

Passend onderwijs, reden voor een bezoek aan de Tweede Kamer



Jacques van den Born

'Passend Onderwijs' staat hoog op de agenda van het nieuwe kabinet. Onder deze noemer vindt er bij het ministerie van OC&W een uitgebreide herziening plaats van de huidige zorgstructuren in het onderwijs. De Wet Passend Onderwijs zal naar verwachting in 2011 in werking treden, nadat vele stappen in het invoeringstraject zijn genomen.

Op 25 juni jl. heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon Dijksma, een brief gestuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin zij een uitwerking geeft van het toekomstige beleid passend onderwijs, een beleid met het uitgangspunt: de beste kansen voor elk kind.

Het begrip passend onderwijs is gaan leven nadat de voormalige minister van Onderwijs Maria van der Hoeven al had gesproken over de zorgplicht, de herijking van het primair onderwijs waarbij ieder schoolbestuur de verantwoordelijkheid heeft om een passend onderwijsarrangement aan te bieden aan iedere leerling die zich bij een school van een schoolbestuur aanmeldt of bij een school van dat bestuur is ingeschreven. Als een school een bepaald arrangement niet zelf in huis heeft moet het bestuur van die school in samenwerking met besturen die dit arrangement wel kunnen aanbieden, zorgen dat de leerling het bij het kind passende onderwijsarrangement krijgt aangeboden, met een gemotiveerde doorverwijzing. Aan de hand van veldlijnbijeenkomsten is het onderwijsveld in de periode februari – juni 2006 hierover geïnformeerd.

Kritische kanttekeningen

Evaluatieve studies ten aanzien van het WSNS-, LGF- en OAB-beleid in de jaren 2004 en 2005 hebben aangetoond dat door de inrichting van drie verschillende onderwijswetten (Wet op het Primair Onderwijs, de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Wet op de Expertise Centra) een aantal doelen niet wordt bereikt en dat er zelfs frictie optreedt in de voortgang van de ontwikkeling van onderwijs op maat.

De volgende kritische kanttekeningen zijn gemaakt:

- er is te veel autonomie bij de scholen, hetgeen een bedreiging vormt voor de implementatie van bovenschools beleid. Formeel kan een bovenschoolse manager in het bestuur van het samenwerkingsverband instemmen met een advies van het bestuur van het samenwerkingsverband, zonder de uitvoering van het bestuursbesluit voor de eigen scholen te willen realiseren;
- onvoldoende afstemming tussen beleidsterreinen (WPO, WVO, WEC, jeugdzorg en gemeente en OAB) Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de afstemming op de criteria voor indicatiestelling SbO of REC, waardoor kinderen dreigen tussen wal en schip te vallen. De criteria SbO zijn door het samenwerkingsverband vastgesteld en de criteria REC door de minister, zonder communicatie met de samenwerkingsverbanden PO en VO en het feit dat de verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten t.a.v. OAB niet duidelijk zijn;
- de opvang van rugzakleerlingen in het regulier onderwijs is onvoldoende geïmplementeerd. Scholen hebben wel allemaal een LGF-beleid, maar stellen al of niet terecht kwantitatief en kwalitatief grenzen aan de LGF-leerlingen die binnen de reguliere voorziening kunnen worden opgevangen;
- de achterstandenbestrijding komt onvoldoende tot zijn recht. Hierbij speelt zeker een rol dat er veel aandacht is uitgegaan naar de allochtone achterstandenbestrijding, voorheen met een leerlingengewicht van 1.9 gefaciliteerd welke ten koste is gegaan van de autochtone achterstandenbestrijding (voorheen leerlingengewicht van 1.25). In de grote steden blijken de allochtone achterstandsl leerlingen beter op de schoolse vaardigheden te presteren dan de autochtone achterstandsl leerlingen. Het verschil tussen zorgleerlingen en achterstandleerlingen is onvoldoende duidelijk;
- de processen voor indicatiestelling kosten te veel tijd en zijn te duur. Een veelheid aan commissies en de daarmee samenhangende bureaucratie eisen een groot deel van het onderwijsbudget op. De doorgeleidingsprocessen als ook de criteriahantering verlopen voor scholen en ouders onvoldoende transparant. Ouders worden geconfronteerd met wachtlijsten en capaciteitsproblemen;



- de kwaliteit van speciaal (basis-)onderwijs is in veel gevallen onvoldoende gebleken. Met name het gedifferentieerd didactisch handelen en het werken met een ontwikkelingsperspectief per leerling zijn een punt van zorg. Slechts 45% van de scholen in het speciaal onderwijs biedt voldoende basiskwaliteit. Van de 55% die onvoldoende scoort, bestaat het grootste deel uit zwakke scholen. Zij stemmen hun onderwijs onvoldoende af op verschillen in onderwijsbehoeften en slagen er niet in goede leerlingenzorg te realiseren. De scholen zijn onvoldoende opbrengstgericht. De zorgen over de kwaliteit van de REC 4 scholen zijn het grootst. De inspectie stelt dat bij 45% van de 202 scholen of afdelingen de kwaliteit risicovol of zorgelijk is;
- er is onvoldoende aandacht voor de vraagsturing van de ouders. Het rugzakje wordt toegekend aan de leerling en de ouders stellen in overleg met de school vast welke hulp en op welke wijze de hulp aan hun kind wordt verstrekt. Veelal hebben ouders geen inspraak in de hulp die wordt gerealiseerd en is onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen de school specifiek voor hun kind verricht om aan de onderwijsbehoefte te voldoen. Ouders worden niet voldoende ondersteund in het vinden van de juiste school voor hun kind. Klassenverkleining is op voorhand geen effectieve inzet van beschikbare LGF- of LWOO-formatie;
- het werken met gesloten bekostigingssystemen (WPO) en open eind financieringen (WEC) leidt tot een structurele kostenoverschrijding. Met name het aantal leerlingen dat door de Commissies voor Indiciestelling een positieve beschikking krijgt is moeilijk in de hand te houden. Het aantal geïndiceerde leerlingen is gegroeid met meer dan 50% tot boven de 90.000. In het voorjaar 2006 zijn de criteria voor (her)indicatie van met name REC 2 en REC 4 verzwwaard.



Op grond van de fundamentele kritiek op de huidige inrichting van de zorgstructuren kan de stap naar Passend Onderwijs alleen maar als logische consequentie worden aanvaard. Van belang hierbij is het om na te gaan wat de staatssecretaris Sharon Dijksma met het nieuwe beleid voor ogen staat.

Beleid van de staatssecretaris

De staatssecretaris stelt in haar brief aan de Tweede Kamer dat onze samenleving met de dag drukker en vooral complexer wordt. Daardoor zijn er steeds meer kinderen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben. Veel kinderen kunnen dankzij die extra aandacht gewoon naar de basisschool. Andere kinderen krijgen betere ontwikkelingskansen in het speciaal onderwijs. Zij schrijft vervolgens: "Wat ik wil is dat voor elk kind de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan". Dit houdt in dat er maatwerk moet worden geleverd door de scholen voor regulier en speciaal onderwijs, waarbij de juiste specialisten die ideale omgeving creëren om een kind de beste leerloopbaan te bieden.

De staatssecretaris wil dit bereiken op de volgende manier:

- Ouders van kinderen met een handicap hoeven voortaan niet meer van school naar school te gaan om een plek voor hun kind te vinden. Schoolbesturen moeten vanaf 2011 voor ieder kind passend onderwijs kunnen leveren. De besturen gaan daarvoor regionaal samenwerken.
- De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen moet omhoog door duidelijker te maken wat zij precies gaan leren.
- Meer ruimte voor maatwerk in het passend onderwijs door het aantal regels te verminderen en door regionaal meer met vaste budgetten te gaan werken.

In haar brief aan de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris inzicht in de aanpak op hoofdlijnen onder het motto: maatwerk binnen regionale netwerken. De hoofdlijnen komen in het kort op het volgende neer:

- Uitgangspunt is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om voor elke leerling een passend onderwijszorgaanbod te ontwikkelen. Als een bestuur het passende aanbod niet (volledig) zelf kan bieden, dan moet het met andere besturen en scholen afspreken wie dat wel aan zal bieden en hoe. Dit leidt er toe dat er regionaal sluitende afspraken moeten komen. Deze regionale afspraken kunnen worden gemaakt op het niveau van de huidige samenwerkingsverbanden voor PO en VO in een netwerk van participerende REC's van de verschillende clusters. De staatssecretaris stelt voor de samenwerkingsverbanden VO als uitgangspunt te nemen bij de ontwikkeling van de regionale onderwijsnetwerken. In de wet wordt geregeld dat als besturen vragen om samenwerking, die samenwerking niet geweigerd kan worden. Scholen voor Havo/Vwo kunnen ook deelnemen aan de regionale onderwijsnetwerken evenals de ROC's en de AOC's. Goede afspraken over de overgang van VO naar MBO, de instroom in de niveaus 1 en 2 en de begeleiding vanuit het VSO zijn van belang.
- Elke regio gaat werken met een sluitende indicatiestelling, één loket, waarbij de indicatiestelling er op is gericht vast te stellen welk onderwijstraject het beste bij de leerling past. De indicatiestelling is zoveel mogelijk handelingsgericht, waarbij onderwijs en zorg wordt

afgestemd. In het traject van het integraal indiceren spelen de Centra voor Jeugd en Gezin en de zorgadviesteams (ZAT's) een rol. De staatssecretaris zal voorzien in een landelijke geschillen regeling om binnen de regionetwerken te komen tot een eenduidige en sluitende indicatiesystematiek.

- Ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs worden kerndoelen en leerlijnen uitgewerkt, zodat de doelstellingen van het onderwijs helder zijn en de resultaten beter kunnen worden verantwoord.
- Elke regionaal netwerk moet de ruimte krijgen om op zijn eigen manier de extra zorg voor de leerlingen in te richten.
- Regionaal wordt een budgettair kader vastgesteld waarbinnen de speciale leerlingenzorg wordt gefinancierd. Besturen bepalen in onderling overleg hoe de middelen het beste kunnen worden ingezet. De financiering in het kader van de huidige samenwerkingsverbanden PO en VO is duidelijk en voldoende flexibel. De bekostiging van het LWOO en het praktijkonderwijs blijft ongewijzigd. De bekostiging van de leerlinggebonden financiering behoeft ten

aanzien van de kinderen met een handicap, objectief kindgerelateerde criteria als zintuiglijk of verstandelijk gehandicapt, geen wijziging. Echter voor de indicatie gebaseerd op kindkenmerken in combinatie met de (on)toereikendheid van de zorg in de reguliere school voldoet het huidige systeem niet.

- De bekostiging van de (v)so-scholen wordt ook gebudgetteerd. De (v)so-scholen/REC's maken binnen de regionale netwerken afspraken over de plaatsingscapaciteit van de (v)so-scholen
- De positie van de ouders wordt langs twee lijnen versterkt. Enerzijds krijgen ouders als groep meer zeggenschap over de inrichting van de leerlingenzorg, anderzijds wordt de rechtspositie van individuele ouders versterkt bij afspraken over het passende onderwijszorgaanbod voor hun kind. Ten behoeve van de eerste lijn wordt geregeld dat ouders als geleding binnen de medezeggenschap in de gelegenheid worden gesteld om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de regionale afspraken. Ten behoeve van de tweede lijn worden de onderwijsconsulenten gepositioneerd in een mediërende functie en er komt een geschillenregeling.
- Voor elke regio, het regionale onderwijsnetwerk, moet de regionale samenwerking met gemeentelijke en provinciale jeugdzorg sluitend zijn geregeld. Hierbij blijft de vorming van de Zorg Advies Teams (ZAT's) van groot belang.
- Voorzieningen als Rebound en projecten als op de Rails en Herstart zijn tijdelijke speciale voorzieningen die in de toekomst kunnen worden gecontinueerd.
- De wijze waarop de speciale leerlingenzorg binnen de regionale netwerken wordt georganiseerd komt in de toekomst onder toezicht van de inspectie. De inspectie zal het toezicht met name richten op de vraag of alle leerlingen passend onderwijs krijgen dat leidt tot een duidelijke kwalificatie.



Jack Biskop

Mening van Tweede Kamer-lid Jack Biskop: verkeerd uitgangspunt

Op 10 oktober jl. heeft de redactie na een bezoek aan de Tweede Kamer, waar premier Balkenende aan o.a. Pechthold moest uitleggen wat prinses Máxima nu precies heeft bedoeld met de zinsnede dat dé Nederlander niet bestaat, een vraaggesprek gehad met Jack Biskop, lid van de Tweede Kamer namens het CDA met o.a. de portefeuille onderwijs, over de plannen van de staatssecretaris inzake passend onderwijs.

Jack Biskop heeft moeite met de brief van Sharon Dijksma, omdat zij naar zijn mening kiest voor het verkeerde uitgangspunt. De brief van de staatssecretaris is gebaseerd op een streven om te komen tot een budgettaire beheersing van de onderwijszorg, waarbij het huidige systeem zoals neergelegd in de wetgevende kaders (WPO, WVO en WEC) het uitgangspunt blijft. Dit uitgangspunt kan leiden tot verkeerde resultaten, die straks niet meer zijn om te buigen. Volgens Biskop zou de centrale vraag moeten zijn: op welke wijze richten we goed onder-

wijs in? Het is daarbij van groot belang te kijken naar wat ouders en de samenleving van de school verwachten. De overheid zou hiertoe kaders moeten aanreiken waarbinnen de schoolbesturen de vrijheid krijgen om zelf onderwijs en onderwijszorg in te richten. Dit veronderstelt dat bevoegde gezagsorganen goed besturen en in staat zijn zowel horizontaal, aan ouders, leerkrachten en gemeenten, als verticaal, aan overheid en inspectie, verantwoording af te leggen over hun beleid, activiteiten en inzet van middelen. Biskop kan zich niet vinden in het feit dat de staatssecretaris in haar brief de verantwoordelijkheid voor onderwijszorg wil neerleggen bij regionale netwerken. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de primaire verantwoordelijkheid van het individuele bevoegde gezag en aan de innovatieve kracht van elk bevoegd gezag om in de regio zelf partners te vinden om een

passend onderwijsarrangement te realiseren. Inzet moet zijn het ontwerpen van modellen in de regio om een goed antwoord te kunnen geven op de onderwijsbehoeften van kinderen.

Biskop stelt dat een generale salarisverhoging van leerkrachten en directeuren, zoals voorgesteld in het rapport van Rinnooy Kan, niet automatisch zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Scholing en daaraan gekoppelde beloningsdifferentiatie zullen meer recht doen aan de opdracht waar het onderwijs voor staat. Hij denkt hierbij niet primair aan het volgen van opleidingen en het creëren van specialisten binnen de school, maar meer aan het verbeteren van de competenties van leerkrachten, door training on the job, coaching, leren van elkaar in netwerken, scholair of interscholair. Het project Zorg in de klas, zoals dat nu op 43 scholen in Westelijk Noord-Brabant wordt uitgevoerd is in zijn ogen een goed voorbeeld van hoe het wel moet. Van alle leerkrachten worden de competenties op het gebied van het realiseren van zorg in de klas in kaart gebracht om vervolgens op basis van interscholair netwerken, coaching op de werkvloer en opleiding deze competenties te verbeteren. Deze kwaliteitsimpuls komt het onderwijs aan alle leerlingen ten goede.

Het voorstel van de staatssecretaris is gericht op de problematiek van de indicatiestelling en de bekostiging van de onderwijszorg. Volgens Biskop kan passend onderwijs gerealiseerd worden door onderwijsverbeteringen. Essentieel daarbij is de begeleiding van leerkrachten in het aangaan van het werkprobleem dat zij ervaren. Instrumenten als Handelingsgerichte Procesdiagnostiek (HGPD) kunnen goed worden ingezet. Verbetering van de competenties van de leerkrachten zal op termijn leiden tot een kostenbeheersing van de onderwijszorg. Hiervoor is alleen een langere adem nodig dan met de beheersingsmaatregelen zoals die door Dijkema worden voorgesteld. De weg die Biskop kiest is een weg waarbij de kracht moet liggen bij het bevoegd gezag en het management van de school. De inspectie toetst vervolgens de competenties van leerkrachten, scholing en implementatie op de werkvloer.

Namens de redactie van Redax Magazine,

Drs. Jacques van den Born

coördinator WSNS



Literatuur

De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2003-2004 / L.B. van Wolpunt Sontag en J. Mensink
WSNS welbeschouwd / C.J.W. Meijer. - , Apeldoorn: Garant. 2004.

Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB / J.C. Vermaas, J. van der Pluijm. - Den Haag: Ministerie van OC&W 2005.