

No.W05.11.0038/I

's-Gravenhage, 8 april 2011

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2011, no.11.000357, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is erop gericht de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs te verbeteren en wijzigt daartoe onder meer de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC). Een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt verplicht om het ontwikkelingsperspectief van elke leerling vast te stellen en de voortgang van de ontwikkeling te registreren. Er komen drie uitstroomprofielen, met voor elk profiel een verplicht voorgeschreven onderwijsprogramma. Verder biedt het voorstel onder meer de mogelijkheid tot het uitreiken van getuigschriften en overgangsdocumenten, kunnen gekwalificeerde vakmensen als zij-instromer worden aangesteld voor bepaalde beroepsgerichte vakken, stelt het stages verplicht in het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht en maakt het nazorg door de school mogelijk in de vorm van advisering aan de oud-leerling, als deze daarom verzoekt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de invoering van een ontwikkelingsperspectief en leerlingvolgsysteem voor alle leerlingen, administratieve maatregelen die niet per definitie tot verhoging van de kwaliteit van het onderwijs hoeven te leiden, alsmede over het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht en het uitstroomprofiel dagbesteding. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Achtergrond en noodzaak van het voorstel

Volgens de toelichting is het wetsvoorstel erop gericht de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs te bevorderen. De verbetering van de kwaliteit richt zich met name op de bevordering van de opbrengstgerichtheid van het onderwijs. Aanleiding voor het wetsvoorstel is de kritiek op de kwaliteit van het onderwijs in deze sector, zoals die sinds 2007 door de Inspectie van het onderwijs (hierna: Inspectie) is geuit in opeenvolgende Onderwijsverslagen. De Inspectie spreekt daarin haar zorgen uit over het aantal zwakke en risicovolle scholen en over de kwaliteit van het onderwijs. Weliswaar krijgt het pedagogisch klimaat uitstekende waarderingen, maar er is kritiek op het gebrek aan gerichtheid op het behalen van optimale onderwijsresultaten, planmatigheid en zicht op geboekte resultaten. In het Onderwijsverslag 2008/2009 van mei 2010 constateert de Inspectie dat er verbeteringen zijn, maar geeft zij ook aan dat deze ontwikkeling erg traag verloopt en nog lang niet algemeen is. Met name scholen in de clusters 2 (auditief en communicatief gehandicapte leerlingen) en 4 (leerlingen met gedragstoornissen of zeer moeilijk opvoedbare kinderen) zijn vaak zwak of zeer zwak, maar ook de beide andere clusters hebben relatief veel zwakke scholen. Dit maakt wetgeving onontkoombaar, aldus de toelichting.¹ Door het voorschrijven van een ontwikkelingsperspectief en een leerlingvolgsysteem kunnen de scholen het onderwijs beter afstemmen op de mogelijkheden van leerlingen en kan de Inspectie de

¹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1 Achtergrond en noodzaak van het wetsvoorstel.

leeropbrengsten van de scholen beter beoordelen. Daarnaast voorziet het voorstel in de instelling van drie uitstroomprofielen in het voortgezet speciaal onderwijs en in een aantal kleinere maatregelen, zoals de mogelijkheid om getuigschriften uit te reiken, een stageverplichting in het uitstroomprofiel arbeidmarktgericht en de verplichting van scholen om oud-leerlingen op verzoek nazorg te bieden.

De Afdeling stelt voorop dat zij waardering heeft voor het streven van de regering de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs te verhogen. Het is zowel voor de individuele leerlingen als voor de samenleving als geheel van groot belang dat het onderwijs aansluit bij de capaciteiten van de leerling en bij het niveau van het vervolgonderwijs. Dit vergroot de kans op volwaardige maatschappelijke deelname. Het werken met een uitstroomprofiel vervolgonderwijs kan daarbij behulpzaam zijn. Belangrijk is verder dat het voorstel regelt dat docenten in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) die voortgezet onderwijs (vo) geven, aan dezelfde bekwaamheidseisen moeten voldoen als leraren van reguliere vo-scholen en dat vso-scholen in staat worden gesteld om een aanwijzing te verwerven om zelfstandig vo-onderwijs aan te bieden en vo-examens af te nemen.

De Afdeling plaatst evenwel kanttekeningen bij de invoering van het ontwikkelingsperspectief en een leerlingvolgsysteem voor alle leerlingen, alsook bij de andere uitstroomprofielen. Met de Onderwijsraad betwijfelt de Afdeling of deze maatregelen adequaat zijn ter verhoging van de kwaliteit, omdat het gebrek daaraan vooral te maken lijkt te hebben met uitvoerings- of definitieproblemen. Ook zonder de voorgestelde maatregelen is in een periode van nauwelijks twee jaar het percentage zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs spectaculair is gedaald.² Verder merkt de Afdeling op dat administratieve maatregelen, zoals de invoering van een ontwikkelingsperspectief en een leerlingvolgsysteem, niet per definitie tot een verhoging van de basiskwaliteit hoeven te leiden. Voor de leerlingen in het speciaal onderwijs is het van groter belang dat er maatwerk wordt geleverd dan dat er zonder meer gebruik wordt gemaakt van voor het regulier onderwijs geschikte methoden. Daar komt bij dat, hoewel die methoden het toezicht op afstand door de Inspectie vergemakkelijken, zij zowel van het bevoegd gezag als het personeel een inzet vragen, die ten laste kan komen van het onderwijs zelf. Zoals hiervoor is opgemerkt, is het de vraag of een verbetering van de verantwoording van de leeropbrengst gelijk staat aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een school waar de leerlingen met vaak grote handicaps en vaardigheidstekorten weinig of geen vorderingen maken, is niet per definitie een zwakke school.

Hierna zal de Afdeling deze punten nader uitwerken.

a. De verplichting om voor geïndiceerde leerlingen een handelingsplan op te stellen bestaat vanaf 1 augustus 2003.³ De wet bepaalt niets over de inhoud van het handelingsplan. Wel is er een verband met de kerndoelen. De kerndoelen vormen het uitgangspunt bij het geven van onderwijs,⁴ maar indien deze niet binnen het bereik van de leerling liggen, worden in het handelingsplan vervangende onderwijsdoelen opgenomen.⁵

² Op 1 januari 2008 waren er eenentwintig scholen voor speciaal basisonderwijs zeer zwak, op 1 januari 2009 zeventien en op 1 januari 2010 zes.

³ Stb. 2003, 54 (artikel 41a WEC).

⁴ Ingevolge artikel 13, achtste lid, WEC.

⁵ Artikel 13, achtste lid, WEC bepaalt dat de school tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het speciaal onderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Indien voor een leerling de eerste volzin niet kan worden toegepast, wordt in het handelingsplan, bedoeld in artikel 41a, aangegeven wat daarvan de reden is en welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.

Het Besluit kerndoelen WEC is eerst op 1 augustus 2009 in werking getreden. Kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs ontbreken echter nog. Het wetsvoorstel beoogt daartoe een grondslag te bieden. De toelichting bij het Besluit kerndoelen WEC wijst erop dat de kerndoelen richtinggevend zijn, maar de scholen niettemin voldoende ruimte laten om hun onderwijsactiviteiten tegemoet te laten komen aan de individuele mogelijkheden en beperkingen van de leerlingen, gelet op de grote verscheidenheid tussen de leerlingen. De Onderwijsraad heeft er in december 2008, vooruitlopend op de invoering van de kerndoelen, in zijn advies "Kerndoelen en leerstandaarden voor het speciaal onderwijs" er op gewezen dat leraren het lastig vinden om een koppeling te maken tussen de kerndoelen en de leermogelijkheden van individuele leerlingen. Oorzaken daarvan zijn onder andere de grote verschillen tussen de leerlingen binnen een school, en in het bijzonder het ontwikkelingsniveau van de groep zeer moeilijk lerenden, alsmede het ontbreken van geschikte methoden en materialen voor de doelgroep. Volgens de Onderwijsraad kan het handelingsplan in het algemeen een nuttige functie vervullen. Scholen vinden het echter zeer moeilijk om functionele handelingsplannen te formuleren en daarom blijft men vaak steken bij informatie over wat de school de leerling wil bieden, zonder deze om te zetten in concrete doelen voor de leerling. Daardoor is het niet mogelijk om na te gaan of de doelen zijn gehaald. Volgens de Onderwijsraad verdient het dan ook aanbeveling om "nader te verkennen of er wellicht andere, meer succesvolle methodieken zijn om algemene doelen te vertalen naar individuele leerroutes".⁶

Het valt de Afdeling op dat de toelichting in het geheel geen aandacht besteedt aan de vraag, waarom een groot deel van de handelingsplannen van onvoldoende kwaliteit is en veel docenten er niet mee (kunnen) werken, en waarom scholen in de clusters 2 en 4 het in dit opzicht slechter doen. Evenmin zet de toelichting uiteen, in hoeverre het reëel is om van scholen voor speciaal onderwijs te verlangen dat zij in hun handelingsplannen zoveel mogelijk rekening houden met de kerndoelen en hen daarop te beoordelen, in aanmerking genomen dat de kerndoelen pas kort geleden zijn vastgesteld. Voor het voortgezet speciaal onderwijs zijn er zelfs nog in het geheel geen kerndoelen vastgesteld. Ten slotte gaat de toelichting niet in op de factoren die hebben bijgedragen aan de verbeteringen die in het onderwijsverslag 2008/2009 zijn geconstateerd en op de vraag of er in dat verband nog verdere verbeteringen zijn te verwachten. Zoals de Onderwijsraad in zijn advies over dit wetsvoorstel heeft gesteld, lijken de problemen met het handelingsplan niet zozeer te maken hebben met het instrument, als wel met de benodigde tijd en moeite die het van de leerkrachten vergt om het werken met handelingsplannen onder de knie te krijgen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande nader in te gaan.

b. Hiervoor heeft de Afdeling opgemerkt dat artikel 41a WEC niets bepaalt over de inhoud van het handelingsplan. Aan het ontwikkelingsperspectief worden in het wetsvoorstel evenmin inhoudelijke eisen gesteld. Er wordt slechts bepaald dat het ontwikkelingsperspectief na advies van de commissie voor de begeleiding en na overleg met de ouders door het bevoegd gezag wordt vastgesteld en jaarlijks wordt geactualiseerd. De toelichting stelt dat het ontwikkelingsperspectief niettemin een geschikter instrument is om de onderwijskwaliteit te beoordelen, omdat het beter het gestelde onderwijsdoel weergeeft dan het handelingsplan. De Afdeling betwijfelt of dat het geval is. De toelichting bij artikel 41a WEC stelt dat met het handelingsplan "vanaf het begin duidelijkheid (kan) worden gecreëerd over de mogelijkheden en grenzen van

⁶ Advies Kerndoelen en leerstandaarden in het speciaal onderwijs (2008), blz. 14.

de school en het perspectief van de leerling en verwachtingspatronen van ouders en school op elkaar kunnen worden afgestemd."⁷

Op grond van deze beschrijving concludeert de Afdeling dat het handelingsplan en het ontwikkelingsperspectief vrijwel identieke instrumenten zijn, en dat bij beide de focus is gericht op het voor de leerling maximaal bereikbare onderwijsdoel en de weg daarnaar toe. In ieder geval valt uit de tekst van, en de toelichting op, artikel 41a WEC het verschil niet af te leiden. Ook wat betreft de wijze van totstandkoming zijn de overeenkomsten groot. Voor het handelingsplan gaat het bestaande artikel 41a WEC er van uit dat het handelingsplan op voorstel van de commissie voor de begeleiding en in overeenstemming met de ouders door het bevoegd gezag wordt vastgesteld. Volgens het voorgestelde artikel 41a WEC wordt het ontwikkelingsperspectief "na overleg" met de ouders vastgesteld. In de toelichting wordt aan dit verschil echter geen aandacht geschonken. Voorts is in artikel 20 WEC geregeld dat de vorderingen jaarlijks aan de ouders worden gerapporteerd.

Nu niet zonder meer uit de wettekst van artikel 41a WEC valt af te leiden wat inhoudelijk het significante verschil is tussen een handelingsplan en het ontwikkelingsperspectief, adviseert de Afdeling in de toelichting de verschillen tussen beide instrumenten duidelijk aan te geven en de voor het ontwikkelingsperspectief karakteristieke elementen in de wet op te nemen. De Afdeling refereert hierbij aan de opmerking van de Onderwijsraad, die zich afvraagt of het verstandig is de gangbare term handelingsplan te vervangen door ontwikkelingsperspectief, omdat scholen anders wellicht zouden denken dat zij hun handelingsplannen dienen te vervangen door iets geheel nieuws. Verder adviseert de Afdeling uiteen te zetten waarop de verwachting van de Inspectie is gebaseerd dat er bij scholen wel draagvlak zou bestaan voor het ontwikkelingsperspectief, waar dit volgens de Inspectie thans voor het handelingsplan ontbreekt.

c. Naar analogie van het primair onderwijs schrijft het voorstel voor dat scholen de ontwikkelingen en leervorderingen van de leerlingen dienen te registreren. Volgens de toelichting ontbreekt in deze sector een systematische toetscultuur en kan de Inspectie op deze manier de opbrengsten van de scholen beter beoordelen. De Afdeling merkt op dat een leerlingvolgsysteem primair ten dienste staat van de school. Aan de hand hiervan kan de leerkracht beoordelen in hoeverre de leerlingen de leerstof van een bepaald leerjaar beheersen en wie op welke onderdelen eventueel extra oefening of uitleg behoeft. Essentieel daarvoor is dat de leraren in staat zijn om op basis van de kerndoelen duidelijke leerlijnen en tussendoelen af te leiden.

Hiervoor heeft de Afdeling gewezen op de bevindingen van de Onderwijsraad dat leraren het lastig vinden om een koppeling te maken tussen de kerndoelen en de leermogelijkheden van individuele leerlingen, omdat de kerndoelen, voor zover zij al beschikbaar zijn, in de praktijk relatief weinig sturing geven aan het handelen van leraren. Daar komt bij dat, vanwege de zeer grote verschillen tussen de leerlingen qua gedrag, problematiek en intelligentie, in veel gevallen sprake zal zijn van eigen, aangepaste onderwijsdoelen. Wat betreft het uitstrooprofiel dagbesteding heeft de Onderwijsraad in twijfel getrokken of het mogelijk is een onderwijsprogramma te formuleren dat onderwijsdoelen stelt en opbrengstgericht is.

Gelet hierop rijst bij de Afdeling de vraag of het mogelijk en voor de verhoging van de kwaliteit ook zinvol is om de ontwikkeling van alle zorgleerlingen te volgen, op zoveel mogelijk gelijke wijze als in het basisonderwijs. Weliswaar kan met een

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 728, nr. 3.

leerlingvolgsysteem de "leeropbrengst" worden gemeten, maar doordat in het speciaal onderwijs het bevoegd gezag dikwijls aangepaste onderwijsdoelen moet hanteren, bepaalt het doel ook in hoge mate de uiteindelijke uitslag. Een hoge leeropbrengst betekent in dat geval niet zonder meer een hoge kwaliteit. Verder lijkt uit het oog te worden verloren dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs niet alleen wordt bepaald door het bereiken van kerndoelen, maar vooral kan bestaan in een goede orthopedagogische benadering. Dat die aanwezig is, blijkt uit de rapporten van de Onderwijsinspectie.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande in de toelichting nader uiteen te zetten of in het so en vso het systeem van voortgangsregistratie voor alle leerlingen passend is te achten en beschikbaar is. Tevens adviseert de Afdeling aan te geven in welk opzicht het begrip "leeropbrengst" een indicatie is voor de kwaliteit van het onderwijs in deze sector, gelet op de grote verschillen tussen de leerlingen binnen een cluster.

Het voorgaande samenvattend is de Afdeling er niet van overtuigd dat met de voorgestelde maatregelen de kwaliteit van het speciaal onderwijs in alle gevallen wordt verhoogd. Onduidelijk is of de vervanging van het handelingsplan door het ontwikkelingsperspectief inhoudelijke betekenis heeft, terwijl het nut en de beschikbaarheid van de voortgangsregistratie voor alle leerlingen in het speciaal onderwijs uit een oogpunt van kwaliteitsverbetering niet is aangetoond. Daarbij betreft de Afdeling dat de scholen in een relatief korte periode zeer aanzienlijke verbeteringen hebben laten zien. De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde maatregelen overtuigend te motiveren.

2. Uitstroomprofielen vso

In het wetsvoorstel worden drie uitstroomprofielen in het vso vastgesteld. Het uitstroomprofiel vervolgonderwijs is gericht op de aansluiting op het reguliere onderwijs; het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht richt zich op de praktijk en inzet op duurzame arbeidsparticipatie; het uitstroomprofiel dagbesteding is gericht op zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagactiviteiten. Voor alle uitstroomprofielen worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld. Voor de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en vervolgonderwijs gelden bovendien referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Stages maken, voor zover zij daarin verplicht zijn, deel uit van het onderwijsprogramma in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs en zijn verplicht in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel. Hiervoor heeft de Afdeling het belang van het werken met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs onderschreven. Voor zover het gaat om het uitstroomprofiel vervolgonderwijs acht de Afdeling het juist dat de leerlingen in dit profiel het reguliere vo-programma volgen, met, waar nodig, aanpassingen aan de beperkingen van de leerling. Wat betreft het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht en het uitstroomprofiel dagbesteding heeft de Afdeling twijfels. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht*

In de toelichting komt onvoldoende tot uitdrukking of leerlingen die het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht volgen op basis van de in artikel 14c WEC aangegeven leergebieden en meer op de praktijk gerichte oriëntatiemogelijkheid, voldoende worden voorbereid op een baan op de arbeidsmarkt en deze baan, gelet op de aard van hun handicap, daar ook feitelijk zullen kunnen vinden. Volgens het voorgestelde artikel 17, eerste lid, WEC omvat het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel een stageverplichting

voor leerlingen vanaf 14 jaar van een of meer stages op ten hoogste vier dagen per week. Volgens de toelichting is het cruciaal dat er voldoende stageplaatsen beschikbaar zijn en dat leerlingen voldoende mogelijkheden hebben om een duurzame arbeidsplaats te verwerven. Daarom zal worden nagegaan of de bestaande infrastructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs wellicht ook voor vso-leerlingen waardevol is. Voor het slagen van het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht is het derhalve van wezenlijk belang dat deze stageplaatsen er komen. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de vraag wat de gevolgen zijn voor dit uitstroomprofiel – en dus voor de leerlingen – als die stageplaatsen niet beschikbaar komen.

Daarnaast is het voor het succes van dit profiel van belang dat de leerlingen in en buiten school naar en op de arbeidsmarkt worden begeleid. Dit klemmt temeer omdat in de regel door werkgevers bij stages of indienstneming van deze leerlingen de eis zal worden gesteld dat zij door of vanwege een organisatie worden begeleid.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt of de scholen in staat zullen zijn om begeleiding mogelijk te maken. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag wat de consequenties kunnen zijn, als de bestaande infrastructuur voor het mbo voor deze leerlingen niet behulpzaam is.

De beschikbaarheid van stageplaatsen en stagebegeleiding is eveneens van belang voor de in de schoolgids te verstrekken informatie. Het voorgestelde artikel 22, lid 1d, WEC bepaalt dat de schoolgids het aantal leerlingen vermeldt dat de school verlaat en voor wie onderwijs in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel het laatst gevolgde onderwijs is, en het aantal van deze leerlingen dat per die datum een functie op de arbeidsmarkt bekleedt. De schoolgids bevat informatie over de doelen en resultaten van het onderwijs, welke ouders en leerlingen kan helpen bij hun keuze voor een school en tevens een verantwoording door het bevoegd gezag inhoudt. Echter zolang niet kan worden gegarandeerd dat er voldoende stageplaatsen en arbeidplaatsen beschikbaar zijn, gaat van een dergelijke vermelding een verkeerd signaal uit. De school heeft immers slechts beperkte invloed op dergelijke externe factoren. De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven waarom de vermelding in de schoolgids als bedoeld in artikel 22, lid 1d, WEC bijdraagt aan de verbetering van het onderwijs op die school en wat de vermelding betekent voor de leerlingen die dat profiel volgen.

b. *uitstroomprofiel dagbesteding*

Ten aanzien van uitstroomprofiel dagbesteding bepleit de Onderwijsraad dagbesteding niet als een uitstroomprofiel te benoemen, aangezien dagbesteding geen gelijkwaardig streefdoel zou kunnen zijn in vergelijking met deelname aan de beide andere uitstroomprofielen. De regering geeft er echter de voorkeur aan ook het uitstroomprofiel dagbesteding expliciet te benoemen, omdat dit het mogelijk maakt een onderwijsprogramma te formuleren dat doelen stelt en opbrengstgericht is.

De Afdeling wijst er evenwel op dat de leergebieden van dit profiel nagenoeg identiek zijn aan die van het profiel arbeidsmarktgericht. Uit de toelichting blijkt niet waarop deze keuze berust en waarop de verwachting is gebaseerd dat leerlingen met het uitstroomprofiel dagbesteding daaraan kunnen voldoen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.11.0038/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De leden van het voorgestelde artikel 22 WEC vernummeren in plaats van lid "1a", "1b" enz. te gebruiken (aanwijzing 238, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Indien tegen vernummering overwegend bezwaar bestaat, dient dit vermeld te worden.
- Artikel VII, onderdeel 1A, respectievelijk artikel VIII op elkaar afstemmen, nu daarin sprake is van een elkaar uitsluitende tekst van artikel 6f van de Wet op het voortgezet onderwijs.