

C. J. W. Meijer

Samenvatting

In deze bijdrage geven we een beeld van de gedachten die de kern vormen van het WSNS-beleid. We schetsen daarbij de doel-middel ketenstructuur die ten grondslag ligt aan het WSNS-beleid. Vervolgens beschrijven we de stand van zaken van het WSNS-beleid. Interessant is verder het internationale perspectief. De lessen die daaruit zijn te trekken in het kader van WSNS worden dan ook kort besproken. Van groot belang is verder de vraag of er in het veld al vooruitgang wordt geboekt. We sluiten af met een vooruitblik. Wat leren de gegevens ons over de mate waarin WSNS in de toekomst succes zal kunnen boeken?

1 WSNS: doelen en middelen

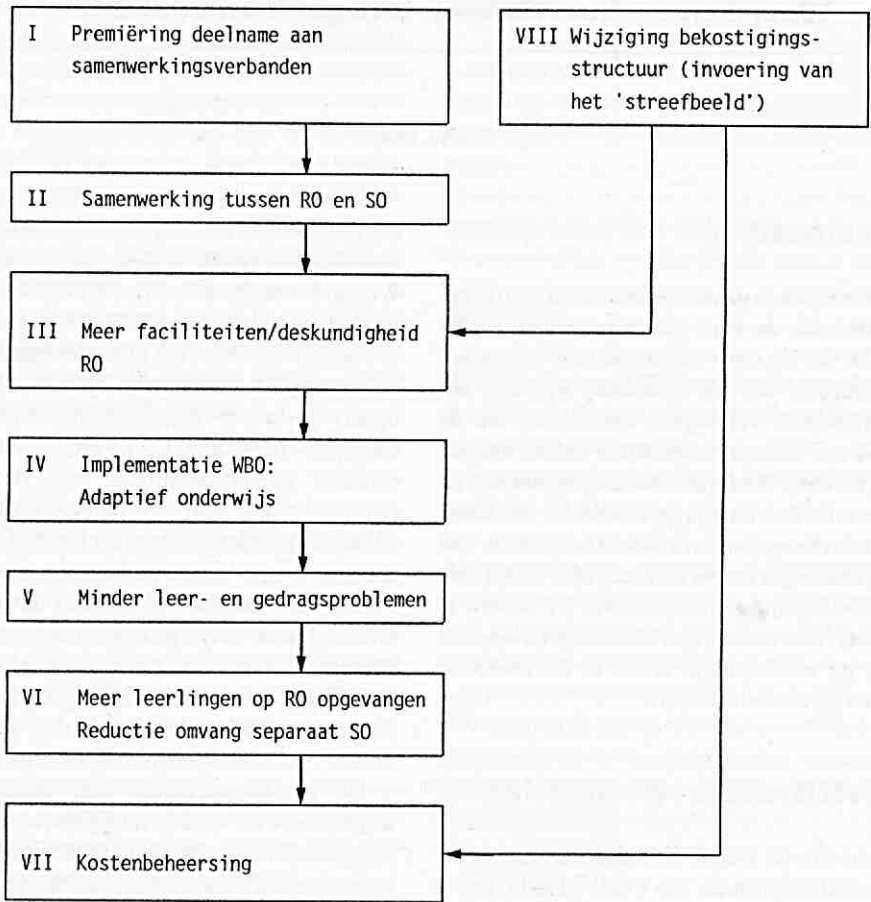
In één van de WSNS beleidsdocumenten, *3 x Akkoord* (Ministerie van O&W, 1991), wordt als doelstelling van het WSNS-beleid geformuleerd dat het erom gaat om binnen het reguliere onderwijs de opvang van meer leerlingen mogelijk te maken (*3 x Akkoord*, p. 3). Door het verhogen van de deskundigheid van leraren en de samenwerking met enkele soorten speciaal onderwijs zou de zorg in de basisschool moeten worden verbreed. De toenmalige staatssecretaris Wallage en de (besturen)organisaties benadrukken in *3 x Akkoord* dat de huidige systemscheiding vervangen dient te worden door een continuüm van zorg binnen samenwerkingsverbanden van scholen voor regulier en speciaal onderwijs. Hierbij wordt het begrip 'continuüm van zorg' gedefinieerd in termen van een samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs in bestuurlijk, organisatorisch en onderwijskundig opzicht, zodanig dat leerlingen met specifieke pedagogisch-didactische behoeften op passende en flexibele wijze begeleid kunnen worden, terwijl fixering van plaats en aanbod wordt teruggedrongen (p. 11). Men ziet een dergelijke doelstelling overigens niet

als iets nieuws; het zou gaan om een verdere specificering van de doelen zoals vervat in de Wet op het Basisonderwijs (WBO).

De kerngedachte van WSNS is dan als volgt te beschrijven. Door het bijeenbrengen van regulier en speciaal onderwijs (systemscheiding opheffen) wordt het basisonderwijs beter toegerust (deskundigheid, faciliteiten), om conform de doelstellingen van de WBO (zorgverbreding, realisatie ononderbroken ontwikkeling) eerder en een meer flexibel georganiseerde zorg te bieden leidend tot een vermindering van schooluitval, hetgeen moet leiden tot een afname van de groei van het speciaal onderwijs zodat er in de toekomst sprake is van financiële beheersbaarheid (Meijer, Meijnen & Scheerens, 1993, p.41). De doelen van Weer Samen Naar School zijn daarmee geschetst.

De middelenstructuur kan uiteengelegd worden in twee 'hoofd'-middelen, te weten de samenwerkingsverbanden (SWV's) en de voorgenomen overheveling van de meerkosten van het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), voor moeilijk lerende kinderen (MLK) en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK), naar de aan de SWV's deelnemende basisscholen (in de Kamer aangeduid als het 'streefbeeld'). In Figuur 1 worden de doelen en middelen schematisch weergegeven.

De twee middelen, SWV's en 'streefbeeld' worden beide als voorwaarden gezien voor het tot stand brengen van een continuüm van zorg. Volgens Meijer, Meijnen en Scheerens is het eerste middel (SWV) weer een voorwaarde voor het tweede middel (andere bekostigingsstructuur). De SWV-oprichting kan als zodanig worden geïnterpreteerd als de organisatorische voorbereiding voor de invoering van een nieuwe bekostiging waarbij middelen van het speciaal onderwijs (SO) worden overgeheveld naar het reguliere onderwijs (RO).



Figuur 1. Centrale causale keten WSNS-beleid (bron Meijer, Meijnen & Scheerens, 1993)

2 Recent WSNS-beleid

Recent hebben de Akkoordpartners in beginsel overeenstemming bereikt over een nieuw stelsel voor de financiering van speciale zorg in het onderwijs. In de Tweede Kamerbehandeling van oktober 1995 is dat akkoord bekrachtigd. Een belangrijk deel van de middelen die nu direct toevloeien naar de scholen voor speciaal onderwijs (althans voor wat betreft de zogenaamde groep-1 scholen) zullen, na een geleidelijk overgangstraject, worden overgeheveld naar de scholen voor basisonderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs kunnen dan nog een genormeerd bedrag tegemoet zien op basis van een deelnamecijfer van 2% (het landelijk gemiddelde deelnamecijfer aan de groep-1 scholen is nu 3,8%). De overige middelen (op basis van de resterende 1,8%) gaan dan naar de basisscholen. Deze scholen overleggen vervol-

gens in het samenwerkingsverband (SWV) hoe de middelen zullen worden besteed.

Daarmee is sprake van een gedeeltelijke invoering van het oorspronkelijke streefbeeld waarin werd geanticipeerd op een volledige overheveling van zorgmiddelen. Verder is er sprake van een vereveningsprincipe. In de toekomst krijgen alle SWV's een zorgbudget op basis van het totaal aantal leerlingen. De verevening heeft een 'dubbel' karakter: zowel de financiering van speciale zorg van de in de SWV's samenwerkende basisscholen, als de directe bekostiging van de speciale voorziening wordt verevend en niet meer gebaseerd op het aantal gediagnosticeerde en/of toegelaten leerlingen, maar op het totaal aantal leerlingen in een gebied. Deze regeling zal vanaf 1998 geleidelijk worden ingevoerd met een overgangsperiode van vier jaar om te komen tot het gewenste einddoel.

Vanaf 1998 zijn de middelen 'samenwerkingsverbanden' en 'verandering bekostiging' min of meer operationeel en dan kan dan ook worden nagegaan of de doelen inderdaad worden bereikt. Niettemin worden aan de oprichting van SWV's ook immanente zorgverbredende effecten toebedacht. Zo wordt van de oprichting van SWV's verwacht dat scholen kennis zullen nemen van elkaars werkwijzen en deskundigheden, hetgeen een adequate zorg voor 'probleemleerlingen' in het reguliere stelsel zal faciliteren. De oprichting van de SWV's en de daaraan verbonden middelen vormen in deze gedachtengang de korte termijn middelenstructuur en de invoering van de nieuwe bekostiging de lange termijn middelenstructuur.

Cruciaal is natuurlijk de vraag of op grond van de beschikbare kennis verwacht kan worden dat met de inzet van deze middelen de WSNS-doelen inderdaad worden bereikt. Meijer, Meijnen en Scheerens (1993) waren daar pessimistisch over. Zij stelden dat het op grond van de onderzoeksresultaten niet aannemelijk is dat de oprichting van samenwerkingsverbanden sec leidt tot de realisatie van een van de doelstellingen van de WBO: adaptief onderwijs. Een belangrijk argument is volgens hen dat de samenwerking niet wordt gevoed vanuit een structureel ingebouwde of intrinsieke noodzaak. Waar het om gaat is het inbouwen van de noodzaak tot structurele samenwerking. Een van die manieren kan de invoering van de nieuwe bekostigingswijze zijn. Immers, de verdeling van geoormerkte middelen kan een noodzaak tot structurele samenwerking impliceren, waar alle betrokkenen de relevantie van inzien. Een verandering van de bekostiging is ook om andere redenen zeer geboden. De huidige financiering kent een aantal duidelijke nadelen. Immers, waar aan de ene kant zorgverbreding en differentiatie worden nagestreefd, is er aan de andere kant ook sprake van mechanismen in de regelgeving die de groei van het SO bevorderen. In de praktijk betekent dit dat het toelaten van leerlingen in het SO wordt beloond, het terugplaatsen niet (voldoende) wordt bevorderd en ook het handhaven van leerlingen met problemen in het reguliere stelsel niet wordt gestimuleerd. Het vigerende 'tweesparen'-systeem beloont dus segregatie en ontmoedigt integratie. De ervaringen met het WSNS-proces wijzen erop dat veel scholen

strategisch gedrag vertonen (Meijer, Peschar & Scheerens, 1995). De wijze van bekostiging draagt mede bij aan het feit dat speciale scholen steeds weer nieuwe wegen zoeken om de financiën op peil te houden. Het lijkt er sterk op dat een overheidsbeleid dat de financieringsstructuur niet aanpast weinig succesvol kan zijn en zelfs bijdraagt aan de groei.

Het blijft vanzelfsprekend nog de vraag of de doelstellingen van de WBO bij een gewijzigde bekostiging wel gerealiseerd worden. Daarover kan men kort zijn. Het realiseren van adaptief onderwijs voor een (grotere) verscheidenheid aan leerlingen kan nooit een direct gevolg zijn van de oprichting van samenwerkingsverbanden. Ook niet als deze inhoudelijk echt samenwerken. Daar is veel meer voor nodig: men denke aan geschikte methoden (zie de bijdrage van Hofman & Vonkeman in dit nummer), aan leerkrachten die bereid zijn verschillen tussen leerlingen te accepteren en dat als uitgangspunt voor hun onderwijs te beschouwen en aan andere voorwaarden op school en bovenschools niveau (zie de bijdrage van Houtveen, Booij, De Jong en Van de Grift in dit nummer).

Er is dus veel meer nodig dan SWV-vorming en een verandering van de bekostiging. Maar vastgesteld moet worden dat zonder een vorm van bovenschoolse samenwerking en de noodzakelijke faciliteiten (die omgezet kunnen worden in 'resources' als extra deskundigheid/tijd/aandacht) een meer adaptief en retentief onderwijsconcept (zie Doornbos, 1991) weinig kans van slagen heeft. In dit opzicht vormt de invoering van een nieuwe bekostiging één van de noodzakelijke voorwaarden voor het creëren van een gewijzigd onderwijssysteem dat (ook) ten goede komt aan leerlingen met speciale pedagogisch-didactische behoeften. En voor de invoering van een andere bekostiging is de oprichting van SWV's weer een noodzakelijke voorwaarde. Immers, het niet organisatorisch op elkaar betrekken van speciaal en regulier onderwijs zou niet alleen tot een te grote en oncontroleerbare verdamping van de beschikbare middelen en deskundigheden leiden, het zou ook de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijskundige behoeften bedreigen.

Vanuit deze gezichtspunten is SWV-vorming als een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde te definiëren voor het op

termijn verkrijgen van adaptief en retentief onderwijs. De invoering van een nieuwe bekostiging is een logische en noodzakelijke volgende stap. Zonder een dergelijk bindend element kan men van samenwerking niet veel effecten verwachten.

Concluderend kunnen we stellen dat op voorhand de effectiviteit van het WSNS-beleid niet te hoog mag worden ingeschat. In feite is de meest reële verwachting dat er in het veld niet veel inhoudelijke veranderingen te constateren zullen zijn.

3 Enkele buitenlandse lessen

Uit buitenlandse gegevens (zie UNESCO, 1994; OECD, 1995) blijkt dat het bij het streven naar integratie niet gaat om een aantal simpele aanpassingen van het vigerende onderwijssysteem, maar om verdergaande ingrepen. Het standaard curriculum, de uniforme klas, de sterk summatieve beoordelingsprocedures en zittenblijven worden als conflicterend beschouwd met de wens om verschillen tussen leerlingen als uitgangspunt voor het onderwijs te hanteren. Wet- en regelgeving voor regulier en speciaal onderwijs zullen moeten worden geïntegreerd. Ook is een sterk gescheiden opleidingstraject niet in het belang van het streven naar integratie. Alle leerkrachten zouden vooral moeten worden opgeleid in het hanteren van verschillen tussen leerlingen. Het speciaal onderwijs krijgt in veel landen een nieuwe rol: het gaat functioneren als een (collegiale) hulpbron voor de reguliere scholen. Speciale scholen richten zich daarbij minder op het geven van onderwijs aan leerlingen met problemen, maar zijn vooral georiënteerd op de ondersteuning van leerkrachten in het basisscholen. Het vergaren en verspreiden van kennis, de ontwikkeling van materialen, de voorlichting van ouders, de opleiding van leerkrachten en dergelijke zijn de nieuwe taken van de speciale centra.

Decentralisatie wordt als een belangrijke voorwaarde^o voor integratie gezien (Pijl & Meijer, 1994). Verantwoordelijkheid op het gedecentraliseerde niveau kan bijdragen aan het succes van het integratiestreven. Er is verder brede ondersteuning voor de gedachte dat wettelijke en met name financiële regelingen in

de pas moeten lopen met het integratie-streven. De 'incentive-structuur' zal zodanig gericht moeten zijn dat integratie er door bevorderd wordt.

In buitenlandse studies wordt de bekostiging mede verantwoordelijk gehouden voor het instandhouden van een gescheiden stelsel van regulier en speciaal onderwijs (OECD, 1995). Er is in een aantal landen en internationale organisaties dan ook veel aandacht voor de bekostigingssystematiek en de effecten daarvan op de zorg voor leerlingen met specifieke behoeften (UNESCO, 1994; OECD, 1995). In het algemeen ziet men veel nadelen in een aanbodgerichte financiering. Als alternatief wordt genoemd: een budgetfinanciering van de regio of van samenwerkende scholen. Met dit systeem is in een aantal landen enige ervaring opgedaan (Canada bijvoorbeeld) en in het algemeen lijkt er ondersteuning te zijn voor het (geoordeelde) budgetfinancieringsmodel (Porter, 1994). Dit model zou meer recht doen aan de behoefte om lokale/regionale oplossingen te creëren die toegesneden zijn op de betreffende situatie.

Nederland is op weg om een aantal veranderingen in het onderwijs door te voeren die kunnen bijdragen aan het realiseren van meer geïntegreerd onderwijs. Maar er moet nog veel gebeuren. Het speciale stelsel is de keerzijde van het sterke uniforme basisonderwijs waar het omgaan met verschillen tussen leerlingen nog niet van de grond is gekomen. Het systeem selecteert sterk en laat dat op verschillende karakteristieke punten zien. Verder is de regelgeving teveel gericht op segregatie en dit leidt mede tot de leidende positie die Nederland in vergelijking met andere landen inneemt in het plaatsen van leerlingen op scholen voor speciaal onderwijs.

4 Bedreigingen en kansen

Een recente studie naar de stand van zaken van WSNS laat zien dat WSNS een proces is van vallen en opstaan. Kwantitatieve gegevens wijzen nog niet op een stabilisatie van het absolute aantal leerlingen in de groep-1 scholen, laat staan op een inkrimping van de omvang van het speciale stelsel.

In het veld zijn er verder interessante ont-

wikkelingen waar te nemen. Op grote schaal is een taakdifferentiatie in de basisscholen doorgevoerd die er in veel scholen toe heeft geleid dat er naast een directeur ook een interne begeleider in de basisschool werkzaam is. Hoewel informatie ontbreekt over de precieze werkwijze en de mogelijke effecten ervan, kan deze ontwikkeling toch positief worden geduid. Een persoon die verantwoordelijk is voor de speciale zorg, lijkt immers een belangrijke voorwaarde voor het in gang brengen van veranderingen. Een tweede positieve waarneming is dat er sprake is van een aantal projecten die pionieren met een bepaald integratiemodel. De betekenis van dergelijke voortrekkers kan nauwelijks worden overschat. Succeservaringen kunnen een enorme stuwende functie hebben.

De beschrijving van de ontwikkelingen in de praktijk laat ook zien dat er sprake is van een aantal gevaren. Op dit moment zijn de samenwerkingsverbanden voornamelijk bezig met de organisatorische invulling van het WSNS-proces, in plaats van met de inhoudelijke vernieuwing: het streven naar adaptief onderwijs. Een organisatorisch accent bij aanvang van een dergelijke vernieuwing is echter begrijpelijk. Wel zal voortdurend gewezen moeten worden op de noodzaak van inhoudelijke veranderingen op het niveau van het primaire proces. Dat de invoering van adaptief onderwijs tot aardige effecten kan leiden, is door Houtveen, Booij, De Jong en Van de Grift (dit nummer) voldoende gedemonstreerd. Goede methoden, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen leerlingen, zijn daarbij een belangrijke voorwaarde. Methoden verschillen zeer in de mate waarin deze adaptief onderwijs mogelijk maken (zie Hofman & Vonkeman in dit nummer). Dat leerkrachten adaptieve methoden als meer bruikbaar beoordelen voor het bereiken van adaptief onderwijs, is dan ook bevestigend.

In het voorgaande is betoogd dat van het WSNS-beleid zoals dat tot nu toe vorm heeft gekregen in feite nog niet veel resultaten zijn te verwachten. De stand van zaken in het veld lijkt die 'voorspelling' te bekrachtigen. De samenwerking is lang nog niet overal inhoudelijk van aard en het primaire proces staat zeker nog niet centraal. Door het naar voren halen van de oorspronkelijk voor 1997 geplande discussie over

de eventuele verandering van de bekostiging (in de Tweede Kamer bloemrijk omschreven als het 'of en hoe' van het 'streefbeeld') is echter belangrijke tijdswinst geboekt. Verschillende grote veranderingen staan nu op stapel, zoals de invoering van één wet voor het primair onderwijs in 1998, de gedeeltelijke overheveling van de middelen voor speciale zorg van de speciale scholen naar de samenwerkende basisscholen en de verevening van de zorgmiddelen.

De vraag is natuurlijk of hiermee de doelen van het WSNS-beleid meer kans van slagen hebben. Op grond van internationale gegevens en de analytische doordenking van de centrale doel/middel-relaties kan worden gesteld dat de kans daarop inderdaad hoger moeten worden ingeschat dan vanuit de huidige situatie mogelijk is. En hoewel daarvoor nog veel meer nodig is, is een aantal belangrijke stappen gezet die voorwaardenscheppend zijn voor de verdere ontwikkeling van een geïntegreerde speciale zorg. De empirische evaluatie zal moeten uitwijzen of de WSNS-doelstelling realistisch is.

Literatuur

- Doornbos, K. (red.). (1991). *Samen naar school. Aangepast onderwijs in gewone scholen*. Nijkerk: Intro.
- Meijer, C.J.W., Meijnen, G.W., & Scheerens, J. (1993). *Over wegen, schatten en sturen. Analytische beleidsevaluatie 'Weer Samen Naar School'*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Meijer, C.J.W., Peschar, J.L., & Scheerens, J. (1995). *Prikkels*. De Lier: Academisch Boeken Centrum, 1995.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1991). *3x Akkoord*. 's-Gravenhage: SDU.
- OECD (1995). *Integrating students with special needs into mainstream schools*. Paris: OECD.
- Pijl, S.J., & Meijer, C.J.W. (1994). *Integratie in internationaal perspectief. Een studie naar bronnen voor het regulier onderwijs*. Groningen: RION.
- Porter, G. (1994). *Organization of schooling: achieving access and quality through inclusion*. Paper presented at the world conference on special educational needs: access and quality, 7-10 June, Salamanca, Spain.
- UNESCO (1994). *World conference on special needs education: access and quality. Final report*. Paris: UNESCO.

Auteur

C.J.W. Meijer Coördinator Evaluatie Weer Samen Naar School.

Adres: Zilverschoon 25, 9801 LM Zuidhorn.

Abstract

Together to school again: review and perspective

C.J.W. Meijer. *Pedagogische Studiën*, 1996, 73, 441-446.

In The Netherlands the perspective of integrating special and regular schools is defined by the concept of 'adaptive education'. This concept forms the educational core of recent government policy on integration. The goal is to offer special provision for more children within regular schools through various measures. By transferring the facilities and resources of special education more readily to regular schools and by having schools working together in schoolclusters, the government is seriously attempting to achieve integration. A first step towards this was to establish regional school clusters of both regular and special schools. There are also plans to change financial regulations whereby the ultimate aim is to transfer parts of special education funding to regular schools.