

Reactie op de bijdragen van A. J. J. M. Ruijsenaars en G. H. van Gemert

C. J. W. Meijer

De financiering van speciale zorg

Het openingsartikel in deze discussie is gericht op de analyse van één van de voorwaarden voor de realisatie van WSNS: de financiering van speciale zorg. Een adequate bekostiging is een noodzakelijke maar nog niet een voldoende voorwaarde voor het scheppen van de gewenste speciale zorg. Daar is vanzelfsprekend veel meer voor nodig: juiste attitude, opleiding, materialen, flexibel onderwijsleerproces, et cetera. Aan deze en andere voorwaarden heb ik in mijn bijdrage geen aandacht besteed; ik heb me beperkt tot de bekostigingsvraag.

De vigerende bekostiging is een vorm van aanbodfinanciering (van de speciale school) waarbij het aantal leerlingen dat de speciale school bezoekt de financieringsbasis is. Ik heb betoogd dat een dergelijke vorm van aanbodfinanciering (op basis van de inputparameter: aantal geplaatste leerlingen) niet zal kunnen leiden tot het bereiken van één van de kerndoelen van WSNS: het creëren van een continuüm van zorg waarbij het accent ligt op opvang binnen het reguliere stelsel. Elk alternatief financieringsmodel kan vervolgens worden beoordeeld op de mate waarin deze de kansen op het bereiken van die doelstelling maximaliseert. Het alternatief dat ik schets is het budgetfinancieringsmodel. Dit betekent dat elk samenwerkingsverband een 'verevend' budget (onafhankelijk van het aantal speciale leerlingen, maar gebaseerd op het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband) krijgt toegekend.

De reacties van Ruijsenaars en Van Gemert betreffen niet zozeer mijn betoog maar zijn hoofdzakelijk gericht op de WSNS-probleem-

stelling in het algemeen en het WSNS-beleid in het bijzonder inclusief de doelen en middelen die daarbij aan de orde zijn. Van Gemert gaat ook uitgebreid in op de voors en tegens van het leerlinggebonden budget, een financieringsmodel dat ik niet voorsta en overigens ook niet aan de orde is bij het WSNS-debat (dat slechts betrekking heeft op de groep-1 scholen: het LOM-, MLK en IOBK-onderwijs). Dit leerlinggebonden budget duikt wel op in verband met het beleid ten aanzien van de overige scholen voor speciaal onderwijs: de groep-2 en -3 scholen. De opmerkingen dienaangaande kunnen dus beter worden gericht aan de commissie-Rispens, die over die problematiek recent een advies heeft laten verschijnen. Overigens was reeds duidelijk dat staatssecretaris Netelenbos een leerlinggebonden budget voor de groep-1 scholen niet erg geschikt achtte, precies op grond van de argumenten die ook Van Gemert heeft aangedragen.

Beide reacties bevatten dus maar in beperkte mate een analyse van mijn bijdrage en gaan niet in op de vragen die mij zouden interesseren:

1. Is een vergelijking tussen WSNS en de gezondheidszorg valide?
2. Welke lessen zijn uit de gezondheidszorg te trekken met betrekking tot de financiering van zorg? Zijn dat andere dan die ik heb getrokken?
3. Welke consequenties heeft dat voor de bekostigingsvraag in het WSNS-debat? Verschillen we daarover van mening?

Het feit dat de beide reacties die vragen niet beantwoorden, zou kunnen doen vermoeden dat men weinig heeft in te brengen tegen mijn betoog. Daar kan ik natuurlijk vrede mee hebben. Afgaande op hun reacties is het echter waarschijnlijker dat beide auteurs zo vol zitten met andere vragen en problemen aangaande het beleid ten aanzien van het speciaal onderwijs in het algemeen en het WSNS-beleid in het bijzonder, dat zij amper toekomen aan de hiervoor genoemde vragen. Zij houden zich onder meer bezig met vragen als: Is integratie een goed streven? Is WSNS wel goed in de steigers gezet? Is de filosofie erachter wel goed uitgewerkt? Gaat WSNS wel lukken? Is WSNS geen ordinaire bezuiniging? Is het wel zo verstandig om het stelsel van speciale scholen uit te roeien? Is het leerlinggebonden budget wel een

goed idee? En de invoering van klasse-assistenten?

Het zijn vragen die ik hier niet heb aange-roerd en het zijn ook geen vragen die in het kader van deze polemiek aan mij kunnen zijn gericht. Mijn opvattingen over een aantal van die kwesties zijn echter duidelijk. Ik verwijs daarvoor naar de rapporten die in het kader van de evaluatie WSNS (mede) van mijn hand zijn verschenen.

Drie verpleegsters of één hart-specialist?

Het dilemma zoals in deze aanhef verwoord kan goed als leidraad dienen voor de discussie over de doelen en middelen in het kader van het WSNS-beleid. Het keuzeprobleem is verwoord in de reactie van Ruijsenaars. Met een beetje fantasie kan men voor de drie verpleegsters ook lezen: leerkrachten en ondersteunende hulp in het basisonderwijs, en kan men één hartspecialist substitueren door de deskundige in de speciale school. Dit dilemma raakt inderdaad een aantal kernvragen die voor WSNS onverkort gelden:

1. Wie maakt hier de uiteindelijke keus over de gewenste opvang?
2. Op basis waarvan wordt die keus gemaakt?
3. Zijn er nog meer opties? Zo, ja welke?
4. Wat weten we van de voors en tegens van de verschillende opties?
5. Welke procedures volgen we in het keuze-proces en bij de verantwoording?
6. Is het aan de overheid om een en ander uit-puttend te regelen?

Ik beantwoord deze vragen hier niet in extenso maar geef kort een aantal overwegingen. Om met de laatste vraag te beginnen: het is niet de taak van de overheid om alle 'ins' en 'outs' aan-gaande de vorm en inhoud van zorgvormen (en dus ook niet van speciaal onderwijs) te regelen. Veel ervan is voorbehouden aan andere par-tijen. Het is zelfs van belang om niet alles uit-puttend van bovenaf te regelen zodat lokaal-regionale toesnijding mogelijk wordt, rekening houdende met de verschillen in historie, con-text en dergelijke.

Wat betreft de keus tussen de drie verpleegsters en de ene hartspecialist: sommigen (met name

diegenen met geen, andere of lichte klachten) zullen direct hun toevlucht nemen tot het eerste alternatief, anderen (met name diegenen met ernstige hartklachten) zullen vermoedelijk voor de tweede optie kiezen. Essentieel is de vraag of deze dichotomie voldoende recht doet aan de ontwikkelingen die in de praktijk kun-nen worden waargenomen. Als het gaat om het bieden van speciale zorg in het onderwijs zijn er al jaren ontwikkelingen gaande die te inter-preteren zijn als een streven naar het oprichten van een continuüm van zorg. Echter de vige-rende regelgeving verhinderde dergelijke inno-vaties. Ouders met een gehandicapt kind die er naar streven om hun kind te laten opgroeien binnen de muren van het reguliere stelsel moe-ten zich in bochten wringen om de daarvoor noodzakelijke faciliteiten te verkrijgen. Het be-leid is er altijd op gericht geweest om de leerlin-gen naar de zorg te brengen (i.c. de speciale school) in plaats van de zorg naar de leerling. WSNS wil de regelgeving zodanig aanpassen dat dergelijke wensen kunnen worden gereali-seerd. Verder, en dat is een centraal punt in de WSNS-gedachte, moet niet op één landelijk duaal systeem worden gemikt met een beperkte keuzevrijheid (handhaving in de basisschool zonder faciliteiten voor speciale zorg of plaat-sing in de speciale school) maar moeten er meerdere opties worden nagestreefd (tijdelijke hulp buiten de klas, opvang in een speciale klas, extra hulp door een tweede leerkracht in de reguliere klas, intensieve cursussen voor kleine groepen, etc.). De bedoeling is dus om een verscheidenheid aan opties te ontwikkelen.

Verder, en dat is ook een centrale WSNS-gedachte, moet de keus voor een bepaalde optie zo onafhankelijk mogelijk worden gemaakt van de aanbieders van die opties. De werkers in de speciale school en andere daaraan verbonden deskundigen moeten niet worden gestimu-leerd om tot verregaande vormen van klanten-binding over te gaan. Hun overwegingen moeten zoveel mogelijk staan in het belang van de creatie van een effectieve en efficiënte zorg, zo mogelijk in het basisonderwijs. Een finan-ciering van het aanbod, i.c. de speciale school op grond van het aantal toegelaten leerlingen, is dus uit den boze. Ik heb betoogd dat ook een cliënt-gebonden budget nadelen bevat (en dit is bekrachtigd door Van Gemert) en dat het toe-

kennen van een budget op bovenschools niveau (het samenwerkingsverband) een alternatief kan zijn, mits de bestemming van die middelen is geoormerkt en er verantwoording plaatsvindt.

De beslissing over de inzet van de verschillende opties moet dus niet liggen bij de aanbieder van die zorg (noch bij een commissie die sterk met die aanbieder is geassocieerd), maar moet in samenspraak met hulpvrager (ouders, school voor basisonderwijs) geschieden, waarbij de opties breder worden opgevat dan het genoemde duale stelsel. Gestreefd wordt naar een collegiaal model, waarbij werkers in scholen voor basisonderwijs en in scholen voor speciaal onderwijs zoveel mogelijk adequate hulpvormen ontwikkelen (zo mogelijk binnen het basisonderwijs), zonder daarbij gehinderd te worden door een te strakke regelgeving waarbinnen tot nu toe in feite alleen maar de opvang in de speciale school wordt gefinancierd. En het is zeer de vraag of het merendeel van de klachten een dergelijke benadering vraagt.