

Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs

Nr. 20110163/1005

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

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
20110163/1005

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 4 mei 2011

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
*Advies Passend onderwijs voor leerlingen met een extra
ondersteuningsbehoefte*

Mevrouw de Minister,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte* aan. De raad onderschrijft de doelen van het concept-wetsvoorstel passend onderwijs, zoals het vereenvoudigen van het stelsel van speciale onderwijszorg, het scheppen van een duidelijke verantwoordelijkheidsdeling en het hanteren van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk.

De raad maakt in de context van passend onderwijs een indeling in basiszorg, breedtezorg en dieptezorg. Basiszorg is de zorg die iedere school in huis zou moeten hebben (minimumniveau). Deze zorg wordt voor een groot deel gegeven door de leraar. Breedtezorg is de speciale zorg die op een school beschikbaar is. Hierbij speelt samenwerking met externe onderwijs- en zorginstellingen een rol. En ten slotte is dieptezorg de zorg die buiten de school is georganiseerd. Dieptezorg wordt geboden in speciale onderwijsvoorzieningen, settings of groepen. De raad benadrukt mede in verband hiermee de centrale rol van de leraar. Het succes van passend onderwijs zal gezocht moeten worden in de relatie tussen leraar, leerling en ouders. Dit vraagt om professioneel onderwijspersoneel. Een hoog niveau van het initiële opleidingstraject vormt daarbij de beste garantie voor goed onderwijs voor leerlingen die speciale zorg nodig hebben. Daarnaast zijn postinitiële trajecten onmisbaar om de kennis van leraren op peil te houden.

De raad plaatst ook kanttekeningen bij onderdelen van de voorgestelde wetgeving. Die hebben onder meer te maken met het te korte tijdsbestek waarin veel zaken geregeld moeten worden. Bovendien loopt de samenwerking vooruit op wetgeving. Afspraken maken zonder wettelijk kader is moeilijk werkbaar. De wet zou daarom pas in werking moeten treden ten minste twee volledige schooljaren nadat de Eerste Kamer de wet heeft aangenomen.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Adviesvraag	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Inhoud concept-wetsvoorstel passend onderwijs en advieskader	13
2.1 Samenvatting van het concept-wetsvoorstel	13
2.2 Beleidsmotivering	15
2.3 Advieskader van de raad	16
3 Overwegingen van de raad	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Korte historische beleidsschets	17
3.3 Terugkerende problematiek	19
3.4 Basiszorg, breedtezorg en dieptezorg	20
3.5 Centrale rol van de leraar	21
3.6 Zes doelstellingen	22
4 Het realiseren van een eenvoudig(er) stelsel	23
4.1 Achtergrond	23
4.2 Maatregelen	24
4.3 Conclusie	29
5 Het scheppen van een heldere verantwoordelijkheidsdeling	30
5.1 Achtergrond	30
5.2 Maatregelen	30
5.3 Conclusie	32
6 Het realiseren van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk	33
6.1 Achtergrond	33
6.2 Maatregelen	34
6.3 Conclusie	38
7 Het realiseren van een hogere kwaliteit van speciale onderwijszorg	39
7.1 Achtergrond	39
7.2 Maatregelen	39
7.3 Conclusie	40
8 Het beter toerusten van leerkrachten/docenten en schoolleiders	41
8.1 Achtergrond	41
8.2 Maatregelen	41
8.3 Conclusie	43
9 Het organiseren van een betere samenwerking met de gemeente	44
9.1 Achtergrond	44
9.2 Maatregelen	45
9.3 Conclusie	46

10	Versterking van de positie van ouders	47
11	Juridische overwegingen	49
12	Conclusies en aanbevelingen	52
12.1	Conclusies	52
12.2	Aanbevelingen	55
	Afkortingen	59
	Literatuur	60
	Bijlage 1: Adviesvraag	63

Samenvatting

Met het concept-wetsvoorstel passend onderwijs wordt een herziening van het stelsel van speciale onderwijszorg beoogd. De raad geeft in dit advies overwegingen bij het concept-wetsvoorstel.

De raad onderschrijft de doelen van het concept-wetsvoorstel: het vereenvoudigen van het stelsel van speciale onderwijszorg; het scheppen van een heldere verantwoordelijkheidsdeling; het aanleggen van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk; het verhogen van de kwaliteit van de speciale onderwijszorg; het beter toerusten van leerkrachten/docenten en schoolleiders; en het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen voor onderwijs en jeugdzorg. De raad signaleert echter problemen ten aanzien van het beoogde tijdpad, de omvang van de beleidsoperatie, de fasering binnen het beleidstraject en de uitwerking van (onderdelen van) de maatregelen in de praktijk.

De volgende twaalf aanbevelingen zijn gericht op verbetering van het concept-wetsvoorstel.

Aanbeveling 1: kies een langere tijdshorizon bij de invoering van de Wet passend onderwijs

Er staat een grote druk op de invoering van de Wet passend onderwijs. Het invoeringstempo ligt naar het oordeel van de raad te hoog. De wet zou pas in werking moeten treden ten minste twee jaar (minimaal twee volledige schooljaren) nadat de Eerste Kamer de wet heeft aangenomen. Dit geeft het onderwijsveld de tijd om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen in de sfeer van de randvoorwaarden. Nu moeten er belangrijke zaken op korte termijn worden geregeld, terwijl er nog geen wettelijke basis ligt. Er is bovendien nog veel onduidelijkheid over het referentiekader en het zorgprofiel, terwijl dit belangrijke instrumenten worden voor samenwerkingsverbanden en scholen bij het inrichten en bekostigen van speciale onderwijszorg. De invoering van de Wet passend onderwijs is gebaat bij een zorgvuldige invoering.

Een ander argument dat pleit voor een langere tijdshorizon is de onduidelijkheid ten aanzien van de rol die de gemeente krijgt in dit dossier. De wetgeving rondom de decentralisatie van de (jeugd)zorg van provincie naar gemeente is nog niet klaar. Ook de wetgeving rondom werk, scholing en uitkeringen voor jongeren met een beperking, waarbij de uitvoeringslast eveneens bij de gemeente komt te liggen, moet nog gemaakt worden.

Aanbeveling 2: neem op korte termijn concrete maatregelen om deskundigheid van aankomend en zittend onderwijspersoneel op het gebied van speciale onderwijszorg te verbeteren, met name in het regulier voortgezet onderwijs

In het concept-wetsvoorstel zijn er onvoldoende concrete maatregelen die er op korte termijn toe leiden dat het onderwijsgevend personeel beter kan omgaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Hoe succesvol passend onderwijs in de praktijk wordt, valt of staat met de handelingsbekwaamheid van leraren en de kwaliteit van de basis- en breedtezorg die scholen hebben. Hoe beter scholen en leraren in samenwerking met andere onderwijs- en zorginstellingen in staat zijn om basiszorg en breedtezorg te bieden, des te minder druk er vanuit de scholen is om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte over te plaatsen naar speciale onderwijsvoorzieningen op afstand.

Vooraf in het regulier voortgezet onderwijs is hiervoor aandacht nodig. Bij een grote beleidsoperatie als passend onderwijs is het niet raadzaam de toerusting van leraren en directies grotendeels aan het onderwijsveld zelf over te laten. De raad vindt het van cruciaal belang dat er serieus werk wordt gemaakt van het verder professionaliseren van de aankomende en zittende leraren in het omgaan met verschillen tussen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (in het bijzonder leerlingen met gedragsproblemen).

Aanbeveling 3: versterking van de positie van ouders

Op diverse onderdelen verdient de positie van ouders versterking. Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte dienen van onderwijs verzekerd te zijn. De raad is van mening dat een leerling, hangende de definitieve toelating tot een school, in ieder geval ingaande het nieuwe schooljaar tijdelijk op de school van aanmelding geplaatst dient te worden en onderwijs en extra ondersteuning dient te krijgen, zo nodig vanuit het samenwerkingsverband. In overeenstemming hiermee is het van belang dat er bij een tussentijdse overstap van de ene naar de andere school een sluitende overgang is van zorgplicht tussen de 'vertrekschool' en de school van ontvangst. De beslistermijn tot toelating zou beperkt moeten worden tot maximaal tien weken. Voorts is de raad van mening dat medezeggenschap van personeel en ouders van de aangesloten scholen op het niveau van het samenwerkingsverband dient te zijn verzekerd. Dit zou kunnen door het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op het niveau van het samenwerkingsverband.

Aanbeveling 4: leg toetsingskader aan voor referentiekader

Het verdient volgens de raad aanbeveling om het referentiekader op een aantal criteria (doelen, eenduidigheid, praktische uitvoerbaarheid, uitvoeringslast, knelpunten, gevolgen, juridische houdbaarheid) te laten toetsen, alvorens over te gaan tot landelijke implementatie. Een belangrijke vraag hierbij is: kan het referentiekader voldoende duidelijk maken hoe middelen op een zodanige wijze verdeeld worden dat de school die de meeste speciale onderwijszorg levert ook de meeste middelen krijgt?

Aanbeveling 5: neem onduidelijkheid over zorgprofiel weg

Het belang van het zorgprofiel zou in de memorie van toelichting onderstreept kunnen worden door daarin een uitgebreide toelichting te geven op de inhoud, strekking en betekenis daarvan. De raad vindt eveneens duidelijkheid over voor wie het zorgprofiel geldt van belang. Geldt dit alleen voor scholen voor regulier onderwijs? Of moeten ook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zich een zorgprofiel aanmeten? Welke functie krijgt het zorgprofiel? Hoe kan het zorgprofiel een rol spelen bij de toekenning van extra zorgmiddelen aan de school?

Aanbeveling 6: waarborg bovenregionale zorg

Specialistische vormen van voorzieningen en expertise die niet op elk samenwerkingsverband-niveau aanwezig kunnen zijn, zullen volgens de raad op bovenregionaal niveau gewaarborgd moeten zijn. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de schoolsoorten die doelgroepen bedienen in een grote regio. Indien deze scholen aan meerdere samenwerkingsverbanden moeten gaan meedoen, is meer aandacht nodig voor hoe dit voor hen realiseerbaar gemaakt kan worden

Aanbeveling 7: vervang het handelingsplan niet door het ontwikkelingsperspectief, maar maak het daar integraal onderdeel van

Een ontwikkelingsperspectief omvat een (streef)doel, terwijl een handelingsplan een sturings- en verantwoordingsdocument is om dat (streef)doel te realiseren. Het vervangen van het handelingsplan door het ontwikkelingsperspectief kan naar het oordeel van de raad een 'prestatiedepend' effect hebben. Het ontwikkelingsperspectief kan beter vast onderdeel van het wettelijk verplichte handelingsplan worden, en als zodanig regelmatig getoetst worden, dan dat het in de plaats komt van het reeds bestaande handelingsplan dat bij wet verplicht is.

Aanbeveling 8: creëer meer duidelijkheid over leerlingenvervoer voortgezet speciaal onderwijs

De raad hecht eraan dat leerlingen optimaal toegang behouden tot onderwijs, in het bijzonder leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Leerlingenvervoer kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn. De raad heeft behoefte aan een nadere toelichting hoe het wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat minder middelen nodig zijn voor leerlingenvervoer en hoe optimale toegankelijkheid voor deze groep leerlingen gewaarborgd blijft. Ook verzoekt de raad meer duidelijkheid over de vraag wie in de toekomst zal gaan besluiten over de toekenning van leerlingenvervoer.

Aanbeveling 9: Regel budgetfinanciering en verevening goed

9a: Breng leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs meteen onder bij de nieuwe toewijzingssystematiek voor zorgmiddelen

De invoering van budgetfinanciering is erbij gebaat om over de gehele linie van het betreffende onderwijsveld ingevoerd te worden. De memorie van toelichting biedt geen gronden voor de keuze het systeem rond het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs in stand te houden onder gelijktijdige introductie van budgetfinanciering.

9b: Breng de financiële gevolgen van de verevening voor de nieuwe samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs in kaart: pleeg financiële correcties waar nodig

De nagestreefde schaalgrootte bij de samenstelling van de samenwerkingsverbanden laat onverlet dat sommige samenwerkingsverbanden op basis van objectieve en voor de vraag naar speciale onderwijszorg relevante criteria afwijkend zijn van andere samenwerkingsverbanden. Door het mechanisme van verevening kunnen daardoor samenwerkingsverbanden benadeeld worden waar meer speciale onderwijszorg nodig is dan elders in het land. Er kunnen op basis van objectiveerbare criteria die gerelateerd zijn aan de omvang van de zorgvraag, duidelijk aanwijsbare verschillen zijn. In dergelijke situaties zou het daarom naar het oordeel van de raad mogelijk moeten zijn om financiële correcties uit te voeren. Compensatie via de landelijke gewichtenregeling zou hierbij niet aan de orde moeten zijn, want die is enkel van kracht in het regulier basisonderwijs. Tussen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs kunnen immers ook regionale verschillen in zorgbehoeften bestaan.

Aanbeveling 10: het inspectiekader moet recht doen aan de regionale variëteit in procedures en afspraken rondom speciale onderwijszorg en ook aandacht hebben voor de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

De raad staat positief tegenover de vrijheid die de samenwerkingsverbanden krijgen. De geboden vrijheid bevordert maatwerk en flexibiliteit bij de speciale onderwijszorg. In het beoordelingskader van de Inspectie zal er dan ook ruimte moeten zijn voor toetsing op basis van doelen en kwaliteitscriteria die door de samenwerkingsverbanden zelf worden nagestreefd.

Binnen het toezichtkader zal ook vastgesteld moeten worden of de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte van voldoende niveau is.

Aanbeveling 11: Zorg voor een zorgvuldig implementatieproces (informatie, communicatie, ondersteuning en dergelijke) onder landelijke regievoering

Vele onderwijs- en zorgfunctionarissen krijgen te maken met de werking van het concept-wetsvoorstel. Deze functionarissen zullen goed geïnformeerd en geholpen moeten worden om te komen tot een nieuw stelsel van speciale onderwijsvoorzieningen dat werkt. De raad denkt hierbij met name aan:

- coördinatoren samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs;
- bestuurders, directies en middenmanagement in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs;
- interne begeleiders primair onderwijs en zorgcoördinatoren voortgezet onderwijs;
- leraren uit alle betrokken sectoren (primair en voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs);
- gemeentelijke ambtenaren die belast zijn/worden met het dossier passend onderwijs; en
- deskundigen verbonden aan zorgadviesteams en centra voor jeugdzorg (orthopedagogen, schoolpsychologen, wijkverpleegkundigen, wijkagenten en dergelijke).

Aanbeveling 12: pas het wetsontwerp op onderdelen aan

Het concept-wetsvoorstel verdient naar de mening van de raad op sommige onderdelen aanpassing. De raad geeft het volgende ter overweging:

- neem bij wet op dat school en ouders overeenstemming moeten bereiken over het ontwikkelingsperspectief van een leerling;
- vervroeg de termijn van het opstellen van een ontwikkelingsperspectief naar vier weken;

- regel besluitvormingsprocedures op het niveau van het samenwerkingsverband; besteed daarbij aandacht aan rechtsbescherming van de minderheid binnen de aangesloten bevoegde gezagsorganen;
- geef de toepasselijkheid van de voorschriften van de Wet goed bestuur ten aanzien van de scheiding van intern toezicht en bestuur ten hoogste een facultatief karakter;
- regel medezeggenschap over besluiten op het niveau van het samenwerkingsverband vanuit de aangesloten bevoegde gezagsorganen;
- zorg ervoor dat een onderwijsinstelling die onder de WEB valt ook een onderwijskundig rapport van een leerling uit het voortgezet speciaal onderwijs krijgt; en
- regel dat een residentiële instelling invloed heeft op de noodzaak tot toelating tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

De raad geeft in dit advies overwegingen bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs. De aanleiding tot het wetsvoorstel vormen de complexiteit van het stelsel van speciale onderwijsvoorzieningen, de sterke toename van het aantal leerlingen dat als 'zorgleerlingen' wordt bestempeld, de gesignaleerde bureaucratie daaromheen, de achterblijvende kwaliteit van de speciale onderwijszorg in het (voortgezet) speciaal onderwijs en de stijgende kosten die het stelsel van speciale onderwijsvoorzieningen voor de overheid met zich meebrengt. Vanuit de adviesvraag wordt het concept-wetsvoorstel voorzien van kanttekeningen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft het wetsvoorstel passend onderwijs in voorbereiding. Blijkens het voorliggende concept wil deze wet waarborgen dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte¹ passend onderwijs ontvangen ('geen kind tussen wal en schip') en tegelijkertijd een einde maken aan de sterke groei van het aantal leerlingen met een indicatie die in aanmerking komen voor speciale onderwijszorg (via opname in het speciaal onderwijs of via leerlinggebonden financiering in het regulier onderwijs). Dit zal gestalte moeten krijgen door het toekennen van een zorgplicht aan besturen en het inrichten van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs nieuwe stijl. Scholen voor cluster 3- en cluster 4-onderwijs worden ondergebracht bij de nieuwe samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen krijgen een zorgplicht voor de leerlingen die worden aangemeld bij de scholen waarover zij het bevoegd gezag uitoefenen. De regionale expertisecentra, de landelijke indicatiestelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering ('het rugzakje') worden afgeschaft.

Taken als de vaststelling of een leerling ondersteuning nodig heeft, de toewijzing van speciale onderwijszorg, de plaatsing van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het (voortgezet) speciaal onderwijs, de over- en terugplaatsing van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en de toekenning van middelen voor speciale onderwijszorg worden in het concept-wetsvoorstel op het niveau van het samenwerkingsverband belegd. Het te ontwikkelen landelijk referentiekader en de zorgprofielen van scholen krijgen hierbij een rol. De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs zal omhoog moeten. Budgetfinanciering van zorgmiddelen op basis van het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband zal ertoe moeten leiden dat de kosten van de speciale onderwijszorg beheersbaar worden. Verevening van het zorgbudget zal ertoe moeten leiden dat de middelen eerlijker worden verdeeld. De wet moet ingaan per 1 augustus 2012.

¹ Het concept-wetsvoorstel heeft betrekking op de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Volgens de raad gaat het om leerlingen die behoefte hebben aan ondersteuning omdat ze op een orthopedagogische en/of orthodidactische benadering zijn aangewezen waarin door de school of door bemiddeling van de school dient te worden voorzien. De leerlingen met een taal- en/of onderwijsachterstand als gevolg van een ongunstige sociaaleconomische achtergrond vallen buiten de doelgroep van passend onderwijs. Ook de (hoog)begaafde leerlingen (sneller of anders lerende leerlingen) vallen erbuiten.

1.2 Adviesvraag

De minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft de raad om advies gevraagd bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs. Ofschoon er geen directe adviesvraag aan de raad is voorgelegd, is de vraag van de minister als volgt geïnterpreteerd: *Welke overwegingen zijn te maken bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs van 31 januari 2011. Op welke onderdelen kan het concept-wetsvoorstel worden verbeterd?*

In de afgelopen jaren heeft de raad meerdere adviezen en verkenningen uitgebracht over het systeem van speciale onderwijsvoorzieningen en de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De adviezen hebben betrekking op het bekostigingssysteem², kerndoelen en leerstandaarden in het speciaal onderwijs³, en het versterken van het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen⁴. In 2011 adviseert de raad voorts over het wetsvoorstel kwaliteit voortgezet speciaal onderwijs. Dit advies bouwt op deze adviezen voort.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de inhoud en achtergrond van het concept-wetsvoorstel. Aan bod komt de onderliggende beleidsmotivering van het nieuwe landelijke stelsel. In hoofdstuk 3 schetst de raad eerst een korte beleidshistorie van de ontwikkeling naar passend onderwijs. Daarnaast wordt beknopt ingegaan op de centrale problematiek bij de speciale onderwijszorg. De hoofdstukken 4 t/m 9 behandelen de doelstellingen van het concept-wetsvoorstel. Hoofdstuk 10 gaat nader in op de positie van de ouders en hoofdstuk 11 behandelt juridische aspecten. Hoofdstuk 12 sluit af met een conclusie en aanbevelingen die bij de behandeling van het concept-wetsvoorstel mee kunnen worden gewogen.

² Onderwijsraad, 2001.

³ Onderwijsraad, 2008.

⁴ Onderwijsraad, 2010.

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs beoogt te komen tot een herziening van het stelsel van speciale onderwijszorg. In dit hoofdstuk worden het concept-wetsvoorstel en de beleidsmotivering in het kort uiteengezet. Vervolgens wordt het advieskader van de raad toegelicht.

2 Inhoud concept-wetsvoorstel passend onderwijs en advieskader

2.1 Samenvatting van het concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs is in de kern een herziening van het stelsel van de speciale onderwijszorg in het regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet onderwijs (inclusief leerweg-ondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs), speciaal onderwijs⁵ (cluster 2, 3 en 4), voortgezet speciaal onderwijs (cluster 2, 3 en 4) en middelbaar beroepsonderwijs.⁶ De Wet passend onderwijs moet op 1 augustus 2012 in gaan.

Schoolbesturen krijgen een zorgplicht. Dit houdt in dat het schoolbestuur van de school waar de ouders hun kind aanmelden, de verantwoordelijkheid heeft dat dat kind binnen het nieuw te vormen regionale samenwerkingsverband een passende onderwijsplek krijgt. Ouders hoeven met hun kind niet bij meerdere instanties en scholen aan te kloppen om speciale onderwijszorg geregeld te krijgen. In een regio moet sprake zijn van een continuüm van passend onderwijs, zodat (langdurig) thuiszitten van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften tot het verleden behoort.

Er komen bij ministeriële regeling nieuwe samenwerkingsverbanden, apart voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Samen vormen ze een landelijk dekkend netwerk. De bestaande wsns-samenwerkingsverbanden (weer samen naar school) primair onderwijs en voortgezet onderwijs worden ontmanteld en vervangen door nieuwe samenwerkingsverbanden met een vaste schaal. De huidige gemiddelde omvang van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs wordt hierbij als uitgangspunt genomen, omdat dit een goede schaalgrootte is om passend onderwijs vorm te kunnen geven, aldus het concept-wetsvoorstel. De 234 samenwerkingsverbanden primair onderwijs zullen teruggebracht worden naar ongeveer 80. Echter, ook voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs kan reorganisatie aan de orde zijn, omdat de omvang van deze verbanden per regio thans heel verschillend is.

De cluster 3- en 4-scholen worden opgenomen in de samenwerkingsverbanden. Scholen die zowel speciaal onderwijs als voortgezet speciaal onderwijs aanbieden (zogenoemde sovso-scholen) sluiten aan bij zowel een samenwerkingsverband primair onderwijs als een samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. De cluster 2-

⁵ Het (voortgezet) speciaal onderwijs is verdeeld in vier clusters:

- *cluster 1*: onderwijs aan visueel gehandicapte of meervoudig gehandicapte kinderen met een visuele handicap;
- *cluster 2*: onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapte (doven, slechthorenden, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden) of meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap;
- *cluster 3*: 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 4*: 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 pedagogische instituten.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a; 2011b; 2011c. Hoofdstuk 2 van dit advies baseert zich in grote lijnen op de brief van 31 januari 2011.

scholen krijgen, net als de cluster 1-scholen nu, een aparte status. Argumenten hiervoor zijn het relatief beperkte (en stabiele) aantal leerlingen en instellingen en de zeer specialistische expertise. Scholen voor middelbaar beroepsonderwijs maken geen deel uit van de nieuwe samenwerkingsverbanden vanwege de grote spreiding.

De samenwerkingsverbanden worden bij ministeriële regeling opgelegd. Wel wordt er rekening gehouden met (de richting van) bestaande samenwerking. De nieuwe samenwerkingsverbanden worden opgebouwd uit de postcodes van scholen die in een geografisch afgebakend gebied staan. De nieuwe samenwerkingsverbanden zullen niet aan één bepaalde zuil gebonden zijn.

Afgemeten naar het aantal samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs zullen gemiddeld 20.000 leerlingen basisonderwijs en 12.000 leerlingen voortgezet onderwijs deel uitmaken van een samenwerkingsverband. Vooral in het primair onderwijs komt dit neer op een schaalvergroting.

De doelen van het samenwerkingsverband zijn meerledig, te weten het regelen van:

- passend onderwijs voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben;
- een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen binnen en tussen scholen; en
- een ononderbroken ontwikkelingsproces voor leerlingen.

De regionale expertisecentra en de landelijke indicatiestelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs worden afgeschaft. Samenwerkingsverbanden nieuwe stijl zullen een aantal zaken op een andere manier moeten regelen: (1) de vaststelling van de onderwijsbehoefte van leerlingen; (2) de toewijzing van speciale onderwijszorg; (3) de plaatsing van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften; (4) de over- en terugplaatsing van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften; en (5) de toekenning van middelen. Hierbij zal meer moeten worden gekeken naar de onderwijsbehoeften van leerlingen. Het referentiekader en het zorgprofiel krijgen hierbij een functie. Bepaalde speciale onderwijsvoorzieningen, zoals de leerlinggebonden financiering ('rugzak'), komen te vervallen. Een deel van de financiële middelen hiervoor wordt echter aan het samenwerkingsverband nieuwe stijl uitgekeerd. Handelingsplannen worden vervangen door ontwikkelingsperspectieven.

Het leerlingenvervoer voor leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs is geen automatisme meer, de noodzaak moet per leerling aangetoond worden. De rol van de gemeente wordt groter, mede omdat de jeugdzorg op termijn van provincie naar gemeente gaat. Deze overheveling zal gepaard gaan met een taakstelling van 300 miljoen euro.⁷ De gemeente zal in de toekomstige opzet passende opvoed- en opgroei-ondersteuning moeten bieden aan kinderen waar het beleid van passend onderwijs over gaat.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4 blijft bestaan. Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt gemaximaliseerd op 70.000 leerlingen waarvoor het (voortgezet) speciaal onderwijs rechtstreekse bekostiging ontvangt (overeenkomstig de 'oude' wsns-systematiek van bekostiging). Een grotere vraag aan plaatsen in (voortgezet) speciaal onderwijs zal uit de zorgmiddelen van het samenwerkingsverband betaald moeten worden. Budgettering (bevrozing van het macrobudget op het niveau van 1 oktober 2008), bundeling en verevening van zorgmiddelen (naar rato van het aantal leerlingen) gaan geleidelijk in. Per 2013-2014 krijgen samenwerkingsverbanden een normatief zorgbudget.

In 2014-2015 wordt een eerste stap gezet in de verevening. Effectuering van budgetfinanciering en verevening zal na een meerjarige overgangsregeling in 2018-2019 gereed zijn. Per saldo zal er meer budget beschikbaar komen op het niveau van een gemiddeld samenwerkingsverband, ten koste van de budgetten van het voortgezet (speciaal) onderwijs.

De financiële verantwoordelijkheid voor de speciale onderwijszorg wordt grotendeels op het niveau van het samenwerkingsverband belegd. Bij een overschrijding van het genormeerde aantal plaatsen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zal eerst een beroep worden gedaan op het budget dat opgebouwd is uit voormalige rug-

⁷ De korting van 300 miljoen euro bij de jeugdzorg staat los van het budgetvolume van 2,2 miljard euro voor speciale onderwijszorg binnen passend onderwijs.

zakmiddelen. Daarna kan er gekeken worden naar het bovenscholse zorgbudget van het samenwerkingsverband.

Netto zal er 300 miljoen euro worden omgebogen/gekort op een totaal zorgbudget van 2,2 miljard euro.⁸ Er wordt bezuinigd op bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging, op ambulante begeleiding en op de groeps grootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een deel van de middelen zal op een andere wijze terugvloeien. Gedacht kan worden aan professionalisering en het uitvoeren van enkele experimenten op het gebied van prestatiebeloning. De financiële effecten van de bezuiniging zullen vooral in het (voortgezet) speciaal onderwijs gevoeld worden.

De beoogde beleidsoperatie impliceert aanpassing van verschillende onderliggende wetten (Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet educatie en beroeps- onderwijs, Wet op het onderwijstoezicht en Wet medezeggenschap op scholen), ingaande per 1 augustus 2012.

2.2 Beleidsmotivering

Het kabinet wil komen tot een ander stelsel van speciale onderwijszorg. Het huidige stelsel voldoet niet meer. Het kabinet ziet de volgende knelpunten binnen het huidige stelsel.

1) Veel leerlingen krijgen een label

Onder invloed van het huidige regiem krijgen veel leerlingen een 'label'. Dit wordt gevraagd voor het verkrijgen van een indicatie. Een indicatie is nodig om een zorgbudget en dus hulp voor een leerling met speciale behoeften te krijgen. Het aantal rugzakleerlingen is sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering stelselmatig gegroeid. Er is een aanzuigende werking uitgegaan van de rugzakregeling. Tegelijk is het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs explosief toegenomen. Ruwweg 10%⁹ van de leerlingen in het basisonderwijs en 20%¹⁰ in het voortgezet onderwijs heeft een indicatie. Voor veel van die indicaties is een label nodig.¹¹ Van een label kan een stigmatiserende werking uitgaan.

Nederland heeft in internationaal perspectief veel leerlingen die geïndiceerd zijn. Ook het aantal leerlingen in gesegregeerde voorzieningen is internationaal gezien hoog. Goede verklaringen hiervoor ontbreken. Mogelijk heeft dit te maken met de middelen die reguliere scholen hebben om adequate basiszorg te regelen. Indicatiestelling is nodig om in aanmerking te komen voor speciale onderwijszorg, maar zorgt voor veel bureaucratie. De aard en omvang van de (middelen voor) speciale onderwijszorg houden verband met de aard en ernst van de beperking van de leerling. Dit staat het bieden van maatwerk op individueel niveau in de weg.

2) Elk jaar een flink aantal thuiszitters

Ondanks de gegroeide capaciteit van speciale onderwijszorg zijn er wachtlijsten. Er zijn jaarlijks zo'n 2.500 tot 3.000 leerlingen die langer dan vier weken verstoken zijn van onderwijs.

3) Kwaliteit van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is onder de maat

Ondanks een verbetering ten opzichte van eerdere jaren, voldoet 30% van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs nog niet aan de kwaliteitseisen die de Onderwijsinspectie hanteert.

⁸ Dit is exclusief ongeveer 1,5 miljard euro aan basisbekostiging van (voortgezet) speciaal onderwijs. Opgeteld is het totale budgettaire kader 3,7 miljard euro.

⁹ Ongeveer 6,5% van de leerlingen (ruwweg 3% in speciaal basisonderwijs, 2% in speciaal onderwijs, 1,5% heeft een rugzak) heeft een label via indicatie en voor 3,5% van de leerlingen bestaat een regionaal zorgbudget in het primair onderwijs. Deze middelen worden ingezet voor leerlingen die niet per definitie een indicatie en/of label hebben. De zorgmiddelen kunnen ook in een collectief worden ingezet.

¹⁰ Dit is inclusief de leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs, kortweg lwoo.

¹¹ Om in aanmerking te komen voor leerwegondersteunend onderwijs in het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld geen label nodig.

4) Leraren zijn onvoldoende toegerust voor het omgaan met verschillen tussen leerlingen

Grote groepen leerkrachten in regulier basisonderwijs en docenten in regulier voortgezet onderwijs spelen onvoldoende in op verschillen tussen leerlingen. Een verklaring hiervoor is dat veel leraren zich concentreren op de 'middengroep' van de klas.

5) Zorg is veel buiten de klas georganiseerd

De zorg wordt niet naar de leerling met speciale onderwijsbehoeften gebracht, maar de leerling wordt naar de setting gebracht waar de speciale onderwijszorg is georganiseerd. Vaak is dit buiten de eigen klas, op een andere, vaak speciale school.

6) Ondersteuning van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften is niet integraal

Er is onvoldoende samenhang tussen de lichte vormen van speciale onderwijszorg (speciaal basisonderwijs) en de zware vormen ((voortgezet) speciaal onderwijs, cluster 3 en 4). Bovendien zijn ze onvoldoende afgestemd op het brede (jeugd)zorgdomein. Hulpverleners van binnen en buiten de school weten vaak niet van elkaar wat ze met het kind en het gezin aan het doen zijn. Een meer integrale aanpak volgens de systematiek 'één kind, één gezin, één plan' wordt gewenst.

7) Ouders worden van het kastje naar de muur gestuurd

Voordat ouders een passende onderwijsplek hebben gevonden voor hun kind, moeten ze vaak langs verschillende bureaucratische organen (permanente commissie leerlingenzorg, commissie van indicatiestelling en/of regionale verwijzingscommissie) en scholen. Binnen het huidige stelsel worden de ouders van kinderen met een beperking te vaak van het kastje naar de muur gestuurd.

8) Financiële onhoudbaarheid

De kosten voor speciale onderwijszorg aan leerlingen met een beperking zijn disproportioneel gegroeid. Eén van de oorzaken hiervan is de openeindefinanciering van delen van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor besturen en hun scholen zijn er onvoldoende prikkels om de financiën beheersbaar te houden, omdat ze de gevolgen niet in de eigen portemonnee voelen. Het uitplaatsen van een leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs levert eerder een soort beloning op, doordat de school de 'lastige' leerling kwijt is. De financiële gevolgen zijn voor de centrale overheid.

9) Onduidelijkheid over besteding van financiële middelen

Het is onvoldoende transparant wat er met de zorgmiddelen gedaan wordt en wat dit voor de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften oplevert.

2.3 Advieskader van de raad

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs wordt aan de hand van het volgende advieskader beoordeeld, waarin wordt geredeneerd vanuit functionele en juridische overwegingen.

Functionele overwegingen

Het gaat hierbij om de doelen die het concept-wetsvoorstel nastreeft en de maatregelen die worden ingezet om deze doelen te bereiken. Hoe ziet de relatie tussen doelen en maatregelen er uit? Staan de maatregelen in verhouding tot de doelen (proportionaliteit)? Is er voldoende nut en noodzaak tot beleidsverandering? Wat is de toegevoegde waarde? Is de motivering voldoende onderbouwd? Is er afdoende evidentie, empirie? Zijn de randvoorwaarden ingevuld? Hoe staat het met de praktische uitvoerbaarheid van het conceptwetsvoorstel?

Juridische overwegingen

Hierbij gaat het om de juridische houdbaarheid van het concept-wetsvoorstel. Is het wetsvoorstel in juridisch opzicht uitvoerbaar? Welke bedoelde en onbedoelde effecten heeft het conceptwetsvoorstel? Zijn er juridisch-technische uitwerkingsvragen die om opheldering vragen?

De raad schetst in het kort de beleidshistorie van de organisatie van de speciale onderwijszorg. De kern van de problematiek wordt uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op het onderscheid tussen basiszorg, breedtezorg en dieptezorg en wordt de centrale positie van de leraar bij de ontwikkeling naar passend onderwijs toegelicht.

3 Overwegingen van de raad

3.1 Inleiding

Niet alle leerlingen kunnen zonder hulp deelnemen aan het reguliere onderwijsleerproces. Voor die leerlingen is speciale onderwijszorg nodig. In de afgelopen decennia zijn er diverse beleidspogingen gedaan om de groei van speciaal onderwijs te stoppen en speciale onderwijszorg binnen en buiten het regulier onderwijs te verbeteren. Hieronder wordt een korte historische schets gegeven van dit beleid.

3.2 Korte historische beleidsschets

Weer samen naar school

Het wsns-beleid wordt na 1990 ingezet en heeft in dat jaar betrekking op scholen voor in ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk), voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en moeilijk lerende kinderen (mlk).¹² Een van de belangrijkste motieven is het streven naar inperking van de, onhoudbaar geachte, stelselmatige groei van het speciaal onderwijs. Er worden wettelijke, bestuurlijke/organisatorische, financiële en onderwijsinhoudelijke maatregelen getroffen.

De wettelijke scheiding tussen regulier en speciaal basisonderwijs wordt in 1998 met de Wet op het primair onderwijs opgeheven. Reguliere en speciale basisscholen krijgen de wettelijke verplichting om bovenschoolse samenwerking aan te gaan. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden moet zorgbeleid worden gevoerd, uitgewerkt in een zorgplan. Deconcentratie van de specialistische hulpverlening in het speciaal basisonderwijs wordt nodig gevonden.

Binnen het wsns-beleid gaat veel aandacht uit naar het realiseren van integrale leerlingenzorg en adaptief onderwijs. De zorg op bovenschools niveau, schoolniveau en klasniveau wordt ter hand genomen. Met adaptief onderwijs worden leraren beter in staat gesteld het onderwijs aan te passen aan leerrelevante kenmerken van leerlingen.

Met het wsns-beleid is sprake van een flinke omslag. Er zijn financiële prikkels om leerlingen zo veel mogelijk in het regulier onderwijs te houden. Decentralisatie en deregulering van beleid naar lagere niveaus is een feit. De overheid trekt zich geleidelijk terug en beperkt zich via gerichte wet- en regelgeving tot de noodzakelijke voorwaarden voor de realisering van de doelstellingen. Ze schrijft niet dwingend voor hoe de onderwijspraktijk gehoor moet geven aan de beleidsvoornemens. Dat wordt overgelaten aan de samenwerkingsverbanden, die daarmee meer autonomie krijgen.¹³

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1990.

¹³ Jepma, 2003.

Ook binnen het voortgezet onderwijs worden samenwerkingsverbanden geformeerd. Het lom-onderwijs integreert in het regulier voortgezet onderwijs vooral binnen het leerwegondersteunend onderwijs. Samenwerkingsverbanden houden de ruimte om een orthopedagogisch en –didactisch centrum in te richten. Het mlk-onderwijs blijft bestaan onder de naam praktijkonderwijs.

Leerlinggebonden financiering

In 2003 wordt het beleid van de leerlinggebonden financiering ingevoerd, beter bekend als het rugzakbeleid. De scholen voor speciaal onderwijs worden ingedeeld in vier clusters:

- cluster 1: blinden en slechtzienden;
- cluster 2: communicatieve beperkingen;
- cluster 3: lichamelijke en verstandelijke beperkingen; en
- cluster 4: gedragsproblemen en psychiatrische stoornissen.

Regionaal wordt voor elk cluster een expertisecentrum ingericht, met in ieder geval drie taken: indicatiestelling, coördinatie ambulante begeleiding en ondersteuning van ouders.

De belangrijkste verandering die deze wet met zich meebrengt, is dat ouders van leerlingen met beperkingen en stoornissen keuzevrijheid krijgen tussen regulier en speciaal onderwijs. Er worden landelijke criteria opgesteld en onder de naam commissie voor indicatiestelling is er voor elk regionaal expertisecentrum een onafhankelijke commissie. Als een leerling een indicatie heeft wordt het rugzakje gevuld met middelen en mogen ouders kiezen voor regulier of speciaal onderwijs. Het geld volgt de gemaakte keuze.

Het is niet de primaire doelstelling van leerlinggebonden financiering om meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het regulier onderwijs te houden. Er wordt dan ook afgezien van budgetfinanciering. Het speciaal onderwijs houdt, in tegenstelling tot het speciaal basisonderwijs, de zogenoemde openeindefinanciering.

Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs

In 2005 verschijnt een notitie met een uitwerkingsagenda¹⁴ die handelt over de herijking van de zorgstructuren die betrekking hebben op wsns, leerlinggebonden financiering, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Er worden diverse knelpunten binnen het huidige stelsel van de speciale onderwijszorg gesignaleerd.

Er is sprake van een onduidelijke en ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling, aldus de notitie. Hierdoor zijn er leerlingen die tussen de wal en het schip vallen en thuis komen te zitten. Er is kritiek op de indicatiestelling. Niet alleen de bureaucratie rondom de indicatiestelling voor de leerlinggebonden financiering vormt een belangrijk knelpunt, maar ook het feit dat elke afzonderlijke zorgstructuur (wsns, leerlinggebonden financiering en leerwegondersteunend onderwijs/praktijkonderwijs) een eigen indicatiesysteem heeft.

De overgang van het primair naar voortgezet onderwijs is voor zorgleerlingen vaak heel moeilijk. Ouders hebben met de invoering van leerlinggebonden financiering het recht gekregen hun geïndiceerde kind in te schrijven in het regulier onderwijs. In de praktijk blijken ouders nogal eens aan te lopen tegen het toelatingsbeleid van scholen. Scholen weigeren geïndiceerde leerlingen soms wel erg gemakkelijk, zo stelt de notitie. Scholen die onderwijsvormen tussen regulier- en speciaal onderwijs willen ontwikkelen ('tussenvoorzieningen'), worden belemmerd door de regelgeving. Daarom is het soms moeilijk om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften binnen het regulier onderwijs te helpen. Leerlinggebonden financiering heeft het karakter van alles (dure, zware zorg) of niets.

In de notitie worden de eerste contouren geschetst van een nieuw stelsel, die de opmaat vormen voor de ontwikkeling naar passend onderwijs. Er wordt gesproken over de invoering van de zorgplicht en het regelen van flexibele onderwijszorgarrangementen voor leerlingen die daar behoefte aan hebben. De overheid kiest ervoor om de regio vrijheid te bieden voor de inrichting van de speciale onderwijszorg. De positie van ouders zal langs drie lijnen worden versterkt. Er wordt gesproken over regionale steunpunten, regionale ouderplatforms en een

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a; 2005b.

geschillenregeling in het geval ouders en school het niet eens worden over een passend onderwijszorgaanbod. De overheid wil de indicatiestelling voor de leerlinggebonden financiering verbeteren en vereenvoudigen. Er worden zorgen uitgesproken over de beheersbaarheid van de kosten van speciale onderwijszorg.

Passend onderwijs

In 2007 wordt een nieuwe stap gezet richting passend onderwijs.¹⁵ Het kabinet wil dat ouders van kinderen met een handicap voortaan niet meer van school naar school hoeven te gaan voor een plaats voor hun kind. Schoolbesturen moeten vanaf 2011 voor ieder kind passend onderwijs kunnen leveren. De besturen krijgen een zorgplicht en moeten in verband daarmee regionaal samenwerken. De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen moet omhoog door duidelijker te maken wat zij precies gaan leren. Voorts is er bij passend onderwijs meer ruimte nodig voor maatwerk. Het aantal regels zal worden verminderd.

Aanvankelijk is aan passend onderwijs een beheersingsdoelstelling gekoppeld (verdere groei van het speciaal onderwijs tegenhouden). Na de financiële crisis in 2008 komt er een bezuinigingsdoelstelling bij. De openeindefinanciering wordt verlaten en er komen vaste budgetten op regionaal niveau. Er komen veldinitiatieven en experimenten om passend onderwijs in regionale netwerken te organiseren, vooruitlopend op de aangekondigde nieuwe wet- en regelgeving.

In 2009 wordt een koerswijziging in het traject naar passend onderwijs aangekondigd.¹⁶ Geconstateerd wordt dat er veel bestuurlijk overleg is, bijvoorbeeld over de vorming van regionale netwerken, maar dat leraren en leerlingen met speciale onderwijsbehoeften vrijwel niets merken van het proces naar passend onderwijs. Passend onderwijs speelt zich af op afstand van de school, de klas, de leraar, de leerling en de ouders. Er worden nieuwe uitgangspunten geformuleerd, die een basis vormen voor het concept-wetsvoorstel passend onderwijs. Er zijn ook verschillen met het eerdere traject naar passend onderwijs. Er wordt afgestapt van de regionale netwerken waaraan zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs moeten deelnemen. De regionale expertisecentra worden overboord gezet. Ook de gedachte van één loket per regionaal netwerk wordt losgelaten.

Na de val van het kabinet-Balkenende IV wordt passend onderwijs controversieel verklaard. Pas met de komst van het kabinet-Rutte in het voorjaar van 2010 komt er een vervolg. De lijn van het vorige kabinet wordt doorgezet, maar er komt een flinke financiële doelstelling bij. Er moet 300 miljoen euro op passend onderwijs worden bezuinigd. De reguliere scholen zullen een financiële prikkel ervaren om zo veel mogelijk leerlingen met speciale onderwijsbehoeften binnen de goedkopere zorg te houden. Het speciaal onderwijs komt in een positie die vergelijkbaar is met het speciaal basisonderwijs binnen de wsns-opzet.

3.3 Terugkerende problematiek

Uit het voorgaande blijkt dat de centrale problematiek in de beleidsontwikkeling van de speciale onderwijszorg in essentie is terug te voeren op drie hoofdproblemen.

1. De toewijzing van speciale onderwijszorg

Om in aanmerking te komen voor speciale onderwijszorg is veelal een indicatiestelling nodig. Dit is een kostbare en tijdrovende aangelegenheid. De administratieve lasten leiden tot bureaucratie. Indicatiestelling wordt noodzakelijk geacht omdat er in grote delen van de speciale onderwijsvoorzieningen (cluster 3- en cluster 4-onderwijs) een openeindefinanciering bestaat. Dit betekent dat de overheid voor iedere leerling die wordt toegelaten tot het (voortgezet) speciaal onderwijs, garant staat voor financiering.

Door de invoering van plafondfinanciering (budgetfinanciering) binnen de wsns-opzet, is binnen de samenwerkingsverbanden wsns de landelijke indicatiestelling losgelaten. Het is aan de samenwerkingsverbanden op welke manier ze bepalen welke leerlingen toegang krijgen tot het speciaal basisonderwijs. De financiële ver-

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

antwoordelijkheid wordt gedragen door de samenwerkingsverbanden, die een bovenschools zorgbudget beheren.

2. De kwaliteit van speciale onderwijszorg

Er is kritiek op de kwaliteit van de geboden zorg in het regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs. Kernpunt is dat leraren in de lessen onvoldoende rekening houden met verschillen tussen leerlingen. Er wordt te weinig gedifferentieerd in tempo en niveau.¹⁷ Ook de kwaliteit van de leerlingenzorg laat te wensen over. Het opstellen, uitvoeren en evalueren van handelingsplannen behoeft verbetering. De ambulante begeleiding van geïndiceerde leerlingen uit cluster 4 in het regulier onderwijs is eveneens onder de maat. De kwaliteit van het speciaal onderwijs is in de afgelopen tijd overigens verbeterd, maar er zijn in vergelijking met andere onderwijssectoren nog steeds veel (zeer) zwakke scholen.¹⁸

3. De financiën van speciale onderwijszorg

In de afgelopen jaren is het aantal leerlingen dat is aangewezen op speciale onderwijszorg, flink gegroeid. De kosten komen jaar na jaar boven het begrote bedrag uit. Dit wordt onacceptabel gevonden. Leerlingen die speciale onderwijszorg in een speciale onderwijsvoorziening genieten, zijn twee tot vier keer duurder dan leerlingen in het regulier onderwijs.

Bovendien kent ons stelsel van speciale onderwijszorg uiteenlopende financieringsmodellen die naast elkaar bestaan.¹⁹ Er bestaat bekostiging van zorgleerlingen:

- in het kader van de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs (wsns-beleid);
- die (voortgezet) speciaal onderwijs (de clusters 1 t/m 4) bezoeken;
- voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs;
- in het kader van de regionale expertisecentra;
- in het kader van de leerlinggebonden financiering (ofwel de rugzak, ambulante begeleiding, preventieve ambulante begeleiding en terugplaatsing ambulante begeleiding); en
- die gebruikmaken van rebound-, op-de-rails- en herstartvoorzieningen (voortgezet (speciaal) onderwijs).

Deze vormen van speciale onderwijszorg kennen verschillende bekostigingsvarianten. Ruwweg zijn er drie bekostigingsvarianten in het primair en voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs:

- *een gebudgetteerd stelsel*: in primair onderwijs, maar ook in cluster 1-onderwijs;
- *een gemengd model*: in voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs) en
- *een openeinderegeling*: in (voortgezet) speciaal onderwijs (praktijkonderwijs en cluster 2, 3 en 4) en de rugzak.

Het beleidsstreven is om meer lijn te brengen in de bekostigingssystematiek.

3.4 Basiszorg, breedtezorg en dieptezorg

In de context van passend onderwijs is het gebruikelijk onderscheid te maken tussen lichte en zware vormen van zorg. Lichte vormen van speciale onderwijszorg worden geboden in speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Zware vormen van zorg zijn te vinden op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4).

De raad hanteert in dit advies een andere indeling van speciale onderwijszorg, waarbinnen ook de speciale onderwijszorg in het regulier onderwijs een plaats krijgt.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2002; 2007.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2009; 2010.

¹⁹ Jepma, Timmerhuis & Bongers, 2009.

Basiszorg

Basiszorg kan worden gezien als de speciale onderwijszorg die elke school in huis zou moeten hebben (minimumniveau). Het gaat om speciale onderwijszorg die in en om de reguliere klas wordt geboden door de eigen school. Voor een groot deel kan deze speciale onderwijszorg worden geboden door de leraar van de leerling met een ondersteuningsbehoefte. Door het creëren van een veilig pedagogisch klimaat, goed klassenmanagement, activerende instructievormen en effectieve leertijd (vitale onderdelen van een krachtig primair proces) worden gunstige randvoorwaarden geschapen voor succesvol leren en acceptabel gedrag. Leerlingen die het nodig hebben krijgen van de eigen leraar extra instructie ('preteaching') aan een instructietafel, of worden geholpen door een medeleerling (tutorleren). De leraar is handelingsbekwaam in het adequaat inspelen op uiteenlopende behoeften van leerlingen en weet in de lessen differentiatie toe te passen, zodat leerlingen met verschillende capaciteiten aan hun trekken komen. Het handelingsrepertoire van de leraar bestaat uit 'evidence based' interventietechnieken om het gedrag van leerlingen met gedragsproblemen in goede banen te leiden, waardoor het groepsproces geen hinder ondervindt van de aanwezigheid van deze leerlingen.

Tot de basiszorg kan ook de hulp van de remedial teacher (één-op-éénbegeleiding van leerling met ondersteuningsbehoefte), de intern begeleider en de zorgcoördinator (coaching, collegiale consultatieve ondersteuning, video-interactiebegeleiding, professionalisering van leraar) worden gerekend. Samen met de leraar zorgen zij voor optimale condities voor opbrengstgericht werken. Opbrengsten bij leerlingen worden benut om de kwaliteit van het onderwijs en de speciale onderwijszorg daarbinnen te verbeteren.

Als onderdeel van de basiszorg is bij teamleden expertise aanwezig over enkele veel voorkomende aandoeningen als dyslexie en adhd. Binnen de school zijn diverse speciale onderwijsmaterialen met didactische en psychologische-pedagogische kenmerken beschikbaar. Denk aan de aanwezigheid van pictogrammen om de dagindeling voor te structureren.

Breedtezorg

Breedtezorg kan worden opgevat als de speciale onderwijszorg die *binnen* een reguliere school beschikbaar is, in samenwerking en afstemming met externe onderwijs- en/of zorginstellingen. Breedtezorg draagt bij aan het zorgprofiel van de school. Hierbij kan gedacht worden aan hulp en expertise vanuit het samenwerkingsverband, ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs, maar ook aan professionals verbonden aan schoolmaatschappelijk werk, kinderfysiotherapie, speltherapie, logopedie, en dergelijke. Een voorbeeld van het bieden van breedtezorg is het geven van een gedragsregulerende therapie door een ingehuurd gedragstherapeut. In de klas van de leerling wordt gebruikgemaakt van een prikkelarme omgeving met een heldere structuur van gedragsregels, belonen en straffen. Dit draagt eraan bij dat de leerling met een gedragsstoornis geen grote belemmeringen ervaart in de deelname aan onderwijs. Het gedrag wordt zo beïnvloed dat de omgang met medeleerlingen naar behoren verloopt.

Dieptezorg

Dieptezorg is de speciale onderwijszorg die *buiten* de reguliere school is georganiseerd. Dieptezorg wordt geboden in speciale onderwijsvoorzieningen, settings of groepen.

Voor het doen welslagen van passend onderwijs ziet de raad vooral veel kansen in het verbeteren van de basiszorg met inzet van de breedtezorg. Dit is een verbetering met een preventieve werking. Versterking van de basiszorg draagt er in de optiek van de raad aan bij dat de noodzaak tot verwijdering uit het regulier onderwijs en overplaatsing naar een speciale onderwijsvoorziening buiten het regulier onderwijs afneemt. Daarbij neemt de leraar een centrale positie in.

3.5 Centrale rol van de leraar

De leraar moet naar het oordeel van de raad een centrale positie innemen bij de ontwikkeling naar passend onderwijs. Het succes van passend onderwijs zal gezocht moeten worden in de relatie tussen leraar, leerling en ouders. Dit vraagt om professioneel onderwijspersoneel.

De raad is van mening dat een hoog niveau van het initiële opleidingstraject de beste garantie biedt op goed onderwijs en speciale onderwijszorg voor leerlingen die dat nodig hebben. Een goede leraar bezit basiskennis over zorgproblematiek en pedagogische-didactische expertise over het omgaan met zorgleerlingen, en heeft een leergierige houding en reflecterend vermogen. Vanuit de opleiding zal er tijdens de stage ruimte moeten zijn voor het inoefenen van lesgeefgedrag waarover elke toekomstige leraar zou moeten beschikken: het kunnen werken met activerende instructievormen, het organiseren van een prettig en opbrengstgericht werkklimaat, het organiseren van effectieve leertijd, het handhaven van de orde bij het lesgeven en het differentiëren in verschillen tussen leerlingen (niveau en tempo). Hoe zorg ik er als leraar voor dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in mijn lessen tot hun recht komen, zonder het onderwijsleerproces van de andere leerlingen van de groep schade te berokkenen? Dit vraagt erom dat de opleidingen de stages van aankomende leraren met zorg inkleden. 'Training on the spot', dus het gericht inoefenen van basishandelingen onder het toezicht van onderwijsexperts uit de opleiding en de praktijk, eventueel met video-interactiebegeleiding, helpt hierbij.

Het is algemeen bekend dat leraren het vooral moeilijk vinden onderwijs te geven aan leerlingen met gedragsproblemen. Daarom moet er in elke opleiding tot leraar een stevige basis worden gelegd voor het voorkomen van gedragsproblemen van leerlingen die het eigen onderwijsleerproces en het groepsproces belemmeren.

Wat betreft het postinitiële opleidingstraject voor zittende leraren stelt de raad zich op het standpunt dat leraren zich blijvend zullen moeten kunnen professionaliseren via een rijk aanbod van na- en bijscholing en professionalisering. Onderwijs is nooit af. Voor een leraar valt er altijd iets te leren om het onderwijs en de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te verbeteren. Wat een leraar als startkwalificatie in huis moet hebben bij het bieden van basiszorg, zal onderhouden/uitgebouwd moeten worden in bij- en nascholing. Er zal ruimte moeten zijn voor scholing op individuele basis (op basis van individuele behoeften van leraren), maar ook voor scholing op teambasis (het neerzetten van een prettig en opbrengstgericht werkklimaat zonder ordeproblemen bijvoorbeeld vraagt om teamscholing). Hier ligt een belangrijke taak voor de leraar zelf, maar ook voor de directie en het schoolbestuur. Zij zullen hoge eisen moeten stellen ten aanzien van het professioneel gedrag van het onderwijsgevend personeel. Professionalisering wordt niet georganiseerd op basis van vrijwilligheid, maar zal een verplicht karakter moeten hebben.

3.6 Zes doelstellingen

Met de voorgestelde stelselherziening wil het kabinet een beter functionerend systeem van speciale onderwijszorg organiseren. Hierbij zijn door het kabinet zes doelen geformuleerd. Dit zijn:

- het realiseren van een eenvoudig(er) stelsel;
- het scheppen van een heldere verantwoordelijkheidsdeling;
- het realiseren van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk;
- het realiseren van een hogere kwaliteit van speciale onderwijszorg;
- het beter toerusten van leerkrachten/docenten en schoolleiders; en
- het organiseren van een betere samenwerking met de gemeente.

De eerste drie doelen zijn diep geworteld in het concept-wetvoorstel. Via aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving wordt geprobeerd de doelen te verwezenlijken. De drie overige doelen zullen mede gestalte krijgen via flankerend beleid dat al loopt of dat tegelijkertijd of pas later in gang wordt gezet. Om die reden besteedt de raad in zijn advies vooral aandacht aan de eerste drie doelen. Daarbij merkt de raad op dat het investeren in de kwaliteit van aankomende en zittende leraren via (post)initiële opleidingstrajecten, interne professionalisering en 'coaching on the job' van grote invloed is op het succes van passend onderwijs.

In de hoofdstukken 4 t/m 9 worden de doelstellingen nader uitgewerkt. Daarna gaan hoofdstukken 10 en 11 nog in op respectievelijk de positie van de ouders en enkele juridische aspecten.

Regionale samenwerkingsverbanden van scholen krijgen in het nieuwe stelsel een centrale positie. Binnen het kader van een samenwerkingsverband zullen scholen een groot aantal zaken gaan regelen ten behoeve van een passend onderwijsaanbod. De raad meent dat deze nieuwe opzet kansen biedt. Hij heeft echter zorgen over het voorgestelde tijdsplan en over de invoeringsdatum van 1 augustus 2012.

4 Het realiseren van een eenvoudig(er) stelsel

4.1 Achtergrond

Scholen voor primair en voortgezet onderwijs worden onder één organisatiestructuur gebracht, het samenwerkingsverband passend onderwijs.²⁰ Deze krijgt een privaatrechtelijke rechtspersoon. De regionale expertisecentra, de landelijke indicatiestelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering ('het rugzakje') worden afgeschaft. De verplichte inrichting van een permanente commissie leerlingenzorg, een commissie van indicatiestelling en een regionale verwijzingscommissie voor primair en voortgezet onderwijs verdwijnt. Voor het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (voortgezet onderwijs) blijven deze vooralsnog bestaan. Dit alles zal moeten bijdragen aan minder bureaucratie. Het middelbaar beroepsonderwijs sluit vanwege de spreiding van de onderwijsinstellingen niet aan bij het samenwerkingsverband nieuwe stijl. De mbo-scholen worden zelf verantwoordelijk voor de zorg binnen de school. De huidige rugzakmiddelen worden daarvoor toegevoegd aan de lumpsum van de school.

Elk schoolbestuur krijgt een zorgplicht. Dit houdt in dat het bevoegd gezag van de school waar ouders hun kind aanmelden, de plicht heeft om dit kind passend onderwijs te geven. Als dat niet kan op de school waar het kind wordt aangemeld, zal het bevoegd gezag een andere plek binnen het samenwerkingsverband moeten regelen. Dit hoeven de ouders niet zelf te doen. Er wordt hierbij rekening gehouden met de afspraken die de scholen binnen het samenwerkingsverband hebben gemaakt over het (gekozen) zorgprofiel. Scholen kunnen zich van elkaar onderscheiden door te kiezen voor een bepaald zorgprofiel, waarin staat welke leerlingen ze wel en welke leerlingen ze niet kunnen opnemen. De wensen van de ouders zullen hierbij zo goed mogelijk gehonoreerd moeten worden.

Het kabinet wil dat het samenwerkingsverband nieuwe stijl een aantal wettelijke taken krijgt. Er moeten binnen samenwerkingsverbanden afspraken komen over een aantal zaken die samenhangen met een passend onderwijsaanbod: de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte van een leerling; de toewijzing van speciale onderwijszorg; de plaatsing van leerlingen in speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4); de terugplaatsing en overplaatsing van leerlingen naar regulier onderwijs; en de verdeling van de zorgmiddelen.

Er wordt veel verwacht van het landelijke referentiekader dat door de sectororganisaties wordt ontwikkeld en dat rond de zomer van 2011 beschikbaar moet komen. De overheid heeft als taak om ervoor te zorgen dat er op tijd een bruikbaar referentiekader is. Het referentiekader bevat onder meer werkwijzen die in de plaats moeten komen van de landelijke indicatiestellingprocedures en de leerlinggebonden financiering. Het zal mogelijk moeten maken dat er meer maatwerk kan worden geboden aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Verwacht wordt dat de neiging tot (over)labeling van leerlingen de wereld wordt uitgeholpen en dat er meer gekeken wordt naar de onderwijsbehoeften van leerlingen die nodig zijn om de deelname aan school goed te

²⁰ Feitelijk gaat het om twee verwante zorgstructuren: één voor primair onderwijs en één voor voortgezet onderwijs.

laten verlopen. Het referentiekader gaat ook over medezeggenschap, ondersteuning van ouders, basiszorgprofiel, zorgprofielen, invulling van de loketfunctie, en de relatie met zorg- en adviesteam en het centrum voor jeugd en gezin. Het karakter van het referentiekader is: kies daaruit of onderbouw waarom je het als samenwerkingsverband anders doet.

4.2 Maatregelen

1) Samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs nieuwe stijl

Door het instellen van nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs wordt er één organisatiestructuur van speciale onderwijszorg voor primair onderwijs en één voor voortgezet onderwijs gemaakt. Dit vergroot vooral de schaal in het primair onderwijs. Schaalvergroting is nodig om een dekkend netwerk te kunnen bieden aan alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Het vergroot de mogelijkheden tot het bieden van passende onderwijszorg, omdat bij een grotere schaal het cluster 3- en 4-onderwijs kan integreren binnen de samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd krijgt het samenwerkingsverband meer verantwoordelijkheid en een ruimer takenpakket.

Opgelegde structuur samenwerkingsverbanden

De raad heeft er begrip voor dat het kabinet een structuur van samenwerkingsverbanden in het onderwijsveld tot stand wil brengen. Hier zijn meerdere voordelen aan verbonden. Eén van de voordelen is dat de indeling aansluit bij de regio's die worden gekozen voor samenwerking op het terrein van jeugdzorg. Dit bevordert de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Een ander voordeel is dat het invoeren van een bekostigingsmodel wordt vereenvoudigd. En ten slotte zal dit ook tijdwinst betekenen. Het voorkomt dat er veel tijd gaat zitten in het vormen van samenwerkingsverbanden op basis van eigen samenwerkingsinitiatieven.

Volgens de raad is het goed om kleine richtingen (bijvoorbeeld scholen met een reformatorische identiteit) het recht te geven om zich in een eigen samenwerkingsverband met landelijke dekking te organiseren. Op die manier wordt ouders met een bijzondere identiteit gegarandeerd dat er een variëteit is aan schooltypen voor (voortgezet) speciaal onderwijs waarmee hun kinderen kunnen worden geholpen.

Tempo van invoering

De Onderwijsraad maakt zich ernstige zorgen over het tijdpad waarbinnen de nieuwe samenwerkingsverbanden operationeel moeten zijn. Voor de zomervakantie 2011 worden de nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs bekend gemaakt. Voor de invoering per 1 augustus 2012, in één jaar tijd, zal er veel geregeld moeten worden, terwijl een wettelijke basis hiervoor ontbreekt. Bij de totstandkoming van de regionale netwerken, aan het begin van het invoeringstraject van passend onderwijs, is veel tijd en energie gaan zitten in overleg tussen schoolbesturen. Er ontstond veel 'bestuurlijke drukte'.²¹

Door de ontbinding van bestaande samenwerkingsverbanden zal de reeds opgebouwde samenwerking op losse schroeven komen te staan. Besturen moeten aan elkaar wennen, er zal over en weer vertrouwen moeten worden gekweekt, er moeten onderlinge afspraken worden gemaakt, er moet een privaatrechtelijke rechtspersoon komen (inclusief statuten), er moet een zorgplan komen, grote groepen leerlingen moeten worden geherinduceerd en onder een nieuwe systematiek worden gebracht, enzovoort. Tegelijkertijd moeten er ook ingrijpende financiële beslissingen worden genomen. Dit neemt meer tijd in beslag dan nu beschikbaar lijkt te zijn.

Het risico bestaat dat binnen de samenwerkingsverbanden de schoolbesturen de eerstkomende tijd vooral met elkaar bezig zullen zijn en minder met de eigen scholen. Bestuurlijke drukte, planlast en invoeringstempo kunnen het adequaat informeren en faciliteren van de eigen scholen en het uitvoerend onderwijspersoneel in de weg staan. Het versterken van de basis- en breedtezorg van de scholen vraagt evenwel om onmiddellijke actie.

²¹ Pranger, Muller, Schilt-Mol, Sontag, Vijfeijken & Vloet, 2009.

De schoolbesturen kunnen bovendien bezwaar maken tegen de ministeriële regeling die de samenstelling van de nieuwe samenwerkingsverbanden vaststelt. Dit kan het proces naar passend onderwijs in de regio vertraagen, waardoor er nog minder voorbereidingstijd is.

Tot slot geeft de raad de volgende overweging mee: te gehaast geforceerde samenwerking, waarbij besturen uiteindelijk een deel van hun eigen autonomie zullen moeten inleveren, leidt nadien onherroepelijk tot geschillen over de nakoming van de gemaakte afspraken.

Afzonderlijke samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Een ander punt van aandacht betreft de gescheiden samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs. In de aanloop naar passend onderwijs zijn er serieuze plannen geweest om regionale netwerken te formeren waarvan zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs onderdeel zouden uitmaken. Dit idee is in het concept-wetsvoorstel passend onderwijs losgelaten. Bekend is dat voor leerlingen in het algemeen en voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het bijzonder de overgang van primair onderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs niet zonder risico is. Om een voorbeeld te geven: de thuiszittersproblematiek treft vooral leerlingen van dertien jaar, de leeftijd waarop leerlingen net de overstap van primair onderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs hebben gemaakt. Er is intensieve samenwerking tussen samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs nodig om dit vraagstuk op te lossen.

Dienende rol cluster 3 en 4

De integratie van de besturen van de scholen van cluster 3 en 4 binnen het samenwerkingsverband geeft een nieuwe dimensie, mede omdat de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs en de bekostiging van aanvullende projecten en speciale onderwijsvoorzieningen onderwerp van discussie worden. Er staan dus grote (personele en financiële) belangen op het spel.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs komt meer in dienst van het regulier onderwijs te staan, wat door de raad als een positieve ontwikkeling wordt geduid. De schoolbesturen van het (voortgezet) speciaal onderwijs zullen overleg hebben met de andere schoolbesturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

Verskil in 'bestuurskracht' samenwerkingsverbanden

Niet elk samenwerkingsverband zal in dit korte tijdsbestek klaar zijn voor de invoering van de wet. Er zijn samenwerkingsverbanden die goed functioneren en samenwerkingsverbanden die minder goed functioneren.²² Anders gezegd: de 'bestuurskracht' kan van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband verschillen. De raad spreekt haar zorgen uit over de mogelijke regionale kwaliteitsverschillen die dit teweeg kan brengen.

Beschikbaarheid van bovenregionale speciale onderwijszorg en expertise

De schaal van de samenwerkingsverbanden nieuwe stijl zorgt ervoor dat de vaker voorkomende beperkingen en stoornissen (bijvoorbeeld adhd en stoornissen binnen het autistische spectrum) gedekt zijn. Er zijn echter ook schoolsoorten voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4 met heel specifieke expertise, die een nog grotere schaal nodig hebben. Te denken valt aan de scholen voor langdurig zieke kinderen met een somatische problematiek, waaronder de epilepsiescholen, en de pedologische instituten binnen cluster 4. Binnen het concept-wetsvoorstel wordt de voor deze kinderen vereiste speciale onderwijszorg en expertise onvoldoende gewaarborgd. Deze schoolsoorten zullen door hun specialisme en kleine schaal te maken krijgen met de zware opgave op een of andere wijze in verschillende samenwerkingsverbanden te participeren.

2) Afschaffen regionale expertisecentra

Het afschaffen van de regionale expertisecentra zal een bijdrage moeten leveren aan het terugdringen van de bureaucratie rondom de speciale onderwijszorg. Een regionaal expertisecentrum heeft volgens de wet drie kerntaken: het inrichten en in stand houden van een commissie voor indicatiestelling; het coördineren van de

²² Jepma, Timmerhuis & Bongers, 2009.

ambulante begeleiding; en het ondersteunen van ouders, bijvoorbeeld bij het zoeken van de juiste school en het invullen van formulieren.

Voortzetten ondersteuningstaak ouders

De raad onderschrijft de noodzaak tot het reduceren van de bureaucratie rondom het organiseren van speciale onderwijszorg. De taken van het regionaal expertisecentrum zullen ondergebracht moeten worden bij de nieuwe samenwerkingsverbanden. Voor de ondersteuningstaak richting de ouders zal meer aandacht moeten komen dan er nu binnen het concept-wetsvoorstel gegeven wordt (zie ook hoofdstuk 10 over de versterking van de rol van de ouders). Onderwijsconsulenten kunnen hierbij een vooraanstaande rol spelen.

3) Vervallen landelijke indicatiestelling

De landelijke indicatiestelling (permanente commissie leerlingenzorg, commissie voor indicatiestelling en regionale verwijscmissie) voor (voortgezet) speciaal onderwijs vervalt met het concept-wetsvoorstel. Het concept-wetsvoorstel beoogt hiermee de bureaucratie en het aantal gelabelde kinderen terug te dringen.

Minder regeldruk

Binnen het concept-wetsvoorstel passend onderwijs wordt de indicatiestelling op een lager organisatieniveau belegd (decentralisatie). De vaststelling dat er extra ondersteuning nodig is voor een leerling wordt overgelaten aan het samenwerkingsverband. Dit heeft ten doel te zorgen voor minder regeldruk.

Onduidelijkheid over wat ervoor in de plaats komt

De vraag is wat hiervoor op het niveau van het samenwerkingsverband in de plaats komt. Bij de huidige landelijke indicatiestelling ligt de nadruk op het aantonen van tekorten bij leerlingen die volgens een medisch classificatiemodel worden ingedeeld, zonder aandacht te besteden aan de speciale onderwijsbehoeften van de leerlingen. De raad vindt het van belang dat de samenwerkingsverbanden de onderwijsbehoeften van leerlingen centraal nemen en het classificeren van leerlingen op basis van functioneringstekorten tot een minimum beperken. Een indicatiestelling zal een middel moeten zijn voor het aanreiken van concrete handelingsadviezen (handelingsgericht indiceren). Alleen op deze manier heeft een indicatiestelling nut.

De raad waarschuwt ervoor dat binnen de gestelde kaders elk samenwerkingsverband een eigen systematiek van indicatiestelling kan maken om te bepalen of een leerling extra ondersteuning nodig heeft. Of dit minder bureaucratie en minder gelabelde kinderen oplevert, zoals het concept-wetsvoorstel wil, is op voorhand moeilijk te beantwoorden.

Kansen benutten

Door het verdwijnen van de landelijke indicatiestelling krijgen samenwerkingsverbanden de mogelijkheid op een andere manier te regelen dat een leerling in aanmerking komt voor passende onderwijszorg. Hierdoor zullen er in Nederland verschillen ontstaan tussen samenwerkingsverbanden in de (selectie)criteria en de afspraken bij toegang tot speciale onderwijszorg. Waar ouders voor hun kind in het ene samenwerkingsverband wel in aanmerking komen voor een vorm van speciale onderwijszorg, kan het zijn dat dit niet geldt in een ander samenwerkingsverband. Deze nieuwe realiteit is niet meer dan het logische gevolg van een terugtrekkende overheid.

4) Afschaffen leerlinggebonden financiering

Met het concept-wetsvoorstel passend onderwijs komt de leerlinggebonden financiering (het 'rugzakje') te vervallen. De gedwongen winkelnering voor ambulante begeleiding verdwijnt daarmee. De bedoeling is zo meer ruimte te creëren voor maatwerk en flexibiliteit. Financiële middelen hoeven niet langer geconcentreerd te worden op individuele leerlingen, maar kunnen ook voor groepen en groepsituaties worden benut. Het regulier onderwijs wordt beter in positie gebracht om middelen efficiënt en effectief in het primaire proces in te zetten.

Behoud expertise ambulante begeleiders

De raad spreekt de hoop uit dat de zorgvuldig opgebouwde expertise bij ambulante begeleiders niet verloren gaat. Er ligt een belangrijke taak bij de samenwerkingsverbanden om de deskundigheid van ambulante bege-

leiders in het begeleiden van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en hun ouders en leraren, voor het onderwijs te behouden. Dit laat onverlet dat de raad onderkent dat expertiseoverdracht langs velerlei wegen tot stand komt en niet alleen via adviesgesprekken. Aan samenwerkingsverbanden moeten daarom handreikingen geboden worden welke expertise van belang is en via welke wegen deze overgedragen wordt aan de leraren in het regulier onderwijs.

Positie van ouders

Ouders verliezen een belangrijk deel van hun invloed bij het afdwingen van speciale onderwijszorg voor hun kind.²³ Met een positieve beschikking van een indicatiestellingsorgaan kunnen ouders nu kiezen voor de leerlinggebonden financiering (het rugzakje), het volgen van regulier onderwijs of een plaats in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit geeft ouders recht op speciale onderwijszorg voor hun kind. Ouders hebben invloed op de inhoud, vorm en setting van de speciale onderwijszorg voor hun kind. Er is ook inspraak over de besteding van een deel van de rugzakmiddelen. In het concept-wetsvoorstel lijkt dit niet meer het geval te zijn.

Samenwerkingsverbanden zullen de positie van de ouders van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften moeten blijven waarborgen, zodat zij gelijkwaardige partners zijn.

Geen garanties voor meer financiële middelen voor leerling en leraar

Er zijn geen garanties dat er in het nieuwe stelsel van speciale onderwijsvoorzieningen meer financiële middelen naar de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en de leraren gaan dan in het oude stelsel, zoals het concept-wetsvoorstel beoogt. Dit hangt van af van hoe samenwerkingsverbanden zaken regelen.

De raad wijst erop dat samenwerkingsverbanden de vrijheid hebben om leraren en/of ouders (mede)eigenaar van een budget te maken (vouchersysteem). De leraar zou in overeenstemming met de ouders kunnen bepalen waaraan het budget besteed zou kunnen worden. Een leerkracht zou hieruit bijvoorbeeld coaching, video-interactiebegeleiding, remedial teaching of onderwijsassistentie (variabele ondersteuningsarrangementen) kunnen financieren, om bijvoorbeeld uitplaatsing naar gesegregeerde speciale onderwijszorg voor te zijn. Voor de leerling kunnen, afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte, effectief gebleken (gedrags)interventies worden ingekocht om de deelname aan het onderwijsleerproces te verbeteren. De samenwerkingsverbanden kunnen de middelen echter ook anders besteden.

5) Referentiekader

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs geeft bij de invulling van de zorgplicht en de inrichting van de speciale onderwijszorg een belangrijke rol aan het referentiekader en het zorgprofiel van scholen. Het referentiekader is in ontwikkeling bij de sectororganisaties en wordt rond de zomervakantie 2011 verwacht. Via het referentiekader worden een aantal zaken geregeld die tot nu toe altijd centraal zijn geregeld. Denk aan het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte, de toewijzing van speciale onderwijszorg, de plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs en de toekenning van middelen. Ook de medezeggenschap, de betrokkenheid/positie van ouders, het basiszorgprofiel, de zorgprofielen, de invulling van de loketfunctie en de relatie met de zorgadviesteams en de centra voor jeugd en gezin behoren tot het referentiekader.

Een referentiekader zonder programma van eisen

De sectororganisaties hebben de opdracht gekregen om een referentiekader te ontwikkelen zonder een programma van eisen. Daardoor hebben de sectororganisaties maximale vrijheid gekregen. Het was beter geweest als de overheid van tevoren een toetsingskader had ontwikkeld. De toetsingscriteria zouden daarbij moeten zijn afgeleid van de doelen die de overheid met passend onderwijs beoogt.

Verder vindt de raad het een goede zaak dat aldus de sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor de ontwikkeling van het referentiekader. De sectororganisaties krijgen daarmee, als belangenorganisatie, echter ook de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de procesgang. Dit kan op gespannen voet staan met een zuivere rolverdeling in dit traject. Een helder programma van eisen is dan des te meer van belang.

²³ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2010.

Onduidelijke status/bruikbaarheid

Vooralsnog is de inhoud en de status van het referentiekader niet duidelijk. Het is op dit moment niet te beoordelen of het referentiekader een bijdrage levert (en welke) aan het verminderen van de labeling van leerlingen en de bureaucratie. Evenmin is bekend of het op een adequate wijze de toewijzing van speciale zorg, de plaatsing van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het (voortgezet) speciaal onderwijs en de toekenning van middelen voor speciale onderwijszorg regelt. Ook is onduidelijk hoe de positie van ouders gehandhaafd blijft of wordt versterkt.

Het referentiekader gaat uit van het principe dat de regio zijn eigen vormgeving kan bepalen, maar niet op alle gebieden het wiel opnieuw moet uitvinden. Daarom geeft het referentiekader keuzemogelijkheden ('geen blauwdruk'). Een zwak punt is dat er geen duidelijkheid is over de kwaliteitsmaatstaven. Ook is het gebaseerd op de instrumenten en werkwijzen die op dit moment beschikbaar zijn (een momentopname). Een betere ijking en regelmatige herijking op basis van gevorderd inzicht lijkt wenselijk.

6) Zorgprofiel

Scholen worden bij wet verplicht om een zorgprofiel te formuleren en op te nemen in het schoolplan. Het zorgprofiel maakt duidelijk welke speciale onderwijszorg de school voor welke leerlingen kan bieden.

Onduidelijk of dit ook voor speciale scholen geldt

Het is onduidelijk of de verplichting om een zorgprofiel te formuleren alleen voor de reguliere scholen voor primair en voortgezet onderwijs geldt, of ook voor de speciale scholen. De raad adviseert om hier helderheid over te verschaffen in het concept-wetsvoorstel.

Gebrek aan regie vanuit samenwerkingsverband

Er zijn verschillende instrumenten in omloop waarmee een zorgprofiel opgemaakt kan worden. De instrumenten gebruiken bovendien verschillende uitgangspunten. In het kader van het realiseren en waarborgen van een dekkend netwerk lijkt het de beste benadering om op het niveau van het samenwerkingsverband afspraken te maken over het benutten van hetzelfde instrument. Dat wordt echter niet afgedwongen, waardoor de waarde van de zorgprofielen erg onzeker is.

Door het aan individuele scholen over te laten welk zorgprofiel ze willen hebben, bestaat het gevaar dat er geen dekkend aanbod van speciale onderwijszorg binnen het samenwerkingsverband wordt geregeld. De optelsom van de zorgprofielen van afzonderlijke scholen hoeft niet te leiden tot een dekkend zorgaanbod in het samenwerkingsverband. In theorie is het mogelijk dat alle reguliere basisscholen zich bijvoorbeeld willen specialiseren in stoornissen binnen het autismespectrum, maar zich niet willen toeleggen op een aanbod voor leerlingen met (oppositieele) gedragsstoornissen. Toch kan het wenselijk zijn dat die leerlingen ook een passende plek kunnen krijgen op een reguliere school van het samenwerkingsverband. Hier zal regie op moeten worden gevoerd vanuit het samenwerkingsverband, om zo te voorkomen dat scholen enkel een passend onderwijszorgaanbod formuleren voor 'voorkeurleerlingen' en minder gewenste leerlingen buiten de deur houden. Op deze manier wordt het zorgprofiel verkapt aannamebeleid. Een gevolg zal ook zijn dat bepaalde doelgroepen die men zou willen 'verdunnen', nu juist verdicht op scholen kunnen voorkomen. De raad hecht er in deze context belang aan dat scholen de algemene toegankelijkheid waarborgen.

Functie van het zorgprofiel

De raad wees er hiervoor al op dat de schoolbesturen een deel van hun autonomie zullen inleveren als het gaat om de zorgvoorzieningen. Het samenwerkingsverband zal de afzonderlijke zorgvoorzieningen regionaal op elkaar afstemmen. Het zorgprofiel van (de vestiging van) de school in het samenwerkingsverband is daarbij cruciaal. In dit document definieert een (vestiging van een) school welke extra ondersteuning en zorg hij in staat is te bieden en bakent hij aldus zijn aanbod af ten opzichte van andere besturen. Daarmee is het zorgprofiel de voornaamste toetssteen voor de vraag of de school een aangemelde leerling moet toelaten of kan weigeren. Dit vraagt om een zorgvuldige en zo volledig mogelijke beschrijving en afbakening van het zorgprofiel. Juist vanwege dit karakter en deze strekking dringt de raad er bij de minister op aan in de memorie van toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan aard, inhoud en betekenis van het zorgprofiel.

4.3 Conclusie

Het concept-wetsvoorstel biedt kansen om het stelsel van speciale onderwijszorg te verbeteren, maar veel moet nog ingevuld worden. De vraag of en in hoeverre de maatregelen een bijdrage zullen leveren aan de door de overheid gewenste doelen is daarmee op voorhand moeilijk te beoordelen. De expertise die is opgebouwd bij ambulante begeleiders zal naar de mening van de raad zo veel mogelijk behouden moeten blijven.

Een sterk punt aan de wet is dat het regulier onderwijs beter in positie wordt gebracht om speciale onderwijszorg te kunnen bieden. Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt dienstbaar gemaakt aan het regulier onderwijs. De raad toont begrip voor de beoogde centrale formering van de samenwerkingsverbanden. Dit zal tijd besparen en daarmee kan beter worden aangesloten bij de regio's die gaan over de jeugdzorg. De latere invoering van de nieuwe wet op de jeugdzorg moet hiermee dan wel in de pas lopen. Schaalvergroting in het primair onderwijs is nodig om speciale onderwijszorg te kunnen bieden die het niveau van een individuele school of een klein verband van scholen (schaal van de huidige wsns-samenwerkingsverbanden) overstijgt.

De raad heeft enkele zorgen bij onderdelen van de voorgestelde wetgeving. Die hebben onder meer te maken met het korte tijdsbestek waarin veel zaken geregeld moeten worden door de nieuw te vormen samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Bovendien loopt de samenwerking vooruit op wetgeving. Afspraken maken zonder een helder wettelijk kader is moeilijk werkbaar. De raad acht daarom de invoeringsdatum van de Wet passend onderwijs per 1 augustus 2012 niet reëel. Vooral de fusie van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs, met schaalvergroting als gevolg, en de toevoeging van cluster 3 en cluster 4 aan de samenwerkingsverbanden vragen om nieuwe verhoudingen waar geen tijd voor wordt geboden. De tijd voor het maken van afspraken over bijvoorbeeld het grensverkeer van leerlingen, de omvang van (voortgezet) speciaal onderwijs en de inzet van het normatief zorgbudget is uitermate krap.

Met het concept-wetsvoorstel krijgen samenwerkingsverbanden meer vrijheid in het regelen van zaken rondom de speciale onderwijszorg. Daarbij zullen het referentiekader en het zorgprofiel een rol van betekenis gaan spelen. Het referentiekader en het zorgprofiel zijn met de nodige onzekerheden omgeven. De vraag is hoe samenwerkingsverbanden hiermee in de praktijk omgaan. Gaan ze zorgmiddelen meer op preventieve wijze inzetten in het regulier onderwijs? Hoeveel bureaucratie vinden samenwerkingsverbanden toelaatbaar? Hoe zorgen ze ervoor dat er meer middelen en hulp bij de zorgleerling en de leraar terechtkomen? Zijn scholen voldoende op de hoogte van het belang van het zorgprofiel?

Decentralisatie van taken kan leiden tot verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Dit kan inhouden dat ouders met een kind met speciale onderwijsbehoeften in de ene regio een andere vorm van passend onderwijs kunnen krijgen dan in de andere. Dit ziet de raad als het logische gevolg van het op een lager niveau beleggen van een aantal zaken. De rechtsongelijkheid is dus niet in het gedrang.

Ten slotte dient naar het oordeel van de raad de positie van de ouders in het samenwerkingsverband zorgvuldig te worden gewaarborgd. Bij het bepalen van de speciale onderwijszorg voor hun kind moeten zij als partner worden beschouwd.

Het bevoegd gezag van de school van aanmelding krijgt een zorgplicht voor de leerling die speciale zorg nodig heeft. Dit wil niet zeggen dat deze school de leerling altijd moet opnemen, wel dat de school dient te zorgen voor een alternatief. De raad beschouwt dit als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar vraagt zich wel af of daarmee de problematiek van de thuiszitters wordt opgelost. Bij het plaatsen van leerlingen op een bepaalde school dient verder de stem van de ouders zwaar te wegen.

5 Het scheppen van een heldere verantwoordelijkheidsdeling

5.1 Achtergrond

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs legt de zorgplicht bij het bevoegd gezag van de school van aanmelding. Ouders kunnen zo op meer ondersteuning rekenen bij het vinden van een passende plek. Desalniettemin blijft de mogelijkheid bestaan dat een school een zorgleerling weigert, omdat hij zichzelf niet in staat acht deze leerling een passend onderwijszorgaanbod te geven. In dat geval heeft de school de plicht om binnen acht weken een andere school binnen het samenwerkingsverband te vinden, die wel de passende onderwijszorg kan bieden. Door uitbreiding van de samenwerkingsverbanden met cluster 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn er meer mogelijkheden om een passende onderwijsplek te regelen. De overheid verwacht niet dat scholen en hun schoolbesturen alle leerlingen kunnen opvangen. Het regelen van passend onderwijs is niet hetzelfde als inclusief onderwijs. Als ouders zich niet kunnen vinden in de toelatingsbeslissing, kunnen zij dat melden bij het bestuur van de school, vervolgens bij de Commissie Gelijke Behandeling en uiteindelijk bij de rechter.

Als een school een leerling met een beperking heeft toegelaten, formuleert de school in overleg met de ouders een ontwikkelingsperspectief. Daarin wordt beschreven welke speciale onderwijszorg een leerling nodig heeft en welk uitstroomniveau nagestreefd wordt. Jaarlijks wordt het ontwikkelingsperspectief in overleg met de ouders besproken en zo nodig bijgesteld. In het voortgezet speciaal onderwijs wordt in het ontwikkelingsperspectief opgenomen hoe de voorbereiding op de arbeidsmarkt gestalte krijgt. Als de beperking erom vraagt, kan er ook in worden omschreven wat nodig is aan zorg en/of opvoed- en groeiondersteuning. Hiervoor kan de hulp van het zorgadviesteam en het centrum voor jeugd en gezin worden ingeschakeld.

5.2 Maatregelen

1) Zorgplicht

Gedeelde verantwoordelijkheid

Met de invoering van de zorgplicht ontstaat een (gedeelde) verantwoordelijkheid voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Dit schept voor ouders meer duidelijkheid en voorkomt langdurig zoeken naar een passende onderwijsplek. Dit zal moeten bijdragen aan het verminderen van wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten.

De invoering van de zorgplicht is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarbij ouders met hun kind soms langs meerdere organen en scholen moeten om een passende plek te krijgen. De raad zou graag zien dat in de memorie van toelichting meer aandacht wordt besteed aan de individuele zorgplicht van een school binnen een spreidingsbeleid dat in sommige gemeenten op basis van postcodes met de schoolbesturen is afgesproken.

Voor wat betreft het ontstaan van wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten vraagt de raad zich af of de zorgplicht wel een adequaat antwoord is. Het bestaan van wachtlijsten kan een (tijdelijk) capaciteitsprobleem zijn: er is bijvoorbeeld op dat moment onvoldoende plaats binnen een speciale onderwijsvoorziening. Bij (langdurig) thuiszitten is soms sprake van een acute crisissituatie waarbij de veiligheid van personeel en leerlingen van de school op het spel staat. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een leerling vormen van ernstig geweld gebruikt tegen een medeleerling (afpersing, bedreiging met vuurwapen). In dit soort bijzondere situaties is het voor de school lastig om de zorgplicht naar behoren uit te voeren.

Het waarmaken van de zorgplicht houdt voor samenwerkingsverbanden ook in dat er in de preventieve sfeer maatregelen moeten worden getroffen, die wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten kunnen tegengaan. Ter illustratie: de thuiszittersproblematiek blijkt zich vooral voor te doen bij dertienjarigen die net de overstap van primair onderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs hebben gemaakt.²⁴ Een samenwerkingsverband zou een systeem kunnen ontwerpen waarin leerlingen die bij de overgang van primair onderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs risico lopen thuis te zitten, ondersteuning krijgen van een oud-basisschoolleraar die vertrouwd is met de leerling.

Inspanningsverplichting

De zorgplicht betreft een inspanningsverplichting. De zorgplicht staat niet gelijk aan plaatsingsrecht. Ouders krijgen niet de garantie dat hun kind tot de school van hun voorkeur wordt toegelaten. Voorkomen moet echter worden dat het samenwerkingsverband alleen bepaalt op welke school een leerling met de behoefte aan speciale onderwijszorg wordt geplaatst. De wens van de ouders zal zo veel mogelijk gehonoreerd moeten worden, rekening houdend met de hulpvraag van de leerling en de mogelijkheden van de school. Ook daarom zal de positie van de ouders moeten worden versterkt (zie ook hoofdstuk 10).

Relatie zorgplicht en school van de richting

Naar het oordeel van de raad kan de zorgplicht niet het recht op schoolkeuze voor de eigen richting doorbreken. Vrijheid van schoolkeuze gaat in die zin boven de zorgplicht. Ouders mogen niet vanuit het samenwerkingsverband gedwongen worden een school te kiezen die niet past bij hun identiteit. Als bijvoorbeeld scholen met een reformatorische grondslag een eigen samenwerkingsverband met landelijke dekking krijgen, dan bijten zorgplicht en schoolkeuze elkaar niet. Als ze zich in een regionaal samenwerkingsverband met andere denominaties voegen, kan dit een extra belasting betekenen voor deze scholen: ze zullen alle zorgarrangementen in huis moeten hebben die passen bij de ondersteuningsbehoefte van hun leerlingen.

2) Ontwikkelingsperspectief

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs spreekt over het formuleren van een ontwikkelingsperspectief ter vervanging van het handelingsplan. Dit is een document waarin staat welke uitstroom- en ontwikkelingsverwachting een leerling nodig heeft en welke speciale onderwijszorg daarvoor nodig is.

Ontwikkelingsperspectief vast onderdeel maken van handelingsplan

Het ontwikkelingsperspectief wordt momenteel al gebruikt in het (voortgezet) speciaal onderwijs, maar zal met de invoering van het concept-wetsvoorstel passend onderwijs op grotere schaal worden ingezet. De raad heeft hierbij zijn bedenkingen, zie hiervoor ook het recente advies *Wetsvoorstel kwaliteit van (voortgezet) speciaal onderwijs*.²⁵ De raad ziet liever dat er voor elk kind met speciale behoeften een ontwikkelingsperspectief wordt geformuleerd *binnen* het bestaande handelingsplan. Een ontwikkelingsperspectief omvat een (streef)doel. Een handelingsplan is een sturings- en verantwoordingsdocument (aanleiding, doel, aanpak, planning, opbrengst, evaluatie) om dat (streef)doel te realiseren. Een handelingsplan in het kader van leerlinggebonden financiering moet voor akkoord worden getekend door de ouders. Het ontwikkelingsperspectief wordt volgens de tekst van het concept-wetsvoorstel na overleg met de ouders vastgesteld. Hieruit volgt dat er geen overeenstemming met de ouders hoeft te zijn, zoals dat bij het handelingsplan wel het geval is.

²⁴ Ingrado, 2010.

²⁵ Onderwijsraad, 2011c.

Het ontwikkelingsniveau kan bovendien als minimum worden gehanteerd, waardoor een school al tevreden kan zijn als dit minimum wordt bereikt. Anders gezegd: van een ontwikkelingsperspectief kan een prestatiedependend effect uitgaan.²⁶ Als bijvoorbeeld al op jonge leeftijd wordt geconstateerd dat voor een leerling het praktijkonderwijs als na te streven uitstroomniveau wordt bepaald, kan dit erin resulteren dat deze leerling een eigen leerlijn praktijkonderwijs/aangepast curriculum krijgt aangeboden. Dit geeft de leerling vervolgens minder mogelijkheden om dit verwachte niveau te ontstijgen. Daarom is het goed om het ontwikkelingsperspectief regelmatig te toetsen en zo nodig in overeenstemming met de ouders te herzien.

Tot besluit: het formuleren van een ontwikkelingsperspectief is bij jonge leerlingen soms heel lastig. Er is binnen het regulier onderwijs nog weinig ervaring opgedaan met het formuleren van een ontwikkelingsperspectief. Er moet een goede onderbouwing zijn om te besluiten af te wijken van de referentieniveaus en een ontwikkelingsperspectief te formuleren.

5.3 Conclusie

Met de zorgplicht hoeven ouders niet langer met hun kind aan te kloppen bij meerdere instanties en scholen om speciale onderwijszorg geregeld te krijgen. Het valt echter te betwijfelen of de zorgplicht een adequate oplossing biedt voor het probleem van wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten. De achtergronden van dit probleem zijn divers en specifiek. Er zijn additionele maatregelen in de preventieve sfeer nodig om de zorgplicht naar behoren uit te kunnen voeren. De zorgplicht is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar laat onverlet dat scholen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften kunnen weigeren. De wijze waarop ouders invloed hebben op de inhoud en vorm van de speciale onderwijszorg voor hun kind zou in het conceptwetsvoorstel duidelijker geformuleerd en met meer waarborgen omgeven moeten worden.

De zorgplicht kan het recht op schoolkeuze voor eigen richting niet doorbreken. Schoolkeuzevrijheid gaat in die zin boven de zorgplicht. Ouders kunnen dus niet worden gedwongen om een schoolkeuze te maken die niet past bij hun identiteit. Spanning tussen zorgplicht en schoolkeuzevrijheid kan zich met name voordoen wanneer scholen met een bijzondere denominatie binnen een regionaal samenwerkingsverband worden opgenomen.

Ten slotte is de raad geen voorstander van het inwisselen van het handelingsplan voor het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief zou een vast onderdeel moeten zijn van het reeds bestaande handelingsplan dat bij wet verplicht is.

²⁶ Jepma, 2006.

De voorgestelde bekostigingssystematiek maakt een einde aan de openeinderegeling zoals die tot nog toe van kracht is. De invoering van budgetfinanciering maakt kostenbeheersing mogelijk. De raad is daarbij van mening dat een groter deel van de middelen op preventieve wijze moet worden ingezet. De raad vraagt daarnaast aandacht voor mogelijke regionale verschillen in zorgbehoeften, die hun weerslag hebben op de benodigde middelen. Ten slotte wijst de raad erop dat de invoering van de nieuwe wet gepaard gaat met minder middelen. Passend onderwijs zal daardoor als een bezuinigingsoperatie worden waargenomen.

6 Het realiseren van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk

6.1 Achtergrond

Het kabinet streeft met het concept-wetsvoorstel passend onderwijs naar een budgettair beheersbaar bekostigingsmodel, zonder onnodige labeling en bureaucratie. De bekostigingssystematiek is gebaseerd op het bestaande wsns-bekostigingsmodel. Elk samenwerkingsverband krijgt een normatief zorgbudget. De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 krijgen voor een vast aantal leerlingen rechtstreekse bekostiging (naar rato van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband). Daardoor blijft het (voortgezet) speciaal onderwijs haar bestaansrecht behouden. Wil een samenwerkingsverband meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften opvangen in scholen voor cluster 3 en/of cluster 4 dan waarvoor ze direct gefinancierd worden, dan zullen hiervoor de aanvullende zorgmiddelen van het samenwerkingsverband aangewend moeten worden. Als er meer leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zitten dan het zorgbudget toelaat, dan moeten andere bronnen worden benut, bijvoorbeeld de lumpsum van reguliere scholen van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband betaalt dus zelf de rekening. De zorgmiddelen voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs blijven, weliswaar gebudgetteerd, rechtstreeks naar de scholen gaan. In de toekomst wordt dit mogelijk nog veranderd.

Er komt een gebudgetteerd stelsel, waarbij verevening op basis van de uitgaven voor speciale onderwijszorg in 2008 centraal staat. Verevening houdt in dat samenwerkingsverbanden financiële middelen krijgen op basis van het aantal leerlingen. Dit leidt tot herverdeeffecten. Sommige samenwerkingsverbanden krijgen hierdoor ten opzichte van 2008 de beschikking over meer zorgmiddelen (waar nu de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het aantal rugzakken cluster 3 en cluster 4 onder het landelijk gemiddelde zitten). Samenwerkingsverbanden die een bovengemiddeld aantal indicaties cluster 3 en 4 hebben, gaan erop achteruit. In 2018-2019 is de verevening volledig ingevoerd, tot die tijd zal er een overgangsregeling zijn.

Het nieuwe bekostigingsstelsel raakt ook het middelbaar beroepsonderwijs. In de kern komt het erop neer dat de middelen voor leerlinggebonden financiering voor de clusters 2, 3 en 4 voorlopig worden toegevoegd aan het zorgbudget en evenredig verdeeld over de mbo-instellingen. Later worden de middelen voor leerlinggebonden financiering verdeeld naar rato van de lumpsum van de mbo-instellingen. Dit gebeurt op basis van het aantal mbo-rugzakken in 2011. Er wordt nog aansluiting gezocht bij de beoogde invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek. Een overgangsregeling zal tegemoetkomen aan eventuele herverdeeffecten.

6.2 Maatregelen

1) Budgetfinanciering

Lange tijd zijn vormen van speciale onderwijszorg volgens een opneinderegeling bekostigd. Voor elke leerling die in aanmerking komt voor speciale onderwijszorg stelt de centrale overheid een budget beschikbaar. Dit heeft er in de voorbije jaren toe geleid dat het (voortgezet) speciaal onderwijs explosief is gegroeid en er tegelijkertijd veel leerlingen met een rugzak bij zijn gekomen. Het onderwijs ondervindt hier geen financiële gevolgen van, de centrale overheid is verantwoordelijk voor de benodigde financiële middelen. Hierdoor zijn de macrokosten voor speciale onderwijszorg flink opgelopen. De invoering van budgetfinanciering betekent dat de vraag naar speciale onderwijszorg financieel beheersbaar wordt voor de overheid. Tegelijkertijd wordt er meer financiële verantwoordelijkheid belegd bij de schoolbesturen die samen het samenwerkingsverband vormen. Het beschikbaar stellen van een regionaal zorgbudget nodigt uit tot samenwerking, want de schoolbesturen hebben elkaar nodig om een bestemming te vinden voor dit budget.

De raad staat positief tegenover budgetfinanciering als bekostigingssystematiek om de kosten voor speciale onderwijszorg onder controle te brengen.

Positie leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs

De raad vraagt de minister toe te lichten op welke gronden het systeem van toekenning en verdeling van middelen voor het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs vooralsnog gehandhaafd blijft en er niet voor gekozen is dit bij de samenwerkende scholen te beleggen.²⁷ Immers, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs krijgen wel budgetfinanciering, terwijl de schoolbesturen geen bevoegdheden krijgen ten aanzien van de indicatiestelling. De raad vraagt zich af of dit niet tot onbeheersbare risico's voor de schoolbesturen zal leiden, die ten koste kunnen gaan van de leerling; denk bijvoorbeeld aan het afnemen van het benodigde budget per leerling.

Voorkomen van zogeheten weglekeffecten

De voorgestelde budgetfinanciering voorziet in een sluitend bekostigingssysteem. Dit betekent dat er hoogstwaarschijnlijk geen zogeheten weglekeffecten zullen optreden, zoals dat bij de invoering van budgetfinanciering onder de beleidsvlag van wsns wel het geval was.²⁸ Door wsns is de expansie van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs aan banden gelegd (de omvang van het speciaal basisonderwijs is gelimiteerd). Tegelijk zijn andere vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs, met name cluster 4, gegroeid. Een deel van de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften die voorheen naar het speciaal basisonderwijs gingen, is naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gegaan, mede als gevolg van de opneindefinanciering in cluster 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Tussen het cluster 2- en het cluster 4-onderwijs bestaat weliswaar overlap in de aard van de beperkingen van de leerlingen (communicatiestoornissen, autismespectrumstoornissen), maar omdat beide (gelijk de cluster 1-systematiek) door het concept-wetsvoorstel worden gebudgetteerd, wordt voorkomen dat er een weglekeffect optreedt.

Inzet van budget op preventieve wijze

Een groot deel van de beschikbare speciale onderwijszorg wordt momenteel op curatieve wijze ingezet. Pas nadat een leerling aantoonbaar uitvalgedrag vertoont en niet meer kan meekomen in de klas, en leerkrachten en docenten geen ontwikkelingsperspectieven meer zien, zijn er (veel) extra middelen en faciliteiten beschikbaar; vaak buiten de eigen klas en school. Leerlingen moeten dus eerst falen in het regulier onderwijs en onderworpen worden aan (psycho)diagnostisch onderzoek, voordat er een zorgbudget beschikbaar is (in het veld aangeduid als slagboomdiagnostiek).²⁹

²⁷ Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs krijgen wel budgetfinanciering, maar de toekenning via een rvc blijft ongewijzigd. Dit betekent dat het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs weinig ruimte heeft om te sturen tussen lichte en zware zorg. Er zullen twee aparte commissies blijven bestaan.

²⁸ Meijer, 2004.

²⁹ Wolf, 2007.

Volgens de raad zijn er met het concept-wetsvoorstel passend onderwijs voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen talrijke mogelijkheden om delen van het vrij besteedbare zorgbudget op preventieve wijze in te zetten. Zoals eerder betoogd in paragraaf 3.4, adviseert de raad in dit verband te investeren in het fundament van de speciale onderwijszorg: de basiszorg en breedtezorg in het regulier onderwijs. Elke school en elke leraar zal in staat moeten zijn om de basisprincipes van speciale onderwijszorg in praktijk te brengen. Als scholen en leraren dit op orde hebben, zal de behoefte om leerlingen uit te plaatsen naar separate onderwijsvoorzieningen afnemen.

Tegelijkertijd kunnen er andere, meer flexibele vormen van speciale onderwijszorg worden geboden dan ambulante begeleiding op afstand, zoals nu het geval is bij leerlinggebonden financiering. Denk aan extra handen in de klas, waar de groepsleerkracht in het regulier onderwijs groot profijt van kan trekken. Samenwerkingsverbanden zullen zich uitgedaagd moeten voelen om leraren en leerlingen zodanig te helpen dat onderwijzen en onderwezen worden in de reguliere onderwijspraktijk succesvol is.

Ook biedt dit voor samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om zogeheten 'tussenvoorzieningen' te organiseren. Dit zijn voorzieningen tussen het regulier onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hier kunnen leerlingen vanuit het regulier onderwijs op tijdelijke basis, gedurende een bepaalde periode, gebruik van maken. Dit kan eraan bijdragen dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte niet volledig worden gesegregeerd naar het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Gebrek aan financiële expertise binnen samenwerkingsverband

Met de komst van budgetfinanciering krijgen samenwerkingsverbanden de beschikking over een groter zorgbudget en een grotere financiële verantwoordelijkheid. De raad vraagt zich af of er voldoende financiële expertise in huis is bij de samenwerkingsverbanden. De aanwezigheid van financiële expertise is een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van budgetfinanciering.³⁰

De positie van de coördinator-directeur van het samenwerkingsverband wordt bovendien een andere: sturen op opbrengsten en met middelen. Dit impliceert dat de coördinator-directeur voldoende mandaat verkrijgt bij gedwongen samenwerkende besturen. Deze veranderende positie van de coördinator-directeur van het samenwerkingsverband behoeft aandacht.

Grensverkeer

De postcode van de woonplaats van de leerling met ondersteuningsbehoefte bepaalt welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het passend onderwijs. Als een leerling van het ene naar het andere samenwerkingsverband wil, bijvoorbeeld door de overgang van basisonderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs, wordt dit bemoeilijkt. Directe doorstroming is niet langer mogelijk: toelating tot het voortgezet speciaal onderwijs is pas mogelijk na instemming van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs dat verantwoordelijk is voor de leerling. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden tussen (aan elkaar grenzende) samenwerkingsverbanden, ook over de financiële vergoeding voor de kostplaats op een school in een ander samenwerkingsverband. Dit zal zich overigens vooral voordoen bij de overgang naar vormen van bovenregionale zorg die niet elk samenwerkingsverband in huis heeft.

Volgens de raad kan dit tot situaties leiden waarbij er tussen samenwerkingsverbanden onenigheid ontstaat over wie waar precies verantwoordelijk voor is en over de omvang van de kosten van de benodigde speciale onderwijszorg. Bovendien zet dit de vrije schoolkeuze van ouders onder druk om leerlingen vooral binnen de eigen grenzen van het samenwerkingsverband naar school te laten gaan.

Verschuiving in leerlingstromen

Het percentage leerlingen met speciale onderwijsbehoeften dat in Nederland in een separaat onderwijsstelsel (speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs) is opgevangen, is door de jaren heen altijd vrij constant geweest: in het primair onderwijs zo'n 5% en in het voortgezet onderwijs zo'n 6% van alle school-

³⁰ Jepma & Beekhoven, 2011, in voorbereiding.

gaande kinderen.³¹ In andere westerse landen zijn de deelnamepercentages aan speciale onderwijsvoorzieningen lager. Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs kan deze segregatie verminderen, maar dat hoeft niet. Dit vraagt om een stevige omslag in het denken over leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

Als samenwerkingsverbanden en hun schoolbesturen dat willen, kunnen ze grote aantallen leerlingen buiten het regulier onderwijs blijven opvangen. Wel is het zo dat als een samenwerkingsverband meer leerlingen in (voortgezet) speciaal onderwijs wil opvangen dan het rechtstreeks bekostigde aantal, hij dit uit de eigen zorgmiddelen moet betalen. Met de komst van budgetfinanciering komt 'bepalen en betalen' immers in de hand van het samenwerkingsverband te liggen.

De raad waarschuwt ervoor dat er een verschuiving in de leerlingenstromen kan optreden. Lichtere en dus goedkopere varianten van speciale onderwijszorg (bijvoorbeeld het speciaal basisonderwijs) kunnen als gevolg van een voortzetting van bovenstaande trend in absolute en relatieve aantallen (weer) gaan groeien. Dat betekent dat sommige leerlingen die op zich in het reguliere onderwijs op hun plaats zouden zijn, toch daarbuiten onderwijs zullen volgen.

Drie prijscategorieën zorgzwaarte bij verdeling zorgbudget

Er wordt in het concept-wetsvoorstel gesproken over drie prijscategorieën (laag, midden, hoog) waar het gaat om de zwaarte van de speciale onderwijszorg. Een meervoudig gehandicapte leerling (cluster 3) wordt bijvoorbeeld in de prijscategorie hoog geplaatst, een lichamelijk gehandicapte leerling (cluster 3) in de prijscategorie midden, en een leerling met een gedragsmatige stoornis (cluster 4) in de prijscategorie laag. Deze prijscategorieën spelen een rol bij de landelijke verdeling van het zorgbudget en kunnen belangrijk zijn bij het doorbreken van op clusters en schoolsoorten ingedeeld onderwijs. Het maakt het mogelijk dat leerlingen met een uiteenlopende zorgzwaarte (en daaraan gekoppelde prijscategorie) worden gemengd, waardoor er geïntegreerde speciale onderwijsvoorzieningen ontstaan. Dit lijkt de raad in de geest van het concept-wetsvoorstel.

Tekort zorgbudget middelbaar beroepsonderwijs

In het voortgezet (regulier en speciaal) onderwijs zitten naar verhouding de meeste leerlingen met een indicatie. Omdat een deel daarvan de komende jaren doorstroomt naar een mbo-instelling, kan het zijn dat het zorgbudget in het middelbaar beroepsonderwijs ontoereikend is voor deze groeiende groep leerlingen. Het valt het middelbaar beroepsonderwijs niet aan te rekenen dat de instroom vanuit het voortgezet (speciaal) onderwijs de komende jaren gaat stijgen. Het is belangrijk dat hier in de overgangsregeling van de bekostiging rekening mee wordt gehouden, zodat deze leerlingen met passende ondersteuning een diploma of startkwalificatie kunnen behalen in het middelbaar beroepsonderwijs.

In het algemeen geldt dat naarmate leerlingen ouder worden, er per leerling minder zorgbudget is. Zo is het budget van rugzakleerlingen in het voortgezet onderwijs lager dan het zorgbudget van rugzakleerlingen in het basisonderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de middelen per leerling lager dan in het voortgezet onderwijs. Voor leerlingen die vanuit het voortgezet speciaal onderwijs doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs is er eveneens aanzienlijk minder geld beschikbaar, terwijl de beperking waarschijnlijk niet vermindert met de overgang. De raad vraagt zich af of dit te rechtvaardigen is. Deze ongelijke waardering dient opnieuw tegen het licht te worden gehouden.

2) Verevening

Verevening is het gelijk verdelen van het landelijk budget voor speciale onderwijszorg tussen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs. De raad staat positief tegenover de voorgestelde bekostigingssystematiek, maar plaatst daarbij wel enige kanttekeningen. De verevening op macroniveau zal betekenen dat de onverklaarbare regionale onder- en overconsumptie van speciale onderwijszorg verdwijnt. Dit is eerder gebleken bij het wsns-beleid, waar verevening ook onderdeel was van de beleidsoperatie. Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs zal ertoe leiden dat in bepaalde regio's van Nederland

³¹ Meijer, 2004.

minder geld beschikbaar komt voor speciale onderwijszorg, terwijl er in andere regio's soms geld bij komt.³² Vooral in regio's waar nu sprake is van een groot (voortgezet) speciaal onderwijs en veel leerlingen met een rugzak, zullen banen op de tocht komen te staan. In combinatie hiermee zullen er minder plaatsen beschikbaar zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs, waardoor er druk op scholen en leraren zal ontstaan.

Regionale verschillen in populatie leerlingen met speciale onderwijsbehoeften

Verevening gaat uit van het principe dat een gelijk aandeel leerlingen per samenwerkingsverband behoefte heeft aan speciale onderwijszorg. Anders gezegd: de zorgzwaarte is per regio vergelijkbaar. Op basis van de landelijke verdeling van de onderwijsachterstandenproblematiek is bekend dat er regionale verschillen zijn in opleidingsniveau, werkloosheid en armoede.³³ Aangezien de vraag naar speciale onderwijszorg eveneens gedeeltelijk is gerelateerd aan het opleidingsniveau van de ouders (in bepaalde vormen van speciaal onderwijs zitten meer of minder leerlingen van laagopgeleide ouders³⁴), kunnen bij dit uitgangspunt vraagtekens worden gezet. Het kan betekenen dat sommige samenwerkingsverbanden (met relatief veel leerlingen van laagopgeleide ouders) worden gedupeerd.

Ondanks de grotere schaal waarop de samenwerkingsverbanden nieuwe stijl worden georganiseerd, kan het toch zijn dat er verschillen zijn in de zorgleerlingenpopulatie. Bovendien is het nu nog niet bekend hoe de definitieve samenstelling van de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs eruit gaat zien. Het is daarom goed om de financiële gevolgen van de verevening in kaart te brengen. Dit punt wint aan relevantie naarmate de eigen samenwerkingsinitiatieven van samenwerkingsverbanden vaker worden ingewilligd.

De verevening zal hoe dan ook leiden tot grote herverdeeffecten tussen de samenwerkingsverbanden, waarop de schoolbesturen adequaat moeten kunnen reageren. Bovendien hebben samenwerkingsverbanden tijd nodig om reeds geïndiceerde leerlingen onder te brengen in de nieuwe systematiek. De raad denkt dat dit een forse uitvoeringslast met zich meebrengt. Het vraagt immers om de herindicering van grote groepen leerlingen. Ook dit pleit voor heroverweging van de invoeringsdatum van 1 augustus 2012.

Lastige overgangssituatie voor samenwerkingsverbanden

De vraag is hoe samenwerkingsverbanden die nu een bovengemiddeld aantal indicaties hebben, gaan reageren op de nieuwe werkelijkheid. Gaan ze de instroom aan de onderkant verminderen (door middel van strengere toelatingseisen), of gaan ze zittende leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het (voortgezet) speciaal onderwijs na herindicatie terugplaatsen in het regulier onderwijs? De te maken keuzes hebben, naast consequenties voor de leerlingen en hun ouders, grote gevolgen voor de financiële positie van cluster 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Wil men een groot (voortgezet) speciaal onderwijs in stand houden, of meer in het regulier onderwijs investeren? De kans bestaat dat er geen consensus komt over de inzet over het normatief zorgbudget, wat de samenwerking tussen de tot elkaar veroordeelde schoolbesturen kan bemoeilijken.

3) Bezuiniging/ombuiging financiële middelen

De raad onderschrijft nut en noodzaak van budgetfinanciering en verevening. In het veld bestaat hiervoor ook een groot draagvlak.³⁵ Echter, de bezuinigingsoperatie die gelijktijdig met het concept-wetsvoorstel passend onderwijs is aangekondigd, is naar het oordeel van de raad ongelukkig. Deze beneemt het zicht op de noodzakelijke stelselherziening van speciale onderwijszorg. Bovendien zullen de financiële effecten vooral voelbaar worden in het (voortgezet) speciaal onderwijs, terwijl juist daar de kwaliteit fors omhoog moet. Daarbij komt dat het op dit moment onduidelijk is hoeveel van de vrijgevallen financiële middelen (door onder meer de afschaffing van de regionale expertisecentra) opnieuw worden geïnvesteerd in het onderwijs en de speciale onderwijszorg.

³² Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs, 2010.

³³ Mulder & Vierke, 2007.

³⁴ Smeets, Driessen, Elfering & Hovius, 2010.

³⁵ Ledoux, Smeets & Rens, 2010.

Veel leraren ervaren dat de (gedrags)problematiek van kinderen en jongeren ernstiger is geworden.³⁶ Deze gepercipieerde problemen gaan niet weg door ingrepen in de financiering van speciale onderwijszorg. Dat kan het gevoel versterken dat er meer moet met minder geld. Dit doet de start van passend onderwijs geen goed.

6.3 Conclusie

De kosten voor speciale onderwijszorg worden met het concept-wetsvoorstel beheersbaar gemaakt. Budget-financiering en verevening zijn volgens de raad nodig om de schaarse middelen voor speciale onderwijszorg eerlijker te verdelen over Nederland. Keuzes van samenwerkingsverbanden in hoe ze de speciale onderwijszorg regelen, krijgen directe financiële consequenties voor de eigen portemonnee. De filosofie van 'de bepaler betaalt' spreekt de raad aan. Het is aan de samenwerkingsverbanden om de geboden bestedingsvrijheid te benutten. Daarbij zal volgens de raad aandacht moeten zijn voor de basiszorg die alle scholen en alle leraren moeten kunnen bieden voor hun leerlingen. Dit is een investering met een preventieve werking. Het kan voorkomen dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte onnodig worden doorverwezen naar speciale onderwijsvoorzieningen buiten de eigen school en klas.

De raad vindt het overigens niet raadzaam om het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs buiten beschouwing te laten bij de voorgestelde aanpassingen in de zorgtoewijzing. Beter is het om beide typen onderwijs meteen onderdeel te maken van de nieuwe toewijzingssystematiek en de commissie van het samenwerkingsverband te laten toewijzen in plaats van de rvc.

De raad adviseert de financiële gevolgen van verevening in kaart te brengen nadat de nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs bekend zijn. De veronderstelling dat er per regio geen verschil is in behoefte aan speciale onderwijszorg vergt nader onderzoek. Naarmate samenwerkingsverbanden vaker op basis van eigen initiatief tot stand mogen komen, wordt het steeds belangrijker om te toetsen of er geen grote regionale verschillen in zorgbehoeften zijn, die een financiële correctie rechtvaardigen.

De invoering van de Wet passend onderwijs gaat gepaard met een bezuiniging/ombuiging van middelen die vooral in het (voortgezet) speciaal onderwijs zal worden gevoeld. Dit kan er volgens de raad toe leiden dat passend onderwijs in het veld als een bezuinigingsoperatie wordt waargenomen. Dit doet geen recht aan nut en noodzaak van een ander stelsel van speciale onderwijszorg.

³⁶ Onderwijsraad, 2010.

De Inspectie zal steviger toezicht uitoefenen op de samenwerkingsverbanden. De raad staat hier positief tegenover. Het inspectiekader dient recht te doen aan regionale verschillen die in de speciale onderwijszorg zullen ontstaan.

7 Het realiseren van een hogere kwaliteit van speciale onderwijszorg

7.1 Achtergrond

Het kabinet is ontevreden over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel kwaliteitsverbetering (voortgezet) speciaal onderwijs³⁷ is om deze kwaliteit te verhogen.

De Inspectie gaat toezicht uitoefenen op de samenwerkingsverbanden. De wijze waarop samenwerkingsverbanden functioneren met betrekking tot passend onderwijs wordt in een landelijke benchmark opgenomen. De samenwerkingsverbanden leggen jaarlijks verantwoording af aan de Inspectie over (1) het aantal thuiszitters; (2) de opbrengsten en resultaten van het onderwijs; (3) de spreiding en doorstroom in het onderwijs; (4) de inspectieoordelen op scholen en instellingen; (5) signalen; (6) de bestuurskracht en de verdeling van de zorgmiddelen; en (7) de deskundigheid van de leraar op het gebied van zorg. De Inspectie gaat de bestuurskracht, financiële inzet en resultaten van samenwerkingsverbanden met elkaar vergelijken. Dit kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte besteding van de zorgmiddelen. Het toezicht vindt plaats op basis van een risicogestuurd model.

7.2 Maatregelen

1) Inspectietoezicht (risicogestuurd)

Met het verzwaren van het inspectietoezicht op samenwerkingsverbanden wil het concept-wetsvoorstel de kwaliteit van passend onderwijs vergroten.

Steviger toezicht dat recht doet aan variatie in speciale onderwijszorg

De raad staat positief tegenover het verstevigen van het inspectietoezicht op samenwerkingsverbanden. Naar het oordeel van de raad draagt het gericht uitoefenen van toezicht bij aan het verbeteren van het functioneren van samenwerkingsverbanden op het gebied van speciale onderwijszorg. Het risicogestuurde model draagt ertoe bij dat de administratieve lasten binnen de perken blijven. Met de komst van een benchmark wordt inzichtelijk gemaakt hoe samenwerkingsverbanden de organisatie van en toegang tot speciale onderwijszorg regelen en hun zorgmiddelen besteden. Door het Inspectietoezicht zal de besteding van zorgmiddelen transparanter worden. Hierdoor kunnen samenwerkingsverbanden van elkaar leren.

Bij meer bestuurlijke ruimte voor het veld om afspraken te maken en procedures in te richten rondom de toewijzing van speciale onderwijszorg past ook een flexibel inspectietoezicht. Nu lijkt het erop dat er een gestandaardiseerd toezichtkader komt, waar alle samenwerkingsverbanden mee te maken krijgen. De kans bestaat dat de variëteit in lokale afspraken en procedures rondom speciale onderwijszorg zich moeilijk laat vangen in

³⁷ Wetsvoorstel kwaliteitsverbetering (voortgezet) speciaal onderwijs, 19 maart. Onderdelen hiervan zijn de invoering van uniforme toetsing in primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en opbrengstgericht werken. In het funderend onderwijs wordt het leerlingvolgsysteem verplicht. Van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften wordt verwacht dat ze meedoen aan de toetsing, rekening houdend met het ontwikkelperspectief. Er zal geïntensiveerd inspectietoezicht komen op (zeer) zwakke speciale scholen. Dit is flankerend beleid bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs. De raad laat dit verder onbesproken.

één uniform toezichtkader met vaste beoordelingscriteria. Een afwijkende aanpak in een samenwerkingsverband kan leiden tot een negatieve beoordeling van de Inspectie. Dit kan betekenen dat de samenwerkingsverbanden door het verscherpt toezicht feitelijk niet meer autonomie hebben dan het concept-wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen. Toetsen op basis van de werking van de procedures en afspraken die het samenwerkingsverband zelf heeft ontworpen, lijkt opportuun nu samenwerkingsverbanden meer vrijheid lijken te krijgen bij de inhoudelijke vormgeving van zaken die tot dusverre door de centrale overheid werden geregeld. Variatie in de regeling van speciale onderwijszorg op regionaal niveau, mits van voldoende kwaliteit, zou in het toezichtkader dan ook een plaats moeten hebben.

Kwaliteitscriterium kwaliteit van speciale onderwijszorg

In de geformuleerde toezichtcriteria van de Inspectie mist de raad een criterium dat nagaat of de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in orde is. De raad hecht eraan dat dit onderdeel wordt van het toezichtkader van de scholen.

7.3 Conclusie

Versterkt inspectietoezicht kan ertoe bijdragen dat samenwerkingsverbanden prikkels krijgen om de kwaliteit en opbrengsten van speciale onderwijszorg te verbeteren en de besteding van zorgmiddelen adequaat te verantwoorden. Wel zal het inspectiekader recht moeten doen aan de regionale variëteit in speciale onderwijszorg waartoe het concept-wetsvoorstel uitnodigt. In het toezichtkader van de scholen zal ook gekeken moeten worden naar de kwaliteit van de geboden speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

De raad acht maatregelen gericht op versterking van initiële en postinitiële opleidingstrajecten voor leraren en directies van groot belang. Met het nemen van maatregelen met name gericht op het regulier voortgezet onderwijs kan niet lang gewacht worden.

8 Het beter toerusten van leerkrachten/docenten en schoolleiders

8.1 Achtergrond

Omdat volgens de Inspectie ongeveer de helft van het onderwijsgevend personeel onvoldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid heeft om adequaat in te spelen op verschillen tussen leerlingen, is het zaak om aan verdere professionalisering van het onderwijsgevend personeel te doen.³⁸ Het is volgens het kabinet de taak van besturen en schooldirecties om randvoorwaarden te creëren en middelen te reserveren om leraren beter toe te rusten voor de komst van passend onderwijs. Docenten hebben zelf ook een verantwoordelijkheid om de eigen bekwaamheid op het gebied van afstemming op leerlingen met uiteenlopende speciale onderwijsbehoeften uit te bouwen.

De kwaliteit van de pabo's en lerarenopleidingen wordt verbeterd door de ontwikkeling van kennisbases. Landelijke toetsing daarvan per 2016 zorgt ervoor dat er geen leerkracht meer afstudeert zonder te voldoen aan wettelijk vastgestelde bekwaamheidseisen van vakinhoudelijke en vakdidactische aard.

De lerarenbeurs voor scholing wordt door het kabinet gecontinueerd. Dit biedt de mogelijkheid voor zittende onderwijsgevendenden om zichzelf verder te bekwamen in het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

Via het ter beschikking stellen van middelen voor de functiemix kunnen schoolbesturen leraren met speciale deskundigheid in het omgaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in een hogere salarisschaal plaatsen. Dit biedt tevens mogelijkheden om deskundige leraren uit het (voortgezet) speciaal onderwijs in het regulier onderwijs aan te trekken.

Verder worden er in de loop van 2011 voorbereidingen getroffen om met professionaliseringsmaatregelen te komen. In 2012 is er 100 miljoen euro en vanaf 2013 150 miljoen euro op structurele basis beschikbaar voor de verdere professionalisering van leraren en directieleden. In het voorjaar van 2011 wordt een integraal actieplan gepubliceerd. Onderdelen hiervan zijn het openstellen van een beroepsregister voor leraren en experimenten met prestatiebeloning.

8.2 Maatregelen

1) Verbeteren pabo's en lerarenopleidingen

Bij het verhogen van de deskundigheid van aankomende leraren krijgen pabo's en lerarenopleidingen een belangrijke rol. Zo komt er een gemeenschappelijke kennisbasis en een landelijke toetsing van het niveau van leraren in opleiding.

³⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2010.

Fasering acties kwaliteitsverbetering pabo's en lerarenopleiding

De raad hecht veel waarde aan het verbeteren van de initiële opleidingstrajecten voor aanstaande leraren. Goed opgeleide leraren zijn 'het goud' van het onderwijs. Een hoog opleidingsniveau (bijvoorbeeld master special educational needs) en aandacht binnen het reguliere opleidingscurriculum voor het voorkomen van gedragsproblemen zijn belangrijke ingrediënten voor een succesvolle uitvoering van passend onderwijs.³⁹ Elke leraar zou vanuit een breed handelingsrepertoire (kennis, vaardigheden, attitude en reflectie) een hoge kwaliteit van basiszorg moeten kunnen bieden.

De kwaliteitsverbetering van de pabo's en lerarenopleiding wordt echter pas ter hand genomen als de Wet passend onderwijs al enige jaren is ingevoerd. De effectuering hiervan loopt dus niet synchroon met de invoering van passend onderwijs. Per direct zijn er goed opgeleide leraren nodig, die weten hoe ze moeten inspelen op verschillen tussen leerlingen. Dit is een cruciale voorwaarde voor het doen welslagen van passend onderwijs, zo oordeelt de raad. De raad betwijfelt of de voorgestelde maatregelen afdoende zijn om de kwaliteit van aankomende leraren op korte termijn naar een hoger niveau te tillen.

Eendimensionaal model van professionalisering

Daarnaast vindt de raad dat het voorstel te veel uitgaat van een eenzijdige kijk op professionalisering. Meer scholing en cursussen kunnen leiden tot meer expertise, maar sommige expertise is niet eenvoudig overdraagbaar. Denk hierbij aan het omgaan met leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen. Het 'intrainen' van professioneel gedrag door video-interactiebegeleiding door een (gedrags)expert, door reflectie op de praktijk, en door coaching en co-teaching (meerdimensionaal professionaliseringmodel) zijn eveneens goede manieren om het competentieniveau van aanstaande leraren op het gebied van speciale onderwijszorg te verbeteren. De raad hoopt dat hiervoor in de aanvullende maatregelen die in dit verband nog worden genomen, ruimte zal zijn.

2) Professionalisering leraren/directie

Het kabinet beoogt zittende leraren en directies verder te professionaliseren op het gebied van speciale onderwijszorg. Daartoe worden onder andere extra middelen voor prestatiebeloning uitgetrokken. Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en speciale onderwijszorg wordt door het kabinet gezien als de primaire taak van de schoolbesturen en haar scholen. De overheid creëert hiervoor budget.

Meer duidelijkheid over de maatregelen ter verhoging van de professionaliteit

In het concept-wetsvoorstel worden nauwelijks concrete maatregelen genoemd die er op korte termijn toe zullen leiden dat het onderwijzend personeel beter om kan gaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, terwijl daar volgens de raad een grote behoefte aan bestaat. Deze opdracht wordt vooral bij de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen van scholen neergelegd. De raad hecht veel waarde aan het versterken van de basiszorg van elke school. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat de kwaliteit van de lessen (goed pedagogisch klimaat, effectief klassenmanagement, activerende instructievarianten, differentiatie in niveau en tempo, effectieve onderwijstijd) op orde is. Hoe beter het geboden onderwijs in de klas, hoe kleiner de behoefte om externe hulpverlening in te schakelen en om een beroep te doen op speciale onderwijsvoorzieningen. Vanzelfsprekend zullen leraren eenvoudig gebruik moeten kunnen maken van (multidisciplinaire) deskundigheid.

Maatregelen staan niet in verhouding tot omvang van het probleem

Zo'n drie kwart van de zittende leraren in het basisonderwijs staat positief tegenover de opname van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op de reguliere school.⁴⁰ Echter: de helft van de leraren is geen voorstander van het opnemen van dergelijke leerlingen in de eigen groep. Als het gaat om leerlingen met een ernstige beperking, dan voelt 90% van de leraren zich niet competent genoeg om zo'n leerling goed te kunnen helpen, ongeacht of het om een lichamelijk/meervoudig, zintuiglijk, verstandelijk of gedragsmatig probleem gaat. Als het gaat om leerlingen met een lichte beperking, dan is ongeveer twee derde positief over plaatsing van zo'n leerling in de eigen groep.

³⁹ Zie onder meer de eerdere raadsadviezen op dit punt: Onderwijsraad, 2010; 2011b..

⁴⁰ Moor, Bakker, Geerdink & Berg, 2008.

Leraren die extra scholing hebben gevolgd en met ondersteuning ervaringen hebben kunnen opdoen met leerlingen met beperkingen, voelen zich veel competenter op het gebied van het onderwijzen van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

De Onderwijsinspectie toont zich in zijn rapporten kritisch over de kwaliteit van de leerlingenzorg en de mate waarin leraren kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen.⁴¹ Tegen deze achtergrond vindt de raad de voorgestelde maatregelen in het kader van het verder professionaliseren van het zittend onderwijspersoneel op het gebied van speciale onderwijszorg onvoldoende. Bij een grote beleidsoperatie als passend onderwijs zou de overheid de toerusting van leraren en directies niet grotendeels aan het onderwijsveld zelf moeten overlaten.

Tekort aan adaptief vermogen regulier voortgezet onderwijs

In de afgelopen tijd is vooral het voortgezet speciaal onderwijs explosief gegroeid, en daarbinnen vooral het cluster 4-onderwijs. Dit doet vermoeden dat met name het voortgezet regulier onderwijs niet goed in staat is om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften adequaat op te vangen. Uiteraard zijn er ook scholen die dit wel lukt. De organisatiestructuur van het regulier voortgezet onderwijs heeft hier volgens de raad mee te maken. Leerlingen in het basisonderwijs krijgen onderwijs van een groepsleerkracht in hun eigen klas. De groepsleerkracht maakt de zorgleerling de hele dag mee, het contact met zowel de zorgleerling als de ouders is intensief. Er ontstaat zo een veilige omgeving voor de zorgleerling. Leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het regulier voortgezet onderwijs krijgen les van een team van vakdocenten. De leerlingen met speciale onderwijsbehoeften gaan daarbij van klas tot klas. Voor de docent is er weinig tijd om een vertrouwensband op te bouwen met de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en hij/zij zal zich daardoor ook minder verantwoordelijk voelen voor deze leerlingen. Voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften is het doorgaans prettiger om onderwijs te krijgen van één leraar of een beperkt aantal leraren, met wie een vertrouwensband kan worden opgebouwd. Een goede en voorspelbare structuur helpt hierbij.

De raad maakt zich tegen deze achtergrond zorgen over de vraag of het huidige regulier voortgezet onderwijs in staat is om meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften te bedienen in hun speciale onderwijsbehoeften, vooral waar het gaat om (ernstige) gedragsproblemen. Wil het beleid gericht op passend onderwijs ook in het regulier voortgezet onderwijs voet aan de grond krijgen, dan zijn er volgens de raad vooral maatregelen nodig die leraren hierin helpen. Het is evenwel niet aan de overheid om maatregelen te treffen die de organisatie(cultuur) voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het voortgezet regulier onderwijs versterken. Dit is aan de schoolbesturen en de scholen zelf.

8.3 Conclusie

De raad onderschrijft het belang om de initiële en postinitiële opleidingstrajecten voor respectievelijk aankomende en zittende leraren en directie te verstevigen. Dit flankerend beleid is voor het realiseren van de doelen van passend onderwijs van groot belang. Goede leraren zijn onontbeerlijk voor het welslagen van passend onderwijs.

De maatregelen die moeten leiden tot een verbetering van de pabo's en lerarenopleidingen worden echter pas ingezet als de Wet passend onderwijs al een aantal jaren van kracht is. Er zijn naar het oordeel van de raad op korte termijn acties (informatievoorziening, training, coaching, scholing, ondersteuning) nodig om ervoor te zorgen dat leraren en directies beter toegerust zijn voor passend onderwijs. Dit geldt in het bijzonder voor het regulier voortgezet onderwijs.

⁴¹ Inspectie van het Onderwijs, 2010.

Samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is een essentieel element van de nieuwe opzet. Daarbij constateert de raad dat een aantal wetgevingstrajecten zich nog in een beginstadium bevinden. De raad bepleit volstrekte helderheid rondom de taakverdeling tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten.

9 Het organiseren van een betere samenwerking met de gemeente

9.1 Achtergrond

Samenwerkingsverbanden en gemeenten hebben elkaar nodig om passend onderwijs tot een succes te maken. Scholen kunnen hun zorgplicht pas waarmaken als onderwijs- en jeugd(zorg)instellingen goed met elkaar samenwerken en hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Dit wordt wettelijk verplicht. Voor het opstellen van het ontwikkelingsperspectief voor een leerling met speciale onderwijsbehoeften kan het nodig zijn om met de gemeente en/of (jeugd)zorg afspraken te maken over ondersteuning voor kind en gezin. De aan school verbonden bestaande zorgadviesteams en het centrum voor jeugd en gezin kunnen hierbij een taak krijgen. In de wetgeving voor zorg en jeugd wordt omgekeerd de taak voor gemeenten gedefinieerd om te zorgen voor passende opvoed- en opgroei-ondersteuning. Samenwerkingsverbanden krijgen de wettelijke verplichting om over het zorgplan te overleggen met gemeenten.

De gemeente krijgt op termijn een steviger regierol in de keten tussen onderwijs- en jeugdinstanties. Het kabinet is voornemens om het brede (jeugd)zorgdomein onder verantwoordelijkheid te brengen van de gemeente met een taakstelling van 300 miljoen euro. Dat zal echter pas na de invoering van het wetstraject passend onderwijs zijn.⁴²

Het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) maakt verder één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De Wet werk en bijstand, de Wet investering in jongeren, de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten) en de Wet sociale werkvoorziening gaan hierin op. Het betreft regelingen waar veel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften onder vallen. De gemeente gaat de nieuwe regeling uitvoeren. In dit verband zullen gemeente, onderwijs en (jeugd)zorg moeten samenwerken om te bevorderen dat de overgang van onderwijs naar vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en/of uitkering voorspoedig verloopt.

De manier waarop samenwerkingsverband, gemeente en (jeugd)zorg afspraken maken over samenwerking en afstemming, wordt niet in de wet vastgelegd. Het is voor de hand liggend dit via de lokale educatieve agenda te doen.

Leerlingen krijgen alleen recht op leerlingenvervoer van en naar school en stages als ze, gelet op de aard en ernst van hun beperking, niet in staat zijn om zelfstandig te reizen. Een indicatie voor het voortgezet speciaal onderwijs alleen is niet voldoende. Voor de jongere kinderen in het speciaal onderwijs verandert het leerlingenvervoer overigens niet.

⁴² De overheveling van jeugdzorg naar de gemeente wordt in tijd later georganiseerd (naar verwachting in 2015). Het is belangrijk dat een goede afstemming plaatsvindt tussen passend onderwijs en jeugdzorg; daarvoor moeten de wetgevingstrajecten zo goed mogelijk op elkaar afgestemd zijn.

9.2 Maatregelen

1) Relatie onderwijs en (jeugd)zorg

Het concept-wetsvoorstel wil de (integrale) samenwerking en afstemming tussen onderwijs en (jeugd)zorg versterken ('één kind, één gezin, één plan').

Verantwoordelijkheidsvraag

Gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben in de wet duidelijkheid nodig over wie voor welke vorm van zorg moet zorgen. Welke zorg is onderwijsgebonden en mag redelijkerwijs van de samenwerkingsverbanden worden verwacht? Welke zorg behoort tot het domein van de jeugdzorg en opvoed- en opgroei-ondersteuning? Deze duidelijkheid is nodig om afspraken te kunnen maken op basis van het zorgplan van de samenwerkingsverbanden.

Zwakke regierol en draagkracht gemeenten

De raad maakt zich zorgen over de regierol en draagkracht van gemeenten bij de nieuwe taken en verantwoordelijkheden vanuit het concept-wetsvoorstel passend onderwijs. Dit kan het regelen van een sluitende keten in onderwijs, zorg en opvoedings- en opgroei-ondersteuning vertragen. Aangezien de overdracht van het brede (jeugd)zorgdomein van provincie naar gemeente pas ingaat nadat de Wet passend onderwijs al enige jaren van kracht is, kan het zijn dat het verbeteren van de nu al moeizame aansluiting tussen onderwijs en zorg nauwelijks vorderingen maakt, terwijl het vraagstuk per direct om doortastend optreden vraagt.⁴³ Bovendien gaat de aangekondigde decentralisatie van de jeugdzorg van provincie naar gemeente gepaard met een taakstelling van 300 miljoen euro. Kinderen, ouders en leraren zullen moeten kunnen merken dat de slagkracht en draagkracht van samenwerkingsverbanden en scholen wordt vergroot zodat zij adequaat in kunnen spelen op problematische situaties.

Verschillen tussen gemeenten

In het concept-wetsvoorstel is bepaald dat een samenwerkingsverband overleg heeft met de gemeente over de inhoud van het zorgplan. Een samenwerkingsverband krijgt in veel gevallen met meerdere gemeenten te maken omdat haar grenzen die van één gemeente overstijgen. Dit kan de onderlinge afstemming bemoeilijken.

Elke gemeente kan een eigen werkwijze hebben op het gebied van (jeugd)zorg en opvoedings- en opgroei-ondersteuning. Ook het zorgadviesteam en het centrum voor jeugd en gezin kunnen anders georganiseerd zijn. Ditzelfde bezwaar geldt ook voor de beoogde nieuwe wetgeving voor het regelen van een uitkering en voor (gesubsidieerd) werk voor jongeren met een beperking. Hier is op dit moment nog veel onduidelijkheid over.

2) Leerlingenvervoer voortgezet speciaal onderwijs

Het concept-wetsvoorstel passend onderwijs gaat ervan uit dat door de nieuwe wetgeving de zelfredzaamheid van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften toeneemt. Daardoor zijn er volgens het kabinet minder financiële middelen nodig voor het leerlingenvervoer in het voortgezet speciaal onderwijs.

Het concept-wetsvoorstel biedt geen duidelijkheid over welke leerlingen op welke gronden recht hebben op leerlingenvervoer, en wie hierover beslist. Plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs geeft kennelijk niet zonder meer recht op leerlingenvervoer.

De raad hecht eraan dat leerlingen optimaal toegang behouden tot onderwijs, in het bijzonder leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Leerlingenvervoer kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn. De raad verzoekt op grond hiervan een nadere toelichting over hoe het wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat minder middelen nodig zijn voor leerlingenvervoer en hoe optimale toegankelijkheid voor deze groep leerlingen gewaarborgd blijft. Ook verzoekt de raad duidelijkheid over de vraag wie in de toekomst besluit over de toekenning van leerlingenvervoer.

⁴³ Smeets & Wester, 2009.

9.3 Conclusie

De raad kan zich vinden in een betere samenwerking tussen instellingen voor onderwijs en (jeugd)zorg als onderdeel van de ontwikkeling naar passend onderwijs. De raad vraagt zich echter af of en in hoeverre het concept-wetsvoorstel hieraan bijdraagt. Het wetgevingstraject rondom de decentralisatie van de (jeugd)zorg van provincie naar gemeente bevindt zich nog in de startfase. De wetgeving die de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking moet regelen, moet nog gemaakt worden.

Over de verantwoordelijkheden van de samenwerkingsverbanden en gemeenten zal volstrekte duidelijkheid moeten worden gegeven in de wet. De wijze waarop het leerlingenvervoer voortgezet speciaal onderwijs in de toekomst geregeld wordt, roept de nodige vragen op. Optimale toegankelijkheid tot het onderwijs dient gewaarborgd te zijn. De raad verzoekt de minister om nadere toelichting op deze onderdelen.

De raad pleit voor maatregelen ter versterking van de positie van de ouders. Medezeggenschap dient zo geregeld te zijn dat deze waarborgen bevat voor medezeggenschap vanuit de bij het samenwerkingsverband aangesloten scholen.

10 Versterking van de positie van ouders

De raad is van mening dat het concept-wetsvoorstel verbetering behoeft als het gaat om de positie van de ouders bij het waarborgen van het belang van hun kind. De voorstellen van de raad zijn er daarbij op gericht te bevorderen dat de leerling daadwerkelijk en zo spoedig mogelijk passend onderwijs krijgt.

Introduceer tijdelijke plaatsing en verkort de beslissing over toelating

De school van aanmelding kan de aangemelde leerling niet weigeren zolang geen andere school is gevonden waar deze kan worden toegelaten, aldus het concept-wetsvoorstel. Bij aanmelding *gedurende* het schooljaar is de leerling op deze wijze in beginsel van onderwijs verzekerd. Dat is duidelijk winst ten opzichte van de huidige situatie.

Het concept-wetsvoorstel regelt evenwel niet de situatie bij eerste aanmelding indien de beslissingstermijn het begin van het schooljaar overschrijdt. Hierbij bestaat het risico dat de leerling thuis komt te zitten. De raad is van mening dat het concept-wetsvoorstel voor deze situatie een voorziening moet treffen en doet de minister hiervoor het volgende voorstel.

De leerling die zich heeft aangemeld wordt hangende de beslissing tot definitieve plaatsing als bedoeld in artikel 40, vijfde lid WPO⁴⁴ tijdelijk geplaatst op de school van aanmelding in afwachting van toelating op een andere school, in ieder geval ingaande de eerste dag van het schooljaar tot de dag waarop een ander bevoegd gezag beslist heeft de leerling toe te laten en deze beslissing heeft geresulteerd in daadwerkelijk bezoek van die school. Onder andere school kan ook worden verstaan een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Indien na onderzoek is komen vast te staan dat de school van aanmelding hangende de beslissing tot toelating niet in staat is de benodigde extra ondersteuning te bieden, draagt de school van aanmelding ervoor zorg dat in de periode van tijdelijke plaatsing in overleg met het samenwerkingsverband die ondersteuning wordt verzorgd.

Op deze wijze wordt geborgd dat de leerling in ieder geval ingaande het schooljaar onderwijs krijgt. De ouders van de betrokken leerling voldoen bovendien, hangende de beslissing tot definitieve toelating, aan de verplichtingen uit artikel 2, eerste lid van de Leerplichtwet.

In aanvulling hierop zorgt deze bepaling ervoor dat de aangemelde leerling voor wie na onderzoek de extra ondersteuningsbehoefte is komen vast te staan, op de school van eerste aanmelding extra ondersteuning krijgt zolang over de definitieve plaatsing nog niet is beslist. Het samenwerkingsverband heeft dan de opdracht in die tijdelijke ondersteuning te voorzien.

De raad bepleit in overeenstemming met bovenstaand voorstel aanpassing van het voorgestelde artikel 40, achtste lid van de WPO (en vergelijkbare concept-bepalingen in andere wetten) om een sluitende overgang van

⁴⁴ Idem vergelijkbare bepalingen in andere wetten.

zorgplicht tussen de 'vertrekschool' en school van ontvangst te verzekeren. Deze voorziening biedt tevens een oplossing in de gevallen van tussentijdse verhuizing en grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden.

De raad adviseert hiernaast de voorgestelde beslissingstermijn te maximaliseren tot tien weken. Het concept-wetsvoorstel biedt thans ruimte voor een periode van zestien weken, dat is tussen de drie en de vier maanden. Het belang van de leerling bij passend onderwijs vergt een kortere beslissingstermijn.

De raad adviseert een termijn van zes weken, die na berichtgeving aan de ouders één keer kan worden verlengd met vier weken.

Medezeggenschap

De raad adviseert de medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband zo in te richten dat deze waarborgen biedt voor medezeggenschap vanuit de aangesloten scholen. Op het niveau van het samenwerkingsverband worden immers de kaders vastgesteld voor de zorgvoorzieningen en de toedeling van middelen. Onderdeel van deze inrichting zou in ieder geval moeten zijn zeggenschap van personeel en ouders van de aangesloten scholen. Denkbaar is een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op het niveau van het samenwerkingsverband.

Conclusie

De positie van de ouders verdient verbetering. De raad heeft in dat verband voorstellen gedaan ten aanzien van de plaatsing van de leerling hangende de beslissing over definitieve toelating, inkorting van de beslissingstermijn over toelating en medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband.

Tot slot geeft de raad nog enkele juridische en organisatorische overwegingen bij het wetsvoorstel. De raad vraagt daarbij aandacht voor de besluitvorming op het niveau van het samenwerkingsverband.

11 Juridische overwegingen

Interne besluitvormingsprocedure samenwerkingsverband

Ten opzichte van de bestaande samenwerkingsverbanden zijn er enkele belangrijke verschillen in taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband en daarmee in de formele verhouding tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende bevoegde gezagsorganen.

Anders dan thans het geval is ontvangt het samenwerkingsverband rechtstreeks middelen van de rijksoverheid. Het bestuur van het samenwerkingsverband besluit vervolgens over de verdeling tussen de aangesloten bevoegde gezagsorganen. Er is aldus sprake van centrale toewijzing van zorgmiddelen. Hiernaast heeft het samenwerkingsverband tot taak te komen tot een onderlinge afstemming van de zorgvoorzieningen tussen de aangesloten bevoegde gezagsorganen in de regio.

De bevoegde gezagsorganen hebben aldus in beginsel niet langer de vrijheid zelfstandig en onafhankelijk invulling te geven aan hun zorgvoorziening. Zij zullen die met collega's in de regio moeten afstemmen. Dit vloeit voort uit de wettelijke taak van het samenwerkingsverband zorg te dragen voor een samenhangend en dekkend geheel van zorgvoorzieningen binnen en tussen de scholen. Het samenwerkingsverband krijgt een coördinerende rol. Besluitvorming in het samenwerkingsverband heeft consequenties voor de beschikbaarheid van middelen en de inhoud van de zorgvoorzieningen op de scholen binnen de regio van het samenwerkingsverband.

De autonomie van bevoegde gezagsorganen neemt daarmee af. Dit vraagt om duidelijke regels voor de besluitvormingsprocedures op het niveau van het samenwerkingsverband, die recht doen aan de wettelijke opdracht van het samenwerkingsverband enerzijds en aan de gerechtvaardigde belangen van de aangesloten bevoegde gezagsorganen anderzijds. Ook zijn regels nodig die de belangen van de minderheid in de besluitvorming beschermen. Dit is mede van belang voor een praktische en voortvarende besluitvorming in het samenwerkingsverband. Trage en strategische procedures moeten worden voorkomen.

De raad adviseert de minister op grond hiervan in de wet een regeling op te nemen die duidelijke besluitvorming waarborgt en recht doet aan de verschillende belangen.

Deze in de wet op te nemen besluitvormingsregels dienen in ieder geval duidelijkheid te verschaffen over de vraag wanneer er sprake is van een meerderheid. Is daarbij het aantal bevoegde gezagsorganen, het aantal leerlingen behorend bij een bevoegd gezagsorgaan, of het aantal vestigingen dan wel de gezamenlijke jaaromzet van de vestigingen doorslaggevend? De raad geeft in overweging de regels zo op te stellen dat de meerderheid wordt gevormd op basis van een middeling van het aantal schoolbesturen en het aantal leerlingen dat wordt vertegenwoordigd.

Voor regels die bescherming bieden aan de minderheid in de besluitvorming oppert de raad aansluiting te zoeken bij procedures van de Europese Unie.

Verenigbaarheid samenwerkingsverband en Wet goed bestuur

Het concept-wetsvoorstel verklaart de voorschriften van de Wet goed bestuur van overeenkomstige toepassing op het samenwerkingsverband. Dit betekent dat binnen het samenwerkingsverband een interne scheiding moet worden aangebracht tussen bestuur en toezicht, organisch dan wel functioneel. Dit inrichtingsvoorschrift kan de raad vanuit overwegingen van goed bestuur begrijpen. De raad is echter van mening dat de toepasselijkheid van de Wet goed bestuur niet of zeer moeilijk verenigbaar is met de bedoelde inrichting en doelstellingen van het samenwerkingsverband. Het toezichthoudende orgaan zal immers de facto bestaan uit dezelfde bevoegde gezagsorganen die ook onderwerp van besluitvorming in het samenwerkingsverband zijn. De toezichthouder is daarmee belanghebbende. De aard van het samenwerkingsverband vraagt bovendien dat alle aangesloten bevoegde gezagsorganen gelijkwaardig deelnemen aan de besluitvorming in het bestuur van het samenwerkingsverband. De raad adviseert de minister daarom de toepasselijkheid ten hoogste een facultatief karakter te geven.

Ontwikkelingsperspectief

Het ontwikkelingsperspectief is gebaseerd op de verwachte uitstroom en is sturend voor het aanbod van de leerling. Het begrip ontwikkelingsperspectief wordt momenteel al gebruikt in het speciaal (basis) onderwijs en ook de Inspectie hanteert dit begrip in haar toezicht. Met het wetsontwerp passend onderwijs wordt de toepassing van het ontwikkelingsperspectief uitgebreid naar alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De raad acht het wenselijk dat, net als op dit moment bij het handelingsplan voor rugzakleerlingen, de ouders instemmen met het ontwikkelingsperspectief.

De raad vraagt zich verder af waarom het wetsontwerp spreekt over een termijn van zes weken voor het maken van een ontwikkelingsperspectief, terwijl dat bij het opstellen van een handelingsplan vier weken is. Het is onnodig om de termijn op te trekken met twee weken. Dit kan verlies van kostbare onderwijstijd betekenen.

Resterende juridische opmerkingen

Onderwijskundig rapport

Nu wordt voorgeschreven dat het onderwijskundig rapport alleen wordt opgesteld ten behoeve van de ontvangende school als bedoel in de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs of de Wet op het voortgezet onderwijs. Leerlingen kunnen ook doorstromen naar een mbo- of vavo-opleiding (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs). Leerlingen die het voortgezet speciaal onderwijs verlaten en aansluitend doorstromen naar een WEB-instelling (Wet educatie en beroepsonderwijs) zijn voor die onderwijsinstelling een gehandicapte deelnemer. Het ligt daarom in de rede dat die instelling ook een onderwijskundig rapport over die deelnemer krijgt.

Residentiële instellingen

Met het concept-wetsvoorstel komt de grondslag voor samenwerkingsovereenkomsten tussen scholen en dergelijke instellingen te vervallen, terwijl residentiële instellingen vaak een functie vervullen die de grenzen van samenwerkingsverbanden overstijgen. Het zijn regionaal of landelijk opererende instellingen met een functie die niet past in het zorgprofiel van een afzonderlijke school of in het zorgniveau dat van een samenwerkingsverband wordt verwacht. Binnen een residentiële instelling werken psychiaters, psychologen en artsen die zicht hebben op behoeften van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Zonder de samenwerkingsovereenkomst met de residentiële instellingen zou het samenwerkingsverband de enige partij zijn die over de noodzaak tot toelating tot een school voor (voortgezet) onderwijs gaat. De raad adviseert dit in de wettekst te repareren.

Conclusie

De raad bepleit een wettelijke regeling van de besluitvormingsprocedures op het niveau van het samenwerkingsverband, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de positie van de minderheid in die besluitvorming. De toepasselijkheid van de Wet goed bestuur zou ten hoogste facultatief verklaard moeten worden. De raad acht het wenselijk dat, net als bij het handelingsplan, de ouders instemmen met het ontwikkelingsperspectief. Tevens adviseert de raad dat de termijn voor het opstellen van een ontwikkelingsperspectief wordt vervroegd naar vier weken. Een onderwijsinstelling die onder de WEB valt zou een onderwijskundig rapport van een leerling uit het voortgezet speciaal onderwijs moeten krijgen. Bij wet zal geregeld moeten blijven

dat residentiële instellingen invloed hebben op de noodzaak tot toelating tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

De raad trekt conclusies en geeft aanbevelingen ter overweging om het concept-wetsvoorstel passend onderwijs op onderdelen te wijzigen of nader te preciseren.

12 Conclusies en aanbevelingen

12.1 Conclusies

De raad onderschrijft de doelen die de overheid met de invoering van het concept-wetsvoorstel passend onderwijs nastreeft: het vereenvoudigen van het stelsel van speciale onderwijszorg; het scheppen van een heldere verantwoordelijkheidsdeling; het aanleggen van een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk; het verhogen van de kwaliteit van de speciale onderwijszorg; het beter toerusten van leerkrachten/docenten en schoolleiders; en het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen voor onderwijs en jeugdzorg.

De raad signaleert echter problemen ten aanzien van het beoogde tijdpad, de omvang van de beleidsoperatie, de fasering binnen het beleidstraject en de uitwerking van (onderdelen van) de maatregelen in de praktijk.

Een sterk punt aan de wet is dat het regulier onderwijs beter in positie wordt gebracht om speciale onderwijszorg te kunnen bieden. Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt dienstbaar gemaakt aan het regulier onderwijs. De raad onderschrijft het nieuwe sturingsmodel, waarbij de overheid minder op centraal niveau regelt en meer overlaat aan het lokale niveau van de samenwerkingsverbanden. De raad ziet mogelijkheden om preventief te investeren in de basiszorg die alle scholen en alle leraren in de eigen praktijk moeten kunnen bieden. Kwaliteitsrijke basiszorg zorgt ervoor dat scholen en leraren in staat zijn om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte adequaat op te vangen, waardoor de behoefte tot doorplaatsing naar speciale onderwijsvoorzieningen afneemt. Meer vrijheid kan de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit in het bieden van de juiste speciale onderwijszorg verruimen. Leerlingen met speciale onderwijsbehoeften kunnen op maat gesneden individuele zorgarrangementen krijgen, die in de huidige situatie moeilijk realiseerbaar zijn door knellende landelijke wet- en regelgeving. Ook geeft dit de ruimte om voorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs van de grond te krijgen (zogenoeten 'tussenvoorzieningen'). Leerlingen kunnen op deze wijze gedurende een deel van de week (kortdurende) speciale onderwijszorg krijgen, terwijl ze het overgrote deel van de week op de eigen school blijven zitten. Daarmee wordt voorkomen dat de deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen van blijvende aard is. Voorwaarde is wel dat de samenwerkingsverbanden deze ruimte ook optimaal weten te benutten.

Een belangrijke vraag is wat de samenwerkingsverbanden nieuwe stijl gaan doen met de gekregen vrijheid. De vraag of en in hoeverre de maatregelen een bijdrage zullen leveren aan de door de overheid gewenste doelen, is daarmee op voorhand moeilijk te beoordelen.

Met het concept-wetsvoorstel krijgen samenwerkingsverbanden meer vrijheid in het regelen van zaken rondom de organisatie van de speciale onderwijszorg. Denk aan de toekenning van speciale onderwijszorg, de plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs, de terugplaatsing en overplaatsing van leerlingen naar regulier onderwijs en de besteding van zorgmiddelen, waarbij het referentiekader en het zorgprofiel een rol van betekenis gaan spelen. Het kan erin resulteren dat elk samenwerkingsverband een systeem ontwikkelt waarmee leerlingen met een ondersteuningsbehoefte worden geïdentificeerd. Op die manier is er minder opgelegde bureaucratie uit Den Haag, maar zorgt het eigen samenwerkingsverband voor vervangende bureaucratie.

Het concept-wetsvoorstel biedt kansen om het stelsel van speciale onderwijszorg te verbeteren, maar veel moet nog ingevuld worden, zowel van de zijde van de overheid (bijvoorbeeld in de sfeer van de jeugdzorg) als

van de zijde van de samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld in de sfeer van bestuurlijke afspraken over de toekomstige inrichting en bekostiging van de speciale onderwijszorg).

De raad heeft enkele zorgen bij onderdelen van de voorgestelde wetgeving. Die hebben onder meer te maken met het te korte tijdsbestek waarin veel zaken geregeld moeten worden door nieuw te vormen samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Bovendien loopt de samenwerking vooruit op wetgeving. Afspraken maken zonder een stalen wettelijk kader is moeilijk werkbaar. De raad acht daarom de invoeringsdatum van de Wet passend onderwijs per 1 augustus 2012 niet reëel.

Er zal nieuwe bestuurlijke drukte komen. Vooral de fusie van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs, met schaalvergroting als gevolg, en de toevoeging van cluster 3 en cluster 4 aan de samenwerkingsverbanden vraagt om nieuwe verhoudingen waar nauwelijks tijd voor wordt geboden. Er is amper tijd voor het maken van afspraken over bijvoorbeeld de toewijzing van speciale onderwijszorg, het grensverkeer van leerlingen, de omvang van (voortgezet) speciaal onderwijs, en de inzet van het normatief zorgbudget.

Het referentiekader en het zorgprofiel zijn met grote onzekerheden omgeven. De vraag is hoe samenwerkingsverbanden hiermee in de praktijk omgaan. Op welke wijze wordt het referentiekader benut om de landelijke doelen te realiseren? Moeten ook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs een zorgprofiel kiezen? Hoe ontstaat een dekkend aanbod van passende onderwijszorg als scholen hun eigen zorgprofiel mogen kiezen? Hoeveel bureaucratie vinden samenwerkingsverbanden toelaatbaar? Hoe zorgen ze ervoor dat er meer middelen en hulp bij de zorgleerling en de leraar terecht komen? Worden zorgmiddelen hierdoor meer op preventieve wijze ingezet in het regulier onderwijs?

Meer regionale diversiteit in de organisatie van speciale onderwijszorg is inherent aan een terugtrekkende overheid. Dit kan inhouden dat kinderen met vergelijkbare speciale onderwijsbehoeften in verschillende regio's een andere vorm van passend onderwijs kunnen krijgen. Dit ziet de raad als het logische gevolg van het op een lager niveau beleggen van een aantal zaken, dat tot nu toe altijd landelijk geregeld is (bijvoorbeeld de indicatiestelling). De rechtsongelijkheid is dus niet in het gedrang.

Samenwerkingsverbanden krijgen een grote financiële verantwoordelijkheid, maar er is twijfel aan het niveau van de huidige financiële expertise van samenwerkingsverbanden. Het ontwerpen van een bekostigingssystematiek die recht doet aan scholen die meer speciale onderwijszorg bieden dan andere, is een grote uitdaging.

Verwacht mag worden dat met de zorgplicht ouders voor hun kind een passende onderwijsplek krijgen. Voor het bestrijden van wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten kan worden betwijfeld of de zorgplicht een passend antwoord geeft. De achtergrond hiervan is divers en specifiek. Samenwerkingsverbanden zullen preventieve acties moeten formuleren om wachtlijsten en (langdurig) thuiszitten voor te kunnen zijn. De zorgplicht is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar laat onverlet dat scholen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften kunnen weigeren. De zorgplicht van scholen staat immers niet gelijk aan plaatsingsrecht voor ouders.

De zorgplicht garandeert niet dat leerlingen op de school van voorkeur wordt toegelaten. De wijze waarop ouders invloed hebben op de inhoud en vorm van de speciale onderwijszorg voor hun kind, kan in het concept-wetsvoorstel duidelijker worden gemaakt.

De raad is van mening dat de zorgplicht de vrijheid van schoolkeuze niet in de weg mag staan. Concreet: ouders mogen vanuit het samenwerkingsverband niet gedwongen worden om een schoolkeuze te maken die niet past bij hun identiteit.

De raad is geen voorstander van het inwisselen van het handelingsplan voor het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief zou een vast onderdeel moeten worden van het reeds bestaande handelingsplan dat bij wet verplicht is.

De kosten voor speciale onderwijszorg worden met het concept-wetsvoorstel beheersbaar gemaakt. Budget-financiering en verevening zijn volgens de raad legitiem om de schaarse middelen voor speciale onderwijszorg eerlijker te verdelen over Nederland. Keuzes van samenwerkingsverbanden in hoe ze de speciale onderwijszorg regelen, krijgen directe financiële consequenties voor de eigen portemonnee. De filosofie van 'de bepaler betaalt' spreekt de raad aan. Om leraren en leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te steunen zullen samenwerkingsverbanden oplossingen moeten verzinnen die een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de speciale onderwijszorg. Zoals eerder opgemerkt ziet de raad kansrijke mogelijkheden voor het verbeteren van de handelingsbekwaamheid van leraren en het versterken van de basiszorg van alle scholen en alle leraren.

De raad vindt het overigens merkwaardig dat het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs buiten beschouwing worden gelaten bij de voorgestelde verevening. Beter is om deze beide typen onderwijs meteen onderdeel te laten maken van de nieuwe bekostigingssystematiek en toewijzing van zorgmiddelen.

De raad wenst dat de financiële gevolgen van verevening in kaart worden gebracht nadat de nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs bekend zijn. De veronderstelling dat er per regio geen verschil is in behoefte aan speciale onderwijszorg kan niet zonder nader onderzoek worden geaccepteerd, mede omdat de financiële gevolgen voor de regio groot zijn. Hoe meer eigen samenwerkings-initiatieven worden toegestaan, des te belangrijker het wordt om de financiële consequenties voor de samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

De invoering van de Wet passend onderwijs gaat gepaard met een bezuiniging/ombuiging van middelen die vooral in het (voortgezet) speciaal onderwijs zal worden gevoeld. Tegelijk wordt er van het (voortgezet) speciaal onderwijs de komende jaren een kwaliteitsslag verwacht. Dit kan ertoe leiden dat passend onderwijs in het werkveld als een bezuinigingsoperatie wordt gepercipieerd. Dit doet volgens de raad geen recht aan nut en noodzaak van een ander stelsel van speciale onderwijszorg. De raad hoopt dat de aanwezige expertise bij ambulante begeleiders niet verloren gaat voor de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, hun ouders en leraren. Ook dit ligt gedeeltelijk in handen van de samenwerkingsverbanden.

Geïntensiveerd inspectietoezicht kan ertoe bijdragen dat samenwerkingsverbanden prikkels krijgen om de kwaliteit en opbrengsten van speciale onderwijszorg te verbeteren en de besteding van zorgmiddelen adequaat te verantwoorden. Wel zal het inspectiekader recht moeten doen aan de regionale variëteit in speciale onderwijszorg waartoe het concept-wetsvoorstel uitnodigt. Anders is de handelingsruimte voor het onderwijsveld beperkt. Het toezicht van de Inspectie moet zich ook toeleggen op de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

De raad is een pleitbezorger van het verbeteren van de initiële en postinitiële opleidingstrajecten voor respectievelijk aanstaande en zittende leraren. Goed opgeleide leraren staan garant voor goed onderwijs. Van goed onderwijs gaat een preventieve werking uit. Het voorkomt dat leerlingen met een beperking uitvallen. Leraren die de basiszorg in de eigen klas op orde hebben en bekwaam zijn in het omgaan met leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen, zijn beter in staat om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te helpen in hun ontwikkelingsproces, zonder dat daarbij het onderwijsleerproces van medeleerlingen wordt verstoord.

De maatregelen die moeten leiden tot een verbetering van de pabo's en lerarenopleidingen worden echter pas ingezet als de Wet passend onderwijs al een aantal jaren van kracht is. Er zijn volgens de raad op korte termijn acties (informatievoorziening, training, coaching, scholing, ondersteuning) nodig om ervoor te zorgen dat leraren en directies beter toegerust zijn voor de komst van passend onderwijs. Vooral in het regulier voortgezet onderwijs is aandacht nodig voor passend onderwijs. Dit verdient de allerhoogste prioriteit.

De raad vraagt zich af of en in hoeverre het concept-wetsvoorstel leidt tot een betere samenwerking en afstemming tussen onderwijs en (jeugd)zorg. Daartoe zijn weinig garanties. Het wetgevingstraject rondom de decentralisatie van de (jeugd)zorg van provincie naar gemeente bevindt zich nog in de startfase. Ook de wetgeving die de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking moet regelen, moet nog gemaakt worden. De wet dient duidelijkheid te verschaffen over de onderlinge verantwoordelijkheden van

enerzijds het samenwerkingsverband en anderzijds de gemeente. Anders is het lastig om afspraken te maken over de uitvoering van het zorgplan. Ook over het leerlingenvervoer voortgezet speciaal onderwijs moet nog de nodige duidelijkheid worden verschaft.

De positie van de ouders verdient op enkele punten verbetering. De raad heeft voorstellen gedaan ten aanzien van plaatsing van de leerling hangende de beslissing over toelating, inkorting van de beslissingstermijn over toelating, en medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband.

De raad acht het wenselijk dat, net als bij het handelingsplan voor rugzakleerlingen, de ouders instemmen met het ontwikkelingsperspectief. Tevens acht de raad het wenselijk dat de termijn van het opstellen van een ontwikkelingsperspectief wordt vervroegd naar vier weken. De raad bepleit een wettelijke regeling van de besluitvormingsprocedures op het niveau van het samenwerkingsverband, waarbij in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de positie van de minderheid in die besluitvorming. De toepasselijkheid van de Wet goed bestuur zou ten hoogste facultatief verklaard moeten worden.

Een onderwijsinstelling die onder de WEB valt zou een onderwijskundig rapport van een leerling uit het voortgezet speciaal onderwijs moeten krijgen. Bij wet zal geregeld moeten blijven dat residentiële instellingen invloed hebben op de noodzaak tot toelating tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

12.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: kies een langere tijdshorizon bij de invoering van de Wet passend onderwijs

Er staat een grote druk op de invoering van de Wet passend onderwijs. Het invoeringstempo ligt naar het oordeel van de raad te hoog. De wet zou pas in werking moeten treden ten minste twee jaar (minimaal twee volledige schooljaren) nadat de Eerste Kamer de wet heeft aangenomen. Dit geeft het onderwijsveld de tijd om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen in de sfeer van de randvoorwaarden. Nu moeten er belangrijke zaken op korte termijn worden geregeld, terwijl er nog geen wettelijke basis ligt. Er is bovendien nog veel onduidelijkheid over het referentiekader en het zorgprofiel, terwijl dit belangrijke instrumenten worden voor samenwerkingsverbanden en scholen bij het inrichten en bekostigen van speciale onderwijszorg. De invoering van de Wet passend onderwijs is gebaat bij een zorgvuldige invoering.

Een ander argument dat pleit voor een langere tijdshorizon is de onduidelijkheid ten aanzien van de rol die de gemeente krijgt in dit dossier. De wetgeving rondom de decentralisatie van de (jeugd)zorg van provincie naar gemeente is nog niet klaar. Ook de wetgeving rondom werk, scholing en uitkering voor jongeren met een beperking, waarbij de uitvoeringslast eveneens bij de gemeente komt te liggen, moet nog gemaakt worden.

Aanbeveling 2: neem op korte termijn concrete maatregelen om deskundigheid van aankomend en zittend onderwijspersoneel op het gebied van speciale onderwijszorg te verbeteren, met name in het regulier voortgezet onderwijs

In het concept-wetsvoorstel zijn er onvoldoende concrete maatregelen die er op korte termijn toe leiden dat het onderwijsgevend personeel beter om kan gaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Hoe succesvol passend onderwijs in de praktijk wordt, valt of staat met de handelingsbekwaamheid van leraren en de kwaliteit van de basis- en breedtezorg die scholen hebben. Hoe beter de scholen en leraren in samenwerking met andere onderwijs- en zorginstellingen in staat zijn om basiszorg en breedtezorg te bieden, des te minder druk is er vanuit de scholen om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte over te plaatsen naar speciale onderwijsvoorzieningen op afstand.

Vooraf in het regulier voortgezet onderwijs is hiervoor aandacht nodig. Bij een grote beleidsoperatie als passend onderwijs is het niet raadzaam de toerusting van leraren en directies grotendeels aan het onderwijsveld zelf over te laten. De raad vindt het van cruciaal belang dat er serieus werk wordt gemaakt van het verder professionaliseren van de aankomende en zittende leraren in het omgaan met verschillen tussen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (in het bijzonder leerlingen met gedragsproblemen).

Aanbeveling 3: versterking van de positie van ouders

Op diverse onderdelen verdient de positie van ouders versterking. Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte dienen van onderwijs verzekerd te zijn. De raad is van mening dat een leerling, hangende de definitieve toelating tot een school, in ieder geval ingaande het nieuwe schooljaar tijdelijk op de school van aanmelding geplaatst wordt en onderwijs en extra ondersteuning krijgt, zo nodig vanuit het samenwerkingsverband. In overeenstemming hiermee is het van belang dat er bij een tussentijdse overstap van de ene naar de andere school een sluitende overgang van zorgplicht is tussen de 'vertrekschool' en de school van ontvangst.

De beslistermijn tot toelating zou beperkt moeten worden tot maximaal tien weken. Voorts is de raad van mening dat medezeggenschap van personeel en ouders van de aangesloten scholen op het niveau van het samenwerkingsverband is verzekerd. Dit zou kunnen door het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op het niveau van het samenwerkingsverband.

Aanbeveling 4: leg toetsingskader aan voor referentiekader

Het verdient volgens de raad aanbeveling om het referentiekader op een aantal criteria (bijvoorbeeld doelen, eenduidigheid, praktische uitvoerbaarheid, uitvoeringslast, knelpunten, gevolgen, juridische houdbaarheid) te laten toetsen, alvorens over te gaan tot landelijke implementatie. Een belangrijke vraag hierbij is: kan het referentiekader voldoende duidelijk maken hoe middelen op een zodanige wijze verdeeld worden dat de school die de meeste speciale onderwijszorg levert ook de meeste middelen krijgt?

Aanbeveling 5: neem onduidelijkheid over zorgprofiel weg

Het belang van het zorgprofiel zou in de memorie van toelichting onderstreept kunnen worden door daarin een uitgebreide toelichting te geven op inhoud, strekking en betekenis. De raad vindt eveneens duidelijkheid voor wie het zorgprofiel geldt van belang. Geldt dit alleen voor scholen voor regulier onderwijs? Of moeten ook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zich een zorgprofiel aanmeten? Welke functie krijgt het zorgprofiel? Hoe kan het zorgprofiel een rol spelen bij de toekenning van extra zorgmiddelen aan de school?

Aanbeveling 6: waarborg bovenregionale zorg

Specialistische vormen van voorzieningen en expertise die niet op elk samenwerkingsverband-niveau aanwezig kunnen zijn, zullen volgens de raad op bovenregionaal niveau gewaarborgd moeten zijn. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de schoolsoorten die doelgroepen bedienen in een grote regio. Indien deze scholen aan meerdere samenwerkingsverbanden moeten gaan meedoen, is meer aandacht nodig voor hoe dit voor hen realiseerbaar gemaakt worden kan worden.

Aanbeveling 7: vervang het handelingsplan niet door het ontwikkelingsperspectief, maar maak het daar integraal onderdeel van

Een ontwikkelingsperspectief omvat een (streef)doel, terwijl een handelingsplan een sturings- en verantwoordingsdocument is om dat (streef)doel te realiseren. Het vervangen van het handelingsplan door het ontwikkelingsperspectief kan naar het oordeel van de raad een prestatiedempend effect hebben. Het ontwikkelingsperspectief kan beter vast onderdeel van het wettelijk verplichte handelingsplan worden en als zodanig regelmatig getoetst worden, dan dat het in plaats van het reeds bestaande handelingsplan komt dat bij wet verplicht is.

Aanbeveling 8: creëer meer duidelijkheid over leerlingenvervoer voortgezet speciaal onderwijs

De raad hecht eraan dat leerlingen optimaal toegang behouden tot onderwijs, in het bijzonder leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Leerlingenvervoer kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn. De raad heeft behoefte aan een nadere toelichting hoe het wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat minder middelen nodig zijn voor leerlingenvervoer en hoe optimale toegankelijkheid voor deze groep leerlingen gewaarborgd blijft. Ook verzoekt de raad meer duidelijkheid over de vraag wie in de toekomst zal gaan besluiten over de toekenning van leerlingenvervoer.

Aanbeveling 9: regel budgetfinanciering en verevening goed

9a. Breng leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs meteen onder bij de nieuwe toewijzingssystematiek voor zorgmiddelen

De invoering van budgetfinanciering is er bij gebaat om over de gehele linie van het betreffende onderwijsveld ingevoerd te worden. De memorie van toelichting biedt geen gronden voor de keuze het systeem rond het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs in stand te houden onder gelijktijdige introductie van budgetfinanciering.

9b. Breng de financiële gevolgen van de verevening voor de nieuwe samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs in kaart: pleeg waar nodig financiële correcties

De nagestreefde schaalgrootte bij de samenstelling van de samenwerkingsverbanden laat onverlet dat sommige samenwerkingsverbanden op basis van objectieve en voor de vraag naar speciale onderwijszorg relevante criteria afwijkend zijn van andere samenwerkingsverbanden.

Door het mechanisme van verevening kunnen samenwerkingsverbanden benadeeld worden waar meer speciale onderwijszorg nodig is dan elders in het land. In het geval van duidelijk aanwijsbare verschillen, op basis van objectiveerbare criteria die gerelateerd zijn aan de omvang van de zorgvraag, zou het daarom naar het oordeel van de raad mogelijk moeten zijn om financiële correcties uit te voeren. Compensatie via de landelijke gewichtenregeling zou hierbij niet aan de orde moeten zijn, want die is enkel van kracht in het regulier basisonderwijs. Tussen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs kunnen immers ook regionale verschillen in zorgbehoeften bestaan.

Aanbeveling 10: het inspectiekader moet recht doen aan de regionale variëteit in procedures en afspraken rondom speciale onderwijszorg en ook aandacht hebben voor de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

De raad staat positief tegenover de vrijheid die de samenwerkingsverbanden krijgen. De geboden vrijheid bevordert maatwerk en flexibiliteit bij de speciale onderwijszorg. In het beoordelingskader van de Inspectie zal dan ook ruimte moeten zijn voor toetsing op basis van doelen en kwaliteitscriteria die door de samenwerkingsverbanden zelf worden nagestreefd. Binnen het toezichtkader zal ook vastgesteld moeten worden of de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte van voldoende niveau is.

Aanbeveling 11: zorg voor een zorgvuldig implementatieproces (informatie, communicatie, ondersteuning en dergelijke) onder landelijke regievoering

Vele functionarissen krijgen te maken met de werking van het concept-wetsvoorstel. Deze functionarissen zullen goed geïnformeerd en geholpen moeten worden om te komen tot een nieuw stelsel van speciale onderwijsvoorzieningen dat werkt. De raad denkt hierbij met name aan:

- coördinatoren samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs;
- bestuurders, directies en middenmanagement in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs;
- interne begeleiders primair onderwijs en zorgcoördinatoren voortgezet onderwijs;
- leraren uit alle betrokken sectoren (po, vo, (v)so, mbo);
- gemeentelijke ambtenaren die belast zijn/worden met het dossier passend onderwijs; en
- deskundigen verbonden aan zorgadviesteams en centra voor jeugd en gezin (orthopedagogen, schoolpsychologen, wijkverpleegkundigen, wijkagenten).

Aanbeveling 12: pas het wetsontwerp op onderdelen aan

Het concept-wetsvoorstel verdient naar de mening van de raad op sommige onderdelen aanpassing. De raad geeft het volgende ter overweging:

- neem bij wet op dat school en ouders overeenstemming moeten bereiken over het ontwikkelingsperspectief van een leerling;
- vervoeg de termijn van het opstellen van een ontwikkelingsperspectief naar vier weken;

- regel besluitvormingsprocedures op het niveau van het samenwerkingsverband; besteed daarbij aandacht aan rechtsbescherming van de minderheid binnen de aangesloten bevoegde gezagsorganen;
- geef de toepasselijkheid van de voorschriften van de Wet goed bestuur ten aanzien van de scheiding van het interne toezicht en bestuur ten hoogste een facultatief karakter;
- regel medezeggenschap over besluiten op het niveau van het samenwerkingsverband vanuit de aangesloten bevoegde gezagsorganen;
- zorg ervoor dat een onderwijsinstelling die onder de WEB valt ook een onderwijskundig rapport van een leerling uit het voortgezet speciaal onderwijs krijgt; en
- regel dat een residentiële instellingen invloed heeft op de noodzaak tot toelating tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Afkortingen

iobk	in ontwikkeling bedreigde kleuters
lom	leer- en opvoedingsmoeilijkheden
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mlk	moeilijk lerende kinderen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs
wsns	weer samen naar school

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (2010). *Verevening als verdeelmiddel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.
- Ingrado (2010). *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Arnhem: Ingrado.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Cluster 4*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Jepma, IJ. (2006). Zorgen om zorgrijke basisscholen. *School en Begeleiding*, 2006(6).
- Jepma, IJ. & Beekhoven, S. (2011, in voorbereiding). *Eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland*. Sardes: Utrecht.
- Jepma, IJ., Timmerhuis, A. & Bongers, C. (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. Utrecht: Sardes.
- Ledoux, G., Smeets, E. & Rens, C. van (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
- Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS Welbeschouwd*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1990). *Weer Samen Naar School*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het fundamenteel onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Uitwerkingsagenda Vernieuwing speciale leerlingenzorg po/vo*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Uitwerking passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Invulling taakstelling passend onderwijs*. Kamerstukken II, 31497, 31, bijlage 1. Geraadpleegd op 2 mei 2011 via <http://opmaatnieuw.sdu.nl/opmaat/show/search/op.do>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Passend onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Staten-Generaal, 31 januari 2011. Kamerstukken II, 31497, 31. Geraadpleegd op 2 mei 2011 via <http://opmaatnieuw.sdu.nl/opmaat/show/search/op.do>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011c). *Wettelijk kader passend onderwijs*. Kamerstukken II, 31497, 31, bijlage 2. Geraadpleegd op 2 mei 2011 via <http://opmaatnieuw.sdu.nl/opmaat/show/search/op.do>.
- Moor, J. de, Bakker, J. de, Geerdink, G. & Berg, W. van den (2008). *Onderzoek naar attitude en competentiebeleving van leraren in het reguliere onderwijs ten aanzien van Passend onderwijs*. Nijmegen/Arnhem: Radboud Universiteit Nijmegen/Pabo HAN.
- Mulder, L. & Vierke, H. (2007). *Aanpassing gewichtenregeling op basis van cumulatieve gebieden*. Nijmegen: ITS.
- Onderwijsraad (2001). *De rugzak gewogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Kerndoelen en leerstandaarden*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2011a). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011c, in voorbereiding). *Wetsvoorstel Kwaliteit voortgezet speciaal onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pranger, R., Muller, L., Schilt-Mol, van, T., Sontag, L., Vijfeijken, M. van & Vloet, A. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010). *Indicatiestelling: Omstreden toegang tot zorg*. Den Haag: RMO.
- Smeets, E. Driessen, G., Elfering, S. & Hovius, M. (2010). *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen.
- Smeets, E. & Wester, M. (2009). *Knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen*. Nijmegen: ITS.
- Wolf, K. van der (2007). Het wassende water van de leerlingenzorg. *MESO*, 27(154), 5-9.

Bijlage 1: Adviesvraag



> 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.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

R.P.B.A. Dingemans

T +31-70-412 4544
r.p.b.a.dingemans@minocw.nl
IPC 5650

Onze referentie

283030

Bijlagen

1

Datum **15 MAART 2011**
Betreft Wetsvoorstel passend 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,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

