

Aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
T.a.v. de heer B.J. van Bochove  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Utrecht, 6 januari 2012

Kenmerk: UB.2012.001.KK.op

Betreft: Schriftelijke inbreng wetswijziging Passend Onderwijs (kamerstuk 33 106)

Geachte heer Van Bochove,

De PO-Raad kan instemmen met de uitgangspunten van de stelselwijziging Passend Onderwijs (wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, kamerstuk 33 106). Wij blijven ons echter zorgen maken over een aantal condities en maken in dat kader een aantal kanttekeningen.

### **Zorgvuldige invoering stelselwijziging gecombineerd met bezuiniging**

De PO-Raad heeft in eerdere reacties meerdere malen aangegeven dat een zorgvuldige invoering van Passend Onderwijs noodzakelijk is. Schoolbesturen in het regulier en speciaal onderwijs zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsverbetering voor onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsvraag. Wanneer een dergelijke opdracht gepaard gaat met een bezuiniging van € 300 miljoen, zal volgens de PO-Raad de ambitie om voor alle leerlingen een goed onderwijsaanbod te kunnen realiseren onder grote druk komen te staan.

Als belangrijkste argument voor de bezuinigingen geeft de regering aan dat het aantal zorgleerlingen de afgelopen jaren exponentieel gegroeid is. De PO-Raad constateert echter, gelijk aan het advies van de Raad van State, dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs vrijwel gelijk is gebleven (niveau 2003) en dat de groei met name te vinden is in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO), cluster 4. Daarnaast vragen wij uw aandacht voor het rapport van de ECPO 'Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend Onderwijs' waarin wordt geconcludeerd dat het primair onderwijs een "onevenredig zware bijdrage aan deze bezuinigingsoperatie moet leveren", omdat als ijkpunt van deze bezuinigingsoperatie voor het primair onderwijs het budget in het jaar 2005 wordt genomen.

De Raad van State geeft aan dat er geen onomkeerbare stappen gezet moeten worden. Voor de goede orde verwijzen we naar een brief die de minister al in september 2011 aan alle schoolbesturen heeft gestuurd, waarin zij een toelichting geeft op de voorgenomen maatregelen en zij de schoolbesturen expliciet vraagt om op tijd te anticiperen op deze maatregelen. Zo zal de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsverbanden in het voorjaar van 2012 gestart moeten worden om in november 2012 operationeel te kunnen zijn.

Bijkomende complicerende factor in deze is dat de bezuinigingsdoelstelling een enorme druk op de nieuw te vormen samenwerkingsverbanden zal leggen: naar verwachting zal de financiële uitgangsspositie van veel van de samenwerkingsverbanden al negatief zijn voor de start van de uitvoering.

De PO-Raad heeft dezelfde zorgen over de invoeringstermijn als de in dit kader gemaakte opmerkingen van de Raad van State.

### **Consequenties van de bovenregionale functie van het speciaal onderwijs**

Het speciaal onderwijs krijgt, vanwege haar veelal bovenregionale functie, te maken met veel verschillende samenwerkingsverbanden. De PO-Raad ondersteunt de ruimte die besturen en samenwerkingsverbanden krijgen bij het toekennen van extra ondersteuning aan leerlingen. Om te kunnen garanderen dat bij het aanvragen van een plaatsingsadvies voor het speciaal onderwijs en bij terugplaatsing naar het regulier onderwijs leerlingen de meest passende onderwijsplek krijgen binnen het samenwerkingsverband, is het van belang dat dit gepaard gaat met een zorgvuldige gestandaardiseerde procedure waarbij primair het belang van de leerling voorop staat. Het betrekken van ter zake deskundige disciplines, die over aantoonbare kennis van de doelgroep beschikken, dient hier onderdeel van te zijn.

### **Specifieke doelgroepen**

Binnen het speciaal onderwijs is een beperkt aantal specifieke doelgroepen te benoemen, waarvan het overduidelijk is dat deze uitsluitend binnen voorzieningen met zware ondersteuning op te vangen is. De groep van ernstig meervoudig beperkte leerlingen is daar een voorbeeld van.

De PO-Raad pleit ervoor om deze groepen nadrukkelijk in beeld te brengen en te zorgen voor een efficiëntere toewijzing van de ondersteuning.

### **Scholen verbonden aan een residentiële voorziening**

De PO-Raad onderschrijft de keuze om de speciale onderwijs-zorg voorzieningen toegankelijk en beschikbaar te houden voor kwetsbare kinderen en jongeren die afhankelijk zijn van een multidisciplinaire en intersectorale aanpak. Hierbij gaan wij ervan uit dat in alle gevallen waarin er sprake is van residentiële zorg op basis van een zorgindicatie, deze indicatie leidend zal zijn voor plaatsing op een speciale school. Deze directe toelaatbaarheid voorkomt ook bureaucratie zowel bij de samenwerkingsverbanden als bij de speciale scholen.

De PO-Raad is van mening dat budgettering van het speciaal onderwijs in samenhang met de residentiële voorzieningen moet plaatsvinden. De voorwaarde voor budgettering moet zijn dat een eventuele groei (of krimp) in de aantallen in de zorg doorvertaald wordt naar de budgetten voor het aantal leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte. Groei van de zorg mag niet leiden tot lagere ondersteuningsbudgetten in het onderwijs.

### **Start- en eindleeftijd (voortgezet) speciaal onderwijs**

#### 12-14 jarigen:

Leerlingen op speciale scholen die de leeftijd van 14 jaar bereiken moeten uiterlijk in het jaar waarin ze 14 worden naar het voortgezet (speciaal) onderwijs. De praktijk is echter dat leerlingen vaak al op 12 of 13 jarige leeftijd vanuit het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs of regulier basisonderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs gaan. De PO-Raad gaat ervan uit dat deze leerlingen dan vallen onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. De wet is daar onduidelijk over.

### 16+ leerlingen:

Zoals eerder vermeld in onze brief van 8 september jl. als reactie op de wijziging van onder meer de wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, heeft de PO-Raad grote zorg over de 16+leerlingen binnen het voortgezet speciaal onderwijs. De leerlingen die het profiel dagbesteding en arbeidstoeleiding volgen zijn niet kwalificatieplichtig, terwijl de leerplichtige leeftijd eindigt met 16 jaar.

De praktijk binnen het voortgezet speciaal onderwijs is echter dat deze doelgroep vaak langer op het voortgezet speciaal onderwijs blijft om zo meer competenties te kunnen verwerven en om optimaal voorbereid te worden op de arbeidsmarkt. Uitstroom vindt dan pas plaats als er een vervolg op de arbeidsmarkt of in de dagbesteding is. De huidige leerling kan dan ook tot zijn 20<sup>ste</sup> jaar ingeschreven blijven bij het voortgezet speciaal onderwijs.

De PO-Raad pleit er dan ook voor dat het opgestelde ontwikkelingsperspectief voor een leerling met extra ondersteuningsbehoefte nadrukkelijk leidend is en financiering van een dergelijk traject geborgd is in de toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband.

### **Zorgen over verlies van expertise en kwaliteit**

Leraren in het primair onderwijs zullen meer en meer toegerust moeten worden hoe om te gaan met verschillen tussen leerlingen. De PO-Raad vraagt in dit kader uw aandacht voor de geconstateerde spanning die er bestaat tussen enerzijds het verlies van expertise in zowel het speciaal als regulier onderwijs en de noodzakelijke professionalisering van de leraren in het primair onderwijs anderzijds.

Met name door het anticiperen op de bezuiniging personele bekostiging van het speciaal onderwijs krijgt de PO-Raad nu al verontrustende berichten uit het speciaal onderwijsveld dat de incidenten toenemen en de zorg en veiligheid voor zowel leerlingen als leerkrachten onvoldoende geborgd is. Dit geldt zeker voor de scholen met complexe doelgroepen zoals leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen, leerlingen met gedragsproblemen en leerlingen binnen de justitiescholen en jeugdzorg plus.

Door de verdichting van de problematiek in het speciaal onderwijs, gepaard gaande met de verhoging van de groepsgrootte, zijn er niet alleen extra risico's ten aanzien van kwaliteit en beheersbaarheid, maar ook ten aanzien van het behoud, de borging en de continuïteit van de specifieke expertise. Het behoud van expertise is volgens de PO-Raad absoluut noodzakelijk voor een goede invoering van het nieuwe stelsel Passend onderwijs

Om te voorkomen dat er te veel incidenten plaats vinden, hecht de PO-Raad eraan dat er tijdens de invoering een monitor wordt uitgevoerd waarbij aandacht is voor de thuiszitters, leerling-resultaten, ziekteverzuim en de veiligheid van leraren en leerlingen.

### **Ouderbetrokkenheid en het oplossen van geschillen**

De PO-Raad is van mening dat ouders op ieder moment in het proces betrokken dienen te zijn: dit zorgt voor grotere ouderbetrokkenheid en voorkomt geschilprocedures achteraf.

Op instellingsniveau kan dit onder andere door de medezeggenschapsraad adviesrecht te geven op het schoolondersteuningsprofiel (van de school) en instemmingsrecht op het ondersteuningsplan (van het samenwerkingsverband).

Op individueel leerlingniveau is de PO-Raad voorstander van het gebruik van een ontwikkelingsperspectief. Deze vorm van werken met onderwijsdoelen en uitstroomprofielen past binnen de huidige ontwikkeling van opbrengstgericht werken. Bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief moeten de ouders altijd betrokken zijn, zodat maatwerk geboden kan worden. Wij ondersteunen dan ook de formulering binnen het Referentiekader, waarin het ontwikkelingsperspectief na overleg met ouders wordt vastgesteld.

Toch kan het voor komen dat ouders en school niet tot overeenstemming komen over het aangeboden ondersteuningstraject. De PO-Raad kan dan ook de wens van de ouderorganisaties ondersteunen om in deze situaties terug te kunnen vallen op een (al bestaande) onafhankelijke geschillencommissie.

Gezien de toegevoegde waarde van de onderwijsconsulenten vraagt de PO-Raad aan de Tweede Kamer om toe te zien dat de extra middelen die beschikbaar zijn voor de onderwijsconsulenten toereikend zijn.

### **Tot slot**

In het invoeringstraject wordt geen gebruik gemaakt van pilots en een bijbehorende evaluatie. De PO-Raad vindt het noodzakelijk om een jaarlijkse **monitor** in te stellen, waar een midterm review een onderdeel van is, gedurende de implementatie van het traject. Deze monitor heeft als doel om de consequenties tijdig in beeld te brengen waarbij aandacht is voor de thuiszitters, leerling-resultaten, verlies aan expertise, ziekteverzuim en langdurige vacatures aan de zijde van het personeel en de veiligheid van leraren en leerlingen. Hierbij moet aandacht besteed worden aan de grote risico's van het invoeren van een stelselherziening enerzijds en een te beperkte invoeringstermijn en bezuinigingen anderzijds.

Tevens moet de monitor het functioneren van de regionale samenwerkingsverbanden volgen. Het formeren van 75 nieuwe samenwerkingsverbanden vergt een enorme inspanning waarbij nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor de bovenregionale positie van het Speciaal Onderwijs.

Hoogachtend,



Mevrouw mr. drs. C. Kervezee  
Voorzitter PO-Raad

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Onika Pinkus, adviseur Public Affairs PO-Raad:  
o.pinkus@poraad.nl of 06 – 25 34 1442