden eerst dan toegekend indien de (actuele) gemiddelde groeps-grootte groter is dan 33 kleuters. Indien de aanstelling van de leidster na 31 maart zou moeten plaatsvinden, wordt geen extra formatieplaats toegekend, tenzij de formatieplaats in het volgende schooljaar tot de z.g. verplichte formatieplaatsen gaat behoren.

Toegekende formatieplaatsen op basis van de «groei»regelingen worden voor de bepaling van de faciliteiten op basis van de regeling taakrealisatie gerekend als verplichte leerkrachten. Het aantal toegekende «extra» schooltijden op grond van deze bepaling wordt niet gerekend tot de reguliere toepassing van de regeling taakrealisatie.

B. Buitengewoon onderwijs

Doelstelling: Het voorkomen van een te sterke vergroting van de groepsgrootte bij scholen die geconfronteerd worden met een stijging van het aantal leerlingen.

Ook voor het buitengewoon onderwijs geldt, dat op grond van de algemene formatieregeling (de leerlingenschaal) het aantal formatieplaatsen voor een bepaald schooljaar wordt vastgesteld op basis van het gemiddeld aantal leerlingen van het voorafgaande schooljaar. De fricties die uit de leerlingenschaalsystematiek voortvloeien bij de «groei»scholen gelden derhalve eveneens voor het buitengewoon onderwijs.

De toeneming van het aantal leerlingen is bij het BUO niet in hoofdzaak op één moment geconcentreerd maar vindt plaats gedurende het gehele schooljaar. De stijging wordt – naast de redenen die bij wijze van voorbeeld bij het KO en LO zijn genoemd – mede veroorzaakt door de verwijzingen van leerlingen uit het KO en LO naar het buitengewoon onderwijs. Het toestaan van extra formatieplaatsen vindt plaats over de periode dat daaraan «behoefte» bestaat. De criteria, aan de hand waarvan extra formatieplaatsen worden toegekend, zijn als volgt samengevat:

– scholen en afdelingen voor elementair buitengewoon onderwijs en afdelingen voor zeer jeugdigen:

het bij een bepaalde formatie behorende hoogste grensgetal van de schaal (= maximum aantal leerlingen) + het aantal verplichte onderwijzers (doch maximaal de helft van de «waarde» van de schaal) + 1.

Voorbeelden van de werking van dit mechanisme, uitgaande van de 16-schaal:

– verplichte formatie: 4. Grensgetal is dan 64. Het actueel aantal leerlingen waarbij een extra formatieplaats wordt toegestaan, moet dan zijn: $64 + 4^1 + 1 = 69$.

– verplichte formatie 10. Grensgetal is dan 160. Het actueel aantal leerlingen waarbij een extra formatieplaats wordt toegestaan, moet dan zijn: $160 + 8^2 + 1 = 169$.

– scholen en afdelingen voor voortgezet buitengewoon onderwijs:

het bij een bepaalde formatie behorende hoogste grensgetal van de schaal (= maximum aantal leerlingen) + 2.

Voorbeeld op basis van de 16-schaal:

– verplichte formatie 10. Grensgetal is 160. Actueel aantal moet dan zijn: $160 + 2 = 162$.

a.3. Extra leerkrachten op basis van de toepassing van de splitsings- en combinatienormen

Doelstelling: De omvang van de afzonderlijke en/of gecombineerde klassen/groepen beperken indien de formatie op basis van de algemeen geldende regeling leidt tot vorming van te grote klassen/groepen.

De algemeen geldende formatieregeling geeft aan het aantal formatieplaatsen voor de scholen. Hiermee wordt een zekere gemiddelde «waarde» van de groepsgrootte beoogd. De bepalende factor voor de formatie is de schoolgrootte. De schoolgrootte wordt daarbij uitgedrukt in het totale aantal leerlingen van de school. Het onderwijs aan een school omvat in feite zes leerjaren. Elk leerjaar heeft in het algemeen een eigen onderwijskundig niveau en een eigen groep leerlingen.

¹ 4 is minder dan de helft van de waarde van de schaal, te weten de 16-schaal.

² De helft van de waarde van de schaal is 8. Verplichte formatie is 10, derhalve 8 in aanmerking te nemen.

In de formatieregeling (leerlingenschaal) ontbreekt een expliciet verband tussen het aantal leerlingen per leerjaar (als groep binnen het totaal aantal met een eigen niveau) en het benodigde aantal onderwijzerslessen om aan die groep les te geven. Dit in tegenstelling tot het voortgezet onderwijs waar dit rechtstreekse verband wel is gelegd in de bekostigingsformules. Hierbij dient nog te worden opgemerkt, dat de formatie in het primair onderwijs (KO, LO en BUO) wordt bepaald op basis van het totale aantal leerlingen in het *voorafgaande* schooljaar. In het voortgezet onderwijs is het aantal leerlingen van het lopende schooljaar bepalend.

De bekostigingsformule voor het primair onderwijs betekent derhalve, dat er per definitie een spanning bestaat tussen het benodigde aantal (onderwijzers)uren (gesommeerd over alle niveaus) en de beschikbare uren (=formatie). Deze spanning is tot op zekere hoogte verdisconteerd in de «waarde» van de leerlingenschaal (dat wil zeggen de waarde van de schaal = 30). De spanning voor zover deze niet als element in de schaal is verdisconteerd, kan in het algemeen «technisch» worden opgeheven door het combineren van leerjaren. De noodzaak tot het combineren van leerjaren is in feite impliciet aan de scholen opgelegd door de huidige structuur van de formatieregeling. (Bepalend is immers het *totale aantal* leerlingen van de school.)

Aan de mogelijkheden tot combineren zijn echter grenzen. Deze grenzen worden mede bepaald door de omvang en de samenstelling van de te vormen groepen. Aan de omvang van de te vormen groepen binnen één leerjaar zijn eveneens grenzen gesteld. De gestelde begrenzingen zijn in het onderstaande overzicht weergegeven:

	Maximale omvang
– een groep van het 1ste leerjaar	33 leerlingen
– een gecombineerde groep van leerlingen uit het 1ste en 2de leerjaar	27 leerlingen
– een groep van het 2de leerjaar	35 leerlingen
– een groep van het 2de, 3de, 4de, 5de of 6de leerjaar	36 leerlingen
– tenzij een onderlinge combinatie van deze leerjaren mogelijk is en de combinatie niet meer leerlingen omvat dan	35 leerlingen

Toegekende formatieplaatsen op basis van de regeling splitsings- en combinatienormen worden voor de bepaling van de faciliteiten volgens de regeling taakrealisatie gerekend als verplichte leerkrachten. Het aantal toegekende «extra» schooltijden op grond van deze bepaling wordt niet gerekend tot de reguliere toepassing van de regeling taakrealisatie.

a.4. Extra formatieplaatsen op basis van diverse toekenningsgronden

Doelstelling: Het opvangen van specifieke problemen op individuele scholen indien de algemene (verplichte) formatie niet toereikend is en daarvoor geen andere regeling is geschapen.

Onder a.4 is gesteld, dat de algemeen geldende formatieregeling in feite ervan uitgaat, dat voorkomende gedifferentieerde onderwijskundige problemen «landelijk evenwichtig over de scholen gespreid zijn». De werkelijkheid is uiteraard anders. Voor zover problemen een min of meer landelijke verschijningsvorm hebben, zijn voor die probleemgebieden regelingen gecreëerd. Voor de overige situaties blijft een mogelijkheid tot correctie van de algemene formatieregeling noodzakelijk. Individuele scholen kunnen immers worden geconfronteerd met situaties die niet kunnen worden «gedekt» met de algemeen geldende formatie. Voorbeelden hiervan zijn:

- te kleine lokalen (de groepsgrootte die uit de algemeen formatieregeling voortvloeit, is te groot voor de oppervlakte van de lokalen);

- een LO-school wordt bezocht door bij voorbeeld gehandicapte leerlingen die bijzondere aandacht moeten krijgen;
- het inschakelen van remedial teachers;
- de bijzondere geaardheid van leerlingen in relatie tot de overige leerlingen van die school.

Indien scholen in aanmerking willen komen voor de toekenning van extra formatieplaatsen op dit soort gronden, dan vormt het onderwijskundig advies van de betrokken inspecteur van het onderwijs een zwaarwegende factor bij de besluitvorming. Er zijn geen algemeen geldende criteria van deze categorie boventalligen. Elk verzoek wordt op de eigen merites beoordeeld.

a.5. Verminderingsbeleid

Doelstelling: De formatie op basis van de algemeen geldende formatieregeling zo nodig in overeenstemming brengen met het z.g. actuele aantal leerlingen.

De algemeen geldende formatieregelingen geven de z.g. verplichte formatie voor een schooljaar aan. Deze formatie wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde aantal leerlingen van het voorafgaande schooljaar.

Voorbeeld: schooljaar 1980/1981: 16 oktober 204; 16 januari 206; 16 april 205. Gemiddeld 205. Formatie 1981/1982: 7.

Inherent aan het systeem van de leerlingenschalen is derhalve, dat scholen met een ten opzichte van het vorig schooljaar relatief sterk dalend leerlingenaantal een (veel) kleinere groeps grootte kunnen realiseren dan met de algemene formatieregeling is beoogd voor scholen van die omvang. Deze situatie doet zich voor indien een school een sterke uitstroom van leerlingen ondergaat door bij voorbeeld:

- stichting van een andere school in de directe omgeving;
- massaal vertrek van bewoners uit de wijk, bij voorbeeld bij stadsvernieuwing;
- de algemene daling van het aantal leerlingen, al dan niet gepaard gaande met een afnemende belangstelling voor die school.

Door het doen vervallen van een formatieplaats kan de geringere groeps grootte omhoog worden gebracht. De desbetreffende onderwijswetten bieden de mogelijkheid de z.g. verplichte formatie naar beneden aan te passen. Hierbij zijn twee randvoorwaarden in de wetten vastgelegd, te weten:

- het moet een aanmerkelijke daling beneden een grensgetal zijn;
- een spoedig herstel van het leerlingenaantal wordt niet verwacht.

Toepassing van de verminderingsregelingen geeft in de praktijk een aantal praktische problemen. Naast ontslagtermijnen scheppen de in de wetten vastgelegde randvoorwaarden technische beperkingen. Voorbeelden hiervan zijn: Wat is aanmerkelijk, wat is een spoedig herstel, het prognosekarakter in «verwacht wordt». De belangrijkste beperking – technisch gezien – is echter de vaststelling van het moment waarop vaststaat, dat gesproken kan worden van een daling die plaatsheeft. Voor elke actie tot vermindering van het aantal verplichte formatieplaatsen is de medewerking van de Onderwijsraad noodzakelijk.

De daling manifesteert zich bij het LO in de regel bij de aanvang van het schooljaar en soms tijdens het schooljaar. Bij het kleuteronderwijs is sprake van een tegengestelde situatie als gevolg van het systeem van toelating tot het kleuteronderwijs. De toepassingsmogelijkheden voor het kleuteronderwijs van de verminderingsregel zijn dan ook duidelijk minder dan de mogelijkheden voor het LO. Voor het buitengewoon onderwijs zijn in het algemeen de toepassingsmogelijkheden ongeveer gelijk aan die voor het LO.

B. De regelingen waarvoor als hoofdgroep van doelstellingen is geformuleerd «het toepassen van correcties op de algemene formatieregeling op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen» (de gecreëerde beleidsruimte voor het stimuleringsbeleid en het culturele minderheden be-

leid) worden in het onderstaande nader toegelicht. Per regeling zijn de geformuleerde doelstellingen samengevat en weergegeven. De verschillende instrumenten die ter realisering van de doelstellingen worden gehanteerd, zijn bij de beschrijving van de regeling opgenomen.

Het geheel van de onder deze hoofdgroep van doelstellingen gerangschikte regelingen kan nader worden onderscheiden in:

- doelstellingen (= regelingen) waarvoor naar de aard van het onderwijskundige probleem een lange realiseringperiode noodzakelijk is;
- doelstellingen (= regelingen) waarvoor naar de aard van de problematiek een relatief korte realiseringperiode noodzakelijk is.

Met name voor de eerstgenoemde categorie regelingen kan worden gesteld, dat zowel op grond van doelmatigheidsoverwegingen als op grond van budgettaire beperkingen een «vertaling» van de problematiek naar de algemeen geldende formatieregeling (nog) niet heeft plaatsgevonden.

f.1. Stimuleringsbeleid (KO en LO)

Doelstelling: Binnen het beleid, dat is gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor groepen in achterstandssituaties, richt het stimuleringsbeleid zich in hoofdzaak op het verminderen, c.q. voorkomen van achterstanden in onderwijskansen ten gevolge van sociaal-economische factoren.

Instrumenten:

- de inzet van extra formatieplaatsen op de scholen (O en W);
- de inzet van extra formatieplaatsen in de sfeer van de begeleiding van scholen (O en W);
- extra middelen voor werkzaamheden van de CRM-werksoorten (CRM).

Gezien de taakopdracht die aan de werkgroep is gegeven (heroverweging opzet en structuur van de boventalligenregelingen) worden de instrumenten, voor zover deze op het terrein van de begeleiding en op het CRM-terrein liggen, in deze beschrijving buiten beschouwing gelaten. Het stimuleringsbeleid als geheel is te onderscheiden in een tweetal elementen, te weten:

1. een beleidselement dat op zich is gericht op het onderwijskundig proces binnen de school en zich uitstrekt over (in principe) het geheel van scholen (te zien als breedtebeleid);
2. een beleidselement dat op zich is gericht op het onderwijskundig proces binnen de scholen, echter in relatie gebracht met het (buurt)welzijnswerk (te zien als dieptebeleid).

Ad 1. Beleidselement gericht op het onderwijskundig proces binnen de school en in principe van toepassing op het geheel van de scholen (breedtebeleid)

Subdoelstellingen:

- verminderen van taalachterstand c.q. stimuleren van taalontwikkeling bij de leerling;
- beïnvloeding van cognitief, emotioneel, sociaal en expressief functioneren van het kind, zodat optimale mogelijkheden tot ontplooiing ontstaan;
- duidelijk maken aan leerkrachten welke nadelige invloeden de discrepanties tussen gezinsmilieu en schoolmilieu van de leerling hebben op de ontwikkeling van de leerling en het aanreiken van mogelijkheden aan leerkrachten om deze discrepanties te verminderen.

De (onderwijs) kansen van kinderen worden (mede)bepaald door sociaal-economische factoren. In de uitgebrachte regeringsnota's met betrekking tot het stimuleringsbeleid is uitvoerig aandacht besteed aan de samenhang van de belangrijkste factoren op dit punt en de indicatoren die worden gebruikt om (potentiële) achterstandssituaties van individuele kinderen «te vertalen» naar onderwijskundige probleemsituaties binnen de individuele scholen.

Als criterium voor de bepaling (het meten) van bedoelde achterstandssituaties is gekozen voor een benadering via de beroepen van de ouders. De beroepen zijn onderscheiden in een drietal categorieën. Aan elke categorie is een zeker «gewicht» toegekend. In onderstaand overzicht van de groepen zijn de «gewichten» tussen haken opgenomen.

Groepen	Gewicht
a. academische of leidinggevende beroepen, middenkader, administratief en dienstverlenend personeel en zelfstandigen, agrariërs (hogere opleiding)	(0)
b. geschoolde handarbeiders	(1)
c. ongeschoolde handarbeiders, landarbeiders, zelfstandigen en agrariërs (lagere opleiding), invaliden en geen vast beroep	(2)

Indeling van de kinderen naar de onderscheiden categorieën en de weging van deze aantallen met het aan iedere categorie toegekende gewicht geeft voor de betrokken school de z.g. beroepenfactor aan.

Voorbeeld: School met 176 leerlingen, waarvan 26 leerlingen uit groep a, 68 leerlingen uit groep b en 82 leerlingen uit groep c. Berekening score:

$$\frac{26 \times 0 + 68 \times 1 + 82 \times 2}{176} \times 100 = \frac{232}{176} \times 100 = 134 \text{ (afger.)}$$

De beroepenfactor (de score) geeft derhalve het «gewicht» (de naar schoolniveau vertaalde omvang) van de onderwijskundige problematiek aan, indien de school wordt bezocht door kinderen met achterstandssituaties op grond van sociaal-economische factoren.

De beroepenfactor wordt in het stimuleringsbeleid op twee manieren als selectiecriterium gehanteerd, te weten:

- als criterium voor de aanwijzing van de scholen als stimuleringschool;
- als criterium voor de toekenning van extra formatieplaatsen.

Omdat het stimuleringsbeleid enerzijds een zekere «rust» moet kennen, dat wil zeggen dat de scholen een bepaalde periode nodig hebben, en anderzijds niet te veel mag verstarren door scholen voor lange tijd uit te schakelen van deelneming, wordt gewerkt met een driejaars cyclus. Dit houdt in, dat om de drie jaar de scholen in de gelegenheid worden gesteld zich als stimuleringschool aan te melden.

De beroepenfactor dient dan als selectiecriterium bij de aanwijzingsprocedure. Zijn scholen eenmaal voor een tijdvak aangewezen, dan dient de beroepenfactor mede als criterium voor de vaststelling van de hoogte van de extra personele voorzieningen.

Het beleid met betrekking tot de toekenning van extra formatieplaatsen op grond van het stimuleringsbeleid is gebaseerd op een drietal uitgangspunten, te weten:

- iedere aangewezen stimuleringschool dient extra formatieruimte te ontvangen;
- naarmate de beroepenfactor hoger is, is de onderwijskundige problematiek groter en dient de omvang van de voorzieningen daarmee rekening te houden;
- bij een gelijke beroepenfactor is de problematiek voor grote scholen omvangrijker dan voor kleinere scholen. De omvang van de extra voorzieningen dient daarop te zijn afgestemd.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is voor de toewijzing van «stimuleringsboventalligen» de onderstaande regeling ontworpen (in schooltijden¹)

¹ Schooltijd komt overeen met 1/9 week-taak.

Aantal verplichte leerkrachten volgens de schaal	Licht (beroepsfactor 100 tot 160)	Zwaar ¹ (beroepsfactor 160 tot 180)	Zeer zwaar ¹ (beroepsfactor 180 tot 200)
1 t/m 3	1	3	4
4 en 5	2	5	6
6 en 7	3	7	9
8 en 9	4	9	12
10 en 11	5	11	15
Enz.	Te verhogen met 1	Te verhogen met 2	Te verhogen met 3

¹ Voor de zware en de zeer zware stimuleringscholen geldt dat een deel van de extra schooltijden in de vorm van taakrealisatie wordt toegewezen. Dit houdt in, dat die schooltijden niet meetellen voor de vaststelling van de z.g. lokaalkostenvergoeding (voor KO: stichtings- en exploitatiekosten; voor LO: exploitatiekosten).

ad 2. *Beleidsmoment gericht op het onderwijskundig proces binnen de scholen, echter in nauwe relatie gebracht met het (buurt)welzijnsbeleid (dieptebeleid)*

Subdoelstellingen:

- de onder ad 1 genoemde subdoelstellingen
- beïnvloeding van waarden en het opvoedingsgedrag van ouders (waardoor deze meer bewust en meer gericht aandacht schenken aan de ontplooiing van hun kinderen en zij meer belangstelling krijgen voor het onderwijs aan hun kinderen);
- beïnvloeding van de milieu-omstandigheden in het algemeen door verbetering van de sociaal-culturele situatie en de woon- en leefsituatie, voor zover van belang voor het onderwijs.

Binnen dit beleidsmoment worden het onderwijs en het welzijnswerk in een nauwe(re) relatie tot elkaar gebracht. In dit kader is *aanvankelijk* gewerkt met een beperkt aantal omvangrijke *stimuleringsprojecten*. In een latere fase is overgegaan tot het introduceren van z.g. *combinatiepakketten* (projecten, uitgevoerd door een beperkt aantal (koppels van) stimuleringscholen. Bij de stimuleringsprojecten is de welzijnscomponent relatief omvangrijk. Bij de combinatiepakketten is de welzijnscomponent beperkter.

Stimuleringsprojecten

In zes gebieden met grote concentraties stimuleringscholen zijn z.g. stimuleringsprojecten opgezet. Het aantal daarin betrokken scholen is 247 (KO en LO).

Boven de voor iedere stimuleringschool (dus ook voor de scholen die deelnemen aan de projecten) geldende regeling voor extra schooltijden (zie regeling onder ad 1), worden aan de scholen die bij de projecten betrokken zijn, extra formatieplaatsen toegekend. Deze formatieruimte is nodig voor de realisering van de «toegevoegde» subdoelstellingen. De toekenning vindt plaats op basis van de onderstaande regeling: aantal verplichte en boventallige¹ leerkrachten x 1 schooltijd (minimum 2, maximum 9 schooltijden).

Vanuit CRM worden aan de welzijnsinstellingen die activiteiten ontplooiën voor de aan het project deelnemende scholen in beperkte mate extra middelen beschikbaar gesteld voor de welzijnscomponent (peuterwerk, bibliotheekwerk, opbouwwerk, maatschappelijk werk, club- en buurthuiswerk, enz.).

¹ Aantal boventallige leerkrachten met een volledige betrekking.

Combinatiepakketten

Een gedeelte van de projecten die als combinatiepakketten bekend staan, is voortgekomen uit de z.g. oude SBD-projecten. Het gaat hier om vijf projecten. De samenwerking tussen de scholen en de welzijnsinstellingen hierbij bestaat reeds gedurende enige tijd. De overige projecten worden gevormd door scholencombinaties die zich voor deze projecten hebben aangemeld. De nauwere samenwerking met de instellingen uit de welzijnssector dient in deze gevallen nog gestalte te krijgen. Het aantal deelnemende scholen is: circa 10.

Ook de scholen die deelnemen aan de combinatiepakketten, ontvangen de extra faciliteiten die alle stimuleringscholen krijgen (zie de regeling opgenomen onder ad 1). In verband met de overige (toegevoegde) subdoelstellingen wordt extra formatieruimte toegewezen. Toekenning geschiedt als volgt:

- z.g. oude SBD-projecten: beoordeling op ad-hoc basis toegekend voor 3 schooljaren;
- overige projecten: per combinatiepakket 40 schooltijden eveneens voor 3 schooljaren.

b.2. Verbreding van het stimuleringsbeleid

Doelstelling: het verminderen, c.q. voorkomen van achterstandssituaties ten gevolge van andere dan sociaal-economische factoren (bij voorbeeld gezinssituatie, psychische en fysieke handicaps).

Instrumenten: inzet van extra formatieplaatsen op de betrokken scholen.

In het algemeen kan gesteld worden dat de algemeen geldende formatieregeling de ruimte behoort te bieden om de onderwijskundige problemen op te vangen. Hierbij past echter de kanttekening dat deze stelling uitgaat van een zekere landelijke (evenwichtige) spreiding van de problemen over de scholen. Wanneer het gaat om grote concentraties van kinderen in probleemsituaties binnen één school, dan is de «normale» formatie niet toereikend.

Het stimuleringsbeleid is een onderdeel van het algemene beleid, gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor groepen in achterstandssituaties. Dit specifieke onderdeel van het beleid is formeel in 1974 gestart en richt zich op de achterstanden ten gevolge van sociaal-economische factoren. Onderkend is, dat veel meer factoren van invloed zijn op het ontstaan van achterstandssituaties. Enkele van deze factoren zijn «samengebracht» in de regeling die als «verbreding» van het stimuleringsbeleid bekend is. Omdat deze regeling is ingepast in het beleid met betrekking tot achterstandssituaties en als zodanig is geschapen op grond van voornamelijk onderwijskundige overwegingen (de behoefte aan beleidsruimte), is de regeling niet ondergebracht in categorie a (onverdeeld), hoewel deze regeling naar de aard daarin wel past omdat het in feite gaat om fricties die uit de schaalsystematiek voortvloeien.

Scholen die in aanmerking willen komen voor de toekenning van extra formatieruimte moeten een gemotiveerd verzoek indienen. Het advies van de betrokken inspecteur van het onderwijs wordt ingewonnen. Er zijn geen algemeen geldende criteria voor deze regeling. Elk verzoek wordt op de eigen merites beoordeeld.

b.3. Beleid met betrekking tot culturele minderheden en overige anderstalige leerlingen (KO, LO en BUO)

Doelstelling: Als onderdeel van het algemene onderwijsbeleid is het beleid gericht op de verbetering van de onderwijskansen voor groepen in achterstandssituaties. Het daarop gebaseerde beleid met betrekking tot leerlingen uit de groepen culturele minderheden en de overige anderstalige leerlingen richt zich op het verminderen, c.q. voorkomen van achterstanden als

gevolg van «het behoren tot een culturele minderheid en/of het anderstalig zijn».

Instrumenten:

- inzet van extra formatieplaatsen (op regiobestuur niveau) voor gebieden met grote concentraties van deze kinderen;
- inzet van extra formatieplaatsen bij de scholen voor KO, LO en BUO die worden bezocht door kinderen, behorende tot de culturele minderheden en/of anderstalige kinderen;
- inzet van extra formatieplaatsen te vervullen door buitenlandse leerkrachten;
- extra middelen (in beperkte mate) voor specifieke leer- en hulpmiddelen;
- tolken en specifieke deskundigen in de toelatingscommissies voor het BUO;
- extra formatieplaatsen in de sfeer van de begeleiding en de ontwikkeling van leermiddelen, leerplannen, enz.

In het kader van de taakopdracht van de werkgroep worden de instrumenten, voor zover deze niet in een of andere vorm tot uitdrukking komen in toekenning van «boventallige» leerkrachten – al dan niet op basis van vaste regelingen – buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om de laatste drie instrumenten.

In het uitgebrachte (concept)beleidsplan «Culturele minderheden in het onderwijs» – welk plan een uitwerking is van het algemeen overheidsbeleid zoals verwoord in de overheidsreactie op het WRR-rapport «Etnische minderheden» – zijn de doelstellingen en (mogelijke) maatregelen op het gebied van het onderwijs uitvoerig aan de orde gesteld. De voor het basisonderwijs in de «CUMI-nota» genoemde voorzieningen in de sfeer van de personeelsformatie zijn te onderscheiden in:

- I. formatievoorzieningen qua toekenning in eerste instantie gericht op het niveau van besturen en/of combinaties daarvan;
- II. formatievoorzieningen qua toekenning in eerste instantie gericht op de individuele scholen.

Ad I. Tot de eerst genoemde groep behoort de inzet van extra formatieplaatsen voor gebieden met grote concentraties van kinderen, behorende tot de culturele minderheden en/of anderstalige kinderen.

Aan *bevoegde gezagsorganen en/of combinaties daarvan* in 57 z.g. concentratiegebieden van anderstaligen en culturele minderheden (gebieden/gemeenten met ten minste 250 leerlingen (KO, LO en BUO) uit deze groepen) zijn extra formatieplaatsen toegekend. De achtergrond voor deze wijze van toekennen is een op bestuurs/regioniveau gecoördineerde en planmatige aanpak van de (onderwijskundige) problematiek te bevorderen door niet-schoolgebonden formatieplaatsen te scheppen. Uiteindelijk moeten deze formatieplaatsen administratief wel aan scholen worden toegerekend (subsidielijn). Daardoor komen deze ook als «boventallige» plaatsen uit de bus. (Op basis van het door de organen opgestelde plan van inzet functioneren (soms) de aangetrokken leerkrachten daadwerkelijk als boventallige leerkrachten.)

Deze formatie-uitbreiding kan worden ingezet ten behoeve van o.a.:

- assistentie bij de opvang van nieuw binnengekomen buitenlandse kinderen, eventueel in speciale opvangklassen;
- het bevorderen van een beter wederzijds begrip tussen de Nederlandse en de andere kinderen;
- het verlenen van hulp bij specifieke achterstandsproblemen van buitenlandse kinderen;
- andere activiteiten op het gebied van de hulp aan buitenlandse kinderen/kinderen uit culturele minderheidsgroepen;
- het als schoolcontactpersonen optreden (het functioneren als intermediair tussen school en ouders/buurt en leerlingen enz.).

De wijze waarop de besturen deze formatieruimte inzetten, dient te worden opgenomen in een plan dat in beginsel voor drie schooljaren moet gelden. Aan deze plannen is een aantal eisen gesteld die de optimale inzet van deze formatieruimte moeten bewerkstelligen. De plannen moeten o.a. een beschrijving geven van de organisatie van het onderwijs aan deze groepen leerlingen. De besturen dienen jaarlijks een opgave te verstrekken betreffende de toedeling van de formatieplaatsen.

Ad II. De tweede categorie formatievoorzieningen richt zich qua toekenning in eerste instantie op de individuele scholen. Daarom wordt in het onderstaande ingegaan op de structuur en de opzet van deze boventallige regeling en tegen de achtergrond van de «normale» formatieregeling.

De algemeen geldende formatieregeling (de leerlingenschaal) is zowel wat betreft de structuur als wat betreft de «waarde» voor oudsher geheel gebaseerd op de Nederlandse onderwijssituatie en -doelstellingen. Dit houdt in, dat de vaststelling van de personeelsformatie voor de scholen heeft plaatsgevonden op basis van «Nederlandse» onderwijssystemen bestemd voor «Nederlandse» kinderen. Hierbij is impliciet uitgegaan van een zekere mate van homogeniteit zodat groeps(niveau)vorming technisch mogelijk is (zie o.a. 2c splitsings- en combinatienormen). Globaal gesproken zit het bestaan van een zekere mate van spanning tussen benodigde onderwijsuren (gesommeerd over alle niveaus) en beschikbare onderwijsuren (= formatie) in het systeem ingebakken.

De intrede in het onderwijs van kinderen met een volstrekt andere dan de Nederlandse achtergrond en/of taal betekent, dat beide elementen door de volledig op «Nederlandse» maatstaven gebaseerde vergelijking «benodigde» versus «beschikbare» onderwijsuren worden beïnvloed. De mate van beïnvloeding op de elementen is echter verschillend. Door de komst in de scholen van deze kinderen ontstaat naast de normaal in elke school voorkomende gedifferentieerde «Nederlandse» niveaus een aantal volledig daarvan afwijkende onderwijsniveaus. Afwijkend zowel naar de taal (diverse landen van herkomst en verschillen in de mate van aanspreekbaarheid) als naar onderwijspeil (van redelijk tot min of meer analfabeet). Bovendien is een extra onderwijsgebied (eigen taal en cultuur) ontstaan.

Het element «*benodigd*» staat daarmee voor elke school die met deze kinderen wordt geconfronteerd – mede op grond van de aantallen van deze kinderen in die school – onder een (sterke) opwaartse druk. Het element «*beschikbare*» onderwijsuren wordt op zich eveneens opwaarts aangepast. Deze aanpassing geschiedt volgens de voor het basisonderwijs geldende structuur voor de personeelsvoorziening, te weten de algemeen geldende formatieregeling. Deze leerlingen tellen normaal mee voor de toepassing van de leerlingenschalen. (De z.g. frictiebeperkende regelingen – zie 2a t/m d – zijn eveneens van toepassing.)

De aanpassing van de beschikbare onderwijsuren vindt echter daarmee impliciet plaats op basis van de uitgangspunten die aan de leerlingenschalen ten grondslag liggen (te weten Nederlandse onderwijssystemen en -doelstellingen en gericht op Nederlandse kinderen) en is niet gerelateerd aan de bijzondere onderwijskundige problemen die deze kinderen ondervinden. Bovendien is die aanpassing niet gerelateerd aan de schoolorganisatorische fricties die verbonden zijn aan het werken met (vele) verschillende niveaus binnen de betrokken scholen.

Omdat de algemene formatieregelingen op zich qua voorzieningenniveau («waarde» van de schaal) geen rekening houden met deze aan de af/herkomst van deze leerlingen inherente problematiek, zijn aanvullende formatieregelingen tot stand gebracht. Om eerder genoemde (juridische) redenen (zie paragraaf A.2) komen deze voorzieningen «formatietechnisch» als boventallige regelingen uit de bus. (Dit geldt niet voor de in het onderstaande onder 6 genoemde regeling.)

De verschillende regelingen die zoveel mogelijk conform de algemene formatieregeling in de vorm van leerlingenschalen tot stand zijn gebracht, zijn:

1. een regeling voor kinderen geboren in Suriname of op de Nederlandse Antillen;

2. een regeling voor Molukse kinderen;
3. een regeling voor kinderen uit zigeunerfamilies;
4. een regeling voor «overige» anderstalige kinderen (met uitzondering van bepaalde groepen anderstalige kinderen), gesplitst naar a. korter dan 2 jaar in het Nederlands onderwijs en b. langer dan 2 jaar in het Nederlands onderwijs;
5. mogelijkheden om op ad-hoc-basis extra formatieruimte toe te kennen voor groepen kinderen waarvoor geen regeling is getroffen;
6. een regeling voor het aanstellen van buitenlandse onderwijzers in het gewoon lager onderwijs.

De onder 4 vermelde regeling is verreweg de belangrijkste qua aantal leerlingen waarvoor de regeling is bestemd.

Voorwaarde voor het verkrijgen/behouden van de formatieruimte is de indiening (en een gunstige beoordeling) van een plan van inzet. Daarin dienen de scholen een beschrijving te geven van de aanwending van de voorzieningen (de wijze waarop het onderwijs aan de betrokken groepen is georganiseerd); «omzetting» van schooltijden bij voorbeeld KO en LO is – na goedkeuring – voor maximaal 20% mogelijk.

Op het eerste gezicht is in het geheel van de regelingen rekening gehouden met de diversiteit van de onderwijskundige problemen en met de complexiteit, voortvloeiend uit het aantal van deze leerlingen. Met name de onder 4 genoemde regeling is echter *niet* toegespitst op de aantallen leerlingen, gegroepeerd naar land van herkomst. Voor de toepassing van de schaal worden nl. alle leerlingen *ongeacht de herkomst* getotaliseerd. Op basis van dat totale aantal wordt de extra formatieruimte toegekend. Deze telwijze houdt in, dat de desbetreffende scholen tot groepsvorming gedwongen worden. Met name de scholen met kinderen van een verschillende «herkomst» blijven daardoor met het probleem zitten, dat het vormen van enigermate homogene groepen nauwelijks mogelijk is.

Nadere gegevens betreffende de gecreëerde regelingen in het kader van het beleid met betrekking tot culturele minderheden en overige anderstalige leerlingen (KO, LO, en BUO)

b.3.1. Surinaamse/Antilliaanse kinderen

Indien scholen voor KO en LO worden bezocht door kinderen *geboren* in Suriname of op de Nederlandse Antillen, dan wordt aan die scholen extra formatieruimte toegekend. In Nederland geboren kinderen van Surinaamse of Antilliaanse afkomst worden daarbij derhalve buiten beschouwing gelaten. Indien het aantal kinderen minder dan 7 is, worden geen faciliteiten op basis van de schaal toegekend. In bepaalde gevallen kan een samentelling van deze kinderen met de onder 4 bedoelde kinderen plaatsvinden waardoor wel toewijzing van (beperkte) faciliteiten kan plaatsvinden (zie hiervoor ad 4).

Bij 7 of meer leerlingen wordt extra formatieruimte toegekend volgens de onderstaande schaal:

Aantal kinderen	Extra formatieruimte
7 t/m 15	1 schooltijd
16 t/m 24	2 schooltijden
25 t/m 33	3 schooltijden
34 t/m 42	4 schooltijden
43 t/m 52	5 schooltijden
53 t/m 63	6 schooltijden
64 t/m 75	7 schooltijden
76 t/m 88	8 schooltijden
89 t/m 102	9 schooltijden
Verder te verhogen met 14	Verder te verhogen met 1

De schaal geldt zowel voor kleuter- als voor lagere scholen. Voor LO-scholen geldt, dat deze leerlingen en de onder 4 bedoelde kinderen, wanneer deze reeds langer dan 2 jaar Nederlands onderwijs hebben gevolgd, voor de toepassing van deze schaal bij elkaar geteld moeten worden. Voor kinderen op BUO-scholen is de regeling vermeld onder ad 4, buitengewoon onderwijs, van toepassing

Toewijzingsmechanisme

Toewijzing geschiedt in principe *automatisch*, dat wil zeggen, dat geen voorafgaande aanvraag door de school behoeft te worden ingezonden. Op basis van het aantal leerlingen op 16 april (peildatum) mag «automatisch» het aantal schooltijden worden ingezet.

Voorbeeld: aantal leerlingen van deze groep op 16 april 1981: 49
aantal schooltijden voor het schooljaar 1981/1982 (automatisch «recht»):
5

Bij een sterk toenemend aantal leerlingen ten opzichte van het peildatum-aantal kan (eventueel) een aanpassing van de formatieruimte plaatsvinden. Dit dient altijd door de school te worden *aangevraagd*. Aanpassing kan alleen plaatsvinden indien:

- de school op basis van peildatumaantallen geen extra formatieruimte heeft in een schooljaar;
- de groei zodanig is, dat het naast hogere grensgetal van de schaal met 25% wordt overschreden;
- binnen alle scholen van een bestuur geen herschikking mogelijk is.

b.3.2. Molukse kinderen

Tot deze groep worden gerekend de kinderen van wie ten minste één van de ouders van Molukse afkomst is. De extra formatieruimte moet bij voorkeur evenwichtig worden ingezet voor:

- het beter aanspreekbaar maken van de kinderen in het Nederlands;
- het geven van onderwijs in de Molukse taal en cultuur.

Faciliteiten volgens de onderstaande schaal worden toegekend indien de school wordt bezocht door 5 of meer leerlingen. Indien scholen minder dan 5 leerlingen van Molukse afkomst tellen, dan kunnen zij samen met andere tot dezelfde onderwijssoort behorende scholen een z.g. bloktoewijzing aanvragen. Globaal houdt dit in, dat de leerlingen van die scholen (die dan samen een «blok» vormen) bij elkaar worden geteld tot één totaal. Op dit totaal wordt dan de schaal toegepast. De van toepassing zijnde schaal is als volgt:

Aantal kinderen	Extra formatie
5 t/m 9	2 schooltijden
10 t/m 14	3 schooltijden
15 t/m 19	4 schooltijden
20 t/m 24	5 schooltijden
Daarna per 5 leerlingen één schooltijd extra	

De schaal geldt zowel voor KO-scholen als voor LO-scholen.

Toewijzingsmechanisme

De toewijzing geschiedt conform het gestelde onder ad 1. Voor de z.g. bloktoewijzingen dient echter altijd een aanvraag te worden ingediend door de scholen.

b.3.3. *Zigeunerkinderen*

Het beleid voor deze groep kinderen is te onderscheiden in twee elementen, te weten:

- beleid met betrekking tot gelegaliseerde buitenlandse zigeuners;
- beleid met betrekking tot overige woonwagen- en zigeunerkinderen.

In 1977 verbleef een groep van ongeveer 450 zigeuners zonder verblijfsvergunning in Nederland. Destijds is door de Regering besloten dit verblijf te legaliseren. De leden van deze groep zijn ondergebracht in verschillende gemeenten. In verband met het verblijf aldaar is een aantal voorzieningen tot stand gebracht die door CRM zijn/worden bekostigd. Met ingang van 1981 worden voorzieningen voor zover het onderwijsaangelegenheden betreft naar Onderwijs en Wetenschappen overgeheveld.

De door CRM toegekende leerkrachten zijn in alle gemeenten als gemeente-ambtenaar aangesteld en worden op declaratiebasis door CRM vergoed. Onderwijs en Wetenschappen zal dit beleid waarschijnlijk (zonder meer) moeten voortzetten. Bekostiging zal dan niet op basis van de onderwijswetten kunnen geschieden maar zal moeten plaatsvinden op basis van de begrotingswet.

De op grond van het gevoerde en het waarschijnlijk voort te zetten beleid bekostigde leerkrachten zijn dan *geen* «boventalligen», zodat zij als zodanig buiten de taakopdracht van de werkgroep vallen.

Het beleid met betrekking tot de overige woonwagen- en zigeunerkinderen wordt gevoerd op basis van de regeringsnota Woonwagenbeleid. Oorspronkelijk werden woonwagenbewoners zoveel mogelijk geconcentreerd op grote regionale kampen met onder andere speciale scholen (woonwagencentrumscholen). Het in de nota Woonwagenbeleid verwoorde beleid is gericht op de spreiding van woonwagenbewoners over een (toenemend) aantal kleine woonwagenstandplaatsen. Het onderwijsbeleid is daarop uiteraard afgestemd en is gericht op integratie van deze kinderen in het reguliere (basis) onderwijs. In verband met de algemene achterstandssituatie waarin deze kinderen zich bevinden – alsmede op de toezeggingen die ter zake in de nota Woonwagenbeleid zijn gedaan – wordt aan de (reguliere) scholen waar deze kinderen naar toe gaan extra formatieruimte toegekend.

Er zijn twee integratieprocessen gaande, te weten:

- opheffing van woonwagencentrumscholen, c.q. «integratie» daarvan met reguliere scholen;
- kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners gaan naar het reguliere onderwijs omdat op of bij de (nieuwe) standplaats geen woonwagencentrumschool aanwezig is en ook niet gesticht wordt.

Toewijzingsmechanisme

De reguliere scholen die deze leerlingen opnemen, kunnen een aanvraag indienen voor extra formatieruimte. Elke aanvraag wordt thans op de eigen merites beoordeeld.

b.3.4. *Culturele minderheden en anderstaligen*

De onder dit hoofd genoemde regeling kan worden onderscheiden in een regeling voor het kleuter- en gewoon lager onderwijs en een regeling voor het buitengewoon onderwijs.

Kleuter- en lager onderwijs

De bedoelde regelingen zijn van toepassing op kinderen met de nationaliteit van:

- Griekenland, Italië, Joegoslavië, Portugal, Spanje, Marokko, Tunesië en Turkije;

– een staat buiten Europa, voor zover niet reeds boven genoemd, echter met uitzondering van Australië, Canada, Indonesië, Nieuw-Zeeland, Suriname, de Verenigde Staten van Amerika, Zimbabwe of Zuid-Afrika.

Voor kleuters en voor LO-leerlingen die nog geen 2 jaar Nederlands kleuter- en lager onderwijs hebben gevolgd, wordt extra formatieruimte toegevoegd op basis van de onderstaande schaal A. Voor LO-leerlingen die langer dan 2 jaar Nederlands kleuter- en lager onderwijs hebben gevolgd, geschiedt de toewijzing op grond van onderstaande schaal B. Deze B-schaal is gelijk aan die voor de kinderen geboren in Suriname of op de Nederlandse Antillen (zie ad 1).

Indien een LO-school wordt bezocht door Surinaamse en/of Antilliaanse (althans aldaar geboren) kinderen en «buitenlandse» kinderen die langer dan 2 jaar Nederlands onderwijs hebben gevolgd, dan dienen deze beide groepen kinderen voor de toepassing van de B-schaal te worden gesommeerd (zie ook ad 1).

De toepassing van de A- en de B-schalen geschiedt op basis van het totale aantal kinderen dat onder de respectieve schalen valt, zonder dat daarbij de nationaliteitsverschillen binnen dat totaal in aanmerking worden genomen.

De huidige schalen luiden als volgt:

Schaal A		Schaal B	
aantal kinderen	aantal school-tijden	aantal kinderen	aantal school-tijden
7 t/m 15	5	7 t/m 15	1
16 t/m 24	9	16 t/m 24	2
25 t/m 33	14	25 t/m 33	3
34 t/m 42	18	34 t/m 42	4
43 t/m 51	23	43 t/m 52	5
52 t/m 60	27	53 t/m 63	6
61 t/m 69	32	64 t/m 75	7
70 t/m 78	36	76 t/m 88	8
79 t/m 87	41	89 t/m 102	9
Te verhogen met 9	Te verhogen met afwisselend 4 en 5	Te verhogen met 14	Te verhogen met 1

Toekenning van extra formatieruimte volgens de A- of de B-schaal (en derhalve ook de onder ad 1 genoemde schaal) vindt plaats indien er per schaal gezien minstens 7 leerlingen zijn. (Voor LO-scholen geldt met betrekking tot de B-schaal de eerder aangegeven «samenvoegings(tel)regel».)

Indien als gevolg van een te gering aantal leerlingen voor een school geen extra formatieruimte kan worden ontleend aan de A- en de B-schalen en deze school in totaal wel 7 of meer (gekwaliceerde) leerlingen telt, dan wordt de B-schaal gehanteerd om op basis van dat aantal extra formatieruimte aan de betrokken school toe te kennen.

Bloktoewijzing

Voor lagere scholen die een te gering aantal (anderstalige) leerlingen hebben die korter dan 2 jaar Nederlands onderwijs hebben gevolgd (dus in principe voor de A-schaal zijn gekwalificeerd), kunnen uitsluitend nog voor het schooljaar 1981/1982 samen met andere LO-scholen die in dezelfde situatie verkeren, een z.g. bloktoewijzing aanvragen. Het totale aantal (anderstalige) leerlingen van die scholen wordt dan gesommeerd en op basis van dat aantal wordt aan de gezamenlijke scholen een extra formatieruimte toegekend volgens schaal A.

Toewijzingsmechanisme

De toewijzing geschiedt conform het gestelde onder ad 1. Voor de z.g. bloktoewijzing dient altijd een aanvraag te worden ingediend door de scholen.

Buitengewoon onderwijs

Indien scholen voor buitengewoon onderwijs worden bezocht door niet of niet voldoende in het Nederlands aanspreekbare buitenlandse kinderen (kinderen geboren in Suriname of op de Nederlandse Antillen daartoe gerekend), dan wordt aan die scholen extra formatieruimte toegekend. Deze regeling is met ingang van 1 augustus 1979 van kracht geworden. Toewijzing geschiedt als volgt:

4 t/m 7 leerlingen 5 schooltijden

8 of meer leerlingen 9 schooltijden

In geval van grote concentraties (uitzonderingsgevallen) wordt het aantal schooltijden hoger gesteld, indien ook de betrokken inspecteur van het buitengewoon onderwijs dit adviseert.

Toewijzingsmechanisme

Toekenning geschiedt uitsluitend op basis van ingediende verzoeken.

b.3.5. Overigen groepen

Voor niet-Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse kinderen die niet behoren tot één der groepen, genoemd onder 1 t/m 4, en waarvoor de desbetreffende school kan aantonen dat extra formatieruimte noodzakelijk is, kan op ad-hoc-basis een toewijzing plaatsvinden.

Voorbeelden: scholen in de grensstreken die door Duitse en/of Belgische kinderen worden bezocht, scholen die door Scandinavische of andere «Europese» kinderen worden bezocht.

Tot deze groep kinderen worden ook gerekend de Nederlandse kinderen die als gevolg van een langdurig verblijf in het buitenland een aantoonbare onderwijsachterstand hebben. In deze gevallen worden de aanvragen op de eigen merites beoordeeld. Toewijzing geschiedt zoveel mogelijk op basis van een redelijke vergelijking van de voorgestelde situatie met de overige door scholen «gedekte» situaties.

Toewijzingsmechanisme

Toekenning geschiedt uitsluitend op basis van ingediende verzoeken.

b.3.6. Eigen taal en cultuur

Het onderwijs in de eigen taal en cultuur neemt in het beleid met betrekking tot de culturele minderheden een essentiële plaats in. In de uitgebrachte (concept)-nota Culturele minderheden is aangegeven, dat dit onderwijs op een aantal punten bijdraagt aan het totale onderwijsproces. Genoemd zijn o.a. persoonlijkheids- en identiteitsontwikkeling van deze kinderen, de eerste opvang van de betrokken kinderen in het onderwijs en het acculturatieproces.

Het onderwijs in de eigen taal en cultuur heeft (nog) geen wettelijke status. De bekostiging geschiedt op basis van de begrotingswet (apart artikel in de O en W-begroting). De getroffen regeling voor extra formatieplaatsen is derhalve formeel geen regeling voor «boventallige» leerkrachten. De regeling zou dan immers op de onderwijswetten moeten steunen.

Voor het onderwijs in de eigen taal en cultuur wordt aan de scholen voor gewoon lager onderwijs formatieruimte toegekend voor de aanstelling van *buitenlandse* onderwijzers. Deze formatieruimte wordt uitsluitend toegestaan voor de kinderen, herkomstig van of van oorsprong uit Griekenland, Italië, Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië en Turkije.

De toekenning van formatieruimte wordt gebaseerd op het aantal kinderen van gemeenschappelijke herkomst of oorsprong dat deelneemt aan het onderwijs in de eigen taal en cultuur. Gemiddeld bedraagt de deelneming ca. 60% (landelijk gezien). Toewijzing van formatieruimte geschiedt in principe volgens de onderstaande schaal:

Aantal deelnemende leerlingen	Aantal schooltijden
10 t/m 15	2
16 t/m 21	3
22 t/m 27	4
29 t/m 33	5
34 t/m 39	6
40 t/m 45	7
46 t/m 51	8
52 t/m 57	9
Te verhogen met 6	Te verhogen met 1

De schaal wordt toegepast per groep leerlingen van gemeenschappelijke herkomst of oorsprong. Dit houdt in, dat aan verschillen in leeftijden (van ± 6 tot ± 13 jaar) en het onderwijskundig niveau van de leerlingen (van analfabeet tot normaal) geheel wordt voorbijgegaan.

De formatieruimte wordt voor een bepaald schooljaar toegekend op basis van de aantallen in aanmerking te nemen leerlingen op de teldatum 16 april van het voorafgaande schooljaar. Aanpassing in verband met stijging van het aantal deelnemende leerlingen vindt pas plaats indien de toeneming zo groot is, dat het naast hogere grensgetal in de schaal met 25% wordt overschreden.

Toewijzingsmechanisme

Toewijzing geschiedt uitsluitend op basis van ingediende aanvragen.

C. De regelingen waarvoor als hoofdgroep van doelstellingen is geformuleerd «het toepassen van correctie op de algemene formatieregelingen op basis van voornamelijk onderwijskundige overwegingen» (de gecreëerde beleidsruimte ten aanzien van *het vernieuwingsbeleid*) worden onderstaand nader toegelicht.

c.1. Activeringsbeleid (KO, LO en BUO)

Doelstelling: het bevorderen van de actieve betrokkenheid van een groot aantal scholen bij het landelijk innovatieproces, hetgeen inhoudt, dat op zoveel mogelijk scholen het perspectief van een nieuwe basisschool wordt vertaald in concrete ontwikkelings- en veranderingsactiviteiten in het kader van schoolwerkplanontwikkeling.

Instrumenten:

- inzet van extra formatieplaatsen op scholen;
- (beperkte) extra middelen voor vergoeding van materiële kosten aan scholen;
- verschaffen van ondersteuning en informatie aan scholen door de Projectgroep Communicatienetwerk en het Informatiepunt basisonderwijs;
- begeleiding van het activeringsproces door o.a. schoolbegeleidingsdiensten en scholingsinstituten;
- het scheppen van de nodige «ruimte» binnen de bestaande juridische kaders.

Voor zover instrumenten niet tot uitdrukking komen in de toekenning van «boventallige» leerkrachten, worden deze – gezien de taakopdracht – buiten beschouwing gelaten.

Het denken over en het werken in de richting van de/een nieuwe basisschool zijn reeds geruime tijd aan de gang. Naast de door de rijksoverheid bevorderde activiteiten (o.a. experimenten) is er in het onderwijsveld zelf eveneens een aantal initiatieven ontstaan. Ten einde de verschillende ontwikkelingen in de richting van de nieuwe basisschool de nodige richting te geven en zoveel mogelijk scholen te betrekken in het ontwikkelingsproces dat moet leiden tot de nieuwe basisschool is een planmatige aanpak ontworpen voor de verbreding van het innovatieproces basisschool. Deze planmatige aanpak is bekend als het Activeringsbeleid. Periodiek wordt een (deel-) plan voor een bepaalde periode vastgesteld.

De voorbereiding binnen de scholen op het nieuwe basisonderwijs (o.a. integratie KO/LO en een inhoudelijk ander soort onderwijs met veranderde instrumenten) vereisen een aantal activiteiten van de school, die buiten de «normale» praktijk van het onderwijsgeven staan. De algemeen geldende formatieregeling is uiteraard niet afgestemd op dit soort omwentelingen, die binnen de scholen in gang gezet moeten worden en die bovendien een min of meer landelijk karakter dragen door de binnen afzienbare tijd in te voeren WBO. Daardoor is veel meer dan normaal nodig, dat scholen met elkaar communiceren, elkaar tijdens de lessen bezoeken, enz.

Ten einde de scholen in de aanvangsperiode (de aanzet) van dit (interne) ontwikkelingsproces de daarvoor benodigde «tijd» te verschaffen, wordt in het algemeen voor één schooljaar extra formatieruimte en een beperkte vergoeding voor extra «exploitatiekosten» toegekend. Per deelplan wordt de inschrijving voor de deelneming daaraan opengesteld. De inschrijving dient te geschieden in de vorm van koppels/combinaties. Bij de aanmelding voor deelneming dient een projectplan door de scholen te worden ingediend. In elk deelplan wordt eveneens een aantal KO/LO-koppels in combinatie met scholen voor buitengewoon onderwijs opgenomen. Aan deze combinaties wordt de extra formatieruimte voor twee schooljaren toegekend.

De formatieruimte die wordt toegekend, is als volgt:

- deelnemende stimuleringscholen ontvangen geen extra formatieruimte;
- deelnemende KO- en LO-scholen *niet* in combinatie met BUO-scholen ontvangen per school één schooltijd gedurende één schooljaar;
- deelnemende KO- en LO-scholen *wel* in combinatie met BUO-scholen ontvangen per school één schooltijd gedurende twee schooljaren.
- de in die combinatie deelnemende BUO-scholen ontvangen 1 tot 4 schooltijden per school eveneens gedurende twee schooljaren.

Toekenningsmechanisme

Bij de acceptatie in het deelplan staat de toekenning automatisch vast.

c.2. Experimentenbeleid

Doelstelling: het op basis van vooraf in projectplannen geformuleerde doelstellingen in de vorm van (geconditioneerde) experimenten inzicht verkrijgen in en ervaring opdoen met nieuwe, c.q. gewijzigde onderwijskundige doelstellingen en/of onderwijssystemen.

Instrumenten:

- inzet van extra formatieplaatsen op scholen;
- inzet van extra formatieplaatsen in de sfeer van de begeleiding;
- inzet van extra middelen voor (beperkte) vergoedingen van extra exploitatiekosten;
- inzet van extra middelen voor voorlichting, onderzoek, leerplanontwikkeling, ontwikkeling van leermiddelen.

Voor zover instrumenten niet tot uitdrukking komen in de vorm van «boventallige» leerkrachten blijven deze instrumenten in dit kader buiten beschouwing.

Eerder in dit stuk (o.a. in I.4) is reeds gesteld, dat voor de gehele sector van het z.g. primair onderwijs de juridische structuur voor de personeelsvoorziening van de scholen zodanig is, dat elke afwijking van de algemene formatieregeling (de leerlingenschaal) dient te geschieden met gebruikmaking van de z.g. boventalligenartikelen. Dit leidt ertoe dat, indien de rijksoverheid onderzoeken entameert die het noodzakelijk maken, dat er in verband met die onderzoeken bij de scholen extra man/vrouwkracht moet worden ingezet – of ervaren onderwijskrachten in dat kader (geheel of gedeeltelijk) vrijgesteld moeten worden van hun normale week(les)taak, – een formele toepassing van het «instituut» boventalligen moet plaatsvinden.

In het kader van de ontwikkeling en vernieuwing van met name het primair onderwijs is een (groot) aantal van dat soort «onderzoekprojecten» in uitvoering genomen. Alle faciliteiten in de sfeer van de personeelsvoorziening bij de scholen die in dat verband worden toegekend, komen derhalve *formeel* als boventallige leerkrachten te voorschijn. Op zich zelf beschouwd is dit echter niet een toepassing van het instituut boventalligen waarop de kwalificatie «regeling» van toepassing is. Het begrip regeling wekt ten minste de indruk, dat het gaat om min of meer gestructureerde «rechten» bij zich voordoende verschijnselen in het «lopende» onderwijsproces.

Daar waar de rijksoverheid zelf entamerend optreedt ten einde o.m. vernieuwingen in het onderwijsproces te stimuleren en/of te bewerkstelligen, is er geen sprake van een algemene regeling maar van een ad-hoc-beleid. In de tijd gezien kan een specifiek ad-hoc beleid wel de vorm aannemen van een regeling (begrotingstechnisch gezien), indien nl. het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid/-proces zich over meerdere jaren uitstrekt.

Omdat de extra formatieruimte *formeel* als boventallige leerkrachten «geboekt» moeten worden, wordt in het onderstaande een overzicht van de verschillende «projecten» gegeven.

Per definitie bevat de algemene formatieregeling geen element dat de activiteiten die in het kader van deze projecten moeten worden verricht, dekt. De extra formatieruimte die wordt toegekend, is derhalve nodig om de projectdoelstellingen (experimentopdrachten) te realiseren. Onder het hoofd Experimentenbeleid zijn de volgende activiteiten op het gebied van het landelijk innovatieproces samengevat:

1. activiteitenplan buitengewoon onderwijs;
2. ontwikkelingsprojecten/traditionele vernieuwingsprojecten;
3. projecten anderstaligen;
4. samenwerkingsexperimenten.

ad 1. *Activiteitenplan BUO*

Het gaat hier om experimenten/projecten op basis van de nota Speciaal onderwijs die gericht zijn op de z.g. interne vernieuwing van het buitengewoon onderwijs. De serie experimenten wordt in 1981 gestart. Er is een aantal soorten, elk gericht op bepaalde doelstellingen, te weten: handelingsplannen, toelatingsprocedures, indeling in schoolsoorten (verbrede toelating en nieuwe scholen), terugplaatsing en personeelsformaties.

Op basis van de ingediende projectexperimenteerplannen worden de extra formatieplaatsen aan de scholen toegekend (toekenning op ad-hoc-basis). In een aantal gevallen worden extra (school)formatieplaatsen «omgezet» in extra begeleidingsuren. De «projecten» kunnen van deze mogelijkheid – op aanvraag – gebruik maken.

ad 2. *Ontwikkelingsprojecten/traditionele vernieuwingsexperimenten*

In het kader van het innovatieplan basisonderwijs wordt een aantal ontwikkelingsprojecten uitgevoerd als voorbeeld voor andere lagere en kleuterscholen. Per project is/wordt een projectplan opgesteld aan de hand waarvan (mede) wordt beoordeeld of het project is/wordt «aanvaard». Aan de projecten zijn eisen gesteld omtrent beschikbaarstelling aan anderen van er-

varingen en uitkomsten van de projecten en medewerking aan evaluatie-activiteiten.

In het algemeen staat het werken aan het opstellen en het uitvoeren van een schoolwerkplan voor de nieuwe basisschool met alles wat daaraan vastzit centraal. Er wordt in een aantal projecten boven het werk aan een totaal schoolwerkplan nog speciale aandacht besteed aan bijzondere problemen zoals: kleine-scholenprojecten, BUO–BAO-projecten of zorgbreedteprojecten, projecten educatieve achterstandssituaties, eindtermen van het basisonderwijs en kunstzinnige vorming.

De projecten kunnen functioneren op basis van de Experimentenwet. Voor die projecten is/wordt een op die wet gebaseerde bekostigingsbeschikking uitgevaardigd.

Er zijn verschillende scholencombinaties die in een project werken, te weten:

- combinaties die bestaan uit een lagere school en één of twee kleuterscholen;
- combinaties die bestaan uit een aantal lagere scholen en een aantal kleuterscholen.

Ook BUO-scholen kunnen in een combinatie voorkomen.

In verband met de deelneming aan de projecten wordt aan de scholen in de combinaties extra formatieruimte toegekend. Per project is de toekenning gebaseerd op de formule: aantal verplichte leerkrachten van alle scholen x 1+9. (De mogelijkheid bestaat om toegekende schooltijden in te wisselen voor begeleidingsuren. Die keuze moet worden gemaakt bij de start van het project en voor de gehele looptijd.)

ad. 3. Projecten anderstaligen

In het kader van het beleid ten opzichte van de culturele minderheden en overige anderstaligen zijn enkele projecten gestart met betrekking tot het onderwijs aan deze groepen (opheffen van hun specifieke achterstandssituatie). Toekenning van extra formatieruimte geschiedt op ad-hoc-basis.

ad 4. Samenwerkingsexperimenten/TVS-projecten

In het kader van de integratie KO/LO loopt er een aantal z.g. samenwerkingsexperimenten en TVS-projecten. Deze zijn gericht op (deel)aspecten, verbonden aan de komende integratie en vinden plaats in een los samenwerkingsverband. Het gaat uitsluitend om combinaties van KO- en LO-scholen. De extra formatieruimte wordt toegekend op basis van een ingediend experimenteerplan, gecompleteerd met een jaarwerkplan voor de afzonderlijke schooljaren (toekenning op ad-hoc-basis)

c.3. Studiebegeleiding van dove, blinde en slechtziende oud-BUO-leerlingen

Doelstelling: het begeleiden van oud-BUO-leerlingen in het reguliere onderwijs met het doel de (her)plaatsing op BUO-scholen te voorkomen.

Instrumenten: inzet van extra formatieruimte bij de BUO-instellingen die op dit terrein gespecialiseerd zijn.

In de afgelopen periode is een tendens merkbaar om leerlingen die «normaal» gesproken op de BUO-scholen terecht zouden komen te plaatsen in het reguliere onderwijs. Dit past in (is onderdeel van) het streven naar verbreding van de zorgbreedte in het reguliere onderwijs. Tevens wordt daarvoor voorkomen, dat deze leerlingen moeten worden opgenomen in internaten. Dit proces is in sterkere mate reeds op gang gekomen met betrekking tot dove, blinde en slechtziende kinderen. De reguliere scholen missen voorshands nog de specifieke deskundigheid om deze leerlingen volledig op te vangen. Aan de daarvoor geëigende BUO-instellingen worden «begeleiders» verbonden die de taak van de reguliere scholen op dit punt (althans gedeeltelijk) overnemen. Toekenning van extra formatieplaatsen aan die BUO-scholen vindt plaats op basis van beoordeling op de eigen merites.

Bijlage 3

Overzicht van de kosten per regeling (bedragen niveau begroting 1981, constante prijzen. Per jaar: kolom 1 = plaatsen; kolom 2 = bedragen x 1 mln.)

Regeling	1981		1982		1983		1984		1985	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
a.1. Taakrealisatie										
KO	110	4,8	100	4,4	82	3,6	75	3,3	70	3,1
LO	2128	116,8	2071	113,7	1980	108,7	1938	106,4	1904	104,5
BUO	805	50,2	791	49,3	768	47,8	751	46,8	729	45,4
a.2. Groei van het aantal leerlingen										
KO	205	9,0	210	9,2	200	8,8	200	8,8	200	8,8
LO	422	23,2	420	23,1	410	22,5	400	22,0	400	22,0
BUO	120	7,5	120	7,5	120	7,5	120	7,5	120	7,5
a.3. Toepassing splitsings- en combinatienormen										
LO	822	45,1	767	42,1	754	41,4	751	41,2	751	41,2
a.4. Diverse verkenning-gronden										
KO	4	0,2	4	0,2	4	0,2	4	0,2	4	0,2
LO	30	1,6	30	1,6	30	1,6	30	1,6	30	1,6
BUO	132	8,2	81	5,0	81	5,0	81	5,0	81	5,0
a.5. Verminderingsbeleid										
KO	50%	2,2%	50%	2,2%	60%	2,6%	60%	2,6%	60%	2,6%
LO	196%	10,8%	225%	12,4%	225%	12,4%	225%	12,4%	225%	12,4%
BUO	26%	1,8%	26%	1,6%	26%	1,6%	26%	1,6%	26%	1,6%
b.1. Stimulering										
Breed: KO	221	9,7	220	9,7	220	9,7	220	9,7	220	9,7
LO	1113	61,1	1110	60,9	1110	60,9	1110	60,9	1110	60,9
Diep: KO	62	2,7	62	2,7	62	2,7	62	2,7	62	2,7
LO	63	3,5	63	3,5	63	3,5	63	3,5	63	3,5
b.2. Verbreding stimulering										
KO	13	6,6	23	1,0	30	1,3	30	1,4	30	1,3
LO	30	1,6	54	3,0	70	3,8	70	3,8	70	3,8
b.3. Culturele-minderheden-beleid										
KO	595	26,1	643	28,2	631	27,7	652	28,6	662	29,1
LO	1323	72,6	1239	68,0	1095	60,1	1033	56,7	1029	56,5
BUO	70	4,4	70	4,4	70	4,4	70	4,4	70	4,4
c.1. Activeringsbeleid										
KO	100		100	4,4	100	4,4	100	4,4	100	4,4
LO	100	5,5	100	5,5	100	5,5	100	5,5	100	5,5
BUO	10	0,6	10	0,6	10	0,6	10	0,6	10	0,6
c.2. Experimentenbeleid										
<i>a. Activiteitenplan</i>										
BUO	11	0,7	47	2,9	75	4,7	75	4,7	75	4,7
<i>b. Ontw. proj./trad. vern. proj. en proj. anderstaligen</i>										
KO	140	6,1	145	6,4	145	6,4	145	6,4	145	6,4
LO	140	7,7	145	8,0	145	8,0	145	8,0	145	8,0
BUO	10	0,6	10	0,6	10	0,6	10	0,6	10	0,6
c.3. Studiebegeleiding oud-BUO-leerlingen										
BUO	32	2,0	32	2,0	32	2,0	32	2,0	32	2,0
Subtotaal	8539	461,9	8366	451,7	8086	436,8	7966	430,1	7911	426,8
aanv. actieplan	273	13,7	—	—	—	—	—	—	—	—
Totaal	8812	475,6	8366	451,7	8086	436,8	7966	430,1	7911	426,8