

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.