

Wetsvoorstel kwaliteit vso

Nr. 20100265/984

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Aspecten van speciaal onderwijs	9
1.3 Eerder raadsadvies: positief over ontwikkeling kerndoelen	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Inhoud wetsvoorstel, wenselijkheid wetgeving en advieskader Onderwijsraad	12
2.1 Doelen en inhoud wetsvoorstel	12
2.2 Is wetgeving noodzakelijk en wenselijk?	14
2.3 Advieskader	16
3 Commentaar van de raad bij de voorstellen	17
3.1 Kwaliteit: draagt het voorstel naar verwachting bij aan kwaliteitsverbetering?	17
3.2 Keuzevrijheid: positie van de ouders onduidelijk	20
3.3 Sociale cohesie: meer doorstroom naar arbeid en onderwijs door wetswijziging?	21
3.4 Conclusie	21
4 Conclusies en aanbevelingen bij de voorgestelde wetswijziging	23
4.1 Wetswijziging nodig voor kwaliteitsslag?	23
4.2 Aanbevelingen	24
Afkortingen	26
Literatuur	27
Bijlage 1: Adviesvraag	29
Bijlage 2: Korte beschrijving van de huidige positie van het speciaal onderwijs	31

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100265/984

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 12 november 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Wetsontwerp kwaliteit vso

Mevrouw de Minister,

Bij brief van 7 september 2010 heeft uw ambtsvoorganger de Onderwijsraad advies gevraagd over het wetsvoorstel in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Met genoegen biedt de raad u hierbij zijn advies aan.

De raad staat positief tegenover de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk kwaliteitsverbetering van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Voorafgaand aan de bespreking van dit wetsvoorstel zou naar zijn mening echter de principiële vraag aan de orde moeten zijn of de overheid het wettelijke onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs wil behouden. Hoewel de inhoud van dit wetsvoorstel het antwoord op die vraag impliceert, vindt de raad dat dit vraagstuk expliciet in de memorie van toelichting aan de orde zou moeten komen.

Los daarvan gaat de raad niettemin op het wetsvoorstel in. Ondanks zijn instemming met de doelstelling en de uitwerking in een aantal voorstellen, stelt hij op enkele onderdelen een aanscherping voor. Zo zou hij, waar het gaat om de kwaliteit, bijvoorbeeld duidelijker tot uitdrukking gebracht willen zien dat zelfredzaamheid altijd het streefdoel is. Dit zou het kernconcept, het uitgangspunt van nieuwe wetgeving moeten zijn.

De raad hoopt met zijn advies bij te dragen aan het debat over de bevordering van de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en aan de manier waarop de resultaten daarvan eventueel in wetgeving worden neergelegd.

Met beleefde groet,



Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Samenvatting

Voorafgaande principiële vraag

De raad stelt voorop dat aan de bespreking van dit wetsvoorstel de principiële vraag voorafgaat of de overheid het wettelijke onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs wil behouden. Over deze vraag heeft veel discussie plaatsgevonden, maar gezien dit wetsvoorstel wordt er impliciet van uitgegaan dat de huidige wettelijke scheiding gehandhaafd blijft. De raad is van mening dat eerst op deze vraag in al zijn aspecten ingegaan zou moeten worden in de memorie van toelichting.

Beoordeling wetsvoorstel aan de hand van drie criteria

Toch wil de raad ingaan op het wetsvoorstel. Hij doet dit aan de hand van het volgende advieskader. In het algemeen hanteert de raad vijf inhoudelijke, normatieve criteria: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid/pluriformiteit en sociale samenhang. Deze criteria zijn echter vaak niet in dezelfde mate tegelijkertijd te vervullen. Voor de bespreking van dit wetsvoorstel hanteert de raad in het bijzonder de criteria kwaliteit, keuzevrijheid en sociale samenhang.

Hij stelt voorop dat hij positief staat tegenover de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk kwaliteitsverbetering van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Ook stemt hij in met een aantal voorstellen. Zo steunt hij de gedachte dat het vso-personeel (voortgezet speciaal onderwijs) dat reguliere vo-programma's (voortgezet onderwijs) uitvoert, aan dezelfde bekwaamheidseisen moet voldoen als het onderwijspersoneel op reguliere vo-scholen. Dat geldt ook voor het voorstel vso-scholen de ruimte te geven zelfstandig vo-onderwijs aan te bieden. Op enkele onderdelen is hij evenwel voorstander van een aanscherping. Aan de hand van de genoemde drie beoordelingscriteria wijst hij op de volgende punten.

Wat het criterium kwaliteit betreft zou de raad in de eerste plaats duidelijker tot uitdrukking gebracht willen zien dat zelfredzaamheid (zelfverantwoordelijkheid, zelfbeschikking) altijd het streefdoel is. Aan welke minimale eisen zou daartoe moeten worden voldaan? Dit zou het kernconcept, het uitgangspunt van nieuwe wetgeving moeten zijn. Dit ontbreekt nu in dit wetsvoorstel. In de tweede plaats plaatst de raad vraagtekens bij de gelijkwaardigheid van het profiel dagbesteding naast de profielen vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Ten slotte is de raad geen voorstander van vervanging van het handelingsplan door het ontwikkelingsperspectief (of liever streefdoel). Naar zijn mening gaat het hier om twee verschillende grootheden. Het ontwikkelingsperspectief is een visie op het einddoel van het onderwijs aan een bepaalde leerling, het handelingsplan is een instrument. De raad meent dat het genoemde voornemen tot verwarring kan leiden. Het zou beter zijn het ontwikkelingsperspectief als onderdeel te zien van het handelingsplan. Het een vervangt dus niet het ander, maar zij vormen één document.

Als het gaat om de keuzevrijheid is de positie van de ouders in beeld. Deze zou meer moeten omvatten dan een juridische positie waar nu van wordt uitgegaan. Volgens de raad moet sterker ingezet worden op zorgvuldige samenwerking met de ouders, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de beslissing tot plaatsing in een uitstroombestemming. Ook zou de (totstandkoming van de) keuze aan de ouders moeten worden verantwoord.

Wat het criterium sociale cohesie betreft, bepleit de raad een beleid gericht op het stimuleren van bedrijven en organisaties om personeel met een achtergrond in het voortgezet speciaal onderwijs aan te nemen. Dat moet gelijk opgaan met de beoogde kwaliteitsverbetering van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitgangspunt van zelfredzaamheid, zelfverantwoordelijkheid. In de eerste plaats adviseert de raad hiervoor een referentieniveau als streefniveau vast te stellen. In de tweede plaats vindt de raad dat het doel van speciaal onderwijs altijd deelname aan vervolgonderwijs of arbeidsmarkt moet zijn. Deelname aan dagbesteding kan daarom niet een gelijkwaardig streefdoel zijn, bijzondere gevallen uitgezonderd.

Ten slotte stelt de raad voor het handelingsplan niet te vervangen door het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief brengt het langetermijnperspectief van een leerling in kaart in het licht van het planmatige handelen van school en leraar. Het gaat dus weliswaar om te onderscheiden grootheden, maar die moeten in samenhang worden gezien.

De Onderwijsraad brengt advies uit over het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs dat beoogt de Wet op de expertisecentra (WEC) te wijzigen. Aanleiding voor het wetsvoorstel is brede kritiek op de huidige kwaliteit van het onderwijs in deze sector. Met (voortgezet) speciaal onderwijs wordt het onderwijs bedoeld dat valt onder de WEC en is georganiseerd in 33 regionale Expertisecentra (rec's). Uit de nieuwe voorstellen blijkt dat er serieuze aandacht is voor de kwaliteitsverbetering van het (voortgezet) speciaal onderwijs – dat is een goede zaak. Dit hoofdstuk schetst de opbouw van het advies.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de WEC (Wet op de expertisecentra) in verband met de kwaliteit van het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs. In dit advies reageert de raad op het voorstel. Vooraf wil de raad aangeven verheugd te zijn over de serieuze aandacht die er is voor verbetering van de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken hard aan kwaliteitsverbetering en zullen steun ontleen aan het feit dat hiervoor ook op politiek-bestuurlijk niveau aandacht bestaat. Toch is de raad kritisch over enkele van de huidige voorstellen.

Sinds enkele jaren is er kritiek op de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs, onder andere door de Inspectie van het Onderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs zou zich te weinig bezighouden met onderwijsinhoud en onderwijsresultaten en te eenzijdig gericht zijn op het bereiken van een warm pedagogische klimaat voor leerlingen. Onder andere als reactie hierop is in november 2008 een *Notitie Kwaliteit Passend Onderwijs* verschenen van de toenmalige staatssecretaris van OCW. De notitie geeft een overzicht van het (voorgenomen) overheidsbeleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs aan alle zorgleerlingen. De notitie benoemt beleid en activiteiten die scholen en leraren zo veel mogelijk in staat moeten stellen meer opbrengstgericht te werken. Ook wordt het voorliggend wetsvoorstel aangekondigd, dat tot doel heeft de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs te verbeteren en te versterken.

Relatie met passend onderwijs

Inhoudelijk zou het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs deel kunnen uitmaken van het omvangrijker landelijk onderwijsbeleid op het terrein van zorgleerlingen: het streven naar 'passend onderwijs'. Kern van passend onderwijs is de komst in 2012 van een *zorgplicht* voor schoolbesturen. Dat wil zeggen dat een schoolbestuur elke leerling die zich op zijn school aanmeldt passend onderwijs moet bieden of dit bij een andere school moet regelen voor de leerling en zijn ouders. In oktober 2009 is een nieuwe koers ingezet in het beleid gericht op de implementatie van deze zorgplicht. De twee trajecten zijn om praktische redenen uit elkaar gehaald: het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs is minder omvangrijk en daardoor eerder gereed dan het wetsvoorstel passend onderwijs.

1.2 Aspecten van speciaal onderwijs

Deze paragraaf gaat kort in op wat speciaal onderwijs inhoudt en om welke doelgroepen en om hoeveel leerlingen het gaat.

Wat is speciaal onderwijs?

Het (voortgezet) speciaal onderwijs valt onder de WEC en is georganiseerd in 33 rec's. Deze vormen een dekkend netwerk van 323 scholen voor (v)so. Overigens zegt het aantal scholen niet zo veel: veel kleine scholen zijn inmiddels gefuseerd tot zeer grote instellingen met diverse leslocaties. En naast omvangrijke scholen die zich volledig richten op voortgezet speciaal onderwijs (en de doelgroep van jongeren vanaf een jaar of 12) zijn er ook kleine scholen voor speciaal onderwijs (basisschoolleeftijd) die nog een of twee jaar voortgezet speciaal onderwijs aanbieden op de eigen school voor leerlingen die nergens anders terecht kunnen.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op speciale voorzieningen in het regulier onderwijs.¹ Binnen de WEC vallen wel de leerlingen die voor het speciaal onderwijs geïndiceerd zijn, maar met extra hulp (de leerlinggebonden financiering) in het reguliere onderwijs zitten. Het is op termijn overigens de bedoeling dat deze voorziening wordt afgeschaft en vervangen door andere mogelijkheden voor geïndiceerde leerlingen om les te krijgen op reguliere scholen.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs is thans nog verdeeld in vier clusters (en vier typen rec's):

- onderwijs aan visueel gehandicapte of meervoudig gehandicapte kinderen met een visuele handicap (cluster 1);
- onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapte (doven, slechthorenden, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden) of meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap (cluster 2);
- onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurige zieke kinderen, of meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps (cluster 3);
- onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, en onderwijs aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten (cluster 4).

Diverse doelgroepen

De doelgroep van het voortgezet speciaal onderwijs is in te delen langs de dimensies fysiek en cognitief functioneren. Het voortgezet speciaal onderwijs kent aldus een diversiteit aan leerlingen, variërend van kinderen met een enkele fysieke beperking (bijvoorbeeld blindheid) tot en met ernstig of chronisch zieke kinderen en kinderen met meervoudige handicaps. De leerlingen beschikken over uiteenlopende cognitieve niveaus: van hoogbegaafd tot en met functionerend op zeer laag cognitief niveau.

Groei

De vraag naar plaatsing op scholen voor speciaal onderwijs en naar verwante voorzieningen stijgt al geruime tijd. De groei is vooral zichtbaar vanaf de leeftijd van 12 jaar. De groei zit met name in het aantal leerlingen dat extra zorg nodig heeft in het voortgezet onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het aantal leerlingen met leerlinggebonden financiering in het voortgezet onderwijs neemt jaarlijks toe met circa 3.000. In het middelbaar beroepsonderwijs is de groei ruim 2.000 leerlingen per jaar. Ook het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs is sinds 2005 zeer sterk gegroeid. De totale groei tot 2009 betreft bijna 10.000 leerlingen (van 59.000 naar bijna 68.000 leerlingen). Deze groei is vooral zichtbaar in cluster 4 (leerlingen met ernstige gedragsproblemen: 6.000) en 3 (meest meervoudig gehandicapte leerlingen: 3.000).²

Er zijn uiteenlopende (met elkaar samenhangende) en uitgebreid gedocumenteerde en geanalyseerde redenen voor de gestage groei van speciale scholen en voorzieningen. Kort samengevat: de nataliteit, de samenleving, de opvoeding en het onderwijs zijn ingewikkelder geworden. Niet alle leerlingen kunnen hiermee overweg en bovendien zitten leerlingen (ook moeilijker lerende en minder gemotiveerde) langer op school dan vroeger. Dit alles vertaalt zich in meer onderwijsproblemen. De tolerantie van afwijkend gedrag lijkt tegelijkertijd te zijn af-

¹ Buiten het bestek van het wetsvoorstel vallen dus het speciaal basisonderwijs (sba), het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs.

² Ministerie van Onderwijs, 2010.

genomen.³ Daarnaast is de kennis van gedrag- en onderwijsproblemen toegenomen en is de diagnose door leraren, pedagogen enzovoorts verfijnd en verbeterd. Dit heeft geleid tot meer diagnoses en dus meer kandidaten voor speciale scholen. De toename van het aantal diagnoses heeft naar alle waarschijnlijkheid ook te maken met de veranderde samenleving. Ontwikkelmogelijkheden van individuen zijn vergroot en in Nederland zijn inmiddels de fysieke basisbehoeften van de meeste mensen (voeding, goede huisvesting, onderwijs) vervuld. Problemen die vroeger niet werden opgemerkt door ouders of andere betrokkenen vanwege meer basale gezinsproblemen (armoede, de zorg voor veel kinderen, gezondheidsproblemen) komen nu vaker aan het licht.

Bijlage 1 bevat een korte beschrijving van de huidige positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

1.3 Eerder raadsadvies: positief over ontwikkeling kerndoelen

De raad constateerde in het advies *Kerndoelen en leerstandaarden voor het speciaal onderwijs* (2008) dat tijdens het ontwikkelen van de kerndoelen is overwogen ook voor (een deel van) het (voortgezet) speciaal onderwijs kerndoelen te ontwikkelen. Later is hiervan afgezien. Dit betekent dat er voor het voortgezet speciaal onderwijs geen inhoudelijk kader voor het aanbod is vastgesteld (buiten het onderwijskundig besluit WEC). In het advies *De kern van het doel* (2002) over de kerndoelen voor het basisonderwijs vormde de aansluiting tussen basisonderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs wel een belangrijk aandachtspunt. In het advies uit 2008 pleitte de raad ervoor om voor het (voortgezet) speciaal onderwijs eveneens nadere richtlijnen met betrekking tot het onderwijsaanbod op te stellen, om zo een doorgaande lijn van speciaal naar voortgezet speciaal onderwijs te waarborgen.

De raad constateerde dat slechts een klein deel van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs een regulier vo-examen (voortgezet onderwijs) behaalt. Voor deze groep gelden daarmee de exameneisen als kader voor het onderwijsaanbod en de leerresultaten. Deze leerlingen volgen de reguliere kerndoelen onderbouw zover mogelijk, maar hiervoor geldt geen wettelijke verplichting. Bij de overige vso-leerlingen variëren de uitstroomperspectieven van doorstroom naar regulier (vervolg)onderwijs en rechtstreekse arbeidstoeleiding, tot (arbeidsmatige) dagbesteding. De raad achtte het wenselijk ook voor het voortgezet speciaal onderwijs nadere deugdelijkheidseisen te formuleren. "Het ligt hierbij voor de hand dat zo veel mogelijk afstemming wordt gezocht met het regulier voortgezet onderwijs. Het op elkaar afstemmen met of onderbrengen van het vso in de wetgeving voor het voortgezet onderwijs lijkt op termijn een logische stap. De raad adviseert om ook voor het vso eisen met betrekking tot de inhoud van het onderwijsaanbod vast te leggen", aldus het advies in 2008.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat eerst een samenvatting van het wetsvoorstel. Vervolgens wordt ingegaan op enkele principiële vragen ten aanzien van dit voorstel. In de eerste plaats komt de vraag aan de orde of de overheid met de plannen een wenselijke weg inslaat. De tweede vraag is of de impliciete keuze die gemaakt wordt voor het handhaven van de aparte wetgeving voor regulier en speciaal onderwijs terecht en ook in de toekomst wenselijk is. Ten slotte bevat dit hoofdstuk het advieskader van de raad. De raad gaat uit van drie criteria die van belang zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 bevat verschillende punten van commentaar op het wetsvoorstel. Hoofdstuk 4 eindigt met enkele aanbevelingen die mogelijk aanleiding kunnen zijn om het wetstraject op punten nader te motiveren of te wijzigen.

³ Zie ook Onderwijsraad, 2010.

Het voorstel tot wijziging van onder meer de WEC heeft kwaliteitsverbetering tot doel. Kern van het voorstel is te komen tot drie uitstroomprofielen als leidraad voor het curriculum van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De raad vraagt zich af of met het wetsvoorstel de juiste weg wordt ingeslagen. De memorie van toelichting dient daarover meer duidelijkheid te bieden. Indien op basis daarvan wordt besloten de wetgevingsprocedure voort te zetten, wil de raad het wetsvoorstel bespreken aan de hand van drie criteria: kwaliteit, keuzevrijheid en sociale cohesie.

2 Inhoud wetsvoorstel, wenselijkheid wetgeving en advieskader Onderwijsraad

2.1 Doelen en inhoud wetsvoorstel

Doelen

Leerlingen die onderwijs volgen in het speciaal of voortgezet speciaal onderwijs hebben, net als leerlingen in het reguliere onderwijs, het recht om hun mogelijkheden te ontplooien en na hun schoolloopbaan duurzaam te participeren in de maatschappij. Dit wetsvoorstel heeft tot doel dit recht van leerlingen beter te waarborgen in de wettelijke opdracht aan scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, vooral door het onderwijs meer opbrengstgericht te maken via een indeling in uitstroomprofielen. Het onderwijs wordt daarmee specifiek gericht op de uitstroombestemming van leerlingen.

Uitgangspunt is dat er drie groepen leerlingen zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een eerste, grote groep leerlingen zou met de juiste begeleiding volgens het voorstel op de arbeidsmarkt kunnen functioneren (meer dan nu daadwerkelijk op de arbeidsmarkt terecht komen). Een tweede, kleine groep leerlingen zal ook met intensieve begeleiding nooit in staat zijn een functie te vervullen op de arbeidsmarkt. Een derde groep leerlingen met goede cognitieve capaciteiten zou in staat zijn na het speciaal onderwijs (basisschoolleeftijd) door te stromen naar het regulier onderwijs, of in het voortgezet speciaal onderwijs een regulier diploma te behalen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs zou de drie groepen duidelijk in kaart moeten brengen en systematisch toeleiden naar een zo hoog mogelijk eindresultaat. Binnen deze uitstroomprofielen zouden de scholen hun onderwijsaanbod steeds op kerndoelen moeten baseren.

Inhoud

Drie uitstroomprofielen

Het wetsvoorstel benoemt drie uitstroomprofielen in het voortgezet speciaal onderwijs: arbeidsmarktgericht, dagbesteding en vervolgonderwijs, elk met een eigen doel, inhoud en opbouw. Voor elk profiel worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld.

Het *profiel dagbesteding* is bestemd voor leerlingen die uitstromen naar een vorm van, al dan niet arbeidsmatige, dagactiviteiten. Het gaat hier vooral om meervoudig gehandicapte leerlingen, die niet in staat zijn zelfstandig op de arbeidsmarkt te participeren, ook niet op de beschermde arbeidsmarkt. Het onderwijs in dit profiel bereidt leerlingen voor op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van, al dan niet arbeidsmatig ingevulde, dagactiviteiten. Het is gericht op persoonlijkheidsvorming, het aanleren van sociale competenties en de redzaamheid van leerlingen in de domeinen wonen, werken, vrije tijd en burgerschap.

Het *arbeidsmarktgerichte profiel* begeleidt de leerlingen naar het uitoefenen van een functie op de arbeidsmarkt. Leerlingen die duurzaam op de arbeidsmarkt kunnen participeren, maar niet in staat zijn een regulier diploma te behalen, worden onder meer via praktijklessen en stages zo goed mogelijk voorbereid op

de arbeidsmarkt. Voor dit uitstroomprofiel worden referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen/wiskunde vastgesteld.

Het *uitstroomprofiel vervolgonderwijs* is het hoogst haalbare eindniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs: het onderwijs is hier gericht op het behalen van een regulier diploma vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), havo (hoger algemeen voortgezet onderwijs), vwo (voorbereidend wetenschappelijke onderwijs) of mbo 1 of 2 (middelbaar beroepsonderwijs). Voor de onderbouw gelden dan de (aangepaste) kerndoelen WVO (Besluit kerndoelen onderbouw VO), voor de bovenbouw de verschillende examenprogramma's of WEB-voorschriften (mbo 1 en 2). Verder gelden de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen/wiskunde zoals vastgesteld voor de verschillende schoolsoorten.

Een school in het voortgezet speciaal onderwijs (vso-school) kan ervoor kiezen het vo-programma zelfstandig aan te bieden (geheel conform de WVO-eisen inclusief de opleidingseisen voor docenten). Nieuw is dat de leerling niet langer aangewezen is op een staatsexamen; de vso-school mag zelf examen afnemen en het diploma uitreiken (als het aan alle eisen voldoet). De vso-school kan ook kiezen voor samenwerking met een reguliere vo-school. De leerlingen zijn dan *extranei* voor het examen, en de school voor regulier voortgezet onderwijs of mbo reikt het diploma uit. Vso-scholen doen hiervoor een beroep op reguliere scholen, maar de laatste zijn hiertoe niet verplicht.

Inspanningsplicht

Het bevoegd gezag van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs is verplicht zich in te spannen elke leerling de schoolsoort, en zo mogelijk de leerweg, aan te bieden die bij zijn mogelijkheden past. Er komt geen plicht voor vso-scholen om alle uitstroomprofielen aan te bieden. Wanneer de onderwijsinstelling het profiel dat bij een aangemelde leerling past niet aanbiedt, moet het bestuur zich aantoonbaar inspannen om de leerling toch een onderwijsplek te bezorgen, hetzij op een andere school die onder het bestuur valt, hetzij op een andere school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Omdat reguliere scholen niet verplicht kunnen worden tot samenwerking, en (v)so-scholen kleinschalig zijn en niet alle schoolsoorten en richtingen kunnen bieden, is het niet haalbaar elke leerling de garantie te bieden dat hij het onderwijsprogramma kan volgen waar zijn voorkeur naar uitgaat. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt of het bevoegd gezag aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan.

Het wetsvoorstel maakt clusteroverstijgende toelating van leerlingen mogelijk als een extra manier voor scholen om meer opleidingen aan te bieden. Voor scholen is het dankzij de verbrede toelating eerder haalbaar een opleiding te verzorgen, omdat meer leerlingen aan de opleiding kunnen deelnemen.

Ontwikkelingsperspectief

Voor elk leerling stelt de school (verplicht) bij binnenkomst na een periode van observatie een ontwikkelingsperspectief vast en bepaalt welk uitstroomniveau (als streefniveau) geschikt is. Het nu verplichte handelingsplan komt hiermee te vervallen. Voor de leraar zou het ontwikkelingsperspectief handvatten moeten bieden om zijn onderwijs planmatig en opbrengstgericht in te richten. Daarnaast zou het een communicatiemiddel (naar ouders en leerling) moeten zijn. De school evalueert het ontwikkelingsperspectief jaarlijks en stelt het zo nodig periodiek bij. Het uitstroomniveau dat de school benoemt als ontwikkelingsperspectief is een streefniveau, geen resultaatsverplichting.

Landelijk vso-getuigschrift

De meeste leerlingen ontvangen aan het eind van het onderwijs een vso-getuigschrift (of, zo mogelijk, een regulier diploma vo of mbo). Naast het getuigschrift ontvangen alle leerlingen in de uitstroomprofielen arbeidsmarkt en dagbesteding aan het eind van de opleiding een overgangsdokument. Leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs krijgen een onderwijskundig rapport. Dit biedt werkgever, dagbesteding of vervolgonderwijs inzicht in de kennis en vaardigheden van de leerling, in diens mogelijkheden en beperkingen en de ondersteuning die de leerling nodig heeft om optimaal te kunnen functioneren.

Helder onderscheid speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Er komt een duidelijke wettelijke 'knip' tussen speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs om tegemoet te komen aan de verschillende leerroutes die leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen volgen. Net als in het reguliere basisonderwijs moeten leerlingen (met uitzondering van zwaar meervoudig gehandicapten) na acht schooljaren maar uiterlijk als ze 14 jaar zijn naar vervolgonderwijs gaan (het voortgezet speciaal onderwijs is van 12-18 jaar, met uitloop tot 20). Het gaat hier niet altijd om het onderscheiden van scholen, maar om het toelaten van leerlingen op een passende afdeling. De afgelopen jaren hebben vrijwel alle so-scholen een vso-afdeling ingericht. Veruit de meeste leerlingen van 13 jaar en ouder volgen dan ook al vso-onderwijs.

Meervoudig gehandicapten vormen een uitzondering op de verblijfsduur; zij kunnen net als nu tot hun twintigste jaar in het speciaal onderwijs verblijven. De verblijfsduur hangt samen met de uitstroomkansen van de leerling. Het kan gebeuren dat een leerling zich na het behalen van een getuigschrift nog binnen het voortgezet speciaal onderwijs voorbereidt op een functie op de arbeidsmarkt.

Wijziging bekwaamheidseisen personeel

Het wetsvoorstel wijzigt de eisen van bekwaamheid voor docenten in het voortgezet speciaal onderwijs als de school zelfstandig een regulier vo-programma biedt. Leraren die lesgeven in het programma vmbo, havo of vwo moeten voldoen aan de eisen die gesteld zijn voor leraren in het reguliere voortgezet onderwijs, zoals gesteld in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Zij dienen hun bevoegdheid dus te behalen aan een reguliere lerarenopleiding. Daarnaast verruimt het voorstel de mogelijkheden om vaklieden op mbo-niveau aan te stellen als docent in het arbeidsmarktgerichte profiel en het uitstroomprofiel vervolgonderwijs (vmbo).

Aangepast toetsingskader Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs past haar toezichtkader aan het wetsvoorstel aan. Voortaan staat de vraag centraal of de school een ontwikkelingsperspectief heeft vastgesteld en zich kan verantwoorden over het eindresultaat in termen van de uitstroombestemming van de leerling. Ook zal de inspectie zich een mening vormen over de mate waarin het bevoegd gezag zich heeft ingespannen om het best passende onderwijs voor de leerling te bieden of de leerling te verwijzen naar een andere school. Andere aandachtspunten van de Inspectie zijn het realiseren van onderwijstijd, stages en de bekwaamheid van de docenten.

Flankerend beleid en inwerkingtreding

De voorgestelde regels zijn volgens de memorie van toelichting voor een aantal scholen een formalisering van de bestaande praktijk. Een 'quicksan' heeft aangetoond dat veel scholen de drie uitstroomprofielen al aanbieden. Een aantal scholen moet de omslag echter nog maken, aldus de memorie van toelichting. Er komt een samenhangend programma voor flankerend beleid, waarbij het ministerie van OCW en de WEC-Raad scholen actief zullen informeren en hen oproepen alvast aan de slag te gaan met de implementatie van de voorstellen. Het streven is erop gericht de wetwijziging ten aanzien van het speciaal onderwijs in werking te laten treden per 1 augustus 2012 en die ten aanzien van het voortgezet speciaal onderwijs per 1 augustus 2013.

2.2 Is wetgeving noodzakelijk en wenselijk?

De raad is van mening dat er een principiële vraag voorafgaat aan de bespreking van de voorstellen zelf. Wil de overheid het wettelijke onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs behouden? Hierover gaat deze paragraaf. Slaat de overheid met het voorstel tot wijziging van de WEC een gewenste weg in?

Wetwijziging de oplossing?

In het bestaande toezichtkader van de Inspectie komen de drie uitstroombestemmingen al ter sprake. Ook gaat het kader er (conform de nieuwe voorstellen) van uit dat de school verplicht is voor elke leerling bij instroom een ontwikkelingsperspectief vast te stellen en dit jaarlijks bij te stellen. Tot slot dient de school zich nu al tegenover de Inspectie te verantwoorden over de opbrengsten die zij behaalt. Als deze zaken in de praktijk van het toezicht al belangrijk gevonden worden, is een wetwijziging dan echt nodig? Natuurlijk voegt het

wetsvoorstel ook nieuwe zaken toe. Denk aan de kerndoelen, de mogelijkheid voor vso-instellingen om zelf examens af te nemen, en de duidelijkere wettelijke splitsing van speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Toch lijken de problemen niet zozeer te liggen in de eisen waaraan (v)so-scholen nu moeten voldoen en de wettelijke ruimte die zij hebben, maar in de vertaling naar de dagelijkse praktijk. Inspectieonderzoek naar de clusters 2, 3 en 4 bevestigt dit beeld. Daarbij is het aantal zeer zwakke scholen in cluster 4 sinds 2007 met ruim de helft afgenomen. Dit lijkt te bevestigen dat een wetwijziging niet nodig is voor kwaliteitsverbetering. Samengevat is een wetwijziging (alleen) volgens de raad niet het geëigende antwoord op de bestaande problemen. Veeleer zou gezocht moeten worden naar manieren om scholen te ondersteunen bij het vormgeven van de veranderingen en naar eventuele (nadere) sanctiemogelijkheden.

Discussie: dubbele wetgeving handhaven?

In de eerste notitie over passend onderwijs⁴ is het idee gelanceerd om de wettelijke scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs ongedaan te maken. De bedoeling was één onderwijswet te creëren waaronder alle scholen vallen. Doel was beide onderwijstypen naar elkaar toe te laten groeien door minder strikt gescheiden doelgroepen, financieringsstromen, schoolsoorten, indicatiemethoden en toelatingsprocedures. Het systeem zou wel ruimte laten voor doelgroepprofilering (bijvoorbeeld door de huidige speciale scholen). De samenwerking tussen scholen (voorheen regulier en speciaal) zou makkelijker worden door het weghalen van wettelijke belemmeringen. Dit zou bijdragen aan de totstandkoming van clusteroverstijgende scholen en tussenvormen van regulier-speciaal onderwijs.

Bovendien bestaan er momenteel in het regulier onderwijs ook speciale scholen voor leerlingen die niet in staat worden geacht het reguliere programma te doorlopen: het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs (vo). De scheiding tussen de doelgroepen, het programma en de (ortho)pedagogische aanpak in deze (reguliere) onderwijsvormen en doelgroepen in het speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) is niet altijd even helder. De verschillende schoolsoorten zijn ontstaan vanuit behoefte in het veld en ze zijn in de loop der jaren uitgegroeid tot speciale scholen. Hun plek in het stelsel (regulier of speciaal) komt niet voort uit een vooropgezet en doordacht plan. Zouden deze schoolsoorten niet ook onder de wetgeving en bekostigingsvoorwaarden van het speciaal onderwijs moeten vallen? Ook dit vraagstuk is een belangrijk argument om de huidige wettelijke scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs nog eens onder de loep te nemen. Ook de tussenpositie van het praktijkonderwijs geeft daartoe aanleiding.

Conclusie: expliciteren keuze voor aanpassing wetgeving

Het idee om het wettelijk onderscheid regulier-speciaal op te heffen is uiteindelijk verlaten omdat de plannen weerstand opriepen. Betrokken schoolleiders waren bang dat met de aparte wetgeving (de WEC) ook het speciaal onderwijs zelf zou verdwijnen en alle kinderen met handicaps of beperkingen naar reguliere scholen zouden moeten (zoals in sommige andere landen). Dat laatste is overigens nooit het doel geweest van de beleidsvoorstellen. Immers, in de wetgeving zou er nog altijd ruimte zijn voor profilering van (de huidige speciale) scholen op bepaalde doelgroepen en aanpakken. Met de huidige voorstellen wordt er impliciet van uitgegaan dat de wettelijke scheiding tussen (voortgezet) speciaal onderwijs en regulier onderwijs in de toekomst gehandhaafd blijft. Zo'n wijzigingstraject wordt immers alleen ingezet wanneer het aannemelijk is dat de aangepaste wet nog lange tijd nodig zal zijn. Deze keuze zou in de memorie van toelichting ten minste expliciet gemaakt moeten worden en gemotiveerd. Is de mogelijkheid van het afschaffen van de WEC voldoende bestudeerd en terecht verworpen? Of is er toch reden terug te keren naar de oorspronkelijke plannen en toe te werken naar één onderwijswetgeving? Sleutelen aan bestaande wetgeving (zoals nu gebeurt) is naar de mening van de raad in elk geval niet genoeg om de grote problemen binnen het speciaal onderwijs en speciale onderwijsvoorzieningen op te lossen.

Hoewel de raad van mening is dat eerst de voorgaande vragen ten aanzien de wetgeving beantwoord zouden moeten worden, wil hij toch ingaan op een aantal (andere) aspecten van het wetsvoorstel. Hij doet dit aan de hand van een advieskader dat in de volgende paragraaf is opgenomen.

⁴ Ministerie van Onderwijs, 2005.

2.3 Advieskader

Bij zijn advisering hanteert de raad in het algemeen vijf inhoudelijke, normatieve criteria: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid/pluriformiteit en sociale samenhang. Deze criteria zijn vaak niet in dezelfde mate tegelijkertijd te vervullen. Voor de bespreking van het wetsvoorstel hanteert de raad in het bijzonder de volgende drie criteria.

- *Kwaliteit.* Aan dit criterium is voldaan wanneer het wetsvoorstel naar verwachting van de raad inderdaad zal bijdragen aan verbetering van de inhoudelijke kwaliteit in de praktijk van het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- *Keuzevrijheid.* Aan dit criterium is voldaan wanneer de invloed van ouders en leerling op de keuze voor een uitstroomprofiel en het ontwikkelingsperspectief is gewaarborgd.
- *Sociale samenhang.* Aan dit criterium is voldaan wanneer het wetsvoorstel er daadwerkelijk voor zorgt dat het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs direct doorstroomt naar een inkomensvoorziening (geen werk, geen vervolgopleiding) afneemt en meer leerlingen doorstromen naar werk of vervolgonderwijs.

In het volgende hoofdstuk gaat de raad hierop nader in.

In dit hoofdstuk gaat de raad er (voor de redeneerlijn) van uit dat de noodzaak en wenselijkheid van het wetsvoorstel expliciet getoetst is (zie paragraaf 2.3) en dat de conclusie positief is. In een vervolgstap gaat hij na of het huidige voorstel naar verwachting het gewenste resultaat zal hebben. Daarbij hanteert hij de criteria kwaliteit, keuzevrijheid en sociale samenhang. De raad onderschrijft de redenering die aan de huidige voorstellen ten grondslag ligt: het (voortgezet) speciaal onderwijs zou planmatig moeten streven naar een gedegen uitstroomperspectief voor iedere leerling. Maar hij plaatst kritische kanttekeningen bij de voorgestelde uitwerking van deze gedachte.

3 Commentaar van de raad bij de voorstellen

3.1 Kwaliteit: draagt het voorstel naar verwachting bij aan kwaliteitsverbetering?

Omdat kwaliteitsverhoging het primair doel is van het wetsvoorstel krijgt dit criterium als eerste aandacht. Wordt kwaliteitsverbetering naar verwachting echt bereikt door de aangepaste wetgeving? Daarvoor zijn verschillende punten van belang. Ten eerste moet aangepaste wetgeving scholen uitdagen een zo hoog mogelijke graad van zelfredzaamheid voor de leerlingen na te streven, zeker wanneer bepaalde (cognitieve) leerresultaten niet haalbaar zijn. Dit betekent dat het einddoel in principe altijd vervolgonderwijs of arbeidsmarkt is. Dagbesteding is dan geen einddoel, hoewel de raad beseft dat dit voor een aantal leerlingen wel de uitkomst zal blijken te zijn.

Daarnaast moet elke leerling (op basis van zijn mogelijkheden) kunnen kiezen uit de profielen vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Dat betekent dat elke school voor voorgezet speciaal onderwijs beide profielen moet aanbieden. Andere thema's die mogelijk kunnen bijdragen aan een betere kwaliteit zijn: het landelijk getuigschrift, het vervangen van het (verplichte) handelingsplan door ontwikkelingsperspectief, het bieden van stages en de verplichting om Engels te geven in het speciaal onderwijs.

Vooraf: volledige instemming met een aantal voorstellen

Ondanks zijn kritiek op de uitwerking van het voorstel kan de raad met een aantal aspecten volledig instemmen. Zo is het heel belangrijk dat het vso-onderwijspersoneel dat reguliere vo-programma's uitvoert aan dezelfde bekwaamheidseisen voldoet als het onderwijspersoneel op reguliere vo-scholen. Dat vergt wel goed flankerend beleid rondom de veranderingen en eventuele personele problemen die deze eis in eerste instantie met zich mee zal brengen voor het voortgezet speciaal onderwijs. Denk aan de noodzaak om onderwijspersoneel op en bij te scholen en het hoofd te bieden aan het lerarentekort zonder af te doen aan de kwaliteit van onderwijspersoneel. Daarnaast ziet de raad het nut en de noodzaak van een duidelijke scheiding tussen speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, al is het de vraag of dit zo urgent is dat dit wettelijk vastgelegd moet worden en voorts vragen oproept over de relatie met het praktijkonderwijs. Tot slot stemt de raad in met het voorstel het mogelijk te maken dat (v)so-scholen zelfstandig vo-onderwijs aanbieden en examens afnemen.

Uitgangspunt: zelfredzaamheid is altijd streefdoel

De gedachte dat ook het (voortgezet) speciaal onderwijs zou moeten streven naar een bepaald eindniveau, een uitstroomprofiel, onderschrijft de raad van harte. Echter, de manier waarop dit in het wetsvoorstel is uitgewerkt, gaat er niet expliciet van uit dat elke vorm van onderwijs, ook het (voortgezet) speciaal onderwijs, zo veel mogelijk moet opleiden tot zelfredzaamheid (zelfverantwoordelijkheid, zelfbeschikking). Dat is de kern van inhoudelijke kwaliteit. Dit zou daarom het kernconcept moeten zijn van de nieuwe (aangepaste) wetgeving,

maar dit uitgangspunt ontbreekt nu. Lukt zelfredzaamheid uiteindelijk niet, dan staat het hoogst haalbare in deze richting centraal. Dus zou de wetgever een poging moeten doen (al is dat erg moeilijk) aan te geven aan welke minimale eisen iemand moet voldoen om min of meer zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij. Het gaat natuurlijk om de basisvakken taal (functionele geletterdheid) en rekenen. Maar het gaat in het speciaal onderwijs misschien nog wel meer om de mate waarin iemand uiteindelijk zelfstandig en zinvol functioneert in de maatschappij. Basisvaardigheden helpen daarbij, maar het is niet gezegd dat iemand die hierin minder mogelijkheden heeft per definitie niet zelfstandig kan leven. Zelfredzaamheid wil volgens de raad zeggen (maar dit verdient nadere uitwerking) dat iemand zelfstandig kan wonen, werken, voor zichzelf kan opkomen en zorgen, en positieve sociale contacten kan onderhouden.

Elke (v)so-school zou moeten aangeven hoe zij probeert de minimumlat te bereiken per leerling (en per profiel), of dat naar verwachting zal lukken en zo nee, wat niet haalbaar is en waarom. Het ontwikkelingsperspectief van de leerling zou geen minimumnorm moeten zijn. Een school mag niet tevreden zijn als ze het minimum bereikt. De school streeft dan niet naar het maximaal haalbare voor een leerling door steeds de 'zone van de naaste ontwikkeling' op te zoeken en daarin te stimuleren.⁵

Kerdoelen niet voldoende

Onlangs zijn de kerndoelen speciaal onderwijs vastgesteld voor leerlingen in de basisschooleleeftijd. Deze geven aan wat leerlingen in het speciaal onderwijs moeten leren. Een zekere breedte van vorming staat hierin ook voor deze leerlingen centraal. De raad vindt dit een goede zaak. Hij heeft eerder positief geadviseerd over de introductie van kerndoelen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Maar kerndoelen bepalen wat aangeboden moet worden, niet wat minimaal nodig is voor zelfredzaamheid. Bovendien zijn er geen kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs en ook de drie uitstroomprofielen geven geen duidelijkheid over wat leerlingen minimaal moeten kunnen/kennen om een goede kans te hebben op zelfredzaamheid. Het beleid gaat ervan uit dat het (voortgezet) speciaal onderwijs leerlingen verder kan brengen dan het nu doet. De veronderstelling is dat scholen nu niet altijd alles uit de kast halen als het gaat om (cognitieve) prestaties. Als dit het uitgangspunt is, zijn resultaatsverplichtingen via wetgeving onontbeerlijk om tot kwaliteitsverbetering te komen. Nu kan een school vaak niet aantonen dat er niet meer inzit. Ze zou echter verplicht moeten aantonen dat dit het hoogst haalbare is.

Dus: streefdoel altijd arbeidsmarkt of vervolgonderwijs

Om van kwalitatief hoogwaardig onderwijs te kunnen spreken moet het streefdoel van speciaal onderwijs altijd deelname aan vervolgonderwijs of arbeidsmarkt zijn. Deelname aan dagbesteding is soms het hoogst haalbare voor een leerling, maar mag nooit van meet af aan het streven (of het ontwikkelingsperspectief van de leerling) zijn. Een voormalige vso-leerling die een tijdlang aan dagbesteding deelneemt moet toch op enig moment (en bijvoorbeeld met de juiste technische hulpmiddelen) in staat worden gesteld om alsnog te gaan werken of leren. De wet moet daarom zo geformuleerd zijn dat het einddoel in eerste instantie altijd vervolgonderwijs of arbeidsmarkt is, met uitzondering van bijzondere gevallen. Ook leerlingen binnen het profiel dagbesteding leren daarom zo veel mogelijk vaardigheden en kennis die nodig zijn voor vervolgonderwijs of arbeidsmarkt. Het systeem moet bovendien zo zijn opgezet dat een school moeite doet om aan te tonen dat dagbesteding het hoogst haalbare is voor (een zo beperkt mogelijke) groep leerlingen.

Alle vso-scholen beide uitstroomprofielen?

Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs worden verplicht ten minste één van de uitstroomprofielen te verzorgen. Zij krijgen dus de mogelijkheid leerlingen het onderwijs te bieden dat het best bij hen past in de vorm van een tweede en/of derde uitstroomprofiel. De desbetreffende passage in de memorie van toelichting kan op dit punt gelezen worden als een inspanningsverplichting. Leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben recht op onderwijs dat zo goed mogelijk aansluit bij hun mogelijkheden en hen een

⁵ Dit is een term uit de pedagogische theorie van de Russische pedagoog Lev Vygotsky (1896-1935). Deze notie geeft Vygotski's kijk op de menselijke ontwikkeling weer: een kind heeft een bepaalde cognitieve ontwikkeling bereikt en kan nu met hulp van een docent de kloof naar de zone van de naaste ontwikkeling dichten. De docent moet er daarbij op toezien dat het kind gebruik maakt van de *tools* van het feitelijke cognitieve niveau.

gedegen voorbereiding biedt op hun verwachte uitstroombestemming: een vervolgopleiding, de arbeidsmarkt of vormen van dagbesteding.

De raad heeft zich echter in eerste instantie afgevraagd of het niet beter is elke school voor (voortgezet) speciaal onderwijs te verplichten zowel het profiel arbeidsmarkt als het profiel vervolgonderwijs aan te bieden. Of een school zich voldoende inspant om het genoemde maatwerk te leveren is namelijk moeilijk te toetsen. De school heeft veel ruimte alles bij het oude te laten en dat draagt niet bij aan kwaliteitsverbetering. Aan de andere kant zal de inspanning in de praktijk waarschijnlijk vooral betrekking hebben op het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. Vso-scholen zijn immers te klein om zelf alle vo-richtingen (laat staan de mbo 1- en -2-opleidingen) aan te bieden en kunnen hiertoe ook niet worden verplicht. Daarnaast is er op sommige vso-scholen weinig vraag naar het uitstroomprofiel vervolgonderwijs (bijvoorbeeld op sommige cluster 3-scholen). Het zou vreemd zijn als de school dan toch een aanbod moet hebben.

Kortom: de inspanningsverplichting voldoet en moet opgevat worden als stimulans voor schoolbesturen om hun uiterste best te doen elke leerling op de juiste onderwijsplaats te krijgen. De memorie van toelichting moet hierop nader ingaan.

Combinaties van profielen mogelijk maken

Veel vso-scholen, vooral in cluster 4, zouden meer willen differentiëren en hun onderwijsaanbod en de bijbehorende onderwijsvoorzieningen (zoals praktijklokalen) willen uitbreiden. Zij zoeken samenwerking in hun omgeving om elke leerling een passend aanbod te kunnen doen. Het is de vraag of dergelijk maatwerk past bij een strikte driedeling in uitstroomprofielen. De raad stelt voor de mogelijkheid van maatwerk open te houden doordat scholen combinaties van profielen mogen nastreven.

Doel landelijk getuigschrift?

De raad vindt het een sympathieke gedachte te willen komen tot een landelijk getuigschrift vso. Maar de huidige voorstellen maken onvoldoende duidelijk waartoe dit dient. Is het getuigschrift bedoeld als bewijs van deelname aan het vso? Of moeten leerlingen een examen/toets afleggen om het getuigschrift te verkrijgen? Wat is het beoogde civiel effect van zo'n getuigschrift?

De raad veronderstelt dat het landelijke getuigschrift bedoeld is als bewijs van deelname. Leerlingen zullen immers in principe opgaan voor een regulier diploma; alleen degenen die dat niet kunnen en het (voortgezet) speciaal onderwijs wel hebben doorlopen, ontvangen dan een getuigschrift (v)so. De raad vraagt zich af wat de meerwaarde is van zo'n landelijk getuigschrift. Leerlingen ontvangen immers nu al een getuigschrift van hun vso-school. De memorie van toelichting zou dit ten minste moeten ophelderen.

Handelingsplan en ontwikkelingsperspectief in een

Door het wetsvoorstel wordt het handelingsplan vervangen door een nieuwe verplichting: het ontwikkelingsperspectief. De raad plaatst hier vraagtekens bij. Immers, de praktijkproblemen met het verplichte handelingsplan hebben niet zozeer te maken met het instrument, als wel met de (benodigde tijd en) moeite om het werken met handelingsplannen onder de knie te krijgen. Dit wordt bevestigd door het inspectieonderzoek naar het speciaal onderwijs. Het probleem ligt vooral in de kwaliteit van de handelingsplannen en de uitvoering in de praktijk. Een jaarlijks op te stellen handelingsplan biedt op zichzelf onvoldoende waarborgen voor de begeleiding van een leerling. Een handelingsplan (of ander schriftelijk instrument) dient altijd onderdeel te zijn van regelmatige leerlingenbesprekingen met het lerarenteam en andere experts (zoals een orthopedagoog). Hierin komt aan de orde of het plan echt uitgevoerd wordt, of het effectief is en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

Het handelingsplan en het ontwikkelingsperspectief – de raad heeft een voorkeur voor de term streefdoel – zijn vooralsnog twee verschillende grootheden. Het ontwikkelingsperspectief is een visie op het einddoel van het onderwijs aan een bepaalde leerling (het *wat*). Een handelingsplan is een instrument. In dit plan staat (idealiter) hoe de school/de leraar concreet en oplossingsgericht te werk gaat om het ontwikkelingsperspectief te bereiken (het *hoe*). Verschillende scholen voor speciaal basisonderwijs oefenen al met het in praktijk brengen van de ideeën over het ontwikkelingsperspectief. Ook zij vatten het ontwikkelingsperspectief veelal niet op als nieuw

instrument, maar als een uitbreiding van het bestaande handelingsplan. Het belangrijkste verschil daarbij is dat scholen nu een jaar vooruit kijken (het jaarlijkse handelingsplan), maar in de toekomst moeten proberen het langere termijnperspectief in kaart te brengen en in de gaten te houden.

De raad vraagt zich of het verstandig is de gangbare term handelingsplan te vervangen door ontwikkelingsperspectief. Dat zou tot verwarring kunnen leiden bij (v)so-scholen die denken dat zij hun handelingsplannen dienen te vervangen door iets geheel nieuws. De wetswijziging en de voorlichting over de komende veranderingen moeten zo geformuleerd worden dat duidelijk is dat het handelingsplan ook een 'omschrijving van het ontwikkelingsperspectief' moet bevatten.

Op termijn verplichting laten vervallen?

De school heeft, naar de mening van de raad, de plicht beide zaken in kaart te brengen: het ontwikkelingsperspectief en de manier waarop daaraan gewerkt wordt. In principe zou het (op termijn) goed zijn als scholen zelf kunnen bepalen hoe zij deze plicht vormgeven (handelingsplan, ontwikkelingsperspectief en ook een relatief nieuw instrument als het onderwijscontinuüm). Scholen zouden eerst moeten aantonen dat zij in staat zijn duidelijk en planmatig toe te werken naar een bepaald einddoel. Achteraf leggen zij hierover verantwoording af aan de inspectie. Ook zouden zij ervoor moeten zorgen dat de communicatie hierover met ouders en leerling duidelijk is; één document dat beide zaken benoemt, is dan zeer verhelderend.

Stageplaatsen

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs laten leerlingen nu al zo veel mogelijk opgaan voor een regulier diploma. Nu wordt daaraan toegevoegd dat (v)so-scholen zelf een vmbo-, havo- of vwo-programma kunnen aanbieden. Dat betekent onder meer dat leerlingen op (maatschappelijke) stage moeten. De raad vindt dat op zich een prima ontwikkeling. Echter, er is nu al een tekort aan stageplaatsen. Flankerend beleid op dit terrein is daarom van groot belang.

De positie van het Engels

De raad constateert verder dat de positie van de kerndoelen voor het leergebied Engels in het speciaal onderwijs een andere is dan in het reguliere onderwijs. De basisschool *moet* deze kerndoelen als richtinggevend hanteren, terwijl het speciaal onderwijs dit *kan* doen. De reden hiervoor is dat de WEC niet verplicht om Engels in het onderwijsaanbod op te nemen. De raad acht het gewenst dat de kerndoelen Engels ook voor de 'normaal lerenden' in het speciaal onderwijs een verplichtend karakter hebben. De raad adviseerde in zijn advies van 2008 de kerndoelen Engels verplicht in te voeren in het speciaal onderwijs, met uitzondering van de zml- en mg-leerlingen (zeer moeilijk lerend en meervoudig gehandicapt).⁶ De wet zal ruimte moeten laten om een passende vormgeving voor dit Engels tot stand te brengen.

Speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs en het speciaal basisonderwijs vallen buiten het bestek van het wetsvoorstel kwaliteit (v)so. Toch gaat het deels om dezelfde doelgroepen leerlingen, een vergelijkbare schoolaanpak en problemen (bijvoorbeeld met doorstroom). Het is daarom van belang na te gaan of bepaalde beoogde veranderingen voor het speciaal onderwijs ook (wettelijk) moeten worden doorgevoerd in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs. Zo zou het werken met een ontwikkelingsperspectief (opgenomen in het handelingsplan) ook goed zijn voor het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs.

3.2 Keuzevrijheid: positie van de ouders onduidelijk

De school bepaalt in het nieuwe voorstel aan welk profiel de leerling kan deelnemen. Het is echter onduidelijk of ouders hierop ook invloed hebben. Ouders kunnen (volgens het wetsvoorstel) een klacht indienen als ze het oneens zijn met de beslissing, maar dat is (juridisch) een wat magere invulling van ouderbetrokkenheid. Een school zou in elk geval altijd eerst met ouders (en zo mogelijk de leerling zelf) moeten overleggen over het ontwikkelingsperspectief. De mening van ouders over de plaatsing in een bepaald profiel moet altijd worden

⁶ Onderwijsraad, 2008.

gehoord en vastgelegd. En wat is het vervolgetraject wanneer ouders vinden dat de school hun klacht niet serieus behandeld heeft? Aan de beslissing tot plaatsing in een uitstroomprofiel gaat in elk geval een zorgvuldig traject vooraf, waarbij de school zo veel mogelijk in samenwerking met ouders het ontwikkelingsperspectief vaststelt. De school zou ook aan ouders moeten kunnen aantonen hoe zij tot keuzes gekomen is. Kortom: de positie van ouders verdient meer aandacht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

3.3 Sociale cohesie: meer doorstroom naar arbeid en onderwijs door wetswijziging?

Leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn er naar verwachting bij gebaat als scholen hen meer planmatig 'toeleiden' naar werk of vervolgonderwijs, en uitgaan van het maximaal haalbare voor iedere leerling. Dat zou in theorie kunnen leiden tot meer doorstroom vanuit het voortgezet speciaal onderwijs naar arbeid en vervolgonderwijs en minder naar de Wajong, een inkomensvoorziening voor mensen die vóór hun zeventiende verjaardag arbeidsongeschikt zijn geraakt. Circa een derde van de instroom in de Wajong komt direct uit het onderwijs. Daarvan is 2% afkomstig uit cluster 1 en 2, 10% uit cluster 3, 1% uit cluster 4 en 9% uit het praktijkonderwijs. Uiteindelijk is circa 42% van de wajongers afkomstig uit het speciaal onderwijs (vooral cluster 3) of het praktijkonderwijs, 22% stroomt direct in vanuit voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs, en 20% stroomt op latere leeftijd door naar de Wajong.

Deze doorstroom hangt samen met verschillende andere factoren waar het onderwijs weinig vat op heeft. Wanneer het een leerling niet lukt een plek op de arbeidsmarkt te veroveren, heeft dat niet altijd en uitsluitend te maken heeft met een gebrek aan kunnen van de leerling. De toeleiding naar de arbeidsmarkt kan onvoldoende zijn (het zoeken naar een werkplek), werkgevers kunnen te hoge eisen stellen en soms weinig animo hebben om personen met een vso-achtergrond aan te nemen en te begeleiden. Een eigentijdse variant van het klassieke leerlingwezen zou hier een oplossing kunnen geven. Uitwerking hiervan valt buiten het kader van dit advies.

Stimuleren en steunen van werkgevers

Beleid gericht op het stimuleren van bedrijven en organisaties om mensen met een vso-opleiding in dienst te nemen zou gelijk op moeten gaan met de kwaliteitsverbetering van het speciaal onderwijs, om de doorstroom naar arbeid echt te verhogen. Ten eerste kunnen de scholen zelf iets doen om bedrijven en organisaties te betrekken bij de school, het onderwijs en de leerlingen. Voorbeelden zijn het verzorgen van praktijklessen, het mede beoordelen van stages, en schoolbezoeken aan bedrijven en instellingen. Daarnaast kan de overheid bedrijven en andere werkgevers die veel personeel aannemen vanuit het voortgezet speciaal onderwijs expliciet voor het voetlicht brengen als voorbeeld voor andere werkgevers. Hoe werkt het, wat levert het aannemen van personeel uit deze doelgroep de organisatie op, hoe wordt iemand begeleid met een vso-achtergrond het best? Onderzoek is nodig naar de werkplekken waar oud-vso-leerlingen nu terecht komen. Hoeveel leerlingen stromen direct door naar werk, om welke soort organisaties en bedrijven gaat het, en wat zijn succes- en faalfactoren? De overheid kan het goede voorbeeld geven door inzichtelijk te maken hoeveel ambtenaren afkomstig zijn uit het vso en hoe zij op hun werkplek begeleid en ondersteund worden.

3.4 Conclusie

De raad plaatst kritische kanttekeningen bij enkele voorstellen voor wetswijziging. Ten eerste zou de wetswijziging moeten aangeven aan welke minimale eisen iemand moet voldoen om min of meer zelfredzaam te kunnen functioneren in de maatschappij. Alleen het ontwikkelingsperspectief van de leerling centraal stellen, zoals het wetsvoorstel nu doet, kan ertoe leiden dat een school al tevreden is als het minimum bereikt wordt. Ten tweede moet het doel van speciaal onderwijs in principe altijd deelname aan vervolgonderwijs of arbeidsmarkt zijn, met uitzondering van nader te omschrijven bijzondere gevallen. Deelname aan dagbesteding kan niet van meet af aan het streven zijn (het ontwikkelingsperspectief).

De raad vraagt zich verder af hoe een landelijk getuigschrift zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs, nu het lijkt te gaan om een deelnamebewijs. Leerlingen ontvangen immers al een getuigschrift van

hun vso-school. Verder is flankerend beleid op het terrein van stageplaatsen van groot belang, en beveelt aan in de wet ruimte te laten om een passende vormgeving voor dit Engels tot stand te brengen.

Scholen moeten zeker de plicht hebben zowel het langere termijnperspectief van een leerling als het planmatige handelen van de school en de leraar ten aanzien van de leerling in kaart te brengen. Maar ze dienen zelf te bepalen hoe ze dat doen (handelingsplan, ontwikkelingsperspectief, onderwijscontinuüm), tenminste als ze aantonen hiertoe in staat te zijn. Zij leggen hierover verantwoording af via de Inspectie van het Onderwijs. De positie van ouders verdient meer aandacht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In hoeverre mogen zij meedenken (en meebeslissen) over het ontwikkelingsperspectief van de leerling? Het is verder van belang na te gaan of bepaalde veranderingen (ontwikkelingsperspectief) ook door te voeren zijn in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs. Tot slot moet beleid gericht op het stimuleren van bedrijven en organisaties om personeel met een vso-achtergrond aan te nemen gelijk opgaan met de beoogde kwaliteitsverbetering van het speciaal onderwijs.

De meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken hard aan kwaliteitsverbetering. Zij zullen steun ontleen aan het feit dat ook op politiek-bestuurlijk niveau wordt meegedacht over de beste manier om de kwaliteit te verbeteren. De raad onderschrijft de redenering die aan de huidige voorstellen ten grondslag ligt: het (voortgezet) speciaal onderwijs moet planmatig streven naar een bepaald uitstroomperspectief voor iedere leerling. Maar hij plaatst kanttekeningen bij de huidige uitwerking van deze gedachte.

4 Conclusies en aanbevelingen bij de voorgestelde wetswijziging

4.1 Wetswijziging nodig voor kwaliteitsslag?

In de huidige praktijk toetst de Inspectie al of scholen een ontwikkelingsperspectief vaststellen voor hun leerlingen en gaat de Inspectie na of er uitstroomprofielen zijn. Ook in de WEC zijn deze zaken, zij het summier en in andere termen, aangestipt. Natuurlijk schept het voor een enkele school wellicht meer duidelijkheid als de wetgeving expliciet aangeeft wat precies van de school geëist wordt. Maar is dat voldoende reden een wetswijziging te door te voeren? Verschillende (v)so-scholen hebben ook zonder wetswijziging al vooruitgang weten te boeken wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van het aanbod. Het wetsvoorstel voegt ook nieuwe zaken toe (kerndoelen, de mogelijkheid om zelf examens af te nemen). Toch lijken de problemen in het (voortgezet) speciaal onderwijs niet zozeer te liggen in de eisen waaraan de scholen moeten voldoen of de wettelijke ruimte die zij hebben om hun taak uit te oefenen, maar veeleer in de vertaling naar de dagelijkse praktijk.

Vooraf: aantal voorstellen van belang voor het onderwijs

Ondanks zijn kritiek op de uitwerking van het voorstel acht de raad een aantal aspecten inderdaad van belang voor het onderwijs. Het is goed als het vso-onderwijspersoneel dat reguliere vo-programma's uitvoert aan dezelfde bekwaamheidseisen voldoen als het onderwijspersoneel op reguliere vo-scholen. Dat vergt wel een goed flankerend personeelsbeleid. Ook vindt de raad het geen probleem als vso-scholen de ruimte krijgen om zelfstandig vo-onderwijs aan te bieden en examens af te leggen, mits zij aan de eisen voldoen. Het is wel de vraag hoeveel vso-scholen dit daadwerkelijk zullen gaan doen.

Discussie over de noodzaak van dubbele wetgeving

Waarom bestaan er separate wetten voor het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs en is dat nodig en wenselijk? De raad is van mening dat deze discussie gevoerd moet worden in het beleidstraject passend onderwijs en vooraf dient te gaan aan eventuele wijzigingen van bestaande wetgeving. Is de mogelijkheid van het afschaffen van de WEC voldoende bestudeerd en terecht verworpen? Een gezamenlijke wetgeving kan ertoe bijdragen dat er voor beide onderwijstypen zo min mogelijk belemmeringen zijn om naar elkaar toe te groeien en de noodzaak afneemt van gescheiden doelgroepen, financieringsstromen, schoolsoorten, indicatiesystematieken en toelatingsprocedures. De brugfunctie van het praktijkonderwijs kan zodoende beter worden benut. Er blijft dan natuurlijk ruimte voor speciale scholen. Samenwerking tussen scholen (voorheen regulier en speciaal) zou makkelijker worden door het weghalen van wettelijke belemmeringen en cluster-overstijgende scholen, en tussenvormen van regulier-speciaal onderwijs zijn makkelijker te realiseren.

Met de voorgestelde wetswijzigingen wordt impliciet uitgegaan van handhaving van de wettelijke scheiding tussen (voortgezet) speciaal onderwijs en regulier onderwijs. Deze keuze zou ten minste expliciet gemaakt moeten worden en gemotiveerd.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Stel een 'referentieniveau zelfverantwoordelijkheid' als streefniveau vast

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs gelden geen eindtermen en er is geen eindexamen. De doelgroep is zo divers, dat het niet mogelijk zou zijn een bepaald minimum aan eisen voor het programma vast te stellen. Dat is waar, maar er kan wel een streefniveau geformuleerd worden. Dit is het niveau waarmee een redelijke mate van zelfredzaamheid en zelfbeschikking mogelijk is. Het gaat daarbij om de basisvakken taal (functionele geletterdheid) en rekenen. Voor de uitstroomprofielen gericht op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs is dit voldoende gewaarborgd met het huidige voorstel om referentieniveaus Nederlands en rekenen te ontwikkelen en in te voeren. Maar het gaat misschien nog wel meer om de mate waarin iemand uiteindelijk zelfstandig en zinvol weet te functioneren in de maatschappij, ook als hij de basisvakken niet optimaal beheerst. De raad stelt voor een 'referentieniveau zelfverantwoordelijkheid' op te nemen.

Aanbeveling 2: Dagbesteding geen regulier uitstroomprofiel, maak combinaties van uitstroomprofielen mogelijk

Het doel van speciaal onderwijs moet in principe altijd deelname aan vervolgonderwijs of arbeidsmarkt zijn. Deelname aan dagbesteding kan niet van meet af aan een gelijkwaardig streefdoel zijn, bijzondere gevallen uitgezonderd. Daarnaast zou de mogelijkheid van maatwerk open gehouden moeten worden: scholen moeten combinaties van verschillende profielen mogen blijven nastreven, waarbij dagbesteding niet evenwaardig kan zijn.

Aanbeveling 3: Onderscheid tussen *wat* en *hoe* bij ontwikkelingsperspectief en planmatig handelen

De school brengt het langetermijnperspectief van een leerling in kaart (het *wat*) in het licht van het planmatige handelen van school en leraar ten aanzien van de leerling (het *hoe*). Vanwege de samenhang kan het een het ander dus niet vervangen. De manier waarop de samenhang wordt aangebracht (handelingsplan, ontwikkelingsperspectief, onderwijscontinuüm) moet de school dan zelf bepalen. Regelmatige leerlingensprekingen (aan de hand van het handelingsplan of andere schriftelijke informatie) zijn wel een essentiële voorwaarde voor het daadwerkelijk verhogen van de kwaliteit van het onderwijs.

Het toekomstperspectief van de leerlingen vergt ook na de school aandacht. In dit licht is een nadere studie naar een moderne leerlingwezenvariant (arbeidsaanstelling met vaste training) voor leerlingen met een uitloop naar de Wajong wenselijk.

Aanbeveling 4: Meer toelichting in de memorie van toelichting en het flankerende beleidsplan

Het is wenselijk in de memorie van toelichting op het voorstel tot wetswijziging op te nemen:

- hoe het landelijk getuigschrift zal bijdragen aan de onderwijskwaliteit; en
- hoe de wet ruimte laat om een passende vormgeving voor Engels tot stand te brengen. De raad adviseerde in zijn advies van 2008 de kerndoelen Engels verplicht in te voeren in het speciaal onderwijs, met uitzondering van de zml- en mg-leerlingen.⁷

Verder dient de memorie van toelichting:

- meer aandacht te besteden aan de positie van ouders: in hoeverre (en hoe) mogen zij meedenken (en meebeslissen) over het ontwikkelingsperspectief van de leerling?;
- nader inzicht te geven in het samenhangend programma van flankerend beleid en vooral:
 - beleid op het gebied van stageplaatsen (kwantiteit en kwaliteit);
 - ondersteunend beleid voor vso-scholen die zelf regulier vo-onderwijs bieden en hun lerarenkorps moeten opscholen en aanvullen zodat zij aan de reguliere bekwaamheidseisen voldoen; en
 - beleid om bedrijven en organisaties te stimuleren personeel met een vso-achtergrond aan te nemen en te begeleiden.

⁷ Onderwijsraad, 2008.

Aanbeveling 5: Ga na welke zaken ook gelden voor het speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs

Tot slot: bepaalde veranderingen (ontwikkelingsperspectief) moeten ook (wettelijk) doorgevoerd worden in het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs. Het is van belang dit tegelijkertijd te regelen met de veranderingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs om te voorkomen dat er ongelijke situaties ontstaan. Bovendien vraagt het benutten van de verhouding tussen voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs nadere toelichting.

Afkortingen

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
IvIO	Instituut voor Individuele Ontwikkeling
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mg	meervoudig gehandicapt
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pro	praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
sbao	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsopleiding
WEC	Wet op de expertisecentra
WSW	Wet op de sociale werkvoorziening
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WWB	Wet werk en bijstand
zml	zeer moeilijk lerend
zmlk	zeer moeilijk opvoedbaar en lerend kind

Literatuur

- Berendsen, E., Havinga, H. & Stoutjesdijk, M. (2008). *De participatiemogelijkheden van de Wajong-instroom*. UWV.
- Boer, P. den, Rovers, M. & Sentjens, M. (2010). *Klaar voor het werk*. Tilburg: IVA.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Aanbieding notitie vernieuwing zorgstructuren*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 30 september 2005. Kenmerk Kamerstukken II, 2005-2006, 27728, nr. 85.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 augustus 2006. Kenmerk Kamerstukken II, 2005-2006, 30300-VIII nr.267.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Onderwijsraad (2008). *Kerndoelen en leerstandaarden voor het speciaal onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Sontag, L. & Westerlaken, J. (2010). *Uitstroomprofielen in het voortgezet speciaal onderwijs*. Tilburg: het PON.
- Stoutjesdijk, M. & Berendsen, E. (2007). *De groei van de Wajong-instroom*. UWV.
- Vink, Schilt-Mol, van & Sontag (2008). *De arbeidsmarkt op!* Tilburg: IVA.

Bijlage 1: Adviesvraag



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG



Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.minocw.nl

Contactpersoon

K.M. Mahler
T +31-70-412 3895
k.m.mahler@minocw.nl
IPC 5650

Onze referentie

WJZ/233691(2698)

Bijlagen

1

Datum
Betreft

07 SEP. 2010

Wetsvoorstel in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Ter advisering zend ik u hierbij het bovengenoemde wetsvoorstel. Ik verzoek u om uw advies binnen zes weken uit te brengen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

mr. A. Rouvoet

Bijlage 2: Korte beschrijving van de huidige positie van het speciaal onderwijs

1 Huidig wettelijk kader

Het is de vraag of de problemen met de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs schuilen in onduidelijke dan wel onvolledige wetgeving of (ook/vooral) te maken hebben met moeilijkheden in de handhaving ervan. Om dit te kunnen bepalen moeten we nagaan wat er nu in de Wet op de expertisecentra (WEC) staat over de resultaten die het (voortgezet) speciaal onderwijs moet behalen, en in hoeverre dat (sterk) afwijkt van wat in de nieuwe wet zal worden voorgesteld.

Volgens artikel 11 (lid 1 en 2) van de WEC moet het onderwijs worden afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling. Het wordt zo ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen. Een identieke bepaling is te vinden in de Wet op het primair onderwijs. Zo mogelijk brengt het kinderen tot het volgen van regulier basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Het onderwijs wordt bovendien zo ingericht dat het op structurele en herkenbare wijze aandacht besteedt aan het bestrijden van (taal)achterstanden.

Voorschrift vakken

Artikel 14 WEC schrijft voor dat het vso, mogelijk in samenhang, de volgende vakken verzorgt: Nederlandse taal; geschiedenis, waaronder staatsinrichting; aardrijkskunde; maatschappijleer; wiskunde en rekenen; muziek; tekenen; handvaardigheid en lichamelijke oefening. Voor deze vakken worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld. Dit zijn de te bereiken doelstellingen aan het eind van het vso. Het onderwijs kan een stage omvatten; dit is niet verplicht.

Het onderwijsaanbod in het vso voor zeer moeilijk lerende kinderen is verder uitgewerkt in artikel 5a van het Onderwijskundig besluit WEC. Daarin staat bijvoorbeeld dat dit onderwijs ten minste omvat:

- Nederlandse taal, waaronder in elk geval wordt verstaan een functionele communicatievaardigheid in de Nederlandse taal voor wat betreft het mondelinge taalgebruik en, afhankelijk van de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, het schriftelijke taalgebruik, gericht op de huidige en de te verwachten leef- en werksituatie van de leerling;
- kennisgebieden bestaande uit, in samenhang, aardrijkskunde, geschiedenis, maatschappijleer en kennis der natuur waaronder in elk geval wordt verstaan een functioneel aanbod van deze gebieden leidende tot fundamentele vaardigheden welke zinvolle toepassingen mogelijk maken als het zich oriënteren in ruimte en tijd, het omgaan met mensen in verschillende situaties en in verschillende maatschappelijke rollen, het omgaan met dieren en planten en het omgaan met voorwerpen en verschijnselen uit de natuur;
- rekenen en wiskunde waaronder in elk geval wordt verstaan de vaardigheid van het praktisch omgaan met rekenkundige grootheden en het toepassen van eenvoudige rekenvaardigheden;
- bevordering van sociale redzaamheid, waaronder in elk geval worden verstaan de vaardigheden die van wezenlijk belang zijn voor het leggen van sociale contacten en deelname aan het maatschappelijk verkeer, daaronder begrepen aspecten van sanitaire en cosmetische zorg, zorg voor de woning, de voeding en de kleding, vormen van sociale omgang in de huidige en de te verwachten leef- en werksituatie van de leerling en gedrag in het verkeer.

Vso aan zeer moeilijk lerende kinderen omvat voorts ten minste twee van de vakken die gegeven worden in het lager beroepsonderwijs, het algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, anders dan de vakken bedoeld in het eerste lid. Artikel 16 WEC geeft de minister de bevoegdheid in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag toe te staan dat wordt afgeweken van de voorschriften. De toestemming wordt verleend voor een bepaald tijdvak. Aan de toestemming kunnen voorwaarden worden verbonden.

Aantal uren onderwijs

Leerlingen van 4 tot en met 12 jaar moeten in acht schooljaren ten minste 7.520 uren onderwijs ontvangen. Het onderwijs aan leerlingen ouder dan 12 jaar omvat ten minste 1.000 uren per schooljaar.

Afleggen eindexamen mogelijk

Artikel 47 van de WEC gaat in op de mogelijkheid van het afleggen van een eindexamen aan een school voor regulier onderwijs. Op verzoek van de ouders of, als de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, de leerling, krijgen vso-leerlingen die daartoe in staat zijn de gelegenheid eindexamen af te leggen aan een school voor regulier onderwijs.

Handelingsplan

Het bevoegd gezag van een instelling dient voor elke leerling voor elk schooljaar een handelingsplan op te stellen, uiterlijk een maand na de inschrijving van de leerling (artikel 41a). Het handelingsplan wordt jaarlijks met de ouders geëvalueerd. De WEC geeft verder niet expliciet aan wat het doel en de inhoud van het handelingsplan zijn. Het enige wat hierover in de wet staat is: wanneer van een leerling niet kan worden verwacht dat hij of zij de kerndoelen haalt, geeft het handelingsplan aan hoe dat komt en welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.

Onderwijskundig rapport

Over iedere leerling die de school verlaat, stelt de directeur na overleg met het onderwijzend personeel en de commissie voor de begeleiding een onderwijskundig rapport op. De commissie kan daartoe de leerling aan een onderzoek onderwerpen. Een afschrift van dit rapport wordt verstrekt aan de ouders van een minderjarige of handelingsonbekwame leerling en aan de leerling die meerderjarig en handelingsbekwaam is. Desgewenst wordt tevens een afschrift verstrekt aan de leerling die de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt en nog geen 18 jaar is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften omtrent dit rapport worden gegeven.

Vergelijking met de nieuwe voorstellen

De nieuwe voorstellen zijn vertaald naar conceptwijzigingen in de Wet op de expertisecentra. Kort gezegd komen deze wijzigingen erop neer dat:

- het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs wettelijk duidelijker gesplitst worden (verschillende artikelen, onder andere toevoegingen en wijzigingen in artikel 3, de formulering van een nieuw artikel 12 en wijzigingen in artikel 39);
- drie uitstroomprofielen aan de wet worden toegevoegd, er kerndoelen komen per uitstroomprofiel en referentieniveaus rekenen en Nederlands (behalve voor profiel dagbesteding) (artikel 14);
- het vak Engels verplicht gesteld wordt in het so (artikel 13);
- (v)so-scholen via de schoolgids aan ouders verantwoording dienen af te leggen over het percentage leerlingen dat doorstroomt naar een hogere/andere vorm van onderwijs en over het percentage voortijdig schoolverlaters en geslaagde examenkandidaten. Ook dienen zij het onderwijsprogramma in de schoolgids te vermelden (artikel 22);
- het verplichte handelingsplan wordt vervangen door de verplichting tot het opstellen van een ontwikkelingsperspectief (via wijzigingen in artikel 40b en 41 en een herzien artikel 41b); en
- advisering plaatsvindt aan leerlingen die de school verlaten met het oog op een eventueel vervolgtraject (nieuw artikel 44).

2 Huidig toezichtkader Inspectie van het Onderwijs

Zo gewoon mogelijk onderwijsleerproces

De inspectie geeft in het Toezichtkader (voorgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra aan dat de school "het onderwijsleerproces zo moet inrichten dat alle geïndiceerde en plaatsbekostigde leerlingen kunnen worden opgevangen". Op basis van de specifieke kennis van de leerling en diens handicap of stoornis dient de school zodanige onderwijsaanpassingen te realiseren dat maatwerk (een op diens capaciteiten aansluitend onderwijsleerproces) mogelijk wordt. Juist deze afstemming maakt volgens de inspectie de gespecialiseerde expertise van de school voor (voortgezet) speciaal onderwijs zichtbaar. Deze expertise moet erin voorzien dat de school streeft naar deelname aan een zo gewoon mogelijk onderwijsleerproces, als het kan binnen de setting van een school voor regulier onderwijs. Streven naar een ononderbroken ontwikkeling betekent volgens de inspectie een streven naar continue voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. "Daarbij wordt steeds expliciet rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling zoals die voortvloeien uit zijn onderwijsbeperking. Dit vraagt van de school dat zij zich rekenschap geeft van de specifieke

onderwijsbeperkingen en -mogelijkheden van de leerling en daar het onderwijsleerproces op aanpast”, aldus het toezichtkader.

Vrijstellingen nodig, sociale competenties voorop

De toelichting bij het toezichtkader geeft verder aan dat bepaalde vrijstellingen voor bepaalde kerndoelen nodig zijn voor een deel van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dan is het nodig alternatieve doelen na te streven. Een duidelijk accent ligt op het bevorderen van sociale competenties. Deze sociale competenties liggen ten grondslag aan alle onderwijsactiviteiten voor deze leerlingen.

Verskil met regulier onderwijs

De school zal per leerling de juiste dosering moeten bepalen tussen de elementen van het ortho-onderwijsleerproces en een zo gewoon mogelijk onderwijsleerproces. Deze elementen zullen volgens de inspectie in de (individuele) documenten voor handelingsplanning van de school zichtbaar moeten zijn. Voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs staat centraal dat zij gestalte geven aan een maximum aan gespecialiseerde deskundigheid bij het vorm- en inhoud geven van het geïntegreerde (ortho)-onderwijsleerproces. Dit is het belangrijkste onderscheid tussen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor regulier primair en voortgezet onderwijs.

Geen clusterspecifiek waarderingskader

De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs verschillen naar zowel aard als intensiteit van het (ortho)onderwijsleerproces. Echter, op alle scholen gelden dezelfde kwaliteitsaspecten en -indicatoren. Er is volgens de inspectie onvoldoende grond voor een clusterspecifiek waarderingskader. In het toezicht kan worden volstaan met één waarderingskader.

Voorbeeld indicator uit het waarderingskader

Aanbod:

- de school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken;
- het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen;
- het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen;
- de school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis van en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.

Uitstroomperspectief: vervolgonderwijs, arbeidsmarkt of dagbesteding

De school moet zijn inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling (minimaal jaarlijks) bijstellen op basis van de feitelijke ontwikkeling die de leerling doormaakt. De school volgt deze ontwikkeling als onderdeel van het cyclisch proces van handelingsplanning. Daarnaast wordt het ontwikkelingsperspectief ook begrensd door de feitelijke beperkingen van de leerling. Het diagnostisch beeld en het ontwikkelingsperspectief bepalen op termijn het uitstroomperspectief of de vervolgsituatie van de leerling bij uitstroom, aldus het waarderingskader van de inspectie. Het leerstofaanbod stelt leerlingen in staat zich optimaal te ontwikkelen en voor te bereiden op hun uitstroombestemming (vervolgonderwijs, arbeidsmarkt of beschutte naschoolse situatie). Het inrichten van stages kan daartoe een passende vorm zijn.

Inhoud handelingsplan en evaluatie

Het toezichtkader van de inspectie geeft aan dat het bevoegd gezag voor elke leerling voor elk schooljaar een handelingsplan moet vaststellen (conform de WEC). De school dient op basis van de onderwijsrelevante beginsituatie en het ontwikkelingsperspectief van de leerling tot handelingsplanning (groepsplan, handelingsplan) te komen. De school moet het beoogde beleid toetsen aan de opvattingen en ideeën van de ouders en hen actief betrekken bij het inhoudelijk vormgeven van de begeleiding van de leerling. Scholen hebben alle ruimte om meermaals per jaar een handelingsplan op te stellen of te herzien. In het handelingsplan komt te staan wat de aanleiding van het plan is, voor welke aandachtsgebieden het geldt, welk doel en welke aanpak zijn gekozen gedurende een vastgestelde periode, welke ‘opbrengst’ is gerealiseerd en hoe deze is

vastgesteld. Verwacht wordt dat de jaarlijkse evaluatie van een handelingsplan zal ingaan op de aard en de ernst van de beperkingen die een leerling ervaart om aan onderwijs deel te nemen, zoals een leerachterstand of een beperkte redzaamheid, en aangeeft welke speciale zorg nodig is om de leerling het komende jaar vooruitgang te laten boeken op school. Is de geboden zorg tot dusver toereikend geweest? De school betreft bij de evaluatie van de handelingsplanning een analyse van de belemmerende en bevorderende factoren die hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelen. De school benut hierbij de gegevens uit het leerlingvolgsysteem. Op basis van deze evaluatie stelt de school opnieuw de onderwijsbehoeften van de leerling vast op het gebied van onderwijs, therapie en behandeling. Dit vormt de start voor een nieuwe begeleidingsfase gericht op continuering van het verblijf op de school, herindicering dan wel uitstroom naar de vervolgbestemming.

Verder hanteert de inspectie het criterium dat de teamleden in de praktijk uitvoering geven aan de in de documenten voor handelingsplanning (groepsplan, handelingsplan) vastgelegde leerinhouden (dus geen papieren tijgers).

Leerstofaanbod

Het waarderingskader stelt in een bijlage: "Het leerstofaanbod bepaalt de kennis, vaardigheden en houdingen die de leerlingen door het onderwijs kunnen verwerven en beheersen. Het leerstofaanbod stelt leerlingen in staat zich optimaal te ontwikkelen en voor te bereiden op hun uitstroombestemming (vervolgonderwijs, arbeidsmarkt of beschutte naschoolse situatie). Het inrichten van stages kan daartoe een passende vorm zijn".

Ten aanzien van de indicator Onderwijsopbrengsten wordt gesteld: "De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht".

Verantwoording opbrengsten

Volgens de Inspectie moet het bevoegd gezag van de school zich over de opbrengsten van haar onderwijs verantwoorden in relatie tot het bij instroom geformuleerde ontwikkelingsperspectief. Daarbij staat voorop dat de school zichtbaar kan maken dat zij er bij de leerlingen 'uit haalt wat er in zit'. Dit betekent dat de school op basis van de handelingsplannen kan aantonen dat de school realistische doelen heeft gesteld. De planning van de doelen vindt plaats op basis van het eerder geformuleerde ontwikkelingsperspectief van de leerling. De planning van leerdoelen wordt bijgesteld naar aanleiding van beredeneerde verklaringen over de behaalde resultaten aan het einde van ieder schooljaar.

3 Omvang (voortgezet) speciaal onderwijs, huidig aanbod van uitstroomprofielen, uitstroombestemming

Groei vooral in cluster 4

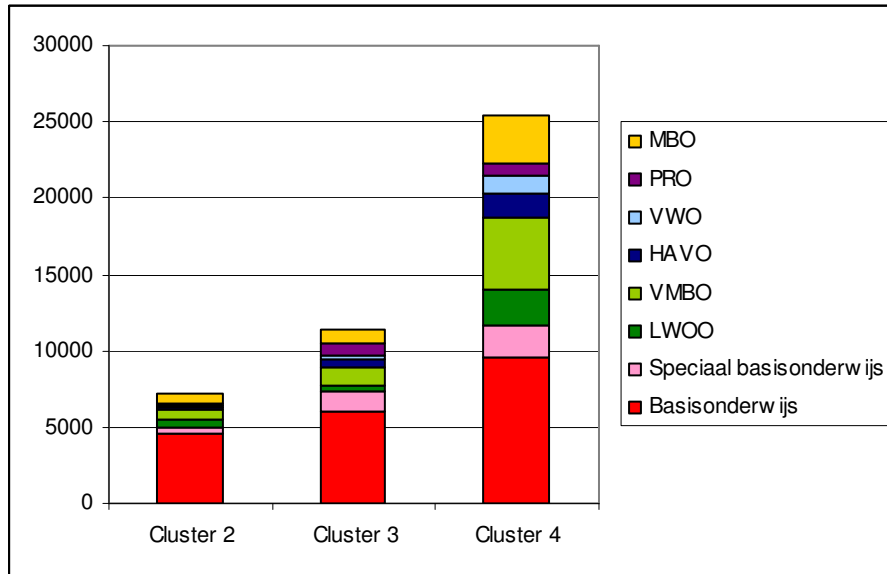
In de afgelopen jaren is de vraag naar plaatsing in het gehele speciaal onderwijs, en naar ambulante begeleiding in het regulier onderwijs (leerlinggebonden financiering) sterk toegenomen. Die groei is vooral te zien in cluster 4. In 2000 zaten 8.690 kinderen in cluster 4 van het speciaal onderwijs en 7.127 leerlingen in cluster 4 van het voortgezet speciaal onderwijs. In 2005 waren dit respectievelijk 11.373 en 12.891 kinderen. Het aantal cluster 4-kinderen met een rugzak in het regulier onderwijs steeg in dezelfde periode binnen het speciaal onderwijs van 457 naar 4.564, en in het voortgezet speciaal onderwijs van 562 naar 3.573.⁸ Dit leidde tot wachtlijsten voor indicatiestelling, ambulante begeleiding en plaatsing op cluster 4-scholen. Het heeft, kortom, geleid tot capaciteitsproblemen op het terrein van huisvesting, leraren en ambulante begeleiders, tot een toename van leerlingen die geen onderwijs kunnen volgen en natuurlijk tot hogere (overheids)kosten.

Aantal rugzakken

In totaal waren er op peildatum 5 juli 2009 44.002 rugzakken. De verdeling van de rugzakken over de clusters en onderwijssoorten is weergegeven in figuur 1.

⁸ Ministerie van Onderwijs, 2006.

Figuur 1. Verdeling rugzakken over de clusters en onderwijssoorten⁹



Thuiszitters

De inspectie heeft geen directe gegevens over thuiszitters, maar heeft vanaf november 2008 wel informatie over welke leerlingen thuis zaten op het moment dat zij zich aanmeldden voor een indicatie. In totaal zaten 437 leerlingen thuis op het moment van aanmelden. Een groot deel, 227 leerlingen, was nog niet leerplichtig op het moment van aanmelden, 38 leerlingen waren geschorst, 75 waren van school verwijderd, 77 zaten in een herstart/reboundtraject, 2 leerlingen hadden ontheffing van de leerplicht en er waren 18 asielzoekers. De gegevens geven beperkt inzicht omdat leerlingen ook na het verkrijgen van een indicatie thuis kunnen komen te zitten, en omdat de gegevens pas recent worden geregistreerd. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onderzoekt of het verzuimloket, waar gemeenten melden welke leerlingen niet op school komen, meer informatie kan bieden.¹⁰

Aanbod arbeidsmarktkwalificerende trajecten

Vso-scholen (en praktijkscholen) hebben in grote lijnen drie soorten arbeidsmarktkwalificerende trajecten tot hun beschikking.¹¹ Trajecten op mbo 1-niveau (arbeidsmarktgekwalificeerd assistent, aka), branchegerichte cursussen en kse-trajecten (kwalificatiestructuur educatie: taal en rekenen). Van de vso-scholen maakt naar schatting 36% mbo 1-trajecten mogelijk voor hun leerlingen (tegenover 73% van de praktijkscholen). Kse-trajecten kunnen naar schatting gevolgd worden bij 34% van de vso-scholen (en 13% van de pro-scholen). In totaal worden 32 branchegerichte cursussen aangeboden in het vso en het pro. De meeste leerlingen nemen deel aan de VCA-veiligheidskursus (Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers), schoonmaken in de groothuishouding traditioneel (Instructie bij Introductie, IBI), het brommercertificaat en werken in de keuken. Deze cursussen zijn landelijk erkend en gecertificeerd door de branches.

Aanbod uitstroomprofielen

Om na te gaan hoeveel vso-scholen een of meer van de drie uitstroomprofielen aanbieden, heeft het Ministerie van OCW een 'quickscan' laten uitvoeren.¹² Daaruit blijkt dat ruim de helft van de scholen (55%) aangeeft op dit moment een onderwijsaanbod te hebben dat past bij de omschrijving van het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. De meerderheid hiervan biedt onderwijs op vmbo-niveau aan, 40% biedt onderwijs op havo-niveau aan en 11% op vwo-niveau. Bijna de helft van de scholen bereidt de leerlingen voor op mbo-niveau 1-2. Een groter percentage scholen (69%) biedt het uitstroomprofiel arbeidsmarkt al aan. Het uitstroomprofiel

⁹ Bron: interne notitie Ministerie van OCW.

¹⁰ Bron: interne notitie Ministerie van OCW.

¹¹ Boer, Rovers & Sentjens, 2010.

¹² Sontag & Westerlaken, 2010.

dagbesteding wordt op dit moment op 62% van de scholen aangeboden. De meeste scholen bieden ten minste twee van de drie profielen aan.

De opstellers van de 'quickscan'¹³ geven aan dat het onderwijsaanbod in het voortgezet speciaal onderwijs veelal maatwerk is. Zo zijn er veel scholen waarbij het onderwijsaanbod aan een leerling een combinatie is van de uitstroomprofielen die nu zijn voorbereid. De profielen overlappen elkaar (deels) en zijn op veel scholen waarschijnlijk niet altijd los van elkaar te zien. Het onderwijs is bijvoorbeeld geënt op het havo-curriculum, maar ook op elementen van het profiel arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor combinaties van arbeidsmarkt en dagbesteding. Ook verwijzen ze naar arbeidsgerelateerde trajecten, praktijkonderwijs en IVIO-diplomerings (Instituut voor Individuele Ontwikkeling).

Er is een substantieel aantal scholen, vooral in cluster 4, dat aangeeft er niet altijd in te slagen voldoende maatwerk te bieden. Zij zouden veel meer willen differentiëren en hun onderwijsaanbod en de bijbehorende onderwijsvoorzieningen (zoals praktijklokalen) willen uitbreiden. Zij zoeken samenwerking in hun omgeving om elke leerling een passend aanbod te kunnen doen. Het is de vraag of dergelijk maatwerk past bij de driedeling in uitstroomprofielen die nu wettelijk voorbereid wordt.

Uitstroom na voortgezet speciaal onderwijs

Van de schoolverlaters uit het voortgezet speciaal onderwijs stroomt ongeveer 38% uit naar arbeid: regulier, met subsidie of een bbl-opleiding (beroepsbegeleidende leerweg). Verder stroomt 25% van de schoolverlaters door naar vervolgonderwijs, 28% naar dagbesteding en van 8% is de bestemming onbekend. De uitstroombestemming verschilt per cluster. Schoolverlaters uit de clusters 2 en 4 stromen vaker door naar een vervolgonderwijs (respectievelijk 45 en 49%). Van cluster 3-leerlingen komt 43% direct terecht in de AWBZ-dagbesteding, nog eens 24% verricht arbeid en ontvangt daarnaast een uitkering.¹⁴

Begin 2010 heeft toenmalig staatssecretaris Dijkma van OCW uitgesproken dat momenteel te veel leerlingen met een beperking na hun schooltijd in een uitkeringssituatie terechtkomen. De 'werkschool' is een concept om leerlingen een soepele overstap te laten maken van opleiding naar arbeidsmarkt, waardoor naar verwachting meer jongeren aan de slag worden geholpen. Om het concept werkschool nader te onderzoeken, heeft toenmalig minister Rouvoet van OCW de Commissie Werkscholen ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van Hans Kamps, zal naar verwachting eind 2010 advies uitbrengen.¹⁵

Relatie Wajong-voortgezet speciaal onderwijs¹⁶

De Wajong is een inkomensvoorziening voor mensen die vóór hun zeventiende verjaardag arbeidsongeschikt zijn geraakt. Ook op latere leeftijd is instroom in de Wajong mogelijk, indien aangetoond kan worden dat de persoon al op jonge leeftijd arbeidsongeschikt is geraakt. Het komt daarom vaak voor dat jongeren niet direct vanuit het vso/pro instromen, maar pas na enkele jaren. De totale instroom in de Wajong was in 2007 en 2008 circa 14.900. Ongeveer een derde van de instroom komt direct uit het onderwijs. Daarvan is 2% afkomstig uit cluster 1 en 2, 10% uit cluster 3, 1% uit cluster 4 (en 9% uit het praktijkonderwijs). Uiteindelijk is circa 42% van de wajongers afkomstig uit het speciaal onderwijs (vooral cluster 3) of het praktijkonderwijs, 22% stroomt direct in vanuit vso of pro, en 20% stroomt op latere leeftijd door naar de Wajong.

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen bevat een aantal ingrijpende maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid. De WWB (Wet werk en bijstand), de Wajong en de WSW (Wet op de sociale werkvoorziening) worden samengevoegd tot één regeling. Ze worden niet langer uitgevoerd door het UWV

¹³ Sontag & Westerlaken, 2010.

¹⁴ Vink, Schilt-Mol & Sontag, 2008.

¹⁵ Besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 mei 2010. In de toelichting wordt gesteld dat de werkschool op meerdere manieren kan worden ingevuld; aan het ene uiteinde van de schaal staat een 'frontoffice', waarbij alle huidige voorzieningen, regelgeving, inschrijving en bekostiging ongewijzigd blijven. De werkschool heeft in dat geval primair een communicatieve functie. Het andere uiteinde wordt gevormd door een regionale voorziening, die leerlingen van het huidige vso, pro, mbo 1, aka, rea naar werk begeleidt. De werkschool krijgt in deze variant haar eigen bekostiging.

¹⁶ De gegevens zijn op basis van Berendsen, Havinga & Stoutjesdijk, 2008 en Stoutjesdijk & Berendsen, 2007.

(Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). De taken worden overgeheveld naar gemeenten die de uitvoering van deze regeling voor hun rekening moeten nemen. De regeling wordt de Participatiewet genoemd.

Dit betekent dat de Wajong ingrijpend verandert. Er wordt, aldus het regeerakkoord, gekeken naar de mogelijkheden in plaats van naar de beperkingen. Alle wajongers worden herkeurd, ongeacht het arbeidsongeschiktheidspercentage. De Wajong wordt alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Nu kunnen wajongers die werken loonaanvulling krijgen tot maximaal het minimumloon. Dat zal straks op bijstandsniveau zijn. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten worden zo veel mogelijk aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers, via loondispensatie. Maar de groep die begeleiding krijgt, wordt beperkt tot de meest kwetsbare groepen. De anderen moeten zelf aan werk zien te komen

4 De kwaliteit in cluster 2, 3 en 4

De onderwijsinspectie heeft in de achterliggende jaren onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs in cluster 2, 3 en 4. Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen.

Cluster 2-scholen: twee derde van voldoende kwaliteit

Leerlingen met een cluster 2-indicatie hebben een auditieve en/of communicatieve beperking. De Inspectie heeft het onderwijs in cluster 2-scholen en het onderwijs aan rugzakleerlingen met een cluster 2-indicatie onderzocht. Vooraf geeft de Inspectie aan dat er diverse contextfactoren zijn die het voor scholen moeilijk maken kwaliteit te leveren. Denk aan de grote verschillen tussen leerlingen, waaronder leerlingen met ernstige spraak- en taalmoeilijkheden (al dan niet met gedragsproblemen), wisselingen van directies en teamleden, en ongeschikte praktijklokalen. Deze factoren zijn niet in het onderzoek betrokken omdat de Inspectie ervan uitgaat dat iedere leerling recht heeft op goed onderwijs en er ook scholen zijn die ondanks deze context goed functioneren.

Conclusie van het onderzoek: vergeleken met enkele jaren geleden is de kwaliteit op een deel van de scholen verbeterd. Enkele zaken met betrekking tot het pedagogisch-didactisch handelen zijn goed op orde. Alle cluster 2-scholen in het onderzoek zijn voldoende in staat respectvol om te gaan met de leerlingen. Zij handhaven gedragsregels, realiseren een taakgerichte werksfeer en betrekken de leerlingen actief bij de lessen. Toch is de kwaliteit van te veel scholen momenteel op te veel indicatoren nog onvoldoende. Ontwikkelpunten voor veel scholen hebben betrekking op de leerlingenzorg, evaluatie en borging, differentiatie en het veiligheidsbeleid. De beoordelingen hebben geleid tot een toezichtarrangement. Van de 46 scholen/afdelingen kreeg 65% een basisarrangement en 35% een aangepast arrangement. Dat houdt in dat de Inspectie de onderwijskwaliteit in ruim een derde van de cluster 2-scholen als risicovol beoordeelt. In vergelijking met cluster 3- en 4-scholen zijn de leerlingenzorg, het leerstofaanbod en de onderwijstijd beter ontwikkeld. Maar cluster 2-scholen zijn minder ver dan cluster 3 en 4 op het gebied van veiligheid(sbeleid).

Rugzakleerlingen: handelings- en begeleidingsplannen niet op orde

Ook het onderwijs aan leerlingen met een cluster 2-indicatie in het regulier onderwijs kan beter. Daar fungeren de handelings- en begeleidingsplannen over het algemeen onvoldoende als betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten. Zo zouden de (wettelijk verplichte) handelingsplannen handvatten moeten bieden voor leraren die lesgeven aan deze rugzakleerlingen. Maar SMART-geformuleerde doelen ontbreken vaak, evenals informatie over de aanpak, evaluatie en inzet van deskundigen. Ook de verantwoording van de faciliteiten en de verplichte handtekeningen, als blijk van overeenstemming over de inhoud, zijn in te weinig plannen opgenomen. Dit geldt vooral voor het primair en voortgezet onderwijs en in mindere mate voor het middelbaar beroepsonderwijs. De handelingsplannen zijn bovendien niet in alle geobserveerde lessen herkenbaar. De Inspectie zag de uitvoering van de handelingsplannen terug in circa 60% van de geobserveerde lessen in het basisonderwijs, 40% in het voortgezet onderwijs en circa 80% in het mbo. Daarnaast komt uit de observaties naar voren dat de differentiatie in het basisonderwijs (circa 80%) vaker voldoende is dan in het voortgezet onderwijs (circa 55%) en het middelbaar beroepsonderwijs (circa 50%). Het (ortho)pedagogisch handelen is in de meeste scholen op orde.

Cluster 3-scholen: bijna de helft van voldoende kwaliteit

In 2006 en 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op een representatieve steekproef van de scholen en/of afdelingen van cluster 3-(v)so-scholen. Deze bieden onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamelijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps.

De Inspectie geeft vooraf aan, net als bij de cluster 2-scholen, dat er verschillende contextfactoren zijn die de kwaliteit van het onderwijs negatief beïnvloeden. Denk aan grote variëteit tussen cluster 3-onderwijsinstellingen, de grote diversiteit in leerlingkenmerken en de wachtlijsten. Deze factoren zijn niet in het onderzoek betrokken omdat de Inspectie ervan uitgaat dat iedere leerling recht heeft op goed onderwijs en omdat er ook scholen zijn die ondanks deze context goed functioneren.

Als sterke punten van het cluster 3-onderwijs komen het (ortho)pedagogisch en (ortho)didactisch handelen en het schoolklimaat naar voren. Leerstofaanbod en onderwijstijd laten ook een positieve ontwikkeling zien. Scholen doen volgens de Inspectie over het algemeen hun uiterste best onderwijs van voldoende kwaliteit te leveren, maar slagen daar niet altijd in. De leerlingenzorg is verbeterd, maar nog niet op alle scholen voldoende aanwezig. Er zijn ook flinke verbeteringen nodig bij de evaluatie van de handelingsplannen. En op veel cluster 3-scholen is de kwaliteitszorg onvoldoende ontwikkeld.

Moeite met meervoudig gehandicapten en zmolkers

Cluster 3-scholen hebben vooral grote problemen met het onderwijs aan ernstig meervoudig gehandicapte leerlingen en leerlingen met een gecombineerde cluster 3- en cluster 4-problematiek (zmolkers). Voor de meeste scholen zijn dit nieuwe doelgroepen, en veel scholen lijken pas echt gestart te zijn met beleidsontwikkeling op het moment dat deze doelgroepen werden toegelaten. Door de complexiteit van de problemen ervaren scholen unaniem dat de formatie ontoereikend is. Verdere scholing en implementatie van een speciaal ontwikkeld curriculum zijn volgens de inspectie noodzakelijk. Bij meer dan de helft van de in 2006-2007 bezochte scholen/afdelingen (109) is de onderwijskwaliteit voldoende. Bij 45% is de onderwijskwaliteit zorgelijk of risicovol ('zwak'), één school is als 'zeer zwak' beoordeeld.

Rugzakleerlingen op reguliere scholen

Voor ongeveer een op de negen leerlingen uit de steekproef was geen (wettelijk verplicht) handelingsplan aanwezig. In het basisonderwijs gaat het om 8% van de leerlingen, in het voortgezet onderwijs om 19%. De aanwezige handelingsplannen zijn doorgaans van onvoldoende kwaliteit. Ze functioneren dikwijls niet als sturingsdocumenten. In vier op de tien geobserveerde lessen zien inspecteurs onderdelen van het handelingsplan terug, maar meestal onvoldoende. Dat heeft deels te maken met de slechte kwaliteit van de plannen zelf. In het voortgezet onderwijs komt het zelfs voor dat leraren op geen enkele wijze rekening houden met een cluster 3-leerling in hun les of ze kennen het handelingsplan niet of onvoldoende. De Inspectie stelt in zijn rapport dat een goed handelingsplan voor deze leerlingen een belangrijk hulpmiddel is, maar dat de plannen in de praktijk van onvoldoende kwaliteit zijn en/of onvoldoende geïmplementeerd.

Cluster 4-scholen: bijna de helft van voldoende kwaliteit

In 2006 heeft de Inspectie kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op 79 cluster 4-scholen, voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Vooraf geeft de inspectie, net als bij de cluster 2 en 3-scholen, aan dat de scholen te kampen hebben met diverse contextfactoren die de kwaliteit van het onderwijs negatief beïnvloeden. De grote variëteit in cluster 4-voorzieningen, de grote diversiteit in leerlingkenmerken en de wachtlijsten. Een sterk overheersende contextfactor is de enorme groei van het aantal leerlingen. Deze factoren zijn niet in het onderzoek betrokken omdat de inspectie ervan uitgaat dat iedere leerling recht heeft op goed onderwijs en omdat er ook scholen zijn die ondanks deze context goed functioneren.

Conclusie van het onderzoek: de kwaliteitszorg is zwak ontwikkeld. Leerstofaanbod en onderwijstijd laten een licht positieve ontwikkeling zien. Leerlingenzorg is onvoldoende aanwezig. Sterk punt is het (ortho)pedagogisch handelen. Zorgelijk is dat zeer weinig scholen de kwaliteit van hun opbrengsten systematisch evalueren. Ook worden leerlingen te weinig zelf verantwoordelijk gemaakt voor hun leerproces. De onderwijskwaliteit is bij bijna de helft van de scholen voldoende, bij 45% zorgelijk/risicovol. In totaal 11 scholen zijn als zeer zwak

beoordeeld. Cluster 4-scholen scoren dus slechter dan de andere clusters (peildatum 1 januari 2007). De Inspectie stelt op basis van deze conclusies dat de onderwijskwaliteit van de helft van de scholen in 2006 onvoldoende is, hoewel scholen over het algemeen hun uiterste best doen om leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden en hierin langzaam een positieve ontwikkeling doormaken.

Rugzakleerlingen op reguliere scholen

Een op de zes basisscholen heeft geen (wettelijk verplicht) handelingsplan beschikbaar voor leerlingen met een cluster 4-indicatie. In het voortgezet onderwijs is dat een op de zeven scholen. Voor zover er wel handelingsplannen zijn, vertonen deze veel manco's. In sommige geobserveerde lessen zien inspecteurs onderdelen van het handelingsplan terug, maar meestal onvoldoende. Dat is deels te wijten aan de slechte kwaliteit van de plannen zelf. In het voortgezet onderwijs komt het zelfs voor dat leraren op geen enkele wijze rekening houden met een cluster 4-leerling in hun les of ze kennen het handelingsplan niet of onvoldoende. De Inspectie stelt in zijn rapport dat een goed handelingsplan voor deze leerlingen een belangrijk hulpmiddel is, maar dat de plannen in de praktijk van onvoldoende kwaliteit zijn en/of onvoldoende geïmplementeerd.

Aantal zeer zwakke scholen (2009)

Per 1 december 2009 worden in totaal nog tien (v)so-locaties als 'zeer zwak' aangemerkt door de inspectie.¹⁷ Het gaat steeds om scholen in cluster 3 (moeilijk lerende kinderen) maar vooral cluster 4 (moeilijk opvoedbare kinderen). Vier van de tien (alle cluster 4) vallen onder hetzelfde bevoegd gezag (Scholengroep Twente speciaal). Acht andere locaties (meeste in cluster 4) hebben hun kwaliteit zodanig weten te verbeteren dat ze per december 2009 niet meer als (zeer) zwak worden aangemerkt.

¹⁷[http://www.onderwijsinspectie.nl/site/actueel/publicaties/zwakke/Zeer+zwakke+scholen+\(voortgezet\)+speciaal+onderwijs+en+expertisecentra](http://www.onderwijsinspectie.nl/site/actueel/publicaties/zwakke/Zeer+zwakke+scholen+(voortgezet)+speciaal+onderwijs+en+expertisecentra).