



INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

**AFSTEMMING ONDERWIJS— EN SCHOLINGSVOORZIENINGEN
VOOR GEHANDICAPTEN**

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1988
DEELRAPPORT NR. 6



HEROVERWEGING

"AFSTEMMING ONDERWIJS- EN SCHOLINGSVOORZIENINGEN VOOR
GEHANDICAPTEN"

juli 1987

Inhoudsopgave.

	blz.
Hoofdstuk I Inleiding	2
Hoofdstuk II Mogelijkheden tot Volume- en/of uitgaven- beheersing.	10
A. Volumebeperking	12
B. Kostenbeperking	36
C. Eigen bijdragen	62
Hoofdstuk III Beleidsvarianten	64
A. Deelnamebeperkende maatregelen	65
B. Kostenberpekende maatregelen/ Heffen eigen bijdrage	69
Financieel overzicht	73

Bijlagen.

1. Overzicht leeftijdsverdeling.
2. Taakomschrijving conciërge.
3. Zgn. "dubbele formatie ISOVSO bij alle schoolsoorten".
4. Bruto vloeroppervlakte scholen voor SO/VSO.
5. Samenstelling van de werkgroep.

HO 87-6/32

Hoofdstuk I. Inleiding.

1. De taakopdracht van de werkgroep.

De werkgroep kreeg bij de start van haar werkzaamheden de volgende taakopdracht mee.

- °1. Onderzoek te verrichten met als doel inzicht te verschaffen in de financieringsstromen naar scholen en opleidingen voor gehandicapten. Met name zal aandacht dienen te worden geschonken aan het signaleren van mogelijke overlappingsen op het terrein van financiering vanuit de bij gehandicaptenvoorzieningen betrokken departementen, alsmede aan de eigenbijdragenregelingen terzake.
2. Voorts zal de spreiding van onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor bijzondere groepen worden onderzocht. Gedacht kan worden aan het onderling afstemmen van voortgezet onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, individueel technisch onderwijs en individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs. De werkgroep dient besparingsvarianten uit te werken die maatregelen bevatten om de uitgaven op genoemde terreinen structureel beheersbaar te maken°.

2. Beschrijving van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs is bedoeld voor kinderen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is aangewezen.

Deze omschrijving houdt enerzijds in dat voor leerlingen die dat echt nodig hebben er (voortgezet) speciaal onderwijs is, terwijl anderzijds leerlingen die op grond van bovengenoemde aspecten niet voor (voortgezet) speciaal onderwijs in aanmerking komen, door het regulier onderwijs moeten worden opgevangen.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt onderscheiden in onderwijs aan:

- a. dove kinderen;
- b. slechthorende kinderen;
- c. kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden die niet tevens behoren tot de onder a of b bedoelde kinderen;
- d. blinde kinderen;
- e. slechtziende kinderen;
- f. lichamelijk gehandicapte kinderen;
- g. kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen;
- h. langdurig zieke kinderen;
- i. moeilijk lerende kinderen (MLK);
- j. zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK);
- k. zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK);
- l. kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM);
- m. kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten;
- n. meervoudig gehandicapte kinderen;
- o. in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK).

De afgelopen jaren heeft het aantal leerlingen dat is geplaatst op het (voortgezet) speciaal onderwijs een enorme groei doorgemaakt. Ook de bij de behandeling van de ontwerp-begroting 1987 van O&W door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen zullen naar verwachting niet leiden tot een afname van deze groei. De leerlinggegevens per 16-1-1987 bevestigen deze opvatting. Aangenomen moet dan ook worden dat deze ontwikkeling in de komende jaren nog verder wordt doorgezet. Op grond van de meest recente gegevens wordt in 1991 een leerlingenaantal geraamd van ca. 112.000 tegenover een in 1986 feitelijk geconstateerd aantal leerlingen van ca. 102.000. Een verdere toename derhalve van ongeveer 10%. In relatie tot de geraamde daling van de basisgeneratie is in feite sprake van een hogere relatieve stijging.

3. Nadere invulling van de taakopdracht.

De werkgroep heeft in het beginstadium van haar werkzaamheden reeds moeten concluderen dat er geen sprake is van overlap tussen departementen die in dit verband van belang zou kunnen zijn. Het is met andere woorden niet zo, dat er vrij aanzienlijke dubbele financieringsstromen zouden gaan naar scholen en opleidingen voor gehandicapten.

Wel bestaat er in een aantal gevallen een nauwe relatie tussen deelname aan door het departement van Onderwijs en Wetenschappen gefinancierde instellingen aan de ene kant en door de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de andere kant. Zo is het in de praktijk een probleem, dat een tekort aan plaatsingsmogelijkheden in sociale werkplaatsen en dagverblijven voor ouderen de onderwijsinstellingen onder druk zet om leerlingen langer op school te houden dan zij zouden hebben gedaan als dit tekort niet had bestaan. Daarnaast speelt ook een mogelijke relatie met het uitkeringencircuit van de sociale verzekeringen een rol.

Dit leidt echter niet tot dubbele financieringsstromen. De desbetreffende jongeren zitten namelijk of op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, of in een sociale werkplaats of in een dagverblijf. Het probleem van het tekort aan plaatsingsmogelijkheden in sociale werkplaatsen en dagverblijven voor ouderen wordt overigens in interdepartementaal verband aangepakt.

Met deze constatering acht de werkgroep het eerste deel van haar opdracht, te weten het signaleren van mogelijke overlappingsen op het terrein van de financiering vanuit de bij gehandicaptenvoorzieningen betrokken departementen, uitgevoerd. De eigenbijdragenregelingen waarover in onderdeel 1 van de taakopdracht nog wordt gesproken, komen in hoofdstuk II aan de orde.

Blijft over het tweede deel van de taakopdracht aan de werkgroep, waar gesproken wordt van een onderzoek naar de spreiding van onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor bijzondere groepen. In dit verband wordt genoemd onderzoek naar de afstemming tussen het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) en het individueel technisch onderwijs (ITO) en individueel huishouden en nijverheidsonderwijs (IHNO).

Het naast elkaar bestaan van deze twee schoolsoorten behoeft niet te betekenen dat er sprake is van overlap of dubbele voorzieningen. Daarvan is pas sprake als blijkt dat de populaties van het IBO en het VSO vrijwel identiek zijn. Aan de regelgeving ligt ten grondslag dat er een verschil in zwaarte is. Tot augustus 1985 was het zelfs zo, dat een leerling alvorens toegelaten te worden op het VSO-MLK, eerst moest worden aangemeld bij het IBO, om te onderzoeken of daar een opvangmogelijkheid was. Dit wijst al op een verschil in onderwijsaanbod en zwaarte van de problematiek.

Om te kunnen constateren of in de loop der jaren de grenzen tussen beide schoolsoorten vervaagd dan wel aan het vervagen zijn, is diepgaand onderzoek noodzakelijk, zelfs tot op het leerlingenniveau toe, waarbij o.m. individuele leerlingendossiers bekeken zouden moeten worden. De werkgroep is van mening dat deze problematiek te omvangrijk is om binnen het gegeven tijdschema onderwerp van onderzoek te kunnen zijn.

Het meest essentieel in de taakopdracht acht de werkgroep het uitwerken van besparingsvarianten die maatregelen bevatten om de uitgaven op het terrein van het (voortgezet) speciaal onderwijs beheersbaar te maken.

Gelet op deze besparingsvarianten heeft de werkgroep zich niet beperkt tot de relatie tussen het LOM-onderwijs en het ITO en IHNO, maar vooral ook gekeken naar het voorzieningenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs en de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs. De werkgroep heeft zich verder niet beperkt tot het LOM onderwijs.

4. IJkpuntbepaling.

Gelet op het gegeven dat het onderzoek dat door de werkgroep wordt gedaan zich de facto richt op het terrein van het (voortgezet) speciaal onderwijs, heeft de werkgroep als ijkpunt genomen het bedrag dat aan 1991 moet worden toegerekend op basis van het bedrag dat voor deze soort van onderwijs voor 1990 is opgenomen in de meerjarenramingen van de miljoenennota 1987.

In de begroting en meerjarenramingen van O&W zijn hiervoor de volgende bedragen voorzien:

	<u>x 1 mln.</u>				
	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Personeel	1034,4	1005,9	971,6	959,3	948,7
Materieel	376,2	379,1	374,9	367,7	375,3
Totaal	1410,6	1385,-	1346,5	1327,-	1324,-

5. De aanpak van het onderzoek.

De werkgroep heeft onderzocht welke mogelijkheden er technisch gezien zouden zijn om het uitgavenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs beter beheersbaar te maken. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in hoofdstuk II.

In dit hoofdstuk II worden bedoelde technische mogelijkheden vanuit de volgende drie invalshoeken geïnventariseerd.

1. Het omlaag brengen van de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Hierbij wordt zowel gekeken naar de wijze waarop de toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs is

geregeld als naar de verblijfsduur van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Tevens komt aan de orde de mogelijkheid om de instroom van leerlingen door quotering vooraf te beperken.

2. Het beperken van het voorzieningenniveau in scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Hierbij wordt aandacht besteed aan de formatie voor diverse categorieën personeel, aan de huisvestingskosten, aan de kosten van de materiele instandhouding en aan de stichtingskosten.

Het is uiteraard geen eenvoudige zaak om exact vast te stellen welk voorzieningenniveau te hoog, te laag of goed is.

De werkgroep heeft om tot een inventarisatie van mogelijkheden voor kostenbeheersing te komen de volgende criteria gehanteerd:

- a. Verschillen in voorzieningenniveaus tussen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor regulier onderwijs zijn alleen te rechtvaardigen als deze zijn te beargumenteren met de eigen aard van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een soortgelijke overweging gaat op voor verschillen in voorzieningenniveaus tussen speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Deze verschillen moeten zijn terug te voeren tot het verschil in "moeilijkheidsgraad" van de leerlingen.
- b. Voorstellen voor verlaging van een bepaald voorzieningenniveau moeten voorts zijn te verdedigen met het argument van de relatieve luxe.

De werkgroep bedoelt met relatieve luxe van een voorziening, dat deze voorziening weliswaar in de schoolpraktijk heel nuttig kan zijn aangewend, maar dat de voorziening niet zou zijn verleend als bij het opstellen van de desbetreffende regeling sprake zou zijn geweest van dezelfde situatie van 's Rijks financiën als die waar we op dit moment mee te maken hebben.

3. Het heffen van eigen bijdragen.

Nadat aldus in hoofdstuk II technische mogelijkheden voor kostenbeheersing in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn opgesomd, worden de maatregelen in hoofdstuk III in een breder perspectief geplaatst. In hoofdstuk III zal rekening worden gehouden met de onderwijskundige consequenties van te nemen maatregelen en met de gevolgen voor het beleid van andere departementen. Nagegaan zal worden in hoeverre het mogelijk is om een consistent pakket aan maatregelen te formuleren dat niet alleen past binnen financiële taakstellingen, maar ook in overeenstemming is met het uitgangspunt dat zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs moeten worden opgevangen.

Het lag in het voornemen van de werkgroep om de resultaten van het door de Tweede Kamer geëntameerde onderzoek naar de sterke groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs te toetsen aan de resultaten uit dit rapport. Het bedoelde onderzoek zal tegen de aanvaankelijke verwachtingen in, pas in augustus '87 afgerond worden. Om te voorkomen dat te grote vertraging ontstaat bij het uitbrengen van dit heroverwegingsrapport, ziet de werkgroep af van de voorgenomen toetsing. Dit sluit overigens toetsing op een later moment niet uit.

6. Deelnemers.

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), Algemene Zaken en Financiën.

In verband met de reeds door de werkgroep getrokken conclusies dat van overlappende financieringsstromen voor voorzieningen t.b.v. gehandicapten vooralsnog geen sprake is of van geen noemenswaardig belang, is de betrokkenheid van de departementen WVC en SZW bij deze werkgroep beperkt geweest. In het kader van de taakopdracht was de betrokkenheid van die departementen voornamelijk ingegeven door mogelijke consequenties van de door de werkgroep te formuleren maatregelen voor de departementen die zij vertegenwoordigen.

Hoofdstuk II. Mogelijkheden tot volume- en/of uitgaven-
beheersing.

Samenvatting van de in dit hoofdstuk opgenomen mogelijkheden tot volume- en/of uitgavenbeheersing.

1. Formuleren van algemeen geldende objectieve toelatingscriteria. (A 1.4.1.)
2. Het doen instellen van regionale commissies van onderzoek. (A 1.4.2.)
3. Doortrekken 4-jarigen maatregel in het basisonderwijs naar afd. I.O.B.K. (A 2.3.1.)
4. Wijzigen 2.3. vaststellen maximum leeftijd (V)SO.
(A 2.3.2.)
 - Verlaging eindleeftijd VSO/LOM tot 17 jaar.
 - Verlaging eindleeftijd VSO/MLK/ZMOK tot 18 jaar.
 - Vaststelling eindleeftijd SO voor LOM, MLK en ZMOK op 13 jaar.
5. Afschaffing mogelijkheid voor afleggen schoolexamen bij het regulier onderwijs. (A 2.3.3.)
6. Instellen maximale verblijfsduur van 3 jaar in het (V)SO voor LOM en ZMOK (niet verbonden aan internaten)
(A 2.3.4.)
7. Quota-regeling voor de toelating tot het (V)SO.
(A 2.3.5.)
8. Vergelijking onderwijsformatie SO-VSO (B 2.1.)
9. Vergelijking onderwijsformatie (V)SO-regulier onderwijs (B 2.2.)
10. Beperking hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs per groep (V)SO-leerlingen. (B 2.3.)
11. Afschaffing formatie conciërge op SO/LOM en SO/MLK-scholen. (B 2.4.)
12. Verhoging van de leerlingenschaal in afdeling IOBK. (B 2.5.)

13. Vermindering van de formatie klasse-assistent voor afdeling IOBK. (B 2.6.)
14. Vermindering oppervlakte theorielokalen in het (V)SO. (B 3.1.)
15. Verkleining handenarbeidruimte (V)SO/LOM, -MLK en -ZMCK. (B 3.2.)
16. Beperking nevenruimte niet-onderwijzend personeel. (B 3.3.)
17. Afschaffen vergoeding van schoolzwemmen. (B 4.1.)
18. Afschaffen vergoeding van schoolkampen. (B 4.2.)
19. Afschaffen "kan-bepaling" in planprocedure stichting (V)SO-scholen. (B 5.1.)
20. Beperken mogelijkheden tot inrichten van een gecombineerde SO/VSO-school. (B 5.2.)
21. Clustering van schoolsoorten. (B 6)
22. Heffen lesgeld voor VSO leerlingen van 16 jaar en ouder. (C 1.)
23. Heffen bijdrage voor leer- en hulpmiddelen van VSO-leerlingen. (C 2.)

A. Volumebeperking.

1. Procedure rond Verwijzing, Toelating en Terugplaatsing.

1.1. Verwijzing en Toelating.

Alvorens een leerling op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt ingeschreven, beoordeelt de zgn. commissie van onderzoek of de desbetreffende leerling voor het op de school gegeven onderwijs in aanmerking komt. Veelal heeft iedere school zijn eigen commissie van onderzoek. Voor de beoordeling of een leerling toelaatbaar is, zijn geen algemeen geldende criteria geformuleerd. De aanmelding van een leerling op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs kan bij voorbeeld op de volgende manieren tot stand komen:

- vanuit een school voor regulier onderwijs, waar kennelijk is vastgesteld dat de desbetreffende leerling daar niet adequaat opgevangen kan worden. Dit vindt veelal plaats met inschakeling van een schoolbegeleidingsdienst. Door de schoolbegeleidingsdienst wordt in zo'n situatie in de meeste gevallen d.m.v. een (psychologisch) onderzoek bepaald of en zo ja welke soort (voortgezet) speciaal onderwijs voor de desbetreffende leerling in aanmerking komt;
- rechtstreeks door de ouders van een gehandicapte leerling (speelt m.n. bij leerlingen met een zintuigelijke en/of een lichamelijke handicap).

De eerder genoemde commissie van onderzoek, die door het bevoegd gezag is ingesteld, adviseert datzelfde bevoegd gezag over de toelaatbaarheid van de door haar onderzochte leerlingen. Het bevoegd gezag beslist uiteindelijk over toelating. Deze commissie bestaat in ieder geval uit een psycholoog of een orthopedagoog, een arts, een maatschappelijk werkende en de directeur van de (V)SO-school. De commissie wordt geleid door de directeur van de school.

De omvang van de formatie van de leden van deze commissie, met uitzondering van de formatie voor de arts, wordt bepaald door het aantal leerlingen dat toegelaten wordt. De op deze wijze tot stand gekomen formatie dient de commissie zowel te gebruiken voor de activiteiten in het kader van de toelatingsprocedure tot de (V)SO-school, als voor de activiteiten die benodigd zijn voor de begeleiding van leerlingen gedurende de periode op die (V)SO-school.

1.2. Terugplaatsing.

Gelet op de doelstelling van het (voortgezet) speciaal onderwijs, t.w. het opnemen van die leerlingen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is aangewezen, zal op geregelde momenten moeten worden gezien of de leerling, al of niet met ambulante begeleiding, kan worden teruggeplaatst naar het regulier onderwijs.

Daartoe zijn in de Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) de volgende bepalingen opgenomen:

- Iedere leerling die 2 jaren het speciaal onderwijs (SO) heeft bezocht wordt opnieuw aan een onderzoek door de commissie onderworpen waarbij wordt gezien of voortgezet verblijf in het SO noodzakelijk is.
- Bevorderd zal worden dat een soortgelijke bepaling voor leerlingen die op het VSO zijn ingeschreven met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1986 in de wet wordt opgenomen.

Ter bevordering van de terugplaatsing van leerlingen vanuit het (V)SO naar het reguliere onderwijs is met ingang van 1 augustus 1985 de zgn. regeling ambulante begeleiding getroffen. Op grond hiervan kunnen voor leerlingen, die naar het reguliere onderwijs zijn teruggeplaatst en waarvoor nog ondersteuning vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs nodig is, personele faciliteiten worden verkregen.

1.3. Kanttekeningen bij de huidige situatie.

Bij de beschouwing van de huidige situatie vallen de volgende zaken op:

1. De leden van de commissie van onderzoek m.u.v. de arts zijn voor wat betreft hun taakomvang (het aantal uren waarvoor zij aan de (V)SO-school werkzaam zijn) geheel afhankelijk van het aantal leerlingen dat op de school wordt ingeschreven en waarover zij een advies aan het bevoegd gezag uitbrengen.
2. Ook voor wat betreft de terugplaatsing geldt een dergelijke belangenverstrengeling. Iedere leerling die wordt teruggeplaatst betekent verlies aan formatie van zowel onderwijzend personeel als niet-onderwijzend personeel.
3. In die gevallen waarin een leerling op advies van de schoolbegeleidingsdienst (SBD) wordt aangemeld bij een (V)SO-school, wordt deze leerling, ondanks een reeds door de SBD verricht onderzoek, nog eens door de commissie van onderzoek aan een psychologisch onderzoek onderworpen.
4. Het ontbreken van algemeen geldende criteria leidt in de praktijk tot het hanteren van vele, veelal sterk uiteenlopende criteria. Deze verschillen zijn er niet alleen per discipline doch ook per regio of per school binnen een zelfde schoolsoort.

In het in februari 1987 door de Inspectie van het (voortgezet) speciaal onderwijs uitgebrachte rapport over het functioneren van de "commissie van onderzoek" op SO-scholen voor LOM, MLK en ZMOK, wordt in dit verband opgemerkt: "zo kan het voorkomen dat een kind dat op een school van een bepaalde soort niet toelaatbaar geacht wordt, wel kan worden toegelaten op een andere school van dezelfde soort, soms zelfs in dezelfde gemeente".

5. Uit het onder 4 genoemde door de Inspectie verrichte onderzoek naar het functioneren van de commissie van onderzoek op SO-scholen voor LOM, MLK en ZMOK valt op zijn minst af te leiden dat de functie van het herhalingsonderzoek m.b.t. de beoordeling of voortgezet verblijf van de leerling op de SO-school noodzakelijk is, niet of nauwelijks aan de orde komt.
6. In de praktijk is geconstateerd dat wanneer leerlingen met leermoeilijkheden het niet redden op een school voor regulier onderwijs, vaak verwijzing naar het (voortgezet) speciaal onderwijs plaatsvindt, terwijl veelal niet de mogelijkheid van het plaatsen op een andere school voor regulier onderwijs is overwogen.

De werkgroep is van mening dat het ontbreken van objectieve criteria in overwegende mate tot deze ongewenste situatie heeft geleid.

1.4. Mogelijke maatregelen.

1.4.1. Formuleren van algemeen geldende (objectieve)
toelatingscriteria.

In de huidige situatie is het (V)SO bestemd voor kinderen voor wie overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is aangewezen. Deze toets voor toelating tot het (V)SO is vaag, met name als het gaat om kinderen die geen lichamelijke en/of zintuigelijke handicap hebben. Het aantal kinderen dat in het (V)SO de schoolsoorten IOBK, LOM, MLK en ZMOK bezoekt, is in de loop der jaren uitgegroeid tot meer dan 70% van de totale populatie in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Voor deze laatste categorie kinderen ontbreken feitelijk objectieve criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of zij in het reguliere onderwijs dan wel in (een schoolsoort van) het (voortgezet) speciaal onderwijs thuis horen.

Het gevolg hiervan is dat in de praktijk elk kind dat in het reguliere onderwijs moeilijkheden ontmoet in principe kan worden verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hierdoor wordt een gebruik van het (V)SO in de hand gewerkt dat ten koste gaat van een meer geobjectiveerde afweging ten behoeve van de kinderen die dit onderwijs werkelijk nodig hebben.

Het ontbreken van algemeen geldende criteria voor de toelating en verwijzing heeft verder tot gevolg dat het uitgavenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs onvoorspelbaar is, en daarmee dus onbeheersbaar. De werkgroep dringt aan op spoedige formulering van duidelijke definities voor de genoemde schoolsoorten opdat voor elk

kind, op grond van vaststelling van zich voordoende problemen, eenduidig kan worden bepaald welke schoolsoort aangewezen is.

Door het ontwikkelen van harde criteria kan tevens greep op de toelating worden verkregen. Met name voor de uitgavenbeheersing van onderwijs aan leerlingen op (V)SO-LOM-, -MLK- en -ZMOK-scholen en de daaraan verbonden IOBK-afdelingen zou dit al een belangrijk winstpunt zijn. De werkgroep is van oordeel dat hiervoor op korte termijn een onderzoek is vereist waarbij de mogelijkheden om landelijk genormeerde toelatingscriteria te ontwikkelen, worden geïnventariseerd en beoordeeld.

Hierbij merkt zij op dat het bij het opstellen van deze criteria om meer dan om een selectie naar cognitieve vaardigheden gaat. Ook sociale aspecten kunnen een rol spelen.

1.4.2. Het doen instellen van regionale commissies(*) van onderzoek.

(*) Onder een regionale commissie wordt verstaan een binnen een bepaalde regio opererende commissie van onderzoek die t.b.v. de (V)SO-scholen binnen die regio beoordeelt of een leerling tot een dergelijke school moet worden toegelaten, dan wel of plaatsing op een school voor regulier onderwijs de voorkeur verdient.

Een dergelijke regionale commissie heeft de volgende voordelen.

- a. Voor alle (V)SO scholen van dezelfde soort binnen een regio gelden dezelfde toelatingscriteria. Voorkomen wordt hiermee, dat in een bepaalde regio iedere school afzonderlijk bepaalt welke criteria worden gehanteerd.
- b. De belangenverstremgeling waarover eerder werd gesproken wordt doorbroken.
- c. Door een regionale commissie kan worden afgewogen welke oplossing binnen het kader van het hanteren van de toelatingscriteria voor de leerling de beste is. Daarbij zou tevens de vraag aan de orde moeten komen of regulier onderwijs dan wel (voortgezet) speciaal onderwijs de meest aangewezen weg is. Ook kan zorgvuldig worden gekozen tussen de verschillende soorten van het (V)SO en van regulier VO. Denkbaar is het in dit verband bijvoorbeeld dat wanneer een leerling door een bepaalde school voor regulier onderwijs niet (goed) kan worden opgevangen, de regionale commissie, na afweging, adviseert de desbetreffende leerling naar een andere school voor regulier onderwijs in die regio te verwijzen, in plaats van hetgeen nu wellicht te snel gebeurt, naar het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Een mogelijk nadeel van regionale commissies is dat de toelating tot de school en - latere - behandeling uit elkaar wordt gehaald. Algemeen wordt juist beweerd dat tussen die twee elementen een nauwe samenhang bestaat. In het onderzoek betreffende de toelating zou volgens die opvatting de basis moeten worden gelegd voor het handelingsplan.

Dit nadeel zou echter ondervangen kunnen worden door een effectieve communicatie tussen de regionale commissie en de school.

Gezien de groei van de laatste jaren op (V)SO-LOM,- MLK en -ZMOK scholen en op de daarbij behorende IOBK-afdelingen, alsmede met inachtneming van de onder c genoemde argumenten acht de werkgroep het wenselijk dat de regionale commissies voor die schoolsoorten worden ingesteld.

Financiering.

Regionale commissies zijn alleen budgettair neutraal te financieren, als de scholen de toelatingsfaciliteiten die ze nu hebben, inleveren ten behoeve van die commissies.

Hierbij moet bedacht worden dat een deel van de huidige totale faciliteiten ook wordt gebruikt voor de begeleiding van leerlingen binnen de school. Wanneer alle faciliteiten zouden worden overgeheveld, zou begeleiding van leerlingen in de scholen voor (V)SO in feite onmogelijk worden.

Er is niet exact aan te geven welk deel van de beschikbare faciliteiten redelijkerwijs noodzakelijk is voor toelating en welk deel voor begeleiding.

Om te bepalen welk deel van de huidige faciliteiten naar de regionale commissies moet worden overgeheveld en aldus te kunnen vaststellen of voor de begeleiding van leerlingen voldoende faciliteiten beschikbaar blijven, dan wel aanvullende faciliteiten beschikbaar moeten worden gesteld, is nader onderzoek nodig.

Opbrengst.

Naast de redelijke zekerheid dat extra kosten zullen moeten worden gemaakt voor de "begeleidingsfaciliteiten", is een opbrengst van deze maatregel niet of nauwelijks met enige zekerheid aan te geven.

Rationeel gezien zou mogen worden verwacht dat het aantal leerlingen in het (V)SO gaat afnemen, maar het is ook denkbaar dat het instellen van bedoelde commissies leidt tot een verhoogde instroom van leerlingen. Praktijkervaringen hebben ook wel eens uitgewezen, dat gedegener onderzoek leidt tot het diagnosticeren van meer problemen, wat weer tot meer verwijzingen naar het (V)SO kan leiden.

Belangrijke overweging om de maatregel, ondanks onzekerheden over de financiële consequenties, uit te voeren is dat tenminste een einde gemaakt wordt aan de situatie dat toelating en verwijzing worden geregeld door de meest belanghebbende partij zelf nl. de individuele school. Daarnaast kan genoemd worden de beoordelingsmogelijkheid van de commissie om een "probleemleerling" eerst nog eens op een andere school regulier onderwijs te verschaffen.

De werkgroep is van oordeel, dat de verplichte instelling van regionale commissies stimulerend zal werken als het gaat om een kritische en onafhankelijke beoordeling van een toelating van een leerling tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Ten aanzien van de opzet van regionale commissies kan het naar de mening van de werkgroep aanbeveling verdienen om aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur van de schoolbegeleidingsdiensten, voor zover de regelgeving daartoe mogelijkheid biedt.

2. Beperking verblijfsduur in het VSO

2.1.Toelatingsleeftijd

In de Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs is de toelatingsleeftijd voor leerlingen als volgt bepaald:

- moeilijk lerende kinderen: 6 jaar
- zeer moeilijk opvoedbare kinderen: 6 jaar
- kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden: 6 jaar
- zeer moeilijk lerende kinderen: 4,5 jaar
- andere kinderen: 3 jaar

De leeftijd waarop het kind tot de afdeling voor in hun ontwikkeling bedreigde kinderen mag worden toegelaten, is 4 jaar. Kinderen die de leeftijd van 7 hebben bereikt, mogen, behoudens ontheffing van de inspecteur, deze afdeling niet bezoeken.

2.2.Eindleeftijd

De leeftijd waarop de leerling het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs moet verlaten, is 20 jaar. Hiervan kan de inspecteur, telkens voor 1 jaar, ontheffing verlenen, indien het voortgezet verblijf op de school wenselijk is ter voltooiing van zijn opleiding of voor een op verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling.

In onderstaande tabel 1 wordt inzicht gegeven in het aantal leerlingen van 16 jaar en ouder dat in de jaren '81 t/m '86 is ingeschreven op het V.S.O.

<u>Tabel 1</u>	<u>'81</u>	<u>'82</u>	<u>'83</u>	<u>'84</u>	<u>'85</u>	<u>'86</u>
VSO-MLK	3659	4040	4563	5152	5611	5877
VSO-LOM	1282	1440	1539	1834	1982	2129
VSO-ZMOK	513	578	727	801	876	1049
VSO-overige categorieën	4741	4871	4835	4802	4975	5096

In bijlage 1 is een verdeling per leeftijdscategorie vanaf 16 jaar over de desbetreffende jaren opgenomen.

De afgelopen jaren is een aanzienlijke groei van het aantal leerlingen geconstateerd m.n. in het VSO-LOM, -MLK en -ZMOK. Gezien de dalende ontwikkeling van het leerlingenaantal in het regulier voortgezet onderwijs is deze groei opmerkelijk. Naast de opvangmogelijkheid van leerlingen die volstrekt niet van het regulier onderwijs gebruik kunnen maken, geldt als belangrijke doelstelling van het (voortgezet) speciaal onderwijs om leerlingen, voor wie dat mogelijk is, zo snel mogelijk weer te laten deelnemen aan het regulier onderwijs. Via zorgverbredingsbeleid en ambulante begeleiding in het regulier onderwijs wordt gestreefd naar een verdere realisatie van deze doelstelling. Door het treffen van maatregelen die óf op een directe manier de verblijfsduur aan regels binden óf die op meer indirecte wijze de verblijfsduur beperken, bijvoorbeeld door het afschaffen van de mogelijkheid om vanuit de VSO-school examens af te leggen aan scholen voor regulier VO, kan het terugplaatsingsproces worden bevorderd.

2.3.Mogelijke maatregelen.

Bij de uitwerking van dit onderdeel heeft de werkgroep met name gezien of t.a.v. de volgende onderwerpen maatregelen mogelijk zijn:

- 2.3.1. Wijzigen van de aanvangsleeftijd
- 2.3.2. Wijzigen c.q. vaststellen van de eindleeftijd
- 2.3.3. Afschaffen schoolexamens bij regulier onderwijs
- 2.3.4. Instellen van een maximum verblijfsduur
- 2.3.5. Instellen van een quota-regeling voor de toelating tot het (V)SO.

2.3.1. Wijzigen van de aanvangsleeftijd.

Op scholen anders dan MLK, LOM, ZMOK en ZMLK is de toelatingsleeftijd 3 jaar. Het betreft dan met name de schoolsoorten waar kinderen met één of meer lichamelijke en/of zintuigelijke handicaps kunnen worden toegelaten. Hoewel deze leeftijd lager ligt dan de aanvangsleeftijd in het regulier basisonderwijs lijkt het onverstandig de leeftijd voor deze categorie leerlingen gelijk te trekken met die van het basisonderwijs. Het vroegtijdig onderkennen van een handicap als beschreven en het opstellen van een daarbij behorend handelingsplan vergroot de mogelijkheid voor deze leerlingen om in een latere fase deel te kunnen nemen aan een vorm van regulier onderwijs, dan wel optimaal gebruik te kunnen maken van een voorziening voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Ter illustratie volgt hieronder het aantal 3-jarige leerlingen van de desbetreffende schoolsoorten dat gedurende de laatste 3 jaar op de teldatum stond ingeschreven.

Tabel 2. Aantal 3-jarige leerlingen in het SO.

<u>'84</u>	<u>'85</u>	<u>'86</u>
286	257	301

Gelet ook op de geringe aantallen waar het hier om gaat stelt de werkgroep geen nadere beleidsmaatregelen voor.

Op afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK) bedraagt de toelatingsleeftijd 4 jaar. Deze afdelingen zijn verbonden aan SO- en SOVSO-scholen voor LOM, MLK en ZMOK.

Voor de leerlingen op deze afdelingen geldt een geheel zelfstandige formatieregeling. (zie tabel 4 op blz.37/38).

De mogelijkheid tot het verbinden van deze afdelingen aan genoemde schoolsoorten bestaat sinds 1 augustus 1985. Voor die tijd vielen deze leerlingen onder de categorie onaangepaste kleuters.

De afgelopen jaren is een aanzienlijke groei van deze categorie leerlingen waargenomen (nog eens versterkt door de nieuwe regeling per 1-8-1985). Op grond van het historische cijfermateriaal moet worden aangenomen dat deze ontwikkeling zich de komende jaren verder zal voortzetten. Dit blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3

aantal leerlingen onaangepaste kleuters/ in ontwikkeling bedreigde kleuters:

<u>feitelijk geregistreerd</u>							<u>prognose</u>				
'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92
891	997	1112	1270	1533	2190	2345	2522	2682	2896	3170	3458

In het onlangs uitgebrachte advies "Van hulpvraag naar antwoord" van de Adviesraad voor het Basisonderwijs, Speciaal Onderwijs en de Opleidingen (ARBO) wordt nogal zorgelijk aangekeken tegen de grote hoeveelheid aanvragen die voor het stichten van een afdeling IOBK is ingediend bij het departement. De ARBO vraagt zich hierbij af of op de achtergrond niet meespeelt de wens het aantal leerlingen te verhogen.

Ook in de Memorie van Toelichting op de ISOVSO wordt op voorzichtigheid aangedrongen m.b.t. het plaatsen van kinderen op jeugdige leeftijd in het speciaal onderwijs. Daarin staat onder meer vermeld dat leerlingen die later zullen zijn aangewezen op scholen voor MLK, LOM en ZMOK moeilijker op zeer jeugdige leeftijd zijn te onderscheiden dan leerlingen die later zullen zijn aangewezen op de andere schoolsoorten in het speciaal onderwijs. Bovendien wordt gesteld dat latere LOM-, MLK- en ZMOK-leerlingen vaak zonder bezwaar kunnen deelnemen aan het gewone onderwijs voor 4- en 5-jarigen.

Niettemin stijgt het aantal leerlingen op IOBK-afdelingen aanzienlijk.

Ter beperking van de met deze groei verbonden uitgaven kan de volgende maatregel worden overwogen:

Doortrekken van de "4-jarigenmaatregel" in het
Basisonderwijs naar afdelingen IOBK.

In het basisonderwijs wordt met ingang van 1-8-1987 een maatregel van kracht die er op neer komt dat voor 4-jarige leerlingen slechts een formatie van 12 uur per week zal worden bekostigd. Deze maatregel betekent de facto een aanzienlijke beperking van het onderwijs aan 4-jarigen. Door de vrijheid die de schoolbesturen bij de invulling van de maatregel hebben kan deze beperking ook consequenties hebben voor de 5- en 6-jarige leerlingen.

Gezien deze vermindering van het voorzieningenniveau is het, zeker gezien de toegenomen belangstelling voor de afdelingen IOBK in de afgelopen jaren, niet denkbeeldig dat er een extra aanzuigende werking van het speciaal onderwijs uitgaat naar deze categorie leerlingen in het basisonderwijs.

Immers, op die afdelingen IOBK is op dit punt geen beperking aangebracht. Door deze maatregel is het voorzieningenniveau in het speciaal onderwijs, dat toch al aanzienlijk hoger was dan dat van het basisonderwijs, in verhouding tot dit basisonderwijs nog eens verder verbeterd.

Om te voorkomen dat het genoemde ongewenste effect gaat optreden acht de werkgroep het denkbaar dat de zgn. 4-jarigenmaatregel die voor leerlingen in het basisonderwijs is getroffen, wordt doorgetrokken naar de leerlingen op afdelingen IOBK verbonden aan scholen voor speciaal onderwijs.

In concreto komt dit er op neer dat voor deze categorie leerlingen de formatie wordt bepaald op basis van 12 lessen per week.

Opbrengst: x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
0,4	1,0	1,0	1,0	1,0

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.3.2. Het wijzigen c.q. vaststellen van de maximum leeftijd in het (V.)S.O.

Bij het verlagen van de eindleeftijd in het V.S.O. moet nadrukkelijk worden bezien voor welke schoolsoorten deze maatregel zou kunnen gelden. Bovendien moet die verlaagde eindleeftijd op een zodanig niveau worden vastgesteld, dat ook die leerlingen voor wie voortgezet speciaal onderwijs eindonderwijs is, daardoor niet in de problemen komen.

Voor wat betreft de afbakening van de schoolsoorten moet voornamelijk worden gedacht aan de schoolsoorten waarvan leerlingen in principe ook op den duur regulier voortgezet onderwijs kunnen volgen. Dit geldt ook voor leerlingen die geen gebruik kunnen maken van het regulier onderwijs en waarvoor derhalve voortgezet speciaal onderwijs eindonderwijs is en redelijkerwijs is vast te stellen dat deze leerlingen op een bepaalde leeftijd hun opleiding kunnen hebben afgerond.

Hiermee rekening houdend zou een dergelijke maatregel met name moeten gelden voor het VSO -LOM, -ZMOK en -MLK.

Hier komt dan nog bij dat voor deze schoolsoorten de noodzaak tot het reguleren van de verblijfsduur relatief het grootst is.

Als we er vanuit gaan dat binnen afzienbare tijd een 3 jarige basisvorming voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt ingevoerd en deze basisvorming op den duur wellicht ook zal moeten gelden voor leerlingen in het VSO, dan mag worden verondersteld dat VSO- LOM-leerlingen hier gemiddeld minstens één jaar langer voor nodig zullen hebben dan de leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs.

Ondanks de aanmerkelijk betere faciliteitenregeling die voor het VSO-LOM geldt, zal het studietempo van deze leerlingen lager liggen. Bovendien komen velen al met een achterstand het VSO-LOM binnen.

Uitgaande van een gemiddelde leeftijd van 13 jaar waarop leerlingen in het VSO worden geplaatst, zou op grond van het voorgaande een maximale eindleeftijd van 17 jaar voor deze leerlingen kunnen worden gesteld. Bij het bereiken van die leeftijd moeten de desbetreffende leerlingen wel in de gelegenheid worden gesteld het lopende schooljaar af te maken. In combinatie met deze maatregel zou tegelijkertijd moeten worden besloten om de eindleeftijd waarop leerlingen het speciaal onderwijs moeten verlaten op 13 te stellen omdat anders de voorgestelde maatregel voor het VSO kan worden ontlopen.

Ten aanzien van de VSO-MLK-en VSO-ZMOK leerlingen moet de redenering zoals hierboven voor VSO-LOM-leerlingen is opgenomen iets worden aangepast. De termijn die deze MLK- en ZMOK-leerlingen nodig zullen hebben om de basisvorming te kunnen afronden kan op 5 jaar worden gesteld. Consequentie hiervan is dat de eindleeftijd voor deze leerlingen op 18 jaar zou komen te liggen.

Ook gedurende de periode totdat de basisvorming wordt ingevoerd zouden bovengenoemde leeftijdsgrenzen kunnen worden gehanteerd. In combinatie met het wijzigen van de maximumleeftijd in het VSO zou wel een aanvullende maatregel moeten worden getroffen zoals opgenomen onder 2.3.3.

Opbrengst maatregel	<u>x f 1 mln</u>				
eindleeftijd:	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
- 17-jarige eind- leeftijd VSO-LOM	3,8	9,2	9,2	9,2	9,2
- 18-jarige eind- leeftijd VSO-MLK en VSO-ZMOK	10,0	24,0	24,0	24,0	24,0

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.3.3. Het afschaffen van de mogelijkheid dat VSO-leerlingen op scholen voor regulier onderwijs examen afleggen.

Leerlingen van het VSO leggen al sinds jaar en dag MAVO-examens af langs de weg van het staatsexamen. Zo nodig worden extra maatregelen getroffen voor bijvoorbeeld het mondeling examen. Door interventie van de Tweede Kamer is de examenmogelijkheid onlangs zelfs nog aanzienlijk uitgebreid. Het is bovendien mogelijk gemaakt om vanuit een VSO-school schoolexamen af te leggen aan een school voor regulier algemeen voortgezet onderwijs. Door deze faciliteiten ontbreekt de prikkel om terug te gaan naar het regulier onderwijs. Het voortgezet speciaal onderwijs kan immers ook tot het zo gewenste diploma leiden. Het weghalen van deze schoolexamenmogelijkheid kan stimulerend werken om leerlingen naar het regulier voortgezet onderwijs terug te plaatsen. Deze maatregel zou ook logisch aansluiten op de eerder voorgestelde eindhleeftijd.

Op deze manier wordt namelijk bewerkstelligd dat VSO -LOM, -MLK en -ZMOK-leerlingen die potentiëel de mogelijkheden hebben om een regulier diploma te halen, op enig moment gedwongen worden om naar het regulier onderwijs over te stappen. Ondanks het wegnemen van deze examenmogelijkheid blijven voor de leerlingen nog de volgende mogelijkheden over:

- teruggeplaatste leerlingen vallen indien noodzakelijk onder de regeling ambulante begeleiding en behoeven dus niet tussen wal en schip te vallen;
- leerlingen hebben in ieder geval nog de mogelijkheid staatsexamen MAVO af te leggen.

- als bijkomstig voordeel geldt dat VO-scholen die deze leerlingen voorbereiden op het reguliere schoolexamen, op deze wijze met deze categorie VSO-leerlingen leren om te gaan. Dit kan op termijn tot een vergroting van de opvangmogelijkheden in het regulier onderwijs leiden.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.3.4. Het vaststellen van een maximale verblijfsduur in het VSO.

Al dan niet in combinatie met het voorstel om een verlaging van de eindleeftijd voor het SO en VSO in te voeren zou gekozen kunnen worden voor het opnemen van een maximale verblijfsduur in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het gaat hier nl. om een maatregel die op het eerste gezicht erg voor de hand lijkt te liggen, gezien het feit dat het (V)SO in belangrijke mate een remediërende functie heeft. Dit geldt vooral voor de schoolsoorten (V)SO-LOM, (V)SO-MLK en (V)SO-ZMOK (m.u.v. internaten).

Uitvoeringsconsequenties.

De uitvoering van een verblijfsduurbeperkende maatregel leidt tot een aantal extra activiteiten. Van iedere leerling zal uitgebreidere registratie moeten worden bijgehouden. De controle van deze gegevens zal tot een verhoging van de kosten van de controle leiden.

De werkgroep is zich ervan bewust dat direct invoeren van de maatregel overgangsproblemen met zich brengt. De scholen moeten immers hun onderwijsprogramma aanpassen aan de nieuwe regelgeving. Gelet hierop acht de werkgroep een gefaseerde invoering noodzakelijk.

Opbrengst:

x f 1 mln

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
-	15	37,5	90,0	90,0

N.B. Uitgaande van volledige invoering per 1-8-1990.

2.3.5. Een quotaregeling voor de toelating tot het (V)SO

Een van de volumebeperkende maatregelen die leidt tot beheersing van de uitgaven is een quotering van het aantal toe te laten leerlingen. Zo'n maatregel kan in een aantal varianten worden toegepast. Te denken valt aan schoolgebonden, bestuurgebonden en regiogebonden quoteringen, al dan niet gecombineerd met her- en terugplaatsing, maximale verblijfsduur, eindleeftijd etc. De maatregel zou in ieder geval voor het LOM, MLK en IOBK moeten gelden, omdat daar de groei het meest ongrijpbaar is. Ook elders in West Europa is een dergelijke maatregel van kracht. Evaluatiegegevens zijn nog niet beschikbaar.

Onderwijskundige overwegingen.

De bedoelde maatregel heeft onderwijskundig gezien zowel voor- als nadelen.

De voordelen zijn de volgende:

- a. Er van uitgaande, dat de toestroom tot het vso mede uit onderwijskundig oogpunt niet verder mag toenemen en zelfs moet afnemen, is het voordeel van een quotaregeling dat het beoogde effect van tevoren kan worden vastgesteld en dus zeker zal optreden.
- b. De school moet nog zorgvuldiger dan anders afwegen of een bepaalde leerling echt wel moet worden toegelaten. Daarnaast zal de school zich meer dan nu gedwongen voelen om regelmatig te bekijken of een leerling naar het regulier onderwijs kan worden teruggeplaatst. Door terugplaatsingen ontstaat immers meer ruimte om nieuwe leerlingen toe te laten.

Nadeel:

Naast deze voordelen kan het voor de hand liggende nadeel worden genoemd, dat wellicht leerlingen niet worden toegelaten die wel in aanmerking zouden moeten komen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook zou het kunnen voorkomen, dat leerlingen langer op toelating moeten wachten dan nu het geval is.

Hier kan tegenover worden gesteld, dat de bevoegde gezagen zelf met inachtneming van het advies van de toelatingscommissies prioriteiten kunnen stellen als het erom gaat welke leerlingen het eerst moeten worden toegelaten. Verder kunnen al te grote problemen worden voorkomen door niet meteen al heel rigoureuus te werk te gaan. Een fasegewijze aanpak zoals de volgende is denkbaar:

- In de eerste fase wordt gedurende een bepaalde periode van drie jaar slechts als doel geformuleerd, dat het groeipercentage van de jaarlijkse instroom lager wordt. Het vso blijft dus relatief gezien nog wel groeien, maar deze groei wordt geringer.
- In de daarop volgende fase zou als doelstelling geformuleerd kunnen worden dat jaarlijks slechts een bepaald percentage leerlingen mag worden toegelaten.

Financiële consequenties.

Indien gekozen is voor een bepaalde variant van de quota maatregel zal de opbrengst worden berekend.

Opbrengst:

x f 1 miljoen

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

B. Beperking van de kosten van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

1. Personele Kosten.

Leerlingen/leerkrachtratio en het niet-onderwijzend personeel

Huidige situatie

Voor de 15 soorten (voortgezet) speciaal onderwijs is in het Formatiebesluit ISOVSO een gedifferentieerde formatieregeling opgenomen. Onderscheiden naar speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs is per leerling van een bepaalde schoolsoort een hoeveelheid formatie beschikbaar. Deze formatie kan worden onderscheiden in:

- Onderwijskundige formatie
- Formatie t.b.v. onderwijs ondersteunend personeel.

Onderwijskundige formatie

In onderstaande tabel 4 is per leerling/per schoolsoort een aantal minuten formatie opgenomen dat door het bevoegd gezag aan groepsonderwijs (C) of aan vakonderwijs (E) moet worden besteed, dan wel aan groeps- of vakonderwijs mag worden besteed (D). Daarnaast is per schoolsoort, onderscheiden naar speciaal of voortgezet speciaal onderwijs, opgenomen welke leerlingenschalen als uitgangspunt hebben gediend voor het vaststellen van deze formatietijd.

Tabel 4.

Tabel formatie voor groeps- en vakonderwijs en
 groepsgrootte. (zoals deze gold op 1-8-1986)

Onderwijs aan een school voor	speciaal voortgezet spec. voortgez. onderwijs speciaal onderw. speciaal onderwijs				N(groepsgrootte)N	
	C*	E*	D*	E*		

aan:

a. dove kinderen	429	35	453	35	6	6
b. slechthorende kinderen	238	16	422	16	12	7
c. kinderen met ernstige spraak- moeilijkheden die niet tevens behoren tot de onder a of b bedoelde kinderen	238	16	422	16	12	7
d. blinde kinderen	239	36	429	36	12	7
e. slechtziende kinderen	239	36	402	36	12	7
f. lichamelijk gehan- dicapte kinderen	238	16	422	16	12	7
g. kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen	233	--	357	--	12	7
h. langdurig zieke kinderen	209	15	387	15	13	7
i. moeilijk lerende kinderen	175	10	252	10	15	14
j. zeer moeilijk lerende kinderen	225	13	226	13	12	12

Onderwijs aan een school voor	speciaal voortgezet onderwijs speciaal onderwijs		spec. voortgez. onderw. speciaal onderwijs		N(groepsgrootte)	N
	C*	E*	D*	E*		
aan:						
k. zeer moeilijk op- voedbare kinderen	238	16	422	16	12	7
l. kinderen met leer- en opvoedings- moeilijkheden	175	10	228	10	15	14
m. kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten	263	17	391	17	10	7
n. meervoudig gehan- dicapte kinderen	--	--	--	--	7**	7**
o. in hun ontwikke- ling bedreigde kleuters	222	--	--	--	12	

*C= aantal minuten per week per leerling dat moet worden
gegeven door groepsleraren.

*D= aantal minuten per week per leerling dat moet worden
gegeven door hetzij groepsleraren, hetzij vakleraren.

*E= aantal minuten per week per leerling dat moet worden
gegeven voor vakleraren.

**Tenzij in beschikking van de minister anders is
aangegeven.

Uit tabel 5 blijkt dat voor leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond extra formatie kan worden verkregen.

TABEL 5

Formatie voor het onderwijs aan leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond.

Aantal leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond	(aantal minuten per week)
1	130
2	250
3	360
4	460
5	550
6	630

en vervolgens 80 minuten
per week voor elke leer-
ling boven het aantal van 6

Taakrealisatie.

Op grond van de in tabel 6 opgenomen regeling ontvangt de (V)SO school voor iedere volledige formatieplaats onderwijzend plus onderwijs ondersteunend personeel een hoeveelheid formatie voor taakrealisatie.

N.B. een volledige formatieplaats betreft 40 uur per week voor het onderwijzend personeel. Voor het onderwijs ondersteunend personeel is dat 38,4 uur per week.

TABEL 6

Formatie voor taakrealisatie

Aantal formatieplaatsen	(aantal minuten per week)
1 tot en met 4	800
5	1000
6	1200
7	1400
8	1650
9	1900
10	2100
11	2200

en vervolgens 75 minuten per week voor elke formatieplaats boven het aantal van 11.

Overigens geldt een maximum aantal minuten van 3600.

Formatie onderwijs ondersteunend personeel.

Uit eerdergenoemde tabel 4 op blz. 37/38 blijkt dat per leerling/per schoolsoort, onderscheiden naar speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, een hoeveelheid formatie t.b.v. onderwijs ondersteunend personeel beschikbaar kan zijn. De mate waarin verschillende disciplines per school aanwezig kunnen zijn, kan per schoolsoort, i.v.m. de handicap, sterk verschillen. Iedere school heeft in ieder geval de beschikking over formatietijd voor de psycholoog en de maatschappelijk deskundige om de werkzaamheden in het kader van de commissie van onderzoek te kunnen verrichten.

Voorbeeld

Toepassing van de hierboven beschreven formatieregeling zou bij een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (SO/VSO-LOM) met in totaal 160 leerlingen, tot de volgende uitkomst leiden. Gegevens:

Aantal leerlingen SO : 88 waarvan 5 cumi

Aantal leerlingen VSO : 72 waarvan 3 cumi

Berekende formatie:

Onderwijsformatie: 15,4 FTE (=full time eenheden)

Waarvan

groepsonderwijs C	15405 min.	= 256,75 uur per week
vakonderwijs E	1605 min.	= 26,75 uur per week
groeps/vakonderwijs D	16410 min.	= 273,50 uur per week
Cumi-faciliteiten	790 min.	= 13,17 uur per week
Taakrealisatie	2725 min.	= 45,42 uur per week

Onderwijs ondersteunend personeel.

administratief medewerker	22,75 uur	per week
logopedist	34,00 uur	per week
concierge	42,00 uur	per week
maatschappelijk deskundige	8,75 uur	per week
psycholoog	16,75 uur	per week
psychologisch assistent	6,25 uur	per week

2. Mogelijke maatregelen.

De werkgroep heeft de volgende onderdelen nader onderzocht:

- 2.1. Vergelijking formatietijd onderwijzend personeel voor SO-scholen met VSO-scholen.
- 2.2. Vergelijking formatie onderwijzend personeel tussen (V)SO en regulier onderwijs.
- 2.3. Hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs per groep (V)SO-leerlingen
- 2.4. Onderwijs-ondersteunend personeel van (V)SO-scholen.
- 2.5. Formatieregeling onderwijzend personeel voor afdelingen IOBK.
- 2.6. Formatie klasse-assistent voor afdelingen IOBK.

2.1. Onderwijsformatie SO vs. onderwijsformatie VSO

De leerlingenschalen die als basis hebben gediend voor de formatietijd exclusief vakonderwijs per leerling geven, met uitzondering van de schoolsoorten Doven, LOM, MLK, ZMLK, MG, opvallende verschillen te zien tussen SO en VSO. De leerlingenschalen voor het VSO voor de schoolsoorten SH, SG, Blind, SZ, LG, ZKH, LZ en ZMOK, zijn bijna twee maal zo laag als die voor het SO. Daarnaast is ook bij de schoolsoorten MLK, LOM en PI een positief verschil aanwezig tussen de leerlingenschalen van het VSO en het SO. (zie tabel 4, op blz.37/38 faktor N). Dit verschil bestaat reeds vanaf de totstandkoming van het Besluit buitengewoon onderwijs 1967. In de Nota van Toelichting op dat besluit ontbreekt een argumentatie waarom tot een dergelijk onderscheid is gekomen. De verschillen tussen SO en VSO zoals hierboven beschreven lijken in algemene zin niet goed te rechtvaardigen. Aangenomen moet worden dat de bestaande verschillen eerder historisch bepaald zijn dan gebaseerd op rationele gronden. Gelet op het voorgaande dient dan ook te worden gezien of de leerlingenschalen van de onderscheiden soorten VSO niet op gelijke hoogte moeten worden gebracht met die van het gelijksoortige SO.

Afgaande op signalen die vanuit het veld komen over de problematiek waar met name leerlingen mee te kampen hebben die zijn ingeschreven op scholen voor (V)SO verbonden aan internaten, moet wellicht voor deze categorie scholen een genuanceerder standpunt worden ingenomen. Dit geldt met name voor ZMOK-scholen.

Opbrengst

Indien tot volledige harmonisatie wordt overgegaan zou dit leiden tot onderstaande opbrengsten:

x 1 mln

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
13,3	32	32	32	32

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.2. Vergelijking formatie onderwijzend personeel (V)SO en regulier onderwijs.

Op blz.37/38 van dit rapport staan in tabel 4 de leerlingenschalen vermeld die tot 1-8-1985 bepalend waren voor de toedeling van de formatie. Ook in het na die datum van kracht geworden Formatiebesluit ISOVSO zijn deze schalen uitgangspunt gebleven voor de toedeling van het aantal minuten formatie per leerling.

Uit deze tabel valt af te leiden dat voor de schoolsoorten SO-LOM, -MLK en -ZMOK uitgegaan is van een groeps grootte van 15 resp. 12. In het basisonderwijs wordt in de Formatieregeling min of meer een groeps grootte van 28 gehanteerd.

De groeps grootte voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor LOM- en MLK-scholen bedraagt 14. Voor VSO-ZMOK-scholen wordt uitgegaan van een groeps grootte van 7.

De gemiddelde klasse- of groeps grootte bij scholen voor regulier voortgezet onderwijs, dat aansluit op het basisonderwijs, varieert afhankelijk van de schoolsoort van ca. 22 tot 24. Hierbij zijn de scholen voor individueel beroepsonderwijs, die een vergelijkbare groeps grootte hebben als VSO-LOM en VSO-MLK, buiten beschouwing gebleven.

De werkgroep heeft voor de vraag gestaan of het bestaande verschil in groeps grootte tussen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor regulier onderwijs onderwijskundig verantwoord is.

Er is weinig of geen wetenschappelijk onderzoek verricht naar de vergelijking tussen de leerlingenschalen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Zonder harde conclusies te kunnen trekken in welke mate verschillen in groepsgrootte tussen (V)SO en regulier onderwijs verantwoord zijn, kan wel in zijn algemeenheid worden gesteld dat voor leerlingen in het (V)SO een lagere groepsgrootte nodig is. Ervaringen in het onderwijs wijzen dit uit.

Gezien het uitgangspunt van de werkgroep t.w. een kleiner (voortgezet) speciaal onderwijs met goede voorzieningen, alsmede de door de werkgroep in hoofdstuk II opgenomen beleidsvarianten om te komen tot een beperktere deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs en tot een vermindering van een aantal niet noodzakelijk geachte voorzieningen, heeft de werkgroep er van af gezien om maatregelen voor te stellen die tot een wijziging van de in het ingediende Formatiebesluit als basis genomen groepsgrootte leiden.

2.3. Hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs per groep (V)SO- leerlingen.

Per groep leerlingen van een bepaalde schoolsoort is per week 2400 minuten (= 40 uur) formatie onderwijzend personeel benodigd. Uit tabel 4, zoals opgenomen op blz. 37/38, valt af te leiden dat per groep leerlingen over het algemeen meer dan 40 uur formatie onderwijzend personeel per week beschikbaar is.

Voor een groep leerlingen van bijv. het VSO-LOM is op grond van de regeling beschikbaar $14 \times (228 + 10)$ min. = 3332 min. Ten opzichte van hetgeen benodigd is per week, t.w. 2400 minuten, betekent dit dus een "overlap" van 932 minuten. (Zie voor een compleet overzicht van de "overlap" per leerling bijlage 3)

Het ontstaan van deze overlappende formatie vindt zijn verklaring in het feit dat, nadat per schoolsoort de formatie per groep leerlingen was opgenomen in de regelingen, in de afgelopen jaren geleidelijk vakonderwijs aan deze formatie is toegevoegd zonder daarbij een correctie op de reguliere formatie aan te brengen. Feitelijk is sprake van een gedeeltelijk dubbele formatie.

Vermoedelijk is het achterwege blijven van eerdergenoemde aanpassing ook te wijten aan de voor 1982 bestaande situatie m.b.t. de financiering van het groeps- en vakonderwijs en de gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit terrein. De gemeenten hadden de vrijheid om het aantal uren vakonderwijs te bepalen.

De kosten hiervan konden bij het Rijk worden gedeclareerd. Tot 1982 werd de vergoeding van het vakonderwijs gegeven door het ministerie van Financiën (als onderdeel van de toenmalige uitkering aan de gemeenten voor het buitengewoon onderwijs uit het gemeentefonds), terwijl de vergoeding van het groepsonderwijs een aangelegenheid was van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Sinds 1982 vallen beide vergoedingen onder de verantwoordelijkheid van laatst genoemd ministerie.

Binnen de andere formatieregelingen van O&W komt één "overlap" van deze omvang in de formatie niet voor.

In dit verband wordt er op gewezen dat bij de begrotingsbehandeling 1987 door de Tweede Kamer een amendement is aangenomen dat er in voorziet dat bij het (V)SO-LOM, -MLK en -ZMOK een gedeelte van deze overlap in twee fasen wordt weggehaald te beginnen met ingang van 1 augustus 1987 (1e fase), gevolgd door de 2e fase per 1-8-'88. De bedoelde overlap komt echter bij alle schoolsoorten voor. In aanvulling op een per 1-8-1987 door het Parlement reeds aangebrachte beperking van de zogenaamde overlapformatie voor het (V)SO-MLK, -LOM en -ZMOK, spreekt de werkgroep zich uit voor een verdere vermindering van deze overlappende formatie over het gehele terrein van het (V)SO.

Opbrengst

Indien tot volledige eliminatie van de overlappende formatie wordt overgegaan vloeit hieruit een structurele opbrengst van ca. f98,7 mln. op jaarbasis voort. Deze opbrengst komt dus bovenop de reeds gememoreerde vermindering van de overlap bij het (V)SO -LOM -MLK en -ZMOK

	<u>x f 1 mln</u>			
<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
41,1	98,7	98,7	98,7	98,7

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.4. Formatie onderwijs-ondersteunend personeel

Opvallend in de formatieregeling van het onderwijs ondersteunend personeel voor het (V)SO is dat bij alle schoolsoorten (m.u.v. de ziekenhuisscholen) een conciërge kan worden aangesteld.

Voor een aantal schoolsoorten kan deze voorziening, gelet op de specifieke behoeften die voortvloeien uit de handicaps van de leerlingen, noodzakelijk worden geacht. De aanwezigheid van deze functionaris is ook te verdedigen bij scholen van een redelijke omvang. Om deze reden komt een functionaris dan ook voor in de regelingen voor het regulier voortgezet onderwijs.

In het regulier basisonderwijs wordt de conciërge, ongeacht de schoolgrootte, niet van Rijkswege vergoed.

Gezien dit gegeven doet zich de vraag voor of de aanwezigheid van een conciërge op SO-LOM en SO-MLK-scholen, die toch het dichtst aanleunen tegen het regulier onderwijs, te verdedigen is. Immers de extra voorzieningen voor het speciaal onderwijs moeten toch gebaseerd zijn op de specifieke behoeften van de op die scholen ingeschreven leerlingen.

Betrekken we hierbij de in bijlage 2 opgenomen taakomschrijving die voor deze functionaris op (V)SO-scholen geldt, dan kan als conclusie worden getrokken dat voor SO-LOM en SO-MLK-scholen de aanwezigheid van een conciërge, op grond van de specifieke eisen die het speciaal onderwijs stelt in afwijking van het basisonderwijs, vanuit het oogpunt van onderwijs of handicaps van de leerlingen niet noodzakelijk wordt geacht. Op grond van het voorgaande stelt de werkgroep dan ook voor om de formatie voor de conciërge op SO-LOM en SO-MLK-scholen niet voor bekostiging van Rijkswege in aanmerking te brengen.

Opbrengst:

Uitvoering van bovengenoemd voorstel leidt tot een structurele opbrengst op jaarbasis van f 13 mln.

<u>x f 1 mln</u>				
<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
5,4	13	13	13	13

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.5. Formatieregeling onderwijzend-personeel voor afd. IOBK

Voortvloeiend uit het gestelde onder hoofdstuk II onderdeel A sub 2.3.1., kan een formatie-beperkende maatregel worden getroffen in de zin van het verhogen van de leerlingenschaal van 12 naar 15.

Een belangrijk argument hiervoor is dat leerlingen van de IOBK-afdelingen voor een belangrijk deel instromen in SO-scholen voor LOM en MLK. Van het totaal van de in 1985 uitgestroomde leerlingen t.w. 883 zijn 667 leerlingen ingestroomd in scholen voor LOM of MLK. Aangezien daar de leerlingenschalen op 15 zijn gesteld en bovendien deze afdelingen aan de bedoelde scholen zijn verbonden kan het gelijk trekken van die leerlingenschalen worden verdedigd.

Daarbij komt bovendien nog dat voor de 4- en 5-jarige leerlingen in het basisonderwijs v.w.b. de groepsgrootte ook geen onderscheid in de formatieregeling is aangebracht ten opzichte van andere leerlingen.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
1,5	3,6	3,6	3,6	3,6

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2.6. Vermindering van de formatie klasse-assistent voor afd. IOBK.

Voor de afdelingen IOBK geldt dat naast een volledige groepsleerkracht per 10,8 leerlingen tevens 0,75 formatieplaats klasse-assistent wordt toegekend. Hoewel de klasse-assistent zich met name dient in te zetten voor de lichamelijke verzorging van deze categorie leerlingen, blijkt in de praktijk dat deze functionaris meer en meer is gaan functioneren als directe ondersteuning van de groepsleerkracht. Hierdoor is de situatie ontstaan dat per 10,8 leerlingen 1,75 full-time functionarissen continu kunnen worden ingezet. Dit is een groot verschil t.o.v. de formatie die voor zeer jonge kinderen in het basisonderwijs beschikbaar is. Onderkend wordt, dat kinderen in IOBK-afdelingen intensievere aandacht kunnen vragen dan jonge kinderen in het basisonderwijs, zowel in de sfeer van het onderwijs als van de verzorging. De werkgroep acht echter op dit moment het verschil te groot en is dan ook van mening dat de formatie van de klasse-assistent kan worden verminderd met 50%. Er blijft dan voldoende formatie over voor de verzorging van de kinderen.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
1,8	4,0	4,0	4,0	4,0

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

3. Huisvestingskosten.

Huidige situatie.

Voor de diverse schoolsoorten van het (voortgezet) speciaal onderwijs is na jarenlange "ontwikkeling" een normering tot stand gekomen (zie bijlage 4) die erin voorziet dat, afhankelijk van de schoolgrootte, een oppervlakteafmeting wordt toegestaan die is afgestemd op de specifieke handicap(s) van de leerlingen.

Deze normering heeft in het algemeen geleid tot een forse beperking van de oppervlakte van de verschillende schoolsoorten ten opzichte van hetgeen in het verleden werd toegestaan.

Met ingang van 1988 zal een nieuw bekostigingssysteem in werking treden. De werkgroep "LONDO" formuleert nu o.a. ook op het gebied van de huisvesting programma's van eisen. Uit de voorlopige stukken van deze commissie blijkt dat de afmetingen van de gebouwen niet gewijzigd zullen worden t.o.v. de bestaande normering. Bij voorstellen tot vermindering van de oppervlakte zal het voorgaande betrokken moeten worden.

3.1. Oppervlakte theorielokalen in het SO.

Uitgaande van de gemiddelde school met 6 groepen is er per leerling beschikbaar aan theorieluimten voor:

LOM/MLK-scholen incl. een aanvangsgroep 3,5m²

ZMOK/ZMLK-scholen incl. een aanvangsgroep 4,4m²

In het vergelijkbaar basisonderwijs (BO) is dat 2,25m² (450 m² bij 8 groepen en 200 ll).

Een vermindering met 15% moet haalbaar zijn. Inclusief de opslag van 25% i.v.m. verkeers- en constructieruimte kan dat een besparing per nieuw te bouwen school van 60m² opleveren.

Opbrengst:

De opbrengst van deze maatregel ziet er als volgt uit:

<u>x f 1 mln</u>				
<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
----	0,1	0,2	0,3	0,4

N.B. Bovengenoemde reeks leidt, uitgaande van invoering van de maatregel op 1-1-1988, 40 jaar na invoering van de maatregel tot een structurele opbrengst van f 4 mln.

3.2. Verkleining handenarbeidruimte SO/LOM en MLK.

In het vergelijkbare basisonderwijs is bij nieuwbouw slechts een handenarbeidkern in de programma's van eisen voorzien van 25m². Voor de SO-LOM en -MLK scholen is standaard een handenarbeidlokaal van 54m² opgenomen in de norm. Bij het ZMOK en ZMLK moet "handenarbeid" als zo essentieel worden beschouwd dat bij die schoolsoorten het handenarbeidlokaal (54m²) onaangetast moet blijven. Voor het LOM en MLK bestaat weinig reden een grotere ruimte voor 15 kinderen per groep te creëren dan voor minimaal 25 kinderen in het BO. Het verschil tussen het SO en BO bedraagt 29m² (54-25).

Inclusief opslag van 25% voor verkeers- en constructieruimte is per nieuw te bouwen school een besparing van 36m² mogelijk.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
----	0,1	0,1	0,2	0,2

N.B. Bovenstaande reeks leidt, uitgaande van invoering van de maatregel op 1-1-1988, 40 jaar na invoering van de maatregel tot een structurele opbrengst van f 2,2 mln.

3.3. Nevenruimte onderwijs-ondersteunend personeel
(O.O.P.)

Voor het onderwijs-ondersteunend personeel worden, afhankelijk van de formatie huisvestingsvoorzieningen gegeven. Indien in de formatie geen wijziging komt kunnen ook geen ruimten vervallen.

Indien wordt besloten de conciërge op SO-LOM- en SO-MLK-scholen niet meer voor rijksvergoeding in aanmerking te laten komen, dan levert deze maatregel slechts bij nieuwbouw van grote scholen enige besparing op.

4. Kosten voor Materiële Instandhouding.

4.1. Afschaffing vergoeding voor schoolzwemmen.

Er zijn momenteel enkele kostensoorten die specifiek worden vergoed omdat deze kostensoorten "eigen" zijn aan het (V)SO. Te denken valt aan de kosten van stage en symbiose en het daarmee samenhangende vervoer. Van een andere kostensoort - het schoolzwemmen plus vervoer - kan niet voor alle schoolsoorten gesteld worden dat deze uitgaven vergeleken met het BO en VO zo noodzakelijk zijn. Voor lichamelijk en/of zintuigelijk gehandicapte leerlingen is zwemmen in de brede zin van het woord (dus als therapie) onmisbaar. Hetzelfde geldt voor ZMLK-leerlingen. Slechts voor de meest met het reguliere onderwijs te vergelijken schoolsoorten (LOM, MLK en IOBK) gaat het vak zwemmen als therapie veel minder op. In dit verband is van belang dat schoolzwemmen in het basisonderwijs niet voor Rijksbekostiging in aanmerking komt. Overwogen kan worden om dit door te trekken naar de schoolsoorten (V)SO-LOM, -MLK, alsmede de daaraan verbonden afdelingen voor IOBK.

Opbrengst:

x f 1 mln.

(incl.vervoers-

kosten)

1988

1989

1990

1991

1992

8,8

8,8

8,8

8,8

8,8

N.B. Uitgaande van invoering per 1-1-1988.

4.2. Afschaffing vergoeding schoolkampen

Naast het schoolzwemmen komen in het SO en VSO nog de kosten van schoolkampen voor vergoeding in aanmerking. Deze kostensoort komt niet voor bij het basisonderwijs. De schoolkampen maken onderdeel uit van de "overige uitgaven voor de goede gang van het onderwijs". Van Rijkswege wordt hiervoor in 1987 beschikbaar gesteld:

SO : f 28,87 per leerling
VSO : f 51,32 per leerling
SO en VSO ZMLK : f 39,56 per leerling

Twee derde hiervan kan geacht worden bestemd te zijn voor de schoolkampen en de rest voor representatie, huisapotheek, culturele vorming e.d. De werkelijke kosten van schoolkampen liggen aanzienlijk hoger. Dekking vindt veelal plaats uit ouderbijdragen en dergelijke.

Voor alle schoolsoorten nemen de schoolkampen (of werkweken) een belangrijke orthopedagogische plaats in. Dit komt ook tot uiting in de activiteitenplannen van de scholen. Ook t.a.v. de schoolkampen kan echter gesteld worden dat het IOBK, LOM en MLK niet noodzakelijk behoeven af te wijken van het regulier onderwijs.

Opbrengst:

Afschaffing van de vergoeding voor schoolkampen voor IOBK-(V)SO-LOM, en (V)SO-MLK leerlingen leidt tot de volgende opbrengst

<u>x f 1 mln</u>				
<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

N.B. Uitgaande van invoering per 1-1-1988.

5. Stichtingskosten

In dit verband zijn er een tweetal maatregelen te treffen die het stichten van nieuwe voorzieningen moeilijker maken dan wel een efficiënter gebruik van bestaande voorzieningen bevorderen.

5.1. Afschaffen van de "kan" bepaling in de planprocedure t.a.v. stichtingsgetallen.

5.2. De mogelijkheden beperken voor het stichten van een gecombineerde SO/VSO school.

ad.5.1.

In de ISOVSO is in de planprocedure opgenomen dat een school in ieder geval op het plan moet worden opgenomen als tenminste de volgende leerlingenaantallen worden gehaald

- school voor SO	:	60 leerlingen
- school voor VSO	:	42 leerlingen
- school voor SO/VSO	:	81 leerlingen
- een afdeling	:	15 leerlingen

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om, met inachtneming van een aantal voorwaarden, op dat scholenplan te komen als tenminste de volgende leerlingenaantallen worden gehaald:

- school voor SO	:	40 leerlingen
- school voor VSO	:	32 leerlingen
- school voor SO/VSO	:	55 leerlingen
- een afdeling	:	10 leerlingen

Ook deze laatste mogelijkheid wordt regelmatig gehonoreerd.

De leerlingenaantallen, genoemd in deze "kan" bepaling staan in vreemde verhouding tot die welke leiden tot opheffing van een school. In de ISOVSO is al bepaald dat een school moet worden opgeheven als gedurende 2 achtereenvolgende schooljaren voorafgaand aan 1 augustus het aantal leerlingen in elk van de jaren minder heeft bedragen dan:

- school voor SO	:	25 leerlingen
- school voor VSO	:	29 leerlingen
- school voor SO/VSO	:	33 leerlingen
- een afdeling	:	8 leerlingen

Met name voor (V)SO-scholen en de aan (V)SO-scholen verbonden afdelingen is de verhouding zoek. Voor het stichten van een (V)SO-school via de "kan-bepaling" zijn 32 leerlingen nodig, terwijl het opheffen van zo'n school reeds plaats moet vinden bij 29 leerlingen. Voor een afdeling bedragen deze getallen 10 respectievelijk 8.

Om het aantal (V)SO-scholen te beperken ware te overwegen de "kan-bepaling" ter zake uit de wet te schrappen.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
----	0,1	0,2	0,2	0,2

N.B. Uitgaande van invoering per 1-1-1989.

ad.5.2.

Aan het stichten van een gecombineerde SO/VSO school kleven enkele bezwaren, die zowel bekostigingstechnisch als onderwijskundig van aard zijn.

Er zijn slechts 14 VSO-leerlingen nodig, naast 41 SO-leerlingen om via de "kan-bepaling" op het scholenplan te komen. Daarnaast kan een gecombineerde SO/VSO-school blijven bestaan als er nog 8-VSO leerlingen aanwezig zijn, naast 25 SO-leerlingen.

Over het aantal SO-leerlingen wordt in de wet helemaal niets gezegd. Bij een opheffingsgetal van 33 leerlingen is het theoretisch mogelijk dat er 1 SO-leerling en 32 VSO-leerlingen aanwezig zijn.

De belangrijkste bezwaren zijn echter van onderwijskundige aard.

1. In een school voor SO/VSO is het in de praktijk zo, dat vanuit het SO veel minder leerlingen doorstromen naar het regulier VO, dan vanuit een zelfstandige school voor SO. Dit is onderwijskundig een slechte zaak en druist ook in tegen de doelstellingen van het speciaal onderwijs, dat immers beoogt leerlingen indien mogelijk, te brengen tot het volgen van regulier onderwijs.
2. Vanwege de mogelijkheid om met een betrekkelijk gering aantal leerlingen een VSO-"afdeling" aan een SO-school te stichten c.q. in stand te houden, ontstaat het bezwaar dat aan de desbetreffende leerlingen slechts een bescheiden gedifferentieerd onderwijsaanbod mogelijk is. Te overwegen valt de mogelijkheden tot het stichten van een gecombineerde SO/VSO-school uit de ISOVSO te schrappen.

Opbrengst:

x f l mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

In feite bestaat de opbrengst uit een verminderde instroom in het VSO. De SO-leerlingen zullen in hogere mate naar het reguliere VO doorstromen.

6. Clustering.

6.1. Huisvestingsvoorzieningen:

Een denkbare variant in het kader van de beperking stichtingskosten is het onderbrengen van meer schoolsoorten in één gebouw. De besparing die met zo'n maatregel te verkrijgen is, ligt uitsluitend in de materiële (kapitaal)sfeer. Er zullen immers voor de verschillende schoolsoorten verschillende formaties moeten worden aangesteld die tenminste vergelijkbaar zijn met de huidige regelingen per afzonderlijke schoolsoort. In de kapitaalsfeer kan eerst op zeer lange termijn een opbrengst worden verwacht. Het huidige gebouwenbestand zal in ieder geval aangepast dienen te worden. Bij keuze voor nieuwbouw blijft het Rijk zitten met de schuldrest van de af te stoten gebouwen, terwijl daarnaast nieuwe investeringen moeten worden betaald. In feite zal de maatregel dus op korte termijn tot hogere uitgaven leiden.

6.2. Samenvoeging schoolsoorten.

Het is eveneens denkbaar om, al dan niet in combinatie met de onder 6.1. beschreven variant, het grote aantal verschillende schoolsoorten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, t.w. 15, via samenvoeging van een aantal schoolsoorten aanzienlijk te reduceren. Hieruit zou een opbrengst te realiseren zijn m.n. door verminderde uitgave in de sfeer van overhead per school(soort). Gezien de door de Adviesraad voor het Basisonderwijs uitgebrachte adviezen hieromtrent, alsmede de in de Tweede Kamer gevoerde discussie over deze problematiek, heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen gekozen voor een behoedzaam beleid. De werkgroep acht het vanuit deze optiek niet wenselijk nadere voorstellen op dit terrein te doen. Wel wordt nu in het kader van het ontwikkelingsbeleid (V)SO aandacht geschonken aan de vraag of een andere indeling in schoolsoorten op langere termijn de voorkeur verdient.

C. Eigen Bijdragen.

1. Lesgeld.

In het regulier V.O. moet voor leerlingen vanaf 16 jaar (na 11 jaar volledig dagonderwijs) lesgeld worden betaald. Leerlingen in het (V).S.O., die ouder zijn dan 15 jaar, zijn destijds buiten deze regeling gehouden. De argumenten voor zo'n ontheffing zijn vooral uit de wereld van het (V)SO zelf naar voren gebracht. Over het algemeen vond (en vindt) men dat ouders van gehandicapte leerlingen toch al veel extra kosten hebben en in principe zo weinig mogelijk negatieve financiële consequenties mogen ondervinden van het feit dat zij een gehandicapt kind hebben. Met inachtneming van dit uitgangspunt is het legitiem om de betaling van lesgeld ook te laten geschieden door ouders van (V)SO-leerlingen van 16 jaar en ouder. Immers het betalen van lesgeld vloeit niet voort uit de "handicap" van het kind.

Het niet betalen van lesgeld zou in de praktijk zelfs wel eens belemmerend kunnen werken op terugplaatsing naar het reguliere onderwijs, omdat het (V).S.O. dan voor de ouders goedkoper is. Onderwijskundig gezien is de leerling zelf daar in ieder geval niet bij gebaat. De maatregel zou moeten gelden voor leerlingen van 16 jaar en ouder in alle schoolsoorten van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Overigens wordt opgemerkt dat ook hier het draagkrachtprincipe zoals dat geldt voor het reguliere voortgezet onderwijs van toepassing zal zijn.

Opbrengst:

x f 1 mln

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
2,5	6,0	6,0	6,0	6,0

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

2. Eigen bijdrage t.b.v. leermiddelen.

In afwijking van de regelingen in het regulier voortgezet onderwijs geldt dat voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs het onderwijs volledig kosteloos is. Dat betekent, behalve de hiervoor reeds genoemde lesgeldvrijstelling eveneens dat ouders van deze leerlingen geen uitgaven behoeven te doen voor de aanschaf van leer- en eventuele hulpmiddelen.

Hetzelfde argument dat heeft geleid tot de ontheffing van schoolgeldbetaling speelt bij de leermiddelen, t.w. ouders van gehandicapten ontzien bij het maken van extra kosten. T.a.v. leermiddelen ten behoeve van een specifieke lichamelijke en/of zintuigelijke handicap is dit nog te verdedigen. Voorzover het echter gaat om uitgaven voor leer- en hulpmiddelen die ook zouden zijn gedaan wanneer de leerling regulier onderwijs zou hebben gevolgd, is er geen ratio te bedenken waarom deze "bevoordeling" zou moeten worden gehandhaafd. Het betreft hier immers geen extra kosten die met de handicap samenhangen, doch kosten die voor iedere leerling van die leeftijd moeten worden gemaakt.

Gezien het bovenstaande stelt de werkgroep dan ook voor om voor alle leerlingen op het V.S.O. een eigen bijdrage te heffen tot maximaal het bedrag dat ouders van leerlingen in het reguliere VO hiervoor moeten betalen.

Ten overvloede wordt nog eens opgemerkt dat ook hier een draagkrachtregeling van toepassing zal zijn.

Opbrengst:

x f 1 mln.

<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
2,5	6,0	6,0	6,0	6,0

N.B. Uitgaande van invoering per 1-8-1988.

Hoofdstuk III Beleidsvarianten.

I. Algemeen.

In Hoofdstuk II is een driedeling gemaakt in de daar opgevoerde mogelijkheden tot volume- en/of uitgavenbeheersing, te weten:

- A. Deelnamebeperkende maatregelen
- B. Kostenbeperkende maatregelen (verlaging voorzieningenniveau)
- C. Heffen van eigen bijdragen.

In dit hoofdstuk worden B en C samengevoegd tot B.

Naar de mening van de werkgroep zijn er twee lijnen waarlangs het uitgavenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs kan worden beperkt:

1. beperken van de deelname van het aantal leerlingen met instandhouding van een goed voorzieningenniveau;
2. verlaging van het voorzieningenniveau zonder dat iets aan de deelnemende populatie wordt gedaan.

De eerste lijn leidt er enerzijds toe dat er een adequaat voorzieningenniveau beschikbaar is voor die leerlingen die dat echt nodig hebben, terwijl anderzijds het uitgavenniveau beheerst wordt. Het kiezen voor verlaging van het voorzieningenniveau gaat ten koste van die leerlingen die echt aangewezen zijn op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bovendien zal het uitgavenniveau hiermee niet beheerst worden.

Om deze redenen heeft de werkgroep zich bij het in dit hoofdstuk opgenomen pakket aan maatregelen laten leiden door de volgende uitgangspunten:

- 1 "een klein speciaal onderwijs met goede voorzieningen"
en
- 2 de kosten dienen structureel beheersbaar te zijn.

Met inachtneming van deze twee uitgangspunten valt de nadruk op de deelnamebeperkende maatregelen.

Vanzelfsprekend wordt ook gekeken naar kostenbeperkende maatregelen. Een goed voorzieningenniveau wil immers niet zeggen dat in vergelijking met het reguliere onderwijs de faciliteiten onverantwoord hoog moeten zijn. Wel zal in de afweging over de mate waarin een beperking plaatsvindt rekening moeten worden gehouden met het feit dat in de nieuwe situatie de populatie "zwaarder" is dan nu.

II. Combinatie van beleidsvarianten.

A Deelnamebeperkende maatregelen.

1. Formuleren van algemeen geldende objectieve toelatingscriteria.

De werkgroep geeft in overweging deze maatregel voor alle schoolsoorten van het (voortgezet) speciaal onderwijs te treffen, alleen al om een einde te maken aan de al jaren bestaande discussie omtrent niet te-rechte toelating en verwijzing.

Prioriteit zou hierbij moeten worden gegeven aan de schoolsoorten IOBK, LOM, MLK en ZMOK omdat daar de groei van het aantal leerlingen de laatste jaren aanzienlijk is geweest en omdat het onderscheid tussen de genoemde schoolsoorten alsmede ten opzichte van het regulier onderwijs voor wat betreft het onderwijsaanbod het minst duidelijk is. De opbrengst, die zou moeten bestaan uit een verminderde instroom in het (V)SO, en eerst op langere termijn zal worden gerealiseerd, is op dit moment niet te schatten en wordt voorshands op p.m. gesteld. Duidelijk is dat er in ieder geval een uitgebreid onderzoek naar de mogelijkheid tot formulering van criteria zal moeten worden verricht. De kosten hiervan worden geschat op f 1 mln.

2. Het doen instellen van regionale commissies van onderzoek.

Deze maatregel kan worden getroffen al dan niet in combinatie met maatregel 1.

De werkgroep realiseert zich dat uitvoering van deze maatregel de nodige voorbereidingstijd vergt vanwege de volgende punten:

- De ISOVSO zal moeten worden gewijzigd.
- Onderzoek moet worden verricht naar de mate waarin formatie moet worden overgeheveld van de scholen naar de regionale commissies. Dit betreft de schoolsoorten LOM, MLK, ZMOK en afdelingen-IOBK.

Om die redenen acht de werkgroep invoering van de maatregel eerst mogelijk op 1 augustus 1990.

Opbrengst: Evenals bij maatregel 1 zal de opbrengst bestaan uit een verwachte verminderde instroom in het (V)SO. Voorshands p.m.

Kosten: f 1 mln. Er zal onderzoek moeten worden verricht naar de mate waarin onderzoeksdan wel begeleidingsfaciliteiten dienen te worden gegeven.

3. Beperking verblijfsduur in het (V)SO.

Deze maatregel kent een aantal varianten, zoals genoemd in Hoofdstuk II.

Voor grote groepen leerlingen zou een verblijf in het (V)SO van meer dan 3 jaar niet noodzakelijk behoeven te zijn. Ook in onderwijskundig opzicht is dit niet aan te bevelen. Immers, één van de doelen van het (voortgezet) speciaal onderwijs is remediërend onderwijs, d.w.z. dat kinderen voor wie dat mogelijk is, in het (voortgezet) speciaal onderwijs dusdanig dienen te worden "geholpen"

dat op korte termijn terugkeer naar het regulier onderwijs mogelijk is. Dit geldt met name voor LOM- en ZMOK -(niet internaat)- leerlingen. Voor het MLK-onderwijs ligt dit veel moeilijker omdat hier grote aantallen leerlingen, ook na extra hulp, niet in staat zullen zijn het regulier onderwijs te volgen.

Bij het instellen van een maximale verblijfsduur behoort, naar de mening van de werkgroep, ook het afschaffen van de mogelijkheid tot het afleggen van een schoolexamen op scholen voor regulier onderwijs.

Bij deze maximum verblijfsduur behoren tevens de maatregelen verlaging eindleeftijd VSO en vaststelling eindleeftijd S.O. op 13 jaar. Deze maatregelen vormen één samenhangend geheel.

Het voorgaande overwegende acht de werkgroep de volgende maatregelen denkbaar:

- * 1. Het instellen van een maximale verblijfsduur van 3 jaar in het (V)SO voor het LOM en ZMOK (voor zover niet verbonden aan internaten).
 - ** 2. Verlaging van de eindleeftijd in het VSO/LOM tot 17 jaar.
Verlaging eindleeftijd in het VSO/MLK en VSO/ZMOK tot 18 jaar.
 3. Vaststelling van de eindleeftijd in het SO voor de schoolsoorten LOM, MLK en ZMOK op 13 jaar.
 4. Afschaffing van de mogelijkheid tot het afleggen van schoolexamen bij het regulier onderwijs.
- * Voor die zgn. "zware" LOM-leerlingen, die na onderzoek door b.v. een regionale commissie, ook na 3 jaar (V)SO niet in staat zullen zijn, regulier onderwijs te volgen, zal ontheffing moeten worden verleend. Hierbij zal uiteraard een grote mate van voorzichtigheid moeten worden betracht. De werkgroep gaat er dan ook van uit dat dit slechts incidenteel

noodzakelijk zal zijn. Vooraf dienen hiervoor heldere criteria ontwikkeld te worden, zodat ambtelijke bemoeienis tot een minimum beperkt wordt.

** De leerlingen zullen in ieder geval in staat worden gesteld het schooljaar waarin de maatregel voor het eerst voor hen van toepassing is, te voltooien.

Consequenties WVC/SZW

In hoeverre deze maatregelen leiden tot uitval van leerlingen buiten het onderwijs en derhalve tot mogelijke instroom in WVC- dan wel SZW-voorzieningen valt moeilijk te schatten. Het zal in ieder geval bij het kostenaspect p.m. moeten worden meegenomen.

Kosten: f 1 mln. (hogere externe controlekosten)
p.m. (kosten andere departementen).

4. Quotaregeling voor de toelating tot het (V)SO.

In hoofdstuk II is de mogelijkheid van een quotaregeling geopperd, zijnde een maatregel die als technisch uitvoerbaar in het rijtje deelnamebeperkende maatregelen thuishoort.

De maatregel 1, 2 en 3 zullen naar de mening van de werkgroep reeds een aanzienlijke invloed hebben op de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs. In combinatie met deze drie is een quotaregeling in feite overbodig. De situatie kan zich voordoen dat deze maatregelen in de praktijk anders worden uitgevoerd dan gewenst. In dat geval pas valt een quotaregeling, in welke vorm dan ook, te overwegen.

5. Clustering.

Gezien de argumentatie in Hoofdstuk II ziet de werkgroep af van voorstellen op dit terrein.

B Kostenbeperkende maatregelen/Heffen eigen bijdrage.

Bij de opstelling van deze beleidsvarianten heeft de werkgroep getracht te voorkomen dat ongewenste cumulatie met andere maatregelen optreedt. Dit geldt met name voor maatregelen in de formatieve sfeer. Combinatie van beide kan aanzienlijk kwaliteitsverlies veroorzaken, hetgeen in strijd is met het uitgangspunt van de werkgroep "een klein speciaal onderwijs met goede voorzieningen". Door het invoeren van de deelnamebeperkende maatregelen resteert immers een zwaardere populatie dan voorheen. Hiermee rekening houdend biedt de werkgroep de volgende maatregelen aan:

1. Verhoging van de leerlingenschaal in afdelingen

IOBK

Harmonisering met de schalen van SO-LOM en SO-MLK-scholen is, gezien het karakter van deze schoolsoort, aanvaardbaar.

2. Vermindering van de formatie klasse-assistent voor afdeling IOBK.

Gezien de argumenten in hoofdstuk II is dit eveneens aanvaardbaar.

De werkgroep heeft zich beraden over mogelijke kostenverhogende effecten in de richting van de medische kleuterdagverblijven. Gezien het toch nog hoge resterende voorzieningenniveau zijn deze effecten naar de mening van de werkgroep niet te verwachten. Naar de opvatting van de vertegenwoordigers van WVC en SZW is een hogere druk op de dagverblijven wel degelijk te verwachten. WVC en SZW zijn eveneens van mening dat door het cumulatieve effect met maatregel 1 de druk vermoedelijk extra zal toenemen.

In verband met ongewenste cumulatieve effecten heeft de werkgroep afgezien van het doortrekken van de zgn. 4-jarigen maatregel in het basisonderwijs naar afdelingen IOBK, zoals genoemd in Hoofdstuk II.

3. Beperking hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs per (V)SO leerling.

Deze maatregel wordt door de werkgroep onderschreven.

3.1. Harmonisering SO- en VSO-schalen.

Door het opnemen van maatregel 3 heeft de werkgroep afgezien van het opvoeren van de beleidsvariant "Harmonisering SO- en VSO-schalen", aangezien de in het pakket opgenomen beleidsvariant een dussdanige stijging van de gemiddelde groeps grootte van het VSO tot gevolg heeft, dat verdere verlaging van het voorzieningenniveau op dit punt onevenredige nadelen met zich brengt. Overigens zou deze maatregel slechts van toepassing moeten worden verklaard op de zgn. "groecategorieën" LOM, MLK en ZMOK. Aangezien bij deze categorieën weinig verschil is tussen de schaal voor het SO en de schaal voor het VSO, zou de opbrengst ook gering zijn.

3.2. Vergelijking formatie (V)SO en regulier onderwijs.

Gezien de in dit pakket in overweging gegeven beleidsvarianten, heeft de werkgroep er van afgezien om m.b.t. dit onderwerp nadere suggesties te doen. Het in dit pakket opnemen van maatregelen in deze sfeer zou betekenen dat geweld wordt gedaan aan het uitgangspunt: "Een kleiner speciaal onderwijs met goede voorzieningen". Het voorzieningenniveau zou op een onevenredig laag niveau worden gebracht.

4. Het niet meer van Rijkswegen vergoeden van conciërges op SO/LOM- en SO/MLK-scholen.

De werkgroep acht deze maatregel aanvaardbaar.

5. Vermindering oppervlakte theorielokalen in het (V)SO.

De werkgroep geeft in overweging deze maatregel op te nemen.

6. Verkleining handenarbeidruimte (V)SO/LOM, MLK en ZMOK.

De werkgroep acht het overnemen van deze maatregel aanvaardbaar.

7. Beperking nevenruimte onderwijs-ondersteunend personeel.

Indien maatregel 4 wordt opgevoerd is het logisch dat ook deze maatregel wordt opgenomen.

8. Afschaffen vergoeding voor schoolzwemmen.

De werkgroep geeft in overweging de vergoeding voor schoolzwemmen uit de Rijksvergoeding te elimineren, althans voor het (V)SO-LOM, (V)SO-MLK en de afdelingen IOBK.

9. Afschaffen vergoeding schoolkampen.

De werkgroep geeft in overweging deze maatregel op te nemen voor de schoolsoorten (V)SO-LOM, (V)SO-MLK en de afdelingen IOBK.

10. Afschaffen van de "kan"-bepaling in de planprocedure.

De werkgroep geeft in overweging de maatregel over te nemen doch beperkt tot de schoolsoorten die tot de zgn. groeicategorie behoren, t.w. (V)SO-LOM, (V)SO-MLK en (V)SO-ZMOK.

11. Beperking van de mogelijkheid tot het stichten van een gecombineerde SO/VSO-school.

De werkgroep geeft in overweging deze maatregel op te nemen en te doen gelden voor alle schoolsoorten van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

12. Het betalen van lesgeld voor (V)SO-leerlingen van 16 jaar en ouder.

Om de betaling van lesgeld voor alle leerlingen van 16 jaar en ouder in gelijke mate van toepassing te laten zijn, geeft de werkgroep in overweging deze maatregel op te nemen.

13. Invoeren van een eigen bijdrage t.b.v. leer- en hulpmiddelen voor leerlingen op het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De werkgroep geeft in overweging deze maatregel op te nemen.

Financieel overzicht Beleidsvarianten x f 1 mln.

Maatregel

A Deelname beperkende maatregelen.

1. Formuleren van algemeen geldende objectieve criteria.
2. Het doen instellen van regionale commissies van onderzoek.
3. Beperking verblijfsduur:
 - Instellen maximale verblijfsduur van 3 jaar in het (V)SO voor LOM en ZMOK (niet verbonden aan internaten).
 - Verlaging eindleeftijd VSO/LOM tot 17 jaar.
 - Verlaging eindleeftijd VSO/MLK/ZMOK tot 18 jaar.
 - Vaststelling eindleeftijd SO voor LOM, MLK en ZMOK op 13 jaar.
 - Afschaffing mogelijkheid voor afleggen schoolexamen bij het regulier onderwijs.
4. Quota-regeling voor de toelating tot het (V)SO.

B Kostenbeperkende maatregelen.

1. Verhoging van de leerlingenschaal in afdeling IOBK.
2. Vermindering van de formatie klasse-assistent IOBK.
3. Beperking hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs
4. Afschaffing formatie conciërge op SO/LOM en SO/MLK-scholen.
5. Vermindering oppervlakte theorielokalen in het (V)SO.
6. Verkleining handenarbeidruimte (V)SO/LOM, -MLK en -ZMOK

Structu- rele op- brengst	Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen	Kosten
p.m.		eenmalig f 1 mln
p.m.		eenmalig f 1 mln
	B 3 *	
90		structu- reel 1 ml
9,2		
24,1.		
p.m.		
p.m.		
p.m.		
3,6		
4,-		
98,7	A 3 *	
13,-		
4,-		
2,2		

x f 1 mln.

	Structu- rele op- brengst	Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen	kosten
7. Beperking nevenruimte onderwijs-ondersteunend personeel.	p.m.		
8. Afschaffen vergoeding schoolzwemmen.	8,8		
9. Afschaffen vergoeding van schoolkampen.	1,8		
10. Afschaffen van de "kan-bepaling" in de planprocedure	0,2		
11. Beperking van de mogelijkheid tot het stichten van een gecombineerde SO/VSO-school	p.m.		
12. Het betalen van lesgeld voor VSO-leerlingen van 16 jaar en ouder.	6,-		
13. Invoeren eigen bijdrage t.b.v. leer- en hulpmiddelen voor VSO-leerlingen.	6,-		

* Indien er zowel voor maatregel A3 als B3 wordt gekozen, dient de opbrengst van deze maatregelen opnieuw te worden bekeken.

N.B. Bij de berekening van de opbrengsten is geen rekening gehouden met eventuele kosten, die voortvloeien uit mogelijke afvloeiingsregelingen.

OVERIGE LEERTIJDVERDELING

BIJLAGE I

VSO-LOM		1981	1982	1983	1984	1985	1986
leeftijd 16		708	769	807	1.021	1.057	1.232
	17	403	484	520	562	659	633
	18	128	138	169	193	206	222
	19	37	44	37	52	53	36
	20	6	5	6	6	7	6
Totaal		1.282	1.440	1.539	1.834	1.982	2.129

VSO-MLK		1981	1982	1983	1984	1985	1986
leeftijd 16		2.055	2.167	2.294	2.341	2.358	2.507
	17	1.108	1.233	1.420	1.698	1.831	1.794
	18	371	454	573	743	882	1.072
	19	109	156	224	306	441	453
	20	16	30	52	64	99	51
Totaal		3.659	4.040	4.563	5.152	5.611	5.877

VSO-ZMOK		1981	1982	1983	1984	1985	1986
leeftijd 16		262	306	359	363	404	521
	17	157	171	236	270	260	324
	18	66	74	88	126	137	142
	19	21	23	38	34	62	56
	20	7	4	6	8	13	6
Totaal		513	578	727	801	876	1.049

Overige schoolsoorten		1981	1982	1983	1984	1985	1986
leeftijd 16		1.584	1.552	1.416	1.396	1.509	1.549
	17	1.369	1.435	1.368	1.306	1.302	1.390
	18	1.002	1.018	1.073	1.114	1.111	1.124
	19	673	741	858	862	842	899
	20	113	125	120	124	211	134
Totaal		4.741	4.871	4.835	4.802	4.975	5.096

3. Concretie

Hoofdbestanddelen van de functie:

- a. verricht huishoudelijke diensten
- b. verricht kleine onderhoud- en reparatiewerkzaamheden aan gebouwen.
- c. verricht overige werkzaamheden

ad a.

- draagt er zorg voor dat de schoolgebouwen en-terreinen opgeruimd zijn. Borgt voor de afvoer van huisvuil, houdt 's-winters de toegangen e.d. sneeuw- en ijenvrij;
- opent en sluit de toegangen tot de gebouwen en terreinen, controleert de verwarming en verlichting;
- draagt zorg voor de beveiliging van de schoolgebouwen en terreinen tegen brand en inbraak;
- controleert de werking van de sanitaire installaties, draagt zorg voor de aanvulling van toilet papier, handdoeken, zeepautomaten en voor rollen voor handdoekautomaten;
- beheert de voorraden t.b.v. de kanten, de schoonmaakmiddelen, onderhouds- en reparatiematerialen en houdt daarvan lijsten bij;
- bestelt of koopt bevoengende artikelen in, na overleg met de daartoe aangevoerde functionaris;
- draagt zorg voor een tijdige omwisseling van wasgoed, vitrage en gordijnen;
- bevordert een vlotte dienstverlening bij het interne en externe verkeer van goederen;
- draagt zorg voor het functioneren van de kantdienstoten
- ontvangt bezoekers en staat deze te woord;
- doet boodschappen;
- neemt in voorkomende gevallen de telefoon aan;
- verleent eerste hulp bij ongelukken;

6

af b.

- verricht onderhoud en reparatie aan huishoudelijke apparatuur, hulpmiddelen en verlichting, voorzover hiervoor geen specifieke vakken- als wordt vereist;
- verricht kleine onderhoud en reparatie aan de schoolinventaris, het schoolgebouw en de schoolterreinen;
- signaleert noodzakelijk door derden te verrichten onderhoud en/of reparaties en verleent opdracht daartoe na overleg met de daartoe aangewezen functionaris;
- controleert door derden verricht onderhoud en/of reparaties;
- vervaardigt eenvoudige gebruikvoorwerpen en schoolbenodigheden;
- adviseert bij de aanschaf van huishoudelijke apparaten en hulpmiddelen;
- draagt zorg voor de verwarming, het instellen van de thermostaat, het ontluchten, het controleren van de brandstofvoorraad;
- signaleert wanneer b.v. groter onderhoudoverk nodig is.

af c.

- verricht werkzaamheden die in het belang zijn van de goede gang van de schoolorganisatie.

KORTING DUBBELE FORMATIE ISOVSO BIJ ALLE SCHOOLSOORTEN

=====

	Aantal	Aantal li	Aantal minuten per leerling				Totaal	dubbele formatie per leering V-II
	leerlingen 1-4-1966	per groep Buo-besluit 1967	basis oude BUO schalen	formatie groeps onderwijs	ISOVSO vak onderwijs	V		
		I	II	III	IV	V		
SO			2400/I			III+IV		
-Doof	537	6	400	429	35	464	64	
-SH	1.382	12	200	238	16	254	54	
-SM	1.998	12	200	238	16	254	54	
-Blind	79	12	200	239	36	275	75	
-SZ	197	12	200	239	36	275	75	
-LG	1.609	12	200	238	16	254	54	
-Zkh	520	12	200	233	0	233	33	
-LZ	2.418	13	185	209	15	224	39	
-MLK	19.565	15	160	175	10	185	25	
-ZMLK	5.336	12	200	225	13	238	36	
-ZMOK	2.556	12	200	238	16	254	54	
-LOM	29.160	15	160	175	10	185	25	
-FI	1.002	10	248	263	17	280	40	
-MG	2.431	7	343	370	32	402	59	
-IOBK	2.190	12	200	222	0	222	22	
	70.980							
VSO								
-Doof	333	6	400	453	35	488	88	
-SH	877	7	343	422	16	438	95	
-SM	0	7	343	422	16	438	95	
-Blind	112	7	343	429	36	465	122	
-SZ	122	7	343	402	36	438	95	
-LG	918	7	343	422	16	438	95	
-Zkh	380	7	343	357	0	357	14	
-LZ	437	7	343	387	15	402	59	
-MLK	12.712	14	171	252	10	262	31	
-ZMLK	2.409	12	200	226	13	239	39	
-ZMOK	2.676	7	343	422	16	438	95	
-LOM	16.104	14	171	228	10	238	67	
-FI	93	7	343	391	17	406	65	
-MG	261	7	343	379	65	444	101	
	51.589							
	102.369							

Bruto vloeroppervlakte scholen voor SO

schoolsoorten	4 gr	5 gr	6 gr	7 gr	8 gr	9 gr	10 gr	11 gr	12 gr	13 gr	14 gr	15 gr
Doven			740	825	895	970	1040	1110	1280	1360	1440	1515
SH + SM	655	750	835	845	1055	1150	1240	1335	1535	1630	1720	1815
Blinden	770	855	970	1070	1165	1260	1350	1445	1635	1730	1825	1945
SZ	715	800	905	995	1105	1200	1290	1385	1570	1665	1760	1880
LG.	880	995	1140	1275	1440	1580	1700	1855	2130	2255	2405	2540
LZ	640	720	805	905	1015	1120	1215	1315	1500	1600	1695	1810
MLK	645	700	790	800	1000	1095	1190	1285	1500	1610	1710	1805
ZMLK	625	705	790	880	990	1080	1170	1260	1445	1535	1625	1745
ZMOK	625	705	790	895	990	1080	1195	1285	1470	1560	1650	1745
PI	635	725	800	880	985	1120	1210	1300	1480	1585	1680	1770
L.O.M	625	700	790	885	1000	1095	1190	1285	1500	1610	1710	1805
Meev + LG.			885	1100	1215	1330	1435	1530	1765	1860	1960	2095

Bruto vloeroppervlakte scholen voor VSO

schoolsoorten	4 gr	5 gr	6 gr	7 gr	8 gr	9 gr	10 gr	11 gr	12 gr	13 gr	14 gr	15 gr
Doven				835	825	1000	1075	1150	1235	1385	1465	1550
SH + SG			790	865	970	1045	1120	1200	1295	1445	1530	1615
Blinden			890	980	1055	1135	1215	1300	1390	1540	1620	1705
SZ			845	915	1005	1085	1165	1245	1335	1485	1565	1645
LG.			880	1060	1180	1275	1375	1475	1610	1780	1880	1975
LZ			730	800	885	955	1025	1100	1190	1335	1415	1495
MLK	715	800	880	975	1050	1160	1240	1325	1440	1600		
ZMLK	655	715	800	885	980	1070	1150	1240	1320	1520	1615	1705
ZMOK		715	800	865	945	1020	1090	1170	1245	1415	1485	1570
L.O.M	655	715	800	900	980	1070	1155	1245	1330	1530	1625	1720

g. vestieklozaal
watergewinningsbad

252 x 5.5 m
30m² wateropp vl

bruto vloeroppervlakte 440 m²
bruto vloeroppervlakte 95 m²

Samenstelling van de werkgroep.

Voorzitter.

Drs. M.Molenaar

Directeur Speciaal Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

Secretaris.

Mr. F.M.Jaeger

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën.

Adjunct-secretaris.

P.J.M. van der Sande

Directoraat-Generaal Basis-
onderwijs.
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

Leden.

Drs. J.Wijnhoud
(plv: J.Timmermans)

Kabinet van de Minister-Pre-
sident
Ministerie van Algemene Za-
ken.

Mr. H. Strietman

Directoraat-Generaal Voort-
gezet Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

C.Hameter

Directoraat-Generaal Voort-
gezet Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

Drs. R.W.Mannak

Directie Financieel Eco-
nomische Zaken
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

J. Bourquin

Directoraat-Generaal Basis
Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en
Wetenschappen.

Drs. P.Verwoerd

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën.

H.Vroon

Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Mr. M.W.J.Menken

Directoraat-Generaal Sociale
Zekerheid
Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid.

Mr.M.B.E.G.Brenninkmeijer-
Rutten.

Directoraat-Generaal
Volksgezondheid
Ministerie van Welzijn,
Volksgezondheid en Cultuur.

Samenvatting

rapport heroverwegingswerkgroep

"Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten"

1. Inleiding

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

Onderzoek te verrichten met als doel inzicht te verschaffen in de financieringsstromen naar scholen en opleidingen voor gehandicapten. Met name zal aandacht dienen te worden geschonken aan het signaleren van mogelijke overlappingsen op het terrein van financiering vanuit de bij gehandicaptenvoorzieningen betrokken departementen, alsmede aan de eigen-bijdragenregelingen terzake.

Voorts zal de spreiding van onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor bijzondere groepen worden onderzocht. Gedacht kan worden aan het onderling afstemmen van voortgezet speciaal onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, individueel technisch onderwijs en individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs. De werkgroep dient besparingsvarianten uit te werken die maatregelen bevatten om de uitgaven op genoemde terreinen structureel beheersbaar te maken.

Op grond van een aantal overwegingen richt het onderzoek van de werkgroep zich, uitgaande van de taakopdracht, de facto op het terrein van het (voortgezet) speciaal onderwijs (ijkpunt f 1324 miljoen in 1991), waarbij de werkgroep bij haar werkzaamheden de vraag centraal heeft gesteld, op welke wijze de uitgaven voor het (voortgezet) speciaal onderwijs structureel beheersbaar kunnen worden gemaakt. De werkgroep heeft bij het beantwoorden van deze vraag als uitgangspunt gehanteerd dat de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs kleiner zou moeten worden, maar dat het voorzieningenniveau voor de leerlingen in dat kleinere (voortgezet) speciaal onderwijs op verantwoord niveau moet blijven.

2. Overwegingen.

Deze uitgangspunten van het onderzoek zijn het resultaat van de volgende overwegingen.

In de huidige situatie is het (voortgezet) speciaal onderwijs bestemd voor kinderen die een overwegend orthopedagogische en orthodidactische benadering vergen. Een leerling moet, voordat hij tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt toegelaten, een zogenaamd toelatingsonderzoek ondergaan. Hiervoor zijn geen objectieve criteria voorhanden, wat met name rondom de schoolsoorten voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen leidt tot discussies over al dan niet terechte toelatingen. De werkgroep is van mening dat het invoeren van algemeen geldende toelatingscriteria een belangrijke bijdrage kan leveren tot een verbeterde toelatingsprocedure die een goede afweging mogelijk maakt. Eveneens geeft de werkgroep in overweging om in plaats van de huidige commissie per school regionale commissies in te stellen.

Naast maatregelen die de toelatingsprocedure moeten verbeteren, heeft de werkgroep ook gekeken naar het voorzieningenniveau in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het feit dat de werkgroep tot uitgangspunt heeft genomen een klein(er) (voortgezet) speciaal onderwijs met goede voorzieningen betekent immers niet, dat het voorzieningenniveau niet ter discussie zou mogen worden gesteld. Zo kan het voorkomen dat voorzieningen die er nu zijn niet zouden zijn getroffen als er in de tijd dat ze zijn ingevoerd ook al financiële krapte zou hebben bestaan.

Tenslotte onderkent de werkgroep het feit dat het heffen van eigen bijdragen in het (voortgezet) speciaal onderwijs tot nu toe niet voorkomt.

Deze overwegingen zijn in hoofdstuk I van het rapport nader uitgewerkt.

3. Beleidsvarianten.

In het kader van de onder 2 vermelde overwegingen heeft de werkgroep onderzocht welke technische mogelijkheden bestaan om het uitgavenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs beter beheersbaar te maken. De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk II van het rapport vermeld.

Vervolgens wordt in hoofdstuk III nagegaan in hoeverre het mogelijk is een consistent pakket van maatregelen te formuleren dat niet alleen binnen de financiële taakstellingen past, maar ook in overeenstemming is met de uitgangspunten dat zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs moeten worden opgevangen en dat bij een kleiner (er) (voortgezet) speciaal onderwijs een goed voorzieningenniveau moet restereren. In het navolgende overzicht worden de uit deze exercitie resulterende beleidsvarianten opgesomd, met mogelijke besparingen ten aanzien van de groei van het aantal leerlingen en het voorzieningenniveau.

Financieel overzicht Beleidsvarianten x f 1 mln.

Maatregel

A Deelname beperkende maatregelen.

1. Formuleren van algemeen geldende objectieve criteria.
2. Het doen instellen van regionale commissies van onderzoek.
3. Beperking verblijfsduur:
 - Instellen maximale verblijfsduur van 3 jaar in het (V)SO voor LOM en ZMOK (niet verbonden aan internaten).
 - Verlaging eindleeftijd VSO/LOM tot 17 jaar.
 - Verlaging eindleeftijd VSO/MLK/ZMOK tot 18 jaar.
 - Vaststelling eindleeftijd SO voor LOM, MLK en ZMOK op 13 jaar.
 - Afschaffing mogelijkheid voor afleggen schoolexamen bij het regulier onderwijs.
4. Quota-regeling voor de toelating tot het (V)SO.

B Kostenbeperkende maatregelen.

1. Verhoging van de leerlingenschaal in afdeling IOBK.
2. Vermindering van de formatie klasse-assistent IOBK.
3. Beperking hoeveelheid formatie groeps- en vakonderwijs
4. Afschaffing formatie conciërge op SO/LOM en SO/MLK-scholen.
5. Vermindering oppervlakte theorielokalen in het (V)SO.
6. Verkleining handenarbeidruimte (V)SO/LOM, -MLK en -ZMOK

Structu- rele op- brengst	Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen	Kosten
p.m.		eenmalig f 1 mln
p.m.		eenmalig f 1 mln
	B 3 *	
90		structu- reel 1 mlr
9,2		
24,1.		
p.m.		
p.m.		
p.m.		
3,6		
4,-		
98,7	A 3 *	
13,-		
4,-		
2,2		

x f 1 mln.

	Structu- rele op- brengst	Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen	kosten
7. Beperking nevenruimte onderwijs-ondersteunend personeel.	p.m.		
8. Afschaffen vergoeding schoolzwemmen.	8,8		
9. Afschaffen vergoeding van schoolkampen.	1,8		
10. Afschaffen van de "kan-bepaling" in de planprocedure	0,2		
11. Beperking van de mogelijkheid tot het stichten van een gecombineerde SO/VSO-school	p.m.		
12. Het betalen van lesgeld voor VSO-leerlingen van 16 jaar en ouder.	6,-		
13. Invoeren eigen bijdrage t.b.v. leer- en hulpmiddelen voor VSO-leerlingen.	6,-		

* Indien er zowel voor maatregel A3 als B3 wordt gekozen, dient de opbrengst van deze maatregelen opnieuw te worden bekeken.

N.B. Bij de berekening van de opbrengsten is geen rekening gehouden met eventuele kosten, die voortvloeien uit mogelijke afvloeiingsregelingen.

Tenslotte stelt de werkgroep vast dat de 20%-taakstelling (ad circa f 260 miljoen) weliswaar in eerste instantie niet wordt gehaald, maar dat aan de andere kant het leeuwedeel van de in overweging gegeven maatregelen een remmende invloed heeft op de aantrekkingskracht van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De mate waarin de toestroom van leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt getemperd, valt op dit moment niet te ramen, maar is naar verwachting van de werkgroep aanzienlijk. Ter illustratie: elke duizend leerlingen minder betekent ongeveer f 13 miljoen aan besparingen.

In breed perspectief en op langere termijn kan aldus aan de 20%-taakstelling worden voldaan.