



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

advies

AANBEVELINGEN BIJ HET WETSVOORSTEL PASSEND ONDERWIJS

advies
Aanbevelingen bij het
wetsvoorstel passend onderwijs

Colofon

De evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een onafhankelijke commissie met als taak de experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs te evalueren en de minister van OCW over de vormgeving van Passend onderwijs te adviseren. De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Drs. E.D.C.M. Lambrechts	Voorzitter
Prof. dr. I. A. van Berckelaar- Onnes	lid
Drs. J. Gispen	lid
Prof. dr. J. L. Peschar	lid
Prof. dr. J.C. van der Wolf	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Dr. C.M. van Rijswijk	extern adviseur

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2011.
ISBN 978-94-90955-00-7

Bestellingen van publicaties

ECPO
Postbus 556
2501 CN Den Haag
Email: post@ecpo.nl

Ontwerp en opmaak

Jannemieke Klinkhamer

Drukwerk

AB Promotions

© ECPO, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

advies
Aanbevelingen bij het
wetsvoorstel passend onderwijs

Den Haag, mei 2011



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 2 mei 2011
ons kenmerk ECPO/011/130
onderwerp Advies ECPO

Onderwerp: Advies Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs over wetsvoorstel

Mevrouw de minister,

Hierbij zendt de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) u haar Advies *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs*. Bij de samenstelling van dit advies is o.a. gebruik gemaakt van een door de ECPO op 5 april 2011 georganiseerde expertmeeting waarbij een aantal deskundigen over de pro's en contra's van het onderhavige wetsvoorstel van gedachten heeft gewisseld. Een belangrijk deel van de tijdens deze bijeenkomst geformuleerde knelpunten vindt u in dit advies terug. Dat laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het advies enkel en alleen bij de ECPO berust.

Het door u gepresenteerde wetsvoorstel telt naar het oordeel van de ECPO drie belangrijke winstpunten:

- het biedt na een lange periode van relatieve onduidelijkheid meer zicht op de koers die het kabinet bij de ontwikkeling van Passend onderwijs wil gaan varen;
- het doorbreekt de huidige compartimentering van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en
- de aangekondigde veranderingen in de bekostigingssystematiek impliceren een ingrijpende reductie van de financiële prikkels die scholen, ouders en zorgaanbieders binnen het vigerend bekostigingssysteem tot ongewenst strategisch gedrag kunnen verleiden.

Daar staat tegenover dat het wetsvoorstel ook een reeks vragen oproept. Deze betreffen o.a.

- de onduidelijkheid rondom het begrip 'zorgplicht';
- de verantwoordelijkheid van de nieuwe samenwerkingsverbanden ten aanzien van scholen en ouders;
- het ontbreken van verbindingen tussen de samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voor voortgezet onderwijs;
- het ontbreken van waarborgen ten aanzien van de kwaliteit en de transparantie van de toewijzing van speciale onderwijszorg;
- het discutabele karakter van het werken met een zgn. 'ontwikkelingsperspectief';
- de verzwakking van de positie van de ouders;
- de kwetsbare positie waarin scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs komen te verkeren;
- het risico van verdamping van de op dit moment in en om het speciaal onderwijs aanwezige expertise;
- de passieve opstelling van de overheid ten aanzien van het op elkaar afstemmen van onderwijszorg en jeugdzorg;
- de onduidelijke positie en functie van het zgn. referentiekader;
- borging van de kwaliteit van de zorg;
- de afwijkende positie van het LWOO en het praktijkonderwijs in het bekostigingssysteem;
- het tempo waarin de veranderingen moeten worden doorgevoerd en
- de wenselijkheid van een zogenaamde uitvoeringstoets.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Een groot deel van deze vragen hangt samen met factoren die de ECPO reeds in eerdere adviezen heeft geformuleerd:

- het ontbreken van concrete *inhoudelijke* doelen;
- de afwezigheid van een duidelijke regie;
- het ontbreken van (positieve) resultaten van (voortijdig beëindigde) experimenten en
- het (te) krappe tijdpad.

Een vijfde, relatief nieuwe, factor betreft het samengaan van een ingrijpende stelselwijziging met een forse bezuiniging. Deze ongelukkige combinatie van maatregelen zal het extra lastig maken om het voorgenomen beleid succesvol te implementeren. Dit mede tengevolge van het geringe maatschappelijk draagvlak, dat door de komende bezuinigingen nog verder is verzwakt. De ECPO hoopt dat de recent aangekondigde temporisering van deze bezuinigingen tijd en ruimte biedt om dit maatschappelijk draagvlak (alsnog) te versterken.

De ECPO wil daarom wel waarschuwen voor al te hoge verwachtingen ten aanzien van de effecten die dit wetvoorstel met deze inhoud en in de huidige omstandigheden zal bewerkstelligen met name voor de leerlingen die zijn aangewezen op extra ondersteuning. Tegelijkertijd realiseert de ECPO zich dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen: de discussie kan niet eindeloos worden voortgezet. In het verlengde van deze opvatting pleit zij er voor het thans voorliggende wetsvoorstel naar analogie van de vroegere Interimwet Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) de status van interimwet te geven: een wet met een geldigheidsduur van vijf jaar. Dit op grond van de overweging dat het dringend gewenst lijkt door middel van wetgeving een eind te maken aan de onzekerheid waarmee allen die met Passend onderwijs van doen hebben, nu al een aantal jaren worden geconfronteerd, maar ook vanuit de wetenschap dat wetten het effect hebben dat zij maatschappelijke ontwikkelingen consolideren. Het denken over Passend onderwijs is op dit moment echter nog zo sterk in beweging dat deze consolidering vooralsnog ongewenst is. In 2017 zal bovendien de nieuwe wet op de jeugdzorg haar beslag krijgen. Afstemming tussen Passend onderwijs en gemeentelijke jeugdzorg kan op dat moment waarschijnlijk pas echt goed geregeld worden. Het is om deze redenen dat de ECPO meent dat een interimwet (met een geldigheidsperiode van vijf jaar) de voorkeur verdient.

Met vriendelijke groet,

Drs. E.D.C.M. Lambrechts
Voorzitter van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs

Inhoud

1	Inleiding en leeswijzer	9
2	De zorgplicht	11
3	De nieuwe samenwerkingsverbanden	15
4	De toewijzing van speciale onderwijszorg	19
5	Het ontwikkelingsperspectief	21
6	De positie van de ouders	25
7	De positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs	29
8	De samenwerking met andere sectoren in het jeugddomein	31
9	De rol van het zgn. referentiekader	35
10	De borging van de kwaliteit van de zorg	37
11	De bekostigingssystematiek	39
12	Knelpunten bij de invoering	41
13	Een interimwet	43
	BIJLAGE 1	
	Overzicht van de aanbevelingen	45

1. Inleiding en leeswijzer

Het Wetsvoorstel Passend Onderwijs dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met haar brief aan de Tweede Kamer van 31 januari 2011 heeft gepresenteerd kent een aantal duidelijke winstpunten:

- het biedt na een lange periode van relatieve onduidelijkheid meer zicht op de koers die het kabinet bij de ontwikkeling van Passend onderwijs wil gaan varen;
- het doorbreekt de huidige compartimentering van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (de zorg van het regulier onderwijs, die van het speciaal basisonderwijs en die van het speciaal onderwijs¹ worden onder één dak gebracht) en
- de aangekondigde veranderingen in de bekostigingssystematiek impliceren een ingrijpende reductie van de financiële prikkels die scholen, ouders en zorgaanbieders binnen het vigerend bekostigingssysteem tot ongewenst strategisch gedrag kunnen verleiden.

Het wetsvoorstel biedt echter niet alleen voordelen, het bevat ook een aantal knelpunten. De ECPO zal in dit advies, met alle waardering voor de hierboven aangestipte voordelen, vooral aandacht besteden aan deze knelpunten. Dit vanuit de overtuiging dat in dit geval een kritische analyse de meest zinvolle bijdrage levert. In deze analyse komen achtereenvolgens onderstaande thema's aan de orde:

- de zorgplicht;
- de nieuwe samenwerkingsverbanden;
- de toewijzing van speciale onderwijszorg;
- het ontwikkelingsperspectief;
- de positie van de ouders;
- de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs;
- de samenwerking met andere sectoren in het jeugddomein;
- de rol van het zgn. referentiekader;
- de borging van de kwaliteit van de zorg en
- de bekostigingssystematiek.

Aan het slot van het advies wordt aandacht besteed aan een aantal knelpunten waarmee het kabinet en het onderwijsveld bij de invoering van wet van doen krijgen. Een en ander wordt afgerond met een korte blik op de toekomst: welke bedoelde en onbedoelde effecten zal de wet bewerkstelligen en hoe kan het risico van ongewenste effecten beperkt worden?

¹ Waar in dit advies van 'speciaal onderwijs' wordt gesproken wordt '(voortgezet) speciaal onderwijs' bedoeld. Wanneer uitsluitend sprake is van 'speciaal onderwijs' of 'voortgezet speciaal onderwijs' wordt dit expliciet vermeld.

Dit advies besteedt niet of nauwelijks aandacht aan de wetstechnische aspecten van het wetsvoorstel. Voor advisering over deze aspecten is de Raad van State beter toegerust. Wel vraagt de ECPO aandacht voor het waardevolle, in het kader van de zgn. internetconsultatie al uitgebrachte, commentaar van de Werkgroep Leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse vereniging voor Onderwijsrecht op het wetsvoorstel.

De tekst van dit advies omvat 27 aanbevelingen. Voor een snelle kennisname van deze aanbevelingen wordt verwezen naar bijlage 1, waarin zij alle 27 bij elkaar zijn gebracht.

2. De zorgplicht

De overheid beschouwt de *invoering van de zorgplicht* als één van de kernelementen van het nieuwe wettelijk kader voor Passend onderwijs. Desalniettemin wordt deze term in het wetsvoorstel nergens vermeld. Zij komt alleen in de Memorie van Toelichting aan de orde. De ECPO acht het gewenst dat dit centrale begrip (voorzien van een duidelijke omschrijving) alsnog in de wet zelf wordt opgenomen. Daarbij kan dan tegelijkertijd vermeld worden waarin de ‘zorgplicht Passend onderwijs’ zich onderscheidt van andere zorgplichten van het bevoegd gezag, zoals die voor de kwaliteit van het onderwijs.

De zorgplicht Passend onderwijs impliceert dat scholen verplicht worden om alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden. Dat kan op de eigen school of op een andere school. Kinderen mogen op grond van hun behoefte aan extra onderwijsondersteuning pas als leerling geweigerd worden nadat een plek op een andere school is gevonden.

De cruciale vraag die deze, reeds vijf jaar geleden aangekondigde, zorgplicht oproept is die naar de veranderingen die de invoering ervan zal bewerkstelligen. Deze veranderingen lijken vooralsnog weinig spectaculair. Zij komen, kort geformuleerd, hier op neer: in de huidige situatie kan een school een leerling met specifieke ondersteuningsbehoeften vanwege die ondersteuningsbehoeften de toegang tot de school weigeren. In de nieuwe situatie kan zij dat nog steeds, maar heeft zij wel de plicht, na overleg met de ouders, actief naar een alternatief te zoeken. In de praktijk zal dit naar alle waarschijnlijkheid niet tot ingrijpende veranderingen leiden. Zie het (fictieve) voorbeeld in onderstaand kader.

De weigering tot toelating van een verstandelijk gehandicapte leerling met ernstige gedragsproblemen voor en na de invoering van de zorgplicht
<p>2011</p> <p>A is een vijfjarige verstandelijk gehandicapte jongen met gedragsproblemen. Nu het eind van de opvang in het kinderdagverblijf voor verstandelijk gehandicapte kinderen in zicht komt, melden de ouders van A hun zoon aan voor plaatsing op school X, een school voor regulier onderwijs in de naaste omgeving van hun huis. Wanneer zij de school informeren over de problemen van A weigert deze school hem te plaatsen. Dit op grond van de overweging dat zij niet in staat is A de ondersteuning te bieden die hij heeft. De ouders, die een duidelijke voorkeur hebben voor een school voor regulier onderwijs, bezoeken hierna nog vijf andere scholen voor regulier onderwijs, waarbij zij steeds nul op rekest krijgen. Uiteindelijk richten zij zich tot school Y, een school voor zeer moeilijk lerende kinderen, waar A wel voor plaatsing in aanmerking komt.</p>
<p>2014</p> <p>B is een vijfjarige verstandelijk gehandicapte jongen met gedragsproblemen. Nu het eind van de opvang in het kinderdagverblijf voor verstandelijk gehandicapte kinderen in zicht komt, melden de ouders van B hun zoon aan voor plaatsing op school X, een school voor regulier onderwijs in de naaste omgeving van hun huis. Wanneer zij de school informeren over de problemen van B weigert deze school hem te plaatsen. Dit op grond van de overweging dat zij niet in staat is B de ondersteuning te bieden die hij heeft. School X vertelt de ouders wel dat zij actief op zoek gaat naar een passend alternatief. Dat alternatief wordt school Y, een school voor zeer moeilijk lerende kinderen, waar B wel voor plaatsing in aanmerking komt.</p>

De in dit kader opgevoerde voorbeelden laten zien dat de oude en de nieuwe situatie waarschijnlijk niet zo veel van elkaar zullen verschillen. In beide gevallen wordt de leerling door gebrek aan alternatieven op een school voor zeer moeilijk lerende kinderen geplaatst. Het verschil betreft alleen de procesgang. In het eerste geval zijn het de ouders die op zoek gaan naar een passende school, in het tweede geval is het de school waarbij de leerling is aangemeld.

Het wetsvoorstel lijkt overigens geen rekening te houden met de mogelijkheid dat de school waarbij de leerling is aangemeld, binnen het werkgebied van het samenwerkingsverband waartoe zij behoort, geen school met een passend onderwijsaanbod voor de betrokken leerling kan vinden. Het voorstel biedt ook geen oplossing voor het probleem dat ontstaat wanneer de in aanmerking komende school voor zeer moeilijk lerende kinderen (zie kader) de leerling om wat voor reden dan ook niet wil of kan plaatsen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn op grond van de ernst van het problematisch gedrag of tengevolge van een (tijdelijk) gebrek aan capaciteit. Ook in dat geval verschaft het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid omtrent de instantie die er uiteindelijk verantwoordelijk voor is dat de leerling een school kan bezoeken. Dit roept de vraag op of de zorgplicht alleen geldt voor de school waarbij de leerling is aangemeld of ook voor het samenwerkingsverband waarbij de school is aangesloten. De ECPO acht het wenselijk dat deze onduidelijkheid wordt wegenomen. Zie de aanbeveling aan het slot van deze paragraaf.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel op het gebied van toelating en plaatsing te veel ruimte voor een (te) lange procesgang, waardoor een leerling onverantwoord lang van onderwijs verstoken kan blijven. Krachtens de voorgestelde wetgeving dient een beslissing omtrent toelating binnen acht weken genomen te worden, maar deze termijn kan met nog eens acht weken worden verlengd. Tegen deze beslissing kunnen ouders bezwaar aantekenen. Hierop dient het schoolbestuur binnen vier weken na ontvangst te reageren. Dit impliceert dat de definitieve besluitvorming over al of niet toelaten een periode van 20 weken kan omvatten. Wanneer het gaat om plaatsing op een school voor speciaal onderwijs moeten daar nog drie maanden bij worden opgeteld, omdat hier sprake is van plaatsing per kwartaal. Dat houdt in dat de daadwerkelijke toelating tot een school voor speciaal onderwijs 33 weken (20 + 13) kan vergen. Dat is een periode van acht maanden. Bijna een heel schooljaar. De ECPO acht het dan ook noodzakelijk de maximale lengte van deze procesgang te bekorten en zo nodig een tijdelijke onderwijsvoorziening te regelen. Zie ook hiervoor de aanbeveling aan het slot van deze paragraaf.

In het bovenstaande is alleen over de toelating van leerlingen gesproken. Voor leerlingen die de school op grond van hun behoefte aan specifieke ondersteuning van de school wil verwijderen, gelden in grote lijnen dezelfde regels. In dat geval dient de 'verwijderende' school naar een alternatieve plek in het onderwijs te zoeken. Zij kan de leerling pas de toegang tot de school ontzeggen wanneer zij deze alternatieve oplossing heeft gevonden. In de praktijk zal dit 'willen verwijderen' vaker voorkomen dan 'niet willen toelaten'. Het merendeel van leer- en gedragsproblemen treedt immers pas aan het licht wanneer de leerling

de school daadwerkelijk bezoekt. Bij 'willen verwijderen' is de positie van ouders en leerling wat minder kwetsbaar dan bij 'niet willen toelaten'. Verwijdering is namelijk pas mogelijk wanneer er daadwerkelijk een alternatief is gevonden.

Aanbeveling 1

De ECPO adviseert het begrip zorgplicht niet alleen in de Memorie van Toelichting te gebruiken maar ook, voorzien van een duidelijke omschrijving, in de wet zelf op te nemen.

Aanbeveling 2

De ECPO adviseert duidelijk vast te leggen dat het bestuur van de school waarbij de leerling wordt aangemeld de eerstverantwoordelijke is voor de naleving van de zorgplicht en gehouden is er zorg voor te dragen dat elke leerling op redelijke afstand van zijn huisadres een onderwijsvoorziening kan bezoeken. Voorts adviseert de ECPO vast te leggen dat binnen het samenwerkingsverband bindende afspraken gemaakt worden over de uitvoering en de (algemene) toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen opdat schoolbesturen de hen opgelegde resultaatsverplichting om een passende plek te vinden, ook waar kunnen maken.

Aanbeveling 3

De ECPO adviseert de maximale lengte van de procesgang betreffende aanmelding, toelating en plaatsing te bekorten en te regelen dat het bestuur van de school waarbij de leerling is aangemeld, binnen een redelijke termijn zorg draagt voor een (zonodig tijdelijke) onderwijsvoorziening.

3. De nieuwe samenwerkingsverbanden

Een tweede kernelement van het wetsvoorstel betreft de vorming van samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. De bestaande samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs (de zgn. WSNS-samenwerkingsverbanden) worden (met wijziging van de schaalgrootte) omgezet in samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Daaraan gaan naast de scholen voor regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs ook de scholen en vestigingen van de scholen voor speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4 deelnemen. Ook de bestaande samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs worden omgezet in samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden gaan naast de scholen voor regulier voortgezet onderwijs (inclusief het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) ook de scholen en vestigingen voor voortgezet speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4 omvatten. Alleen het speciaal onderwijs voor visueel en auditief gehandicapte leerlingen (de clusters 1 en 2) gaat geen deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden.

De nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs krijgen een andere schaalgrootte dan de huidige WSNS-samenwerkingsverbanden. Gedacht wordt aan een geografische omvang die vergelijkbaar is met die van de huidige samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (waarvan de omvang wordt gehandhaafd). De grenzen van de nieuwe samenwerkingsverbanden worden per AMvB vastgesteld. Daarbij zal de regel gelden dat alle scholen binnen één gemeente binnen hetzelfde samenwerkingsverband moeten vallen.

De bevoegde gezagsorganen van de (verplicht) aan een samenwerkingsverband deelnemende scholen moeten afspraken maken over:

- de wijze waarop zij Passend onderwijs gaan realiseren (inclusief de samenstelling van een zgn. zorgplan);
- de verdeling en besteding van de aan het samenwerkingsverband toegekende zorgmiddelen;
- de toewijzing van extra ondersteuning aan zorgleerlingen in het regulier onderwijs;
- de plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4.

Voor de uitvoering van dit takenpakket krijgen de samenwerkingsverbanden de beschikking over de middelen van de leerlinggebonden financiering (die wordt afgeschaft) en de zorgmiddelen van het speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4.

Elk samenwerkingsverband dient de vorm van een privaatrechterlijke persoon te krijgen, waarvan het bestuur bestaat uit de betrokken bevoegd gezagsorganen.

Bij de hierboven geschetste structuur passen de volgende kanttekeningen:

- a. Het eerste dat opvalt is dat na een 'proefperiode' van bijna vijf jaar weer gekozen wordt voor een structuur met een schaalgrootte die sterke gelijkenis vertoont met de eerder voorgestelde en vervolgens weer verlaten regionale indeling.

- b. Aan de andere kant lijkt het een goede zaak dat het onderwijsveld (eindelijk) weet waar het aan toe is. De wettelijke vastlegging van de nieuwe structuur maakt het onwaarschijnlijk dat op korte termijn wederom voor een nieuwe koers wordt gekozen.
- c. Opvallend is dat de verbindingen tussen primair en voortgezet onderwijs buiten beschouwing blijven. Het wetsvoorstel doet geen uitspraak over de samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs.
- d. Opvallend is ook dat de samenwerkingsverbanden volledig vrij zijn in de keuze van procedures en criteria voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs. Dat kan tot forse (met rechtsongelijkheid gepaard gaande) regionale verschillen leiden. Deze problematiek komt in de volgende paragraaf van dit advies uitvoeriger aan de orde.
- e. De overheid laat de keuze voor het juridisch construct van de samenwerkingsverbanden en hun wijze van besluitvorming geheel aan de samenwerkingsverbanden zelf over. Dit impliceert niet alleen het risico van trage besluitvorming (een enkel schoolbestuur kan hem onwelgevallige besluiten lang tegenhouden), maar ook dat scholen voor speciaal onderwijs een marginale rol toebedeeld krijgen. Dit risico kan voor een deel worden ondervangen door nadere eisen te stellen aan de concretisering van het juridisch construct en de besluitvorming van het bestuur.
- f. Een aantal scholen voor speciaal onderwijs komt in een lastige situatie te verkeren. Deze scholen kunnen gedwongen worden deel te nemen aan samenwerkingsverbanden die slechts een klein deel van hun verzorgingsgebied omvatten. Zij lijken ook verplicht te kunnen worden aan meer dan één samenwerkingsverband deel te nemen. Deze problematiek wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van de spreiding van cluster 3 scholen in de provincie Noord-Holland.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs en spreiding cluster 3 scholen in Noord-Holland

De provincie Noord-Holland telt op dit moment negen samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Wanneer het de bedoeling is dat het primair onderwijs met dezelfde schaalgrootte als het voortgezet onderwijs gaat werken zullen er voor dit onderwijs ook ongeveer negen samenwerkingsverbanden moeten komen. Gemakshalve wordt aangenomen dat daarbij in grote lijnen dezelfde regio-indeling gehanteerd gaat worden als bij het voortgezet onderwijs.

In deze provincie bevinden zich vier scholen voor langdurig zieke kinderen (LZK): twee in het werkgebied van het samenwerkingsverband Amsterdam, één in dat van Amstelland-Meerlanden en één in dat van Zuid-Kennemerland. De zes andere samenwerkingsverbanden in Noord-Holland hebben geen school voor LZK in hun werkgebied. LZK-leerlingen in de werkgebieden van deze samenwerkingsverbanden gaan naar scholen buiten de eigen regio.

Dezelfde provincie telt vijf scholen voor (meervoudig) lichamelijk gehandicapte kinderen (LG/MV): één in Noord-Kennemerland, één in Midden-Kennemerland, één in Zuid-Kennemerland, één in Amsterdam en één in Hilversum. Vier samenwerkingsverbanden hebben geen school voor LG/MV in hun werkgebied.

Bij de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) is de situatie minder problematisch. Alle negen samenwerkingsverbanden tellen minstens één school voor ZMLK. Eén samenwerkingsverband (Amsterdam) zelfs drie.

Dit kader laat zien dat de hierboven achter f gemaakte kanttkening om een oplossing vraagt. Zonder zo'n oplossing moet een aantal cluster 3 scholen in drie of meer samenwerkingsverbanden primair onderwijs gaan participeren. Dat betekent dat zij geconfronteerd worden met een overdaad aan 'bestuurlijk gedoe'. De oplossing voor dit probleem valt op een eenvoudige manier te realiseren door de bepaling dat scholen voor speciaal onderwijs alleen verplicht zijn aan een samenwerkingsverband deel te nemen wanneer een substantieel deel van hun leerlingen in het betreffende samenwerkingsverband woonachtig is. Wanneer dat niet het geval is vervalt de verplichting om zich bij het samenwerkingsverband aan te sluiten. Het leerlingenverkeer tussen de betrokken school voor speciaal onderwijs en de betrokken samenwerkingsverbanden kan in dit geval via (gestandaardiseerde) bilaterale overeenkomsten geregeld worden. Daarmee wordt echter niet uitgesloten dat de school voor speciaal onderwijs op vrijwillige basis aan een samenwerkingsverband deelneemt.

Deze werkwijze biedt tegelijkertijd een oplossing voor scholen en afdelingen voor voortgezet speciaal onderwijs die in sommige gevallen hun leerlingen uit meer dan vijf samenwerkingsverbanden betrekken.

Aanbeveling 4

De ECPO adviseert de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs door middel van wettelijke voorschriften te verplichten hun activiteiten op elkaar af te stemmen. Deze voorschriften dienen minimaal aandacht te besteden aan de overgang van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs.

Aanbeveling 5

De ECPO adviseert nadere eisen te stellen aan het juridisch construct en de besluitvorming van het bestuur van de samenwerkingsverbanden.

Aanbeveling 6

De ECPO adviseert scholen voor speciaal onderwijs alleen te verplichten aan een samenwerkingsverband deel te nemen wanneer een substantieel deel van hun leerlingen uit het betreffende samenwerkingsverband afkomstig is. Wanneer dat laatste niet het geval is kan een school voor speciaal onderwijs nog wel op vrijwillige basis aan een of meer samenwerkingsverbanden deelnemen, maar is daartoe niet verplicht.

4. De toewijzing van speciale onderwijszorg

Onder het regiem van de *huidige* wetgeving is de verwijzing naar en toekenning van speciale onderwijszorg op een uiterst complexe wijze geregeld:

- de organisatie van de toekenning van *extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs* ligt (mits er geen sprake is van een zgn. rugzak) in handen van het samenwerkingsverband; er bestaan geen voorschriften ten aanzien van de wijze waarop deze toekenning vorm en inhoud krijgt;
- de verwijzing naar en de toelating tot het *speciaal basisonderwijs* verloopt via een (verplichte) Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL); er bestaan geen voorschriften ten aanzien van de werkwijze en criteria van een PCL;
- de toekenning van *leerlinggebonden financiering (de zgn. rugzak)* verloopt via een Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl); ten aanzien van de werkwijze en criteria van een Cvl gelden zeer gedetailleerde voorschriften;
- de verwijzing naar en toegang tot het *speciaal onderwijs* verloopt eveneens via een Cvl (met haar zeer gedetailleerde voorschriften);
- de verwijzing en toelating tot het *leerwegondersteunend onderwijs (LWOO)* en het *praktijkonderwijs* verloopt via een Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs (RVC-VO); ten aanzien van de werkwijze en criteria van een RVC-VO gelden eveneens gedetailleerde voorschriften.

Het wetsvoorstel Passend onderwijs streeft naar vereenvoudiging en flexibilisering van dit complexe en weinig ruimte biedend verwijz- en toekenningssysteem. Dit doet het wetsvoorstel door het afschaffen van de PCL's en de Cvl's en het opheffen van alle bepalingen betreffende de procesgang en criteria van de Cvl's. Er geldt slechts één uitzondering: de regeling van de verwijzing naar en de toelating tot het LWOO en het praktijkonderwijs blijft (vooralsnog) ongewijzigd.

De ECPO voorziet deze veranderingen van de volgende kanttekeningen:

- a. Het is een goede zaak dat de regeling van de toekenning van speciale onderwijszorg fors wordt vereenvoudigd.
- b. Het is merkwaardig dat bij het realiseren van deze vereenvoudiging het LWOO en het praktijkonderwijs vooralsnog buiten beschouwing worden gelaten. De ECPO acht deze uitzonderingspositie ongewenst.
- c. De thans voorgestelde veranderingen impliceren een drastische omwenteling: van een zeer gedetailleerde regelgeving naar een systeem waarin alle voorschriften worden losgelaten: elk samenwerkingsverband kan in alle vrijheid eigen procedures en criteria vaststellen.
- d. Eén van de keerzijden van deze volledige vrijheid is het risico dat op een groot aantal plaatsen energie besteed gaat worden aan het opnieuw uitvinden van het wiel. Enige coördinatie is dringend gewenst.
- e. De wet biedt ouders en scholen onvoldoende rechtszekerheid. Zie ook par. 6.
- f. Een daarmee verband houdend probleem is dat van de rechtsongelijkheid: de kans is groot

dat verschillende samenwerkingsverbanden verschillende criteria gaan hanteren. Dat betekent dat niet altijd sprake is van gelijke monniken gelijke kappen. Er zijn kinderen die in het ene samenwerkingsverband wel en in het andere samenwerkingsverband niet voor plaatsing op een school voor speciaal onderwijs in aanmerking komen. Zie kader.

Risico van per samenwerkingsverband verschillende criteria

Jan is een licht verstandelijk gehandicapte jongen (WISC-III 64), die na een jaar basisonderwijs nog zeer weinig vorderingen heeft geboekt. Daarnaast zijn er problemen op het gebied van de sociale redzaamheid. In de klas heeft hij erg veel individuele aandacht van zijn juf nodig.

Jaap vertoont min of meer hetzelfde beeld: licht verstandelijk gehandicapt (WISC-III 64), na een jaar basisonderwijs nog zeer weinig vorderingen en problemen op het gebied van de sociale redzaamheid, waardoor hij erg veel individuele aandacht van zijn juf nodig heeft.

Jan bezoekt een school in samenwerkingsverband A. Daar wordt hij, mede op verzoek van zijn ouders, op een school voor ZMLK geplaatst. Jaap bezoekt een school in samenwerkingsverband B. Daar komt hij, in weerwil van de wens van zijn ouders, op grond van de in dat samenwerkingsverband geldende beleid, niet voor een school voor ZMLK in aanmerking

De ouders van Jan verhuizen drie jaar later naar een gemeente elders in Nederland, die tot het werkgebied van samenwerkingsverband K behoort. Daar komt Jan, op grond van het oordeel van de in dat samenwerkingsverband opererende plaatsingscommissie, niet langer voor plaatsing op een school voor ZMLK in aanmerking.

- a. Een ander, niet te onderschatten, probleem is dat van de borging van de kwaliteit. Zonder voorgeschreven procedures en zonder duidelijke criteria voor de zorgtoewijzing bestaat het risico dat de besluitvorming over verwijzing en toelating tot het speciaal onderwijs in handen komt te liggen van personen die onvoldoende deskundig zijn.
- b. De nieuwe samenwerkingsverbanden krijgen de komende periode niet alleen van doen met een wijziging van de regeling van de toewijzing van speciale onderwijszorg. Voordat de toewijzing van onderwijszorg op het niveau van het samenwerkingsverband ontwikkeld en vastgesteld kan worden dienen eerst nog tal van andere zaken, zoals al eerder vermeld, te worden geregeld. Dat betekent dat het nu al duidelijk is dat het niet mogelijk zal zijn de nieuwe werkwijze bij de toewijzing van speciale onderwijszorg al in augustus 2012 op verantwoorde wijze te laten ingaan. Zie ook par. 12.

Aanbeveling 7

De ECPO adviseert na te gaan of de toekenning van extra ondersteuning in de vorm van LWOO en Praktijkonderwijs op dezelfde wijze kan worden ingericht als de toekenning van andere vormen van extra ondersteuning.

Aanbeveling 8

De ECPO adviseert middels AMvB te regelen dat er in alle samenwerkingsverbanden sprake zal zijn van deskundige zorgtoewijzing op basis van transparante procedures en objectieve criteria, waarbij de risico's van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid tot een minimum worden beperkt.

5. Het ontwikkelingsperspectief

Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag van een school 'voor een leerling die extra ondersteuning heeft en voor wie bij de inrichting van het onderwijs wordt afgeweken van één of meer onderdelen van het onderwijsprogramma (...)' na overleg met de ouders een ontwikkelingsperspectief vast te stellen. Dit ontwikkelingsperspectief moet minstens één keer per jaar met de ouders worden geëvalueerd. Het bevat een omschrijving van de vervangende onderwijsdoelen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven en van de voorzieningen die voor deze leerlingen worden getroffen.

De Memorie van Toelichting vermeldt (overigens zonder bronvermelding) dat er met dit ontwikkelingsperspectief ervaring is opgedaan binnen het speciaal (basis)onderwijs. Over de aard van de daar opgedane ervaringen wordt niets vermeld.

Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting wekken de indruk (zonder dit expliciet te formuleren) dat het ontwikkelingsperspectief een 'verbeterde versie' is van het handelingsplan (dat uit de wet wordt geschrap). Dit maakt het interessant kort stil te staan bij de oorsprong en de functie(s) van het handelingsplan. Zie onderstaand kader.

Het handelingsplan: een hulpmiddel met drie functies

In de geschiedenis van de speciale onderwijszorg werd het belang van *zorgvuldige, op de specifieke behoeften van de leerlingen toegesneden, planning* van het onderwijs pas laat onderkend. In de vakliteratuur kreeg deze planning gedurende lange tijd nauwelijks aandacht. Dat veranderde in de loop van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Toen werd, onder de noemer van het *werken met handelingsplannen*, de planning van de afstemming van het onderwijs op individuele mogelijkheden en specifieke behoeften één van de centrale thema's van de vernieuwing van het speciaal onderwijs. Deze promotie van het werken met handelingsplannen hield ongetwijfeld verband met de behoefte aan een hulpmiddel bij het concretiseren van het idee van op specifieke behoeften van problematische leerlingen afgestemd onderwijs. Dat hulpmiddel (het handelingsplan) bestond uit een *schriftelijk vastgelegd plan met afspraken over de manier waarop onderwijs en opvoeding worden afgestemd op de specifieke moeilijkheden van een bepaalde leerling (of bepaalde groep) leerlingen*.

Dat hulpmiddel was in eerste instantie bedoeld als bijdrage aan het *systematiseren van de zorg* voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Later werd er een tweede functie aan toegevoegd: die van *schriftelijke verantwoording* over de wijze waarop kinderen met specifieke problemen hulp wordt geboden. Weer later heeft het handelingsplan nog een derde functie gekregen: die van *instrument bij de beoordeling van de kwaliteit van het speciaal onderwijs*. Deze derde functie komt duidelijk naar voren in de wijze waarop de onderwijsinspectie het handelingsplan gebruikt. Door deze uitbreiding van functies is het handelingsplan bij een deel van het onderwijsveld in diskrediet geraakt. Daar wordt het eerder als *bureaucratische controlemiddel* dan als hulpmiddel van de leerkracht beschouwd. Deze verschuiving van betekenis lijkt één van de (onuitgesproken) redenen waarom naar een alternatief voor het concept van het werken met handelingsplannen is gezocht.

De wetgever meent met het idee van het *werken met een ontwikkelingsperspectief* een goed alternatief te hebben gevonden voor het werken met handelingsplannen. De inspectie definieert het begrip 'ontwikkelingsperspectief' als '*de inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling voor een bepaalde, langere periode*'. Deze inschatting wordt gebaseerd op het verwachte uitstroomniveau van een leerling. Door het instroomniveau en het

verwachte uitstroomniveau te verbinden ontstaat de prognose- of ontwikkelingslijn². De inspectie verwacht dat de scholen (voor speciaal onderwijs) dit ontwikkelingsperspectief als volgt gebruiken:

- de school stelt op basis van een dossieranalyse en eigen aanvullend onderzoek de mogelijkheden en beperkingen van de leerling vast in een plaatsingsrapport en een instroomniveau;
- op basis hiervan stelt de school (...) een ontwikkelingsperspectief vast;
- dit ontwikkelingsperspectief is (zo mogelijk) gebaseerd op de verwachte uitstroom: het uitstroomniveau;
- dit ontwikkelingsperspectief is sturend voor het aanbod aan de leerling en biedt handvatten voor de planning van het onderwijs;
- door het verwachte uitstroomniveau te verbinden met het instroomniveau ontstaat een ontwikkelingslijn met een meerjarenperspectief dat richtinggevend is voor het plannen van het aanbod.

Op het eerste gezicht lijkt het verschil tussen het werken met handelingsplannen en het werken met een ontwikkelingsperspectief, afgezien van verschillen in planningstermijn, niet groot. In beide gevallen gaat het om op schrift vastgestelde plannen betreffende de inhoud van het onderwijs dat een bepaalde leerling wordt aangeboden. Het belangrijkste verschil betreft het gebruik van het begrip 'uitstroomniveau'. Dit element van het werken vanuit een ontwikkelingsperspectief ontbreekt in het werken met handelingsplannen. Dat nieuwe element lijkt geen verbetering. Integendeel. Het impliceert diverse risico's. Daarvan worden er hieronder drie genoemd:

- a. De introductie van het ontwikkelingsperspectief berust op de vooronderstelling dat het bij het merendeel van de leerlingen die extra ondersteuning behoeven, goed mogelijk is reeds binnen zes weken na hun entree een betrouwbare voorspelling te doen over hun ontwikkelingsmogelijkheden en hun uitstroomniveau. Daarbij is het niet duidelijk waarop deze veronderstelling gebaseerd moet worden. De ervaring leert dat het doen van dit soort voorspellingen bij leerlingen van het speciaal onderwijs nog hachelijker is dan bij leerlingen van het regulier onderwijs. Dat betekent dat het idee van het ontwikkelingsperspectief op een wankel fundament is gebaseerd: het gaat uit van de discutabele premisse dat er ten aanzien van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (ruim van tevoren) betrouwbare voorspellingen over hun toekomstperspectief kunnen worden gedaan.
- b. Het tweede risico betreft het beruchte Pygmalion-effect. Het is een bekend (en uitvoerig onderzocht) verschijnsel dat leerkrachten zich bij de invulling van hun onderwijs sterk laten beïnvloeden door hun verwachtingen. Dat betekent dat bij een te lage inschatting van het uitstroomniveau (wat verre van denkbeeldig is) de leerkracht zich (onbewust) zal laten sturen door te lage verwachtingen, waardoor de leerling uiteindelijk beneden zijn mogelijkheden zal presteren.

² Clijsen, A., Pieterse, E., Spaans, G. & Visser, J. (2009). *Werken vanuit een ontwikkelingsperspectief in het speciaal basisonderwijs. Naar een gezamenlijk kader*. Utrecht PO-Raad.

- c. Het derde risico is van een geheel andere aard. Wanneer de inspectie zich bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs o.a. zal laten leiden door de mate waarin leerlingen van het speciaal onderwijs hun uitstroomniveau bereiken, ligt het voor de hand dat de scholen de lat van dit uitstroomniveau niet al te hoog zullen leggen. Daarmee verkleinen ze de kans op een negatieve beoordeling. Dit risicovermijndend gedrag kan er (in interactie met het hierboven aangestipte Pygmalion-effect) in resulteren dat het feitelijk uitstroomniveau van de leerlingen lager wordt dan in potentie mogelijk is.

Kortom: het idee van het werken vanuit een ontwikkelingsperspectief biedt niet dat wat het suggereert te bieden. Integendeel: de bijwerkingen van het middel zijn riskanter dan de kwaal (onvrede over het werken met handelingsplannen) die het lijkt te bestrijden. Dat laat onverlet dat ook de ECPO van mening is dat het onderwijs van elk kind gericht moet zijn op zijn (toekomstige) mogelijkheden. Een horizon van 6 of 8 jaar of meer is echter onrealistisch.

Aanbeveling 9

De ECPO adviseert met klem het werken met een zgn. ontwikkelingsperspectief als inschatting van de mogelijkheden van de leerling vooralsnog niet wettelijk vast te leggen.

Aanbeveling 10

De ECPO adviseert voorts om, in geval het ontwikkelingsperspectief toch in de wet wordt opgenomen, in het toezichtskader van de Onderwijsinspectie expliciet vast te leggen dat het bereiken van het in het ontwikkelingsperspectief vermelde uitstroomniveau niet als parameter voor de kwaliteit van het onderwijs gebruikt mag worden.

6. De positie van de ouders

Met het van kracht worden van het wetsvoorstel Passend Onderwijs krijgen de ouders van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften met minstens zes belangrijke veranderingen van doen:

- de leerlinggebonden financiering (de zgn. rugzak) verdwijnt;
- de landelijke indicatiestelling voor het speciaal onderwijs en de vanuit de rugzak gefinancierde extra onderwijszorg vervalt;
- de school bepaalt of een leerling extra ondersteuning behoeft;
- de zorgplicht wordt ingevoerd: scholen kunnen de plaatsing van een aangemelde leerling pas weigeren nadat zij de ouders een alternatieve onderwijsplek hebben geboden; hetzelfde geldt voor het verwijderen van leerlingen;
- de wettelijke verplichting tot het werken met handelingsplannen voor leerlingen met een indicatie voor extra onderwijszorg verdwijnt;
- scholen worden, wanneer sprake is van extra onderwijsondersteuning, verplicht met ontwikkelingsperspectieven te werken; deze ontwikkelingsperspectieven worden na overleg met de ouders vastgesteld.

Bij deze zes veranderingen passen de volgende kanttekeningen:

- a. De verdwijning van de rugzak heeft belangrijke consequenties voor de positie van de ouders. Het impliceert o.a. dat de mogelijkheid tot keuze tussen extra onderwijszorg in een aparte setting en min of meer vergelijkbare extra onderwijszorg binnen het regulier onderwijszorg komt te vervallen. Tevens verzwakt het de positie van de ouders bij het overleg met de reguliere school die zij voor hun kind wensen: zij kunnen deze school niet langer 'compensatie' bieden voor de extra zorg die aan hun kind moet worden besteed.
- b. Met het vervallen van de landelijk geldende regels voor de indicatiestelling verdwijnt ook de Commissie voor de Indiciestelling (CvI), die op basis van objectieerbare criteria een onafhankelijk oordeel over de toekenning van extra onderwijszorg uitsprekt. Het is nog maar de vraag in hoeverre in de nieuwe situatie de toekenning van extra onderwijszorg onafhankelijk en op basis van objectieerbare criteria gaat plaatsvinden. De wet biedt hiervoor geen garanties. Dit vermindert de rechtszekerheid van de ouders.
- c. In het nieuwe stelsel is het de school die bepaalt of een leerling al of niet extra ondersteuning behoeft. Daaraan kunnen ingrijpende consequenties worden verbonden, zoals een beslissing over al of niet toelaten (of over al of niet verwijderen). De mening van de ouders vervult hierbij geen gelijkwaardige rol. Wanneer deze ouders ondanks het advies van de school toch toelating (of handhaving) wensen, kunnen zij zich tot het bestuur richten. Wanneer het overleg met het bestuur niet tot het door hen gewenste resultaat leidt, staat slechts de gang naar de rechter open. De ECPO acht het wenselijk dat de ouders op een lager niveau dan dat van de rechter de gelegenheid krijgen een derde partij in te schakelen. In het verlengde van deze opvatting adviseert zij de overheid de samenwerkingsverbanden te verplichten een onafhankelijke geschillencom-

missie in het leven te roepen, die een bemiddelende rol vervult bij verschil van mening tussen school, samenwerkingsverband en ouders over de toelating van een leerling. Alleen al het bestaan van zo'n commissie zal de scholen stimuleren de afwijzing van een leerling met expliciet geformuleerde argumenten te onderbouwen.

Verzwakking van de positie van de ouders
<p>2011 B (bijna 4 jaar) is een normaal begaafd jongetje met gedragsproblemen, die volgens de behandelend kinderpsychiater verband houden met een stoornis binnen het autistisch spectrum. De gedragsproblemen zijn van dien aard dat niet alleen de ouders maar ook de leidsters van de crèche regelmatig in handelingsverlegenheid verkeren. Wanneer de ouders B met vermelding van zijn achtergronden aanmelden bij de school in het dorp die bij hun levensovertuiging past adviseert de directeur B aan te melden bij de CvI met het oog op een zgn. rugzak. Met de middelen uit die rugzak en ondersteuning van een ambulante begeleider wil de school hem graag 'een kans geven'.</p>
<p>2014 B (bijna 4 jaar) is een normaal begaafd jongetje met gedragsproblemen, die volgens de behandelend kinderpsychiater verband houden met een stoornis binnen het autistisch spectrum. De gedragsproblemen zijn van dien aard dat niet alleen de ouders maar ook de leidsters van de crèche regelmatig in handelingsverlegenheid verkeren. Wanneer de ouders B met vermelding van zijn achtergronden aanmelden bij de school in het dorp die bij hun levensovertuiging past vertelt de directeur dat hij B niet tot zijn school kan toelaten. Zijn school heeft zich gespecialiseerd in taal- en rekenproblemen. Men beschikt niet over de expertise die nodig is voor een adequate opvang van leerlingen met gedragsproblemen. In verband met deze problemen kan B beter naar een school in en ander dorp dat 5 km van zijn woonplaats ligt. De ouders zijn weinig gelukkig met dit voorstel, maar de directeur is, met verwijzing naar het zorgprofiel van zijn school, onvermurwbaar. Teneinde raad wendende ouders zich tot het bestuur van de school. Dit onderschrijft het besluit van de directeur, waarna de enige weg die de ouders nog openstaat die naar de rechter is.</p>

- a. De wetgever wil het verdwijnen van de rugzak en het vervallen van de landelijke indicatiestelling 'compenseren' door de invoering van de zorgplicht. Het is echter nog zeer de vraag in hoeverre deze zorgplicht voor de betrokken ouders werkelijk zoden aan de dijk gaat zetten (zie par. 2 van dit advies).
- b. Op dit moment zijn de scholen verplicht de wijze waarop zij de extra zorg aan geïndiceerde leerlingen vorm en inhoud geven, in een handelingsplan te expliciteren. Dit handelingsplan behoeft de instemming van de ouders. De ECPO wil de nadelen van het werken met handelingsplannen niet verdoezelen. Dat neemt niet weg dat deze handelingsplannen de ouders een nuttig instrument verschaffen bij het verkrijgen van inzicht over de wijze waarop hun kind wordt ondersteund.
- c. In de plaats van de verplichting tot het werken met handelingsplannen komt de verplichting tot het werken met ontwikkelingsperspectieven. Deze ontwikkelingsperspectieven (waarvan het vooralsnog weinig duidelijk is wat deze gaan inhouden; zie par. 5 van dit advies) worden vastgesteld na overleg met de ouders. Let wel: *na* overleg en niet *in* overleg zoals dat bij de handelingsplannen het geval was.

Omdat huidige duidelijke centrale regels rond indicering en ouderconsultatie niet worden vervangen door soortgelijke regelgeving op het niveau van het samenwerkingsverband, is er sprake van afname van rechtzekerheid voor ouders en van verzwakking van hun positie. Doordat decentralisatie van de regelgeving ook zal leiden tot differentiatie in die regelgeving tussen de onderscheiden samenwerkingsverbanden, is ook onvermijdelijk de rechtsgelijkheid in het geding. De ECPO acht nadere bepalingen voor borging van de rechtzekerheid noodzakelijk.

Aanbeveling 11

De ECPO adviseert bij wet te regelen dat, waar extra onderwijszorg nodig is, verwijzing naar en plaatsing op een andere school dan die van de eerste voorkeur van de ouders alleen met instemming van de ouders kan plaatsvinden.

Aanbeveling 12

De ECPO adviseert bij wet te regelen dat de ouders bij verschil van inzicht met de school over de noodzaak van extra onderwijsondersteuning dan wel over het toelaten of verwijderen van hun kind, een onafhankelijke geschillencommissie op het niveau van het samenwerkingsverband kunnen inschakelen.

7. De positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs

De belangrijkste consequenties van het wetsvoorstel Passend onderwijs voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs lijken:

- het bestaansrecht van aparte scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt in beginsel niet aangetast; dat neemt niet weg dat het voortbestaan van de scholen voor speciaal onderwijs de facto in handen van de samenwerkingsverbanden wordt gelegd;
- het verzorgen van ambulante begeleiding van leerlingen in het regulier onderwijs door leerkrachten van het speciaal onderwijs wordt niet langer rechtstreeks bekostigd; ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs wordt alleen mogelijk wanneer het samenwerkingsverband bereid is de kosten daarvan voor zijn rekening te nemen;
- de besluitvorming over de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs komt in handen van het samenwerkingsverband te liggen;
- de regionale expertisecentra worden opgeheven; zij kunnen wel worden gecontinueerd, maar de rijksoverheid draagt niet langer bij aan de kosten;
- de scholen voor speciaal onderwijs kunnen over zaken betreffende krimp en groei niet langer zelfstandig beslissen; de feitelijke beslissingsmacht hierover komt in handen van de samenwerkingsverbanden;
- een aantal scholen voor speciaal onderwijs krijgt met (soms met veel) verschillende samenwerkingsverbanden van doen; scholen met een afdeling voor speciaal onderwijs en een afdeling voor voortgezet speciaal onderwijs dienen in ieder geval aan minstens twee samenwerkingsverbanden deel te nemen;
- de bestuurslast van de scholen voor speciaal onderwijs wordt zwaarder.

Bij deze veranderingen passen de volgende kanttekeningen:

- a. De voorgestelde systematiek bij de bekostiging van het speciaal onderwijs lijkt een goede keuze. Zij bevat duidelijk minder prikkels voor ongewenst strategisch gedrag dan de huidige systematiek.
- b. Het feit dat de ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs niet langer rechtstreeks door de rijksoverheid wordt bekostigd, zal op korte termijn ongetwijfeld tot problemen leiden. Voor de lange termijn lijkt het een goede keuze. Zij maakt in ieder geval een eind aan de 'gedwongen winkelnering' waarvan thans sprake is.
- c. De invloed van het speciaal onderwijs bij de toelating van leerlingen lijkt al te fors te worden gekortwiek. Eén van de risico's daarvan is dat de expertise van het speciaal onderwijs bij de toelating onvoldoende aan bod komt.
- d. Met de opheffing van de regionale expertisecentra maakt de overheid een abrupt eind aan haar streven de expertise van het speciaal onderwijs te bundelen. Dit kan verregaande consequenties hebben voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het speciaal onderwijs. Het risico is groot dat de thans in de regionale expertisecentra geconcentreerde expertise zal verdampen. Dit vraagt een actief overheidsbeleid met betrekking tot het behoud en de ontwikkeling van expertise op het terrein van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. In het kader van

dit beleid is het gewenst dat (universitaire) onderzoeksinstituten, opleidingen en scholen hun krachten bundelen. Terzijde wordt opgemerkt dat de overheid een situatie creëert waarin sprake is van een wet op de expertisecentra waarin de term expertisecentra niet voorkomt.

- e. De rol van het speciaal onderwijs in het spel van krachten en machten dat het beleid van de samenwerkingsverbanden gaat bepalen, dreigt gemarginaliseerd te worden. Het lijkt van groot belang in de komende AMvB betreffende de samenstelling en werkwijze van de samenwerkingsverbanden de scholen voor speciaal onderwijs een status toe te kennen die recht doet aan hun specifieke expertise.
- f. In par. 4 van dit advies is al gewezen op het gevaar dat de scholen voor speciaal onderwijs met een overdosis 'bestuurlijk gedoe' van doen krijgen. In dezelfde paragraaf is een oplossing voor dit probleem aangereikt.
- g. Ook wanneer de minister de hierboven aangestipte oplossing overneemt, loopt het speciaal onderwijs door zijn vele externe contacten nog steeds het gevaar een te zware bestuurslast te moeten torsen. Het verdient aanbeveling hiermee bij de verdere uitwerking van wet- en regelgeving rekening te houden.

Een somber scenario

School C is een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen die in brede kring een goede reputatie geniet. In 2011 telt zij ongeveer 180 leerlingen. Daarnaast verzorgt zij de ambulante begeleiding van ongeveer 160 leerlingen met ernstige gedragsproblemen in het regulier onderwijs.

De bezuinigingen op Passend onderwijs dwingen de school de afdeling ambulante begeleiding op te heffen. Een groot deel van de scholen voor regulier onderwijs zou nog wel van deze begeleiding gebruik willen maken, maar de door het samenwerkingsverband aan hen toegekende zorgmiddelen zijn ontoereikend om deze wens te kunnen realiseren.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is weliswaar van mening dat school C een uiterst nuttige voorziening is, maar beseft tegelijkertijd dat elke verwijzing naar deze school ten koste gaat van het zorgbudget van het regulier onderwijs. Daarom krijgt de in 2012 ingestelde 'indicatiecommissie' de richtlijn alleen in het uiterste geval naar deze school te verwijzen. Het gevolg is dat het aantal leerlingen van school C in 2017 is teruggelopen tot 80. Dat heeft niet alleen consequenties voor het aantal leraren, maar ook voor de omvang van de multidisciplinaire begeleidingscommissie. Daarnaast wekt de afschaffing van de dienst ambulante begeleiding en de terugloop van het aantal leerlingen zo demotiverend dat een deel van het resterend personeel naar elders vertrekt.

Aanbeveling 13

De ECPO adviseert maatregelen te treffen die het mogelijk maken dat de bestaande expertise op het terrein van de ondersteuning van kinderen met specifieke onderwijsbehoeften in elk geval op landelijk niveau behouden blijft en verder ontwikkeld kan worden.

Aanbeveling 14

De ECPO adviseert bij de samenstelling van de AMvB betreffende de werkwijze en de inrichting van de samenwerkingsverbanden, het speciaal onderwijs een status toe te kennen die recht doet aan de in deze tak van onderwijs aanwezige expertise.

8. De samenwerking met andere sectoren in het jeugddomein

In de memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Passend onderwijs wordt het belang van het zorgvuldig op elkaar afstemmen van de verschillende ondersteuningsvormen die zich richten op kinderen en jeugdigen met een problematische ontwikkelingsgang op tal van plaatsten onderstreept:

- *'De systemen van de zorg in het onderwijs en het bredere (jeugd)zorgdomein zijn maar weinig op elkaar afgestemd. (...) de systemen zijn naast elkaar georganiseerd. Oplossingen zijn te veel gezocht in aparte kokers: die van het onderwijs of die van de zorg.'*
- *'De inzet van ondersteuning in het onderwijs moet beter worden afgestemd op de inzet vanuit andere sectoren in het jeugddomein, zoals de jeugdzorg, de wmo-zorg en de arbeidsmarkt. Meer integraliteit van de zorg voor het kind en het gezin is nodig. Zowel de voorzieningen moeten op elkaar aansluiten, maar ook de zorg die het individu in de verschillende sectoren ontvangt, moeten op elkaar zijn afgestemd.'*
- *'De samenwerkingsverbanden zullen zoveel mogelijk zodanig worden ingedeeld dat deze ook aansluiten bij de regio's die worden gekozen voor samenwerking op het terrein van de jeugdzorg en "werken naar vermogen".'*
- *'De gemeenten hebben (na aanvaarding van het wetsvoorstel) één partij in de regio (wel afzonderlijk voor het primair en het voortgezet onderwijs) waarmee de afstemming tussen onderwijs, de (jeugd)zorg en andere taken van gemeenten kan worden geregeld.'*
- Er wordt veel waarde gehecht aan overleg met de gemeente(n) over het zorgplan van het samenwerkingsverband. Dit vanuit de gedachte dat de gemeente uitvoerder is van de Wet maatschappelijke ondersteuning en het kabinet voornemens is om 'tot één naar gemeenten gedecentraliseerde regeling te komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt, waarin de WWB, de WIJ, de Wajong en WSW opgaan'.
- *'Op termijn zal het (jeugd) zorgdomein onder de aansturing van de gemeenten komen te vallen. Daarom is het logisch dat er ook overleg plaatsvindt over de plannen die de gemeenten heeft voor de (jeugd-)zorg, over de manieren waarop bijvoorbeeld zorgtoewijzing plaatsvindt voor een kind en het gezin en over aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt'*
- *'Het bevoegd gezag van de school kan bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief voor een leerling met extra ondersteuningsbehoefte als dat voor een leerling nodig lijkt te zijn ook afstemmen met de gemeente en/of de (jeugd)zorg over de mogelijkheden voor opvoed- en opgroei-ondersteuning voor het kind en het gezin.'*

Na kennisname van deze ambitieuze voornemens is het wat teleurstellend dat het wetsvoorstel met betrekking tot de hierboven aangeduide problematiek uiteindelijk niet meer biedt dan twee bepalingen:

- a. De eerste daarvan is dat alle scholen binnen één gemeente bij hetzelfde samenwerkingsverband zullen worden ingedeeld en dat daarbij gezocht zal worden naar een indeling die een goede afstemming van het onderwijs met aanpalende beleidsterreinen (jeugdzorg, AWBZ en regionaal arbeidsmarktbeleid) mogelijk maakt. Waarbij de

ECPO aantekent dat zij verwacht dat dit een complexe en tijdrovende zoektocht zal worden.

- b. De tweede (relatief vrijblijvende) bepaling is dat het zorgplan pas kan worden vastgesteld nadat overleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten heeft plaatsgevonden (let wel: *na* overleg en niet *in* overleg).

Terzijde wordt opgemerkt dat het uiterst opvallend is dat de Centra voor Jeugd en Gezin, waar het vorig kabinet nog zoveel waarde aan hechtte, nergens worden genoemd. Zelfs niet in de Memorie van Toelichting.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten

Het merendeel van de samenwerkingsverbanden zal vier à zes gemeenten tellen. Dat impliceert dat het bestuur van een samenwerkingsverband doorgaans met vier à zes gemeenten moet overleggen alvorens het zorgplan kan worden vastgesteld. De gemeenten op hun beurt zullen steeds met twee samenwerkingsverbanden moeten overleggen: met dat voor het primair onderwijs en met dat voor het voortgezet onderwijs. Daarbij gaat het om relatief vrijblijvend overleg. De samenwerkingsverbanden zijn wel tot overleg verplicht maar kunnen het besprokene naast zich neer leggen. De toekomst moet leren in hoeverre de betekenis van dit overleg verder gaat reiken dan dat van een rituele dans.

Een en ander wordt nog extra gecompliceerd doordat (toekomstige) samenwerkingsverbanden op het terrein van de jeugdzorg, de AWBZ en het regionaal arbeidsmarktbeleid met andere regionale indelingen werken dan Passend onderwijs.

Op grond van de constatering dat het wetsvoorstel zelf (in tegenstelling tot de Memorie van Toelichting) slechts marginale aandacht aan de samenwerking binnen de keten van onderwijs, jeugdzorg en andere zorgvoorzieningen besteedt, vreest de ECPO dat de beoogde en door velen noodzakelijk geachte samenwerking tussen onderwijs en zorgvoorzieningen ook de komende jaren nog steeds niet uit de verf zal komen. In het verlengde van deze vrees adviseert zij de overheid in de definitieve versie van het wetsvoorstel meer aandacht te besteden aan de sturing en wettelijke vastlegging van het op elkaar afstemmen van de organisaties die zich op problematisch functionerende kinderen en jongeren richten. Zij doet hiertoe drie concrete voorstellen.

Aanbeveling 15

De ECPO adviseert te regelen dat bij leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften die naast speciale zorg vanuit het onderwijs ook ondersteuning vanuit de jeugdzorg ontvangen, wordt vastgelegd wie van beiden waarvoor verantwoordelijk is en hoe de zorg vanuit het onderwijs en die vanuit de jeugdzorg op elkaar worden afgestemd.

Aanbeveling 16

De ECPO adviseert om de gemeenten met klem te verzoeken bij eventuele gemeentelijke samenwerking op het terrein van de jeugdzorg rekening te houden met de grenzen van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

Aanbeveling 17

De ECPO adviseert in een latere fase wanneer de nieuwe Wet op de Jeugdzorg haar voltooiing nadert, zorgvuldig te onderzoeken in hoeverre, met het oog op het optimaal op elkaar afstemmen van onderwijs en jeugdzorg, wijziging van de onderwijswetgeving nodig is.

9. De rol van het zgn. referentiekader

In november 2009 berichtte de toenmalige staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat de in de sectorraden verenigde onderwijsbesturen in samenwerking met de ouderorganisaties en de vakorganisaties waren gestart met de ontwikkeling van een zgn. referentiekader Passend onderwijs. Dit referentiekader was o.a. bedoeld om de scholen duidelijkheid te verschaffen over wat wel en wat niet bij de realisering van Passend onderwijs van hen werd verwacht. Ongeveer een half jaar later werd een voorlopige versie van dit referentiekader (in de vorm van een werkdocument) naar de Tweede Kamer gezonden. Kort daarna hebben de sectorraden, in reactie op de aankondigde bezuinigingen van € 300.000.000,-- op Passend onderwijs, de werkzaamheden rondom dit referentiekader stilgelegd. Dat impliceert dat het in 2009 aangekondigd referentiekader nog steeds niet beschikbaar is.

Gezien dit gegeven is het wellicht weinig verwonderlijk dat noch in het wetsvoorstel noch in de Memorie van Toelichting iets over dit referentiekader wordt gezegd. Het betreft immers 'slechts' een nog niet door de sectorraden voltooid hulpmiddel voor de scholen.

Aan de andere kant is door de achtereenvolgende bewindslieden het belang van het referentiekader herhaaldelijk onderstreept. Zo stelt de huidige minister in een brief aan de Tweede Kamer van november 2010 dat *'wanneer het referentiekader voldoende handvatten biedt (...) in de wetgeving kan worden volstaan met de kaders waarbinnen passend onderwijs moet worden vormgegeven'*. In dezelfde brief acht zij het *'voor de wetgeving van belang een handreiking voor het veld te hebben in de vorm van het referentiekader'*. Daarbij merkt zij op dat zij er aan hecht *'om Passend onderwijs in overleg met het onderwijsveld verder uit te werken'*. Tegen deze achtergrond zou het toch wel gewenst zijn geweest om minimaal in de Memorie van Toelichting enige aandacht aan het referentiekader te besteden. Het is immers verre van uitgesloten dat het referentiekader op termijn toch weer een belangrijke rol gaat spelen bij de invulling van Passend onderwijs. Dit blijkt o.a. uit een bijlage bij de beleidsbrief van de minister van januari 2011 waarin naar aanleiding van het referentiekader wordt vermeld dat het voor zich spreekt *'dat het aan de overheid is om te borgen dat er tijdig een adequaat kader is, dat scholen effectief ondersteunt bij de implementatie van passend onderwijs'*. Tegen deze achtergrond acht de ECPO het van belang één van haar in een vorig advies gedane aanbevelingen³ (duidelijk aan te geven welke verantwoordelijkheden de overheid draagt voor de inhoud van het referentiekader) nog eens te herhalen.

Daarnaast is de ECPO van mening dat de overheid ten aanzien van criteria die van essentieel belang zijn voor de borging van de kwaliteit van het (passend) onderwijs niet alleen op het (nog niet voltooide referentiekader) moet vertrouwen, maar hierover in wet- en regelgeving zelf uitspraken dient te doen. Zie par.10.

³ ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO.

Aanbeveling 18

De ECPO adviseert op korte termijn duidelijk te maken welke functie het zgn. landelijk referentiekader van de sectorraden vervult en welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud van dit referentiekader.

Aanbeveling 19

De ECPO adviseert bij het expliciteren van criteria die van essentieel belang zijn voor de borging van de kwaliteit van het (passend) onderwijs en van belang voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, niet alleen op het (nog niet voltooide) referentiekader te vertrouwen, maar hierover in wet- en regelgeving zelf uitspraken te doen.

10. De borging van de kwaliteit van de zorg

Bij de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting wordt relatief weinig aandacht besteed aan de kwaliteit van het (speciaal) onderwijs. Er wordt weliswaar geconstateerd dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs (te) vaak onvoldoende is, wat o.a. blijkt uit het feit dat 30 % van de scholen voor speciaal onderwijs onder verscherpt toezicht van de inspectie van het onderwijs staat, maar de achtergronden van dit zorgwekkend verschijnsel worden niet of nauwelijks geanalyseerd. Het wordt alleen gekoppeld aan de snelle groei van het speciaal onderwijs. Daarnaast wordt vermeld dat de leerkrachten in het regulier onderwijs zich onvoldoende toegerust voelen voor het omgaan met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Daarbij wordt verwezen naar de inspectie, die meldt dat het de helft van de leerkrachten niet lukt om het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen de leerlingen. Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat er niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de sleutelrol van de leraren. Zowel hun verdere professionalisering als ook de verbetering van hun ondersteuning blijven buiten beeld.

Over de wijze waarop het wetsvoorstel een bijdrage wil leveren aan de verhoging van kwaliteit worden niet of nauwelijks uitspraken gedaan. Impliciet lijkt men vooral te mikken op het positief effect van de volgende maatregelen:

- de vorming van samenwerkingsverbanden met een schaalgrootte die vergelijkbaar is met die van de huidige samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs;
- de verplichting in het zorgplan van het samenwerkingsverband vast te leggen op welke wijze men passend onderwijs wil gaan invullen;
- de verplichting in het schoolplan de voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, te formuleren;
- de verplichting voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, een ontwikkelingsprofiel vast te stellen.

De wijze waarop deze procedurele voorschriften in de uitvoeringspraktijk vorm en inhoud gaan krijgen, blijft onbesproken. Daardoor blijft onduidelijk hoe deze voorschriften een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte gaan leveren. Met name blijft onduidelijk hoe het handelingsrepertoire van de leerkracht kan worden vergroot. Dat laatste lijkt essentieel voor de met Passend onderwijs beoogde veranderingen.

Bovengenoemde leemte kan worden ondervangen door

- a. in het wetsvoorstel en/of een daaruit voortvloeiende AMvB vast te leggen welke concrete doelen met passend onderwijs worden beoogd (een advies dat de ECPO al twee keer eerder formuleerde);
- b. de samenwerkingsverbanden te verplichten deze doelen in hun zorgplan te operationaliseren en aan te geven hoe men deze doelen wil gaan realiseren;

- c. de samenwerkingsverbanden te verplichten in het zorgplan te formuleren hoe men de professionalisering van de leerkrachten in relatie tot de in het zorgplan van het samenwerkingsverband en de zorgprofielen van de betrokken scholen geformuleerde doelen gaat vormgeven.

Daarnaast zal de minister met de inspectie van het onderwijs duidelijk afspraken moeten maken over de wijze waarop zij het toezicht op (de uitvoering) van zorgplannen en zorgprofielen gaat vormgeven.

Aanbeveling 20

De ECPO adviseert wettelijk vast te leggen welke concrete en toetsbare doelen met passend onderwijs worden beoogd en de samenwerkingsverbanden te verplichten in het zorgplan aan te geven hoe men deze doelen gaat realiseren en toetsen.

Aanbeveling 21

De ECPO adviseert de samenwerkingsverbanden te verplichten in het zorgplan te formuleren hoe men de professionalisering en ondersteuning van de leerkrachten gaat aanpakken.

11. Bekostigingssystematiek

Het wetsvoorstel Passend Onderwijs leidt tot een radicale verandering van de wijze waarop de bekostiging van speciale onderwijszorg wordt geregeld. De belangrijkste kenmerken van deze wijziging in de bekostigingssystematiek zijn:

- de vervanging van het systeem van open-eind-financiering door een systeem van budgetfinanciering;
- de invoering van het vereveningsprincipe (de gelijkmatige spreiding van de beschikbare zorgmiddelen over het land op basis van het aantal leerlingen per samenwerkingsverband);
- de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare budget van de centrale overheid naar de samenwerkingsverbanden.

Bij de uitwerking van deze drie uitgangspunten wordt een uitzondering gemaakt: voor het LWOO en het praktijkonderwijs blijft (vooral nog) de bestaande regeling van kracht.

De belangrijkste voordelen van het nieuwe bekostigingssysteem zijn:

- het maakt de kosten van speciale onderwijszorg overzichtelijk en beheersbaar;
- het bevat aanzienlijk minder prikkels voor strategisch verwijzingsgedrag dan het oude systeem;
- het is transparanter dan het bestaande systeem.

Dat neemt niet weg dat het kabinetsvoorstel een aantal vraagtekens oproept. Deze betreffen o.a.:

- a. de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de beschikbare zorgmiddelen van de rijksoverheid naar de samenwerkingsverbanden;
- b. de handhaving van de bestaande bekostigingssystematiek voor het LWOO en het praktijkonderwijs;
- c. de koppeling van de invoering van het nieuwe bekostigingsstelsel aan een forse besnoeiing van het voor onderwijszorg beschikbare budget en
- d. de onevenredig zware bijdrage die het primair onderwijs aan de bezuinigingsoperatie moet leveren.

Deze vier punten worden hieronder één voor één kort toegelicht.

Eén van de argumenten voor het afschaffen van het huidige landelijke indicatiestelsel als hulpmiddel bij de verdeling van het voor onderwijszorg beschikbare budget betreft de vermindering van de bureaucratie die met het bestaande systeem gepaard gaat. De vraag is of deze bureaucratie via de *verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de zorgmiddelen* van de overheid naar de samenwerkingsverbanden daadwerkelijk wordt verminderd. De samenwerkingsverbanden zullen het bij de verdeling van de middelen ook niet zonder spelregels kunnen stellen. Daar komt bij dat het niet denkbeeldig is dat de besluitvorming over het vaststellen van deze spelregels niet alleen veel 'bestuurlijk gedoe' met zich

mee zal brengen, maar ook onevenredig gekleurd kan worden door botsende belangen van de in het samenwerkingsverband participerende schoolbesturen. Een ander probleem is dat het gevaar bestaat dat sommige samenwerkingsverbanden de nadruk gaan leggen op 'de goedkoopste oplossing'. Dit impliceert het risico dat voor sommige leerlingen de weg naar het (relatief dure) speciaal onderwijs moeizaam begaanbaar zal worden.

Opvallend is de *aparte benadering van het LWOO en het praktijkonderwijs*. De (voorlopige?) handhaving van de oude systematiek voor de bekostiging van deze onderwijsvormen werkt niet alleen verwarrend, maar vergroot ook de kans op ongewenst strategisch gedrag.

Hoewel de voorgenomen bezuiniging van € 300.000.000,-- op de kosten van Passend onderwijs strikt genomen los staat van het wetsvoorstel dat in dit advies aan de orde is, wil de ECPO er toch graag de aandacht op vestigen dat de *koppeling van de invoering van het nieuwe financieringssysteem aan deze forse besnoeiing van het budget* hoogst ongelukkig is. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat het onderwijsveld deze twee maatregelen los van elkaar zal beoordelen, waardoor het draagvlak voor het nieuwe stelsel ernstig wordt ondergraven.

Opvallend is ook dat het *primair onderwijs* in vergelijking met het voortgezet onderwijs een *onevenredig zware bijdrage aan deze bezuinigingsoperatie* moet leveren. Bij het invullen van deze bezuinigingsoperatie gold het budget voor 2005 als ijkpunt. Sinds dat jaar is de toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs in het voortgezet onderwijs veel sterker gegroeid dan in het primair onderwijs. Hiermee wordt geen rekening gehouden bij de verdeling van de lasten van de bezuinigingen. In feite betekent dit dat het primair onderwijs terug gaat naar het bekostigingsniveau van 2004, terwijl het voortgezet onderwijs 'slechts' naar het niveau van 2006 terug moet.

Aanbeveling 22

De ECPO adviseert de afwijkende bekostigingssystematiek voor het LWOO en het praktijkonderwijs, zo snel als mogelijk is, in overeenstemming te brengen met de bekostigingssystematiek zoals die geldt voor de overige speciale onderwijszorg.

Aanbeveling 23

De ECPO adviseert de verdeling van de bezuinigen over primair en voortgezet onderwijs opnieuw onder de loep te nemen om na te gaan of het primair onderwijs niet een onevenredig zware bijdrage levert aan de bezuinigingen.

12. Knelpunten bij de invoering

De opstelling van de overheid bij de voorbereiding van de invoering van Passend onderwijs werd lange tijd gekenmerkt door een onzekere regievoering. Dit manifesteerde zich o.a. in het diverse malen bijstellen van de uitgezette koers. De huidige minister kiest voor een voortvarender aanpak: zij wil het beleid met betrekking tot zgn. zorgleerlingen zo snel mogelijk in wetgeving vastleggen. De ECPO hoopt dat dit hoge marstempo de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de wetgeving niet onder druk zal zetten.

De wettelijke vormgeving van Passend onderwijs en de voorbereidingen op de uitvoering van de wetgeving vinden plaats in een periode waarin de overheid forse bezuinigingen doorvoert binnen het werkveld dat door Passend onderwijs wordt bestreken. Deze ongelukkige combinatie van maatregelen maakt het extra lastig om het voorgenomen beleid succesvol te implementeren. Dit mede tengevolge van het gebrek aan maatschappelijk draagvlak, dat door de komende bezuinigingen nog extra is verzwakt. Tegen deze achtergrond acht de ECPO het een goede zaak dat het kabinet onlangs heeft besloten de invoering van de aangekondigde bezuinigingen een jaar op te schorten en te temporiseren. Daarbij acht zij het wel dringend gewenst, dat het kabinet op korte termijn duidelijk maakt welke praktische consequenties aan dit uitstel moeten worden verbonden.

Het voornemen om de nieuwe wet- en regelgeving (ook na opschorting van de aangekondigde bezuiniging) reeds in augustus 2012 van kracht te laten worden laat zich lastig rijmen met het voor het wetgevingsproces uitgezette tijdpad. Volgens dat tijdpad zal het wetsvoorstel op zijn vroegst in januari of februari 2012 in de Eerste Kamer aan de orde komen. Pas daarna zal het definitief duidelijk zijn of het wetsvoorstel al of niet gerealiseerd zal worden. Tot die tijd zal een groot deel van het onderwijsveld zich afwachtend blijven opstellen. Dat betekent dat de periode tussen de aanvaarding van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer en de feitelijke realisering uiterst kort is: hooguit zes maanden. In deze zes maanden zal door alle betrokkenen een immense hoeveelheid werk verzet moeten worden om Passend onderwijs op verantwoorde wijze te kunnen invoeren. Daarbij gaat het o.a. om:

- de definitieve vaststelling van de grenzen van de samenwerkingsverbanden;
- de keuze van het juridisch construct van de samenwerkingsverbanden;
- het samenstellen van de besturen van de samenwerkingsverbanden;
- de vaststelling van statuten en huishoudelijk reglementen;
- de opstelling van zorgprofielen en zorgplannen;
- de regeling van de toewijzing van speciale onderwijszorg, etc.

De ECPO acht het vrijwel onmogelijk dat al deze activiteiten in de beschikbare periode op verantwoorde wijze uitgevoerd kunnen worden. Daarom adviseert zij niet alleen de bezuinigingen op Passend onderwijs een jaar op te schorten maar ook de invoering. Dat betekent niet dat zij pleit voor verschuiving van de beoogde datum van vaststelling van de wetwijziging. Deze kan onverkort gehandhaafd blijven. Het gaat slechts om de datum van invoering.

Daarnaast adviseert de ECPO met klem, conform het advies van de zgn. Commissie-Dijsselbloem⁴, als sluitstuk van het traject van wet- en regelgeving een zgn. uitvoeringstoets te laten uitvoeren. Deze toets dient zich o.a. te richten op:

- het vermogen van bestuur en management om de veranderingen in organisatorische en bedrijfsmatige zin door te voeren;
- het vermogen van de professionals om de vernieuwing op de werkvloer daadwerkelijk te realiseren;
- de noodzakelijke randvoorwaarden in tijd, geld en activiteiten om zorgvuldige uitvoering te kunnen garanderen;
- de staat van de voorbereiding op scholen en in samenwerkingsverbanden.

Wanneer uit deze toets mocht blijken dat verantwoorde invoering binnen het geplande tijdspad niet mogelijk is, zal de feitelijke invoering (al of niet in aangepaste vorm) naar een later tijdstip moeten worden verschoven.

Aanbeveling 24

De ECPO adviseert op korte termijn duidelijk te maken welke praktische consequenties aan het onlangs aangekondigde uitstel van de bezuinigingen op Passend onderwijs moeten worden verbonden.

Aanbeveling 25

De ECPO adviseert niet alleen de bezuinigingen op Passend onderwijs een jaar op te schorten maar ook de landelijke invoering van Passend onderwijs een jaar op te schorten. Dat hoeft er niet toe te leiden dat daarmee ook de behandeling en vaststelling van de wet een jaar worden uitgesteld.

Aanbeveling 26

De ECPO adviseert als sluitstuk van het proces van wet- en regelgeving een zgn. uitvoeringstoets conform de uitgebreide richtlijnen van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen te laten uitvoeren waaruit zal moeten blijken of een verantwoorde invoering op de voorgestelde datum mogelijk is.

⁴ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs. Eindrapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu.

13. Een interimwet

In aansluiting op de voorafgaande paragrafen constateert de ECPO dat haar advies over het voorliggende wetsvoorstel gekenmerkt wordt door ambivalente gevoelens:

- zij onderschrijft de (nog steeds onvoldoende geëxpliciteerde) uitgangspunten van Passend onderwijs, maar heeft duidelijk moeite met de wijze waarop deze uitgangspunten in wetgeving zijn vertaald;
- zij heeft met instemming kennis genomen van de hoofdlijnen van de nieuwe bekostigingssystematiek, maar zet vraagtekens bij een aantal belangrijke onderdelen;
- zij acht het van groot belang dat het onderwijsveld op korte termijn duidelijkheid wordt verschaft, maar vreest voor vroegtijdige “stolling” van de ontwikkelingen;
- zij heeft grote waardering voor de doortastendheid waarmee de minister de problemen rondom Passend onderwijs aanpakt, maar vreest dat de aangekondigde bezuinigingen en het tempo waarvoor zij kiest de zorgvuldigheid die voor een dossier als Passend onderwijs nodig is, ondermijnen.

Kortom: de ECPO wil waarschuwen voor al te hoge verwachtingen ten aanzien van de effecten die dit wetsvoorstel met deze inhoud en in de huidige omstandigheden zal bewerkstelligen met name voor de leerlingen die zijn aangewezen op extra ondersteuning.

Tegelijkertijd realiseert zij zich dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen: de discussie kan niet eindeloos worden voortgezet. In het verlengde van deze opvatting pleit zij er voor het thans voorliggende wetsvoorstel naar analogie van de vroegere Interimwet Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) de status van interimwet te geven: een wet met een geldigheidsduur van vijf jaar.

Dit op grond van de overweging dat het dringend gewenst lijkt door middel van wetgeving een eind te maken aan de onzekerheid waarmee allen die met Passend onderwijs van doen hebben, nu al een aantal jaren worden geconfronteerd, maar ook in de wetenschap dat wetten het effect hebben dat zij maatschappelijke ontwikkelingen soms te vroeg consolideren. Het denken over Passend onderwijs is op dit moment nog zo sterk in beweging dat deze consolidering vooralsnog ongewenst is. Daarom verdient een zgn. *interimwet* (met een geldigheidsperiode van vijf jaar) de voorkeur.

Een belangrijk nevenvoordeel van zo'n interimwet is dat zij de ruimte biedt om wet- en regelgeving op het terrein van Passend onderwijs en op het terrein van de jeugdzorg beter op elkaar af te stemmen. De nieuwe wet op de jeugdzorg zal immers ook over 5 of 6 jaar haar beslag krijgen.

Datzelfde geldt voor de ruimte die een interimwet zou kunnen bieden om over 5 jaar een volgende vereenvoudigingslag te maken in de financiële inrichting. Onzekerheid over de (financiële) uitwerking leidt in de huidige voorstellen nog tot de nodige terughoudendheid in het zetten van al te rigoureuze stappen. Dat geldt voor de voorstellen m.b.t. de zorgtoewijzing en financiering van het LWOO en praktijkonderwijs. Dat geldt ook voor de voorstellen

over de uitbetaling van de toegekende zorgmiddelen door DUO en niet rechtstreeks door de samenwerkingsverbanden zelf. Over 5 of 6 jaar is er meer duidelijkheid en waarschijnlijk ook meer vertrouwen om een verdergaande vereenvoudiging te realiseren.

Een minstens zo belangrijk voordeel van een wet met een vooraf afgebakende geldigheidsduur is dat zij gunstige voorwaarden biedt om de invoering van Passend onderwijs alsnog op verantwoorde wijze te monitoren en te evalueren. In dit monitoren en evalueren was de afgelopen vijf jaar wel voorzien, maar het realiseren daarvan was door de vele bijstellingen van beleidskoers en innovatiestrategie bijzonder lastig.

Aanbeveling 27

De ECPO adviseert het voorliggende wetsvoorstel Passend onderwijs de status te geven van een interimwet met een werkingsduur van vijf jaar.

Bijlage 1

Overzicht van de aanbevelingen

De ECPO adviseert

over de zorgplicht:

1. (...) het begrip zorgplicht niet alleen in de Memorie van Toelichting te gebruiken maar ook, voorzien van een duidelijke omschrijving, in de wet zelf op te nemen.
2. (...) duidelijk vast te leggen dat het bestuur van de school waarbij de leerling wordt aangemeld de eerstverantwoordelijke is voor de naleving van de zorgplicht en gehouden is er zorg voor te dragen dat elke leerling op redelijke afstand van zijn huisadres een onderwijsvoorziening kan bezoeken. Voorts adviseert de ECPO vast te leggen dat binnen het samenwerkingsverband bindende afspraken gemaakt worden over de uitvoering en de (algemene) toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen opdat schoolbesturen de hen opgelegde resultaatsverplichting om een passende plek te vinden, ook waar kunnen maken.
3. (...) de maximale lengte van de procesgang betreffende aanmelding, toelating en plaatsing te bekorten en te regelen dat het bestuur van de school waarbij de leerling is aangemeld, binnen een redelijke termijn zorg draagt voor een (zo nodig tijdelijke) onderwijsvoorziening.

over de nieuwe samenwerkingsverbanden:

4. (...) de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs door middel van wettelijke voorschriften te verplichten hun activiteiten op elkaar af te stemmen. Deze voorschriften dienen minimaal aandacht te besteden aan de overgang van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs.
5. (...) nadere eisen te stellen aan het juridisch construct en de besluitvorming van het bestuur van de samenwerkingsverbanden.
6. (...) scholen voor speciaal onderwijs alleen te verplichten aan een samenwerkingsverband deel te nemen wanneer een substantieel deel van hun leerlingen uit het betreffende samenwerkingsverband afkomstig is. Wanneer dat laatste niet het geval is kan een school voor speciaal onderwijs nog wel op vrijwillige basis aan een of meer samenwerkingsverbanden deelnemen, maar is daartoe niet verplicht.

over de toewijzing van speciale onderwijszorg:

7.(...) na te gaan of de toekenning van extra ondersteuning in de vorm van LWOO en Praktijkonderwijs op dezelfde wijze kan worden ingericht als de toekenning van andere vormen van extra ondersteuning.

8. (...) middels AmvB te regelen dat er in alle samenwerkingsverbanden sprake zal zijn van deskundige zorgtoewijzing op basis van transparante procedures en objectiveerbare criteria, waarbij de risico's van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid tot een minimum worden beperkt.

over het ontwikkelingsperspectief:

9. (...) met klem het werken met een zgn. ontwikkelingsperspectief als inschatting van de mogelijkheden van de leerling vooralsnog niet wettelijk vast te leggen.

10. (...) voorts om, in geval het ontwikkelingsperspectief toch in de wet wordt opgenomen, in het toezichtskader van de Onderwijsinspectie expliciet vast te leggen dat het bereiken van het in het ontwikkelingsperspectief vermelde uitstroomniveau niet als parameter voor de kwaliteit van het onderwijs gebruikt mag worden.

over de positie van de ouders:

11. (...) bij wet te regelen dat, waar extra onderwijszorg nodig is, verwijzing naar en plaatsing op een andere school dan die van de eerste voorkeur van de ouders alleen met instemming van de ouders kan plaatsvinden.

12. (...) bij wet te regelen dat de ouders bij verschil van inzicht met de school over de noodzaak van extra onderwijssteuning dan wel over het toelaten of verwijderen van hun kind, een onafhankelijke geschillencommissie op het niveau van het samenwerkingsverband kunnen inschakelen.

over de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs:

13. (...) maatregelen te treffen die het mogelijk maken dat de bestaande expertise op het terrein van de ondersteuning van kinderen met specifieke onderwijsbehoeften in elk geval op landelijk niveau behouden blijft en verder ontwikkeld kan worden.

14. (...) bij de samenstelling van de AMvB betreffende de werkwijze en de inrichting van de samenwerkingsverbanden, het speciaal onderwijs een status toe te kennen die recht doet aan de in deze tak van onderwijs aanwezige expertise.

over de samenwerking met andere sectoren in het jeugddomein:

15. (...) te regelen dat bij leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften die naast speciale zorg vanuit het onderwijs ook ondersteuning vanuit de jeugdzorg ontvangen, wordt vastgelegd wie van beiden waarvoor verantwoordelijk is en hoe de zorg vanuit het onderwijs en die vanuit de jeugdzorg op elkaar worden afgestemd.

16. (...) om de gemeenten met klem te verzoeken bij eventuele gemeentelijke samenwerking op het terrein van de jeugdzorg rekening te houden met de grenzen van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

17. (...) in een latere fase wanneer de nieuwe Wet op de Jeugdzorg haar voltooiing nadert, zorgvuldig te onderzoeken in hoeverre, met het oog op het optimaal op elkaar afstemmen van onderwijs en jeugdzorg, wijziging van de onderwijswetgeving nodig is.

over het referentiekader:

18. (...) op korte termijn duidelijk te maken welke functie het zgn. landelijk referentiekader van de sectorraden vervult en welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud van dit referentiekader.

19. (...) bij het expliciteren van criteria die van essentieel belang zijn voor de borging van de kwaliteit van het (passend) onderwijs en van belang voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, niet alleen op het (nog niet voltooide) referentiekader te vertrouwen, maar hierover in wet- en regelgeving zelf uitspraken te doen.

over de borging van de kwaliteit van de zorg:

20. (...) wettelijk vast te leggen welke concrete en toetsbare doelen met passend onderwijs worden beoogd en de samenwerkingsverbanden te verplichten in het zorgplan aan te geven hoe men deze doelen gaat realiseren en toetsen.

21. (...) de samenwerkingsverbanden te verplichten in het zorgplan te formuleren hoe men de professionalisering en ondersteuning van de leerkrachten gaat aanpakken.

over de bekostigingssystematiek:

22. (...) de afwijkende bekostigingssystematiek voor het LWOO en het praktijkonderwijs, zo snel als mogelijk is, in overeenstemming te brengen met de bekostigingssystematiek zoals die geldt voor de overige speciale onderwijszorg.

23. (...) de verdeling van de bezuinigen over primair en voortgezet onderwijs opnieuw onder de loep te nemen om na te gaan of het primair onderwijs niet een onevenredig zware bijdrage levert aan de bezuinigingen.

over de invoering van de wet:

24. (...) op korte termijn duidelijk te maken welke praktische consequenties aan het onlangs aangekondigde uitstel van de bezuinigen op Passend onderwijs moeten worden verbonden.

25. (...) niet alleen de bezuinigingen op Passend onderwijs een jaar op te schorten maar ook de landelijke invoering van Passend onderwijs een jaar op te schorten. Dat hoeft er niet toe te leiden dat daarmee ook de behandeling en vaststelling van de wet een jaar worden uitgesteld.

26. (...) als sluitstuk van het proces van wet- en regelgeving een zgn. uitvoeringstoets conform de uitgebreide richtlijnen van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen te laten uitvoeren waaruit zal moeten blijken of een verantwoorde invoering op de voorgestelde datum mogelijk is.

over de werkingsduur van de wet:

27. (...) het voorliggende wetsvoorstel Passend onderwijs de status te geven van een interimwet met een werkingsduur van vijf jaar.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Bezoekadres Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag

Postadres Postbus 556, 2501 CN Den Haag

Telefoon 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28

Email post@ecpo.nl **Internet** www.ecpo.nl