

Nr. WJZ/305589 (2698)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE  
WETGEVING EN  
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake 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

Den Haag, 9 juni 2011

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 februari 2011, nr. 11.000357, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 april 2011, nr. W05.11.0038/I, bied ik U hierbij aan.

Hieronder ga ik in op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State waarbij de indeling van het advies van de Afdeling wordt gevolgd.

1a

De Afdeling verwijst in haar advies naar het advies "Kerndoelen en leerstandaarden voor het speciaal onderwijs" van de Onderwijsraad van december 2008. In laatstgenoemd advies wordt erop gewezen dat leraren het lastig vinden om een koppeling te maken tussen de kerndoelen en de leermogelijkheden van individuele leerlingen, in welk verband vooral wordt gewezen op de groep zeer moeilijk lerenden en het ontbreken van geschikte methoden en materialen voor deze doelgroep. De Onderwijsraad heeft destijds geadviseerd om "nader te verkennen of er andere, meer succesvolle methodieken zijn om algemene doelen te vertalen naar individuele leerroutes". Mede naar aanleiding van dat advies is de afgelopen jaren veel materiaal voor deze doelgroep ontwikkeld en beschikbaar gekomen. Vooral de uitwerking van de kerndoelen in leerlijnen die op de (12) verschillende niveaus van het onderwijs aan zeer moeilijk lerenden (zml) zijn afgestemd en zelfs voor de

AAN DE KONINGIN

leerlingen tot een IQ van 35 zijn ontwikkeld, biedt scholen houvast. Het zijn juist de scholen voor zml die, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, met veel enthousiasme aan de slag zijn gegaan met de koppeling tussen kerndoelen, leerlijnen, ontwikkelingsperspectief en leerlingvolgsysteem. Ook zijn er de afgelopen jaren op de domeinen rekenen en taal materialen ontwikkeld, die zijn gekoppeld aan de kerndoelen en leerlijnen. Daarmee zijn scholen in staat om op basis van het ontwikkelingsperspectief van de leerlingen een individuele leerroute uit te stippelen en met behulp van een leerlingvolgsysteem te volgen. De succesvolle methodiek waar de Onderwijsraad om vroeg, is gevonden in een koppeling tussen ontwikkelingsperspectief, kerndoelen, leerlijnen en leerlingvolgsysteem. Een ontwikkelingsperspectief, kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs en een leerlingvolgsysteem worden met dit wetsvoorstel voorgeschreven.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting (paragraaf 3.1) ingegaan op 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. In het *Onderwijsverslag 2009-2010* constateert de Inspectie van het Onderwijs dat het handelingsplan als sturings- en verantwoordingsinstrument niet voldoet en dat schoolteams het ervaren als een bureaucratische last. De problemen met het handelingsplan hebben inderdaad niet zozeer te maken hebben met het instrument als wel met de tijd en moeite die het van leerkrachten vergt om het werken met handelingsplannen onder de knie te krijgen. Leraren hebben moeite met de vertaling van de inhoud van het handelingsplan naar de dagelijkse lespraktijk. Het ontwikkelingsperspectief biedt hiervoor meer handvatten. Door de sterke groei van met name cluster 4 en het onderwijs aan leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden in cluster 2 kwam het opstellen van de verplichte jaarlijkse handelingsplannen vaak in het gedrang, en speciaal het tijdig opstellen van de plannen, binnen de voorgeschreven termijn van een maand. Dit is de reden dat scholen in deze clusters vaker een negatief oordeel kregen van de Inspectie.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre het reëel is om van scholen voor speciaal onderwijs te verlangen dat zij in hun handelingsplannen zoveel mogelijk rekening moeten houden met de kerndoelen en hen daarop te beoordelen, in aanmerking genomen dat de kerndoelen pas kort geleden voor het speciaal onderwijs zijn vastgesteld en nog in het geheel niet voor het voortgezet speciaal onderwijs. De kerndoelen voor het speciaal onderwijs zijn weliswaar op 1 augustus 2009 in werking getreden, maar de scholen werkten al met de concept-doelen, die veel eerder beschikbaar waren. In artikel 13, achtste lid, van de Wet op de expertisecentra is opgenomen dat scholen de kerndoelen bij de onderwijsactiviteiten moeten hanteren als aan het eind van het speciaal onderwijs te bereiken doelstellingen. Als dit voor een leerling niet mogelijk is, moeten vervangende doelen worden vastgesteld. Die

vervangende doelen moeten worden opgenomen in het handelingsplan. Het handelingsplan komt in het onderhavige wetsvoorstel te vervallen; het ontwikkelingsperspectief komt daarvoor in de plaats. De kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs zullen beschikbaar zijn ruim voorafgaande aan de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2013 van onderhavig wetsvoorstel voor het voortgezet speciaal onderwijs. De voorlichting over de kerndoelen zal voorafgaand aan die inwerkingtreding plaatsvinden, zodat scholen in het ontwikkelingsperspectief, indien van toepassing, vervangende doelen kunnen opnemen. De toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.4.).

De Afdeling geeft aan dat het aantal zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs ook zonder de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen maatregelen spectaculair is gedaald. Dat klopt en daarover ben ik ook zeer verheugd. De daling van het aantal zeer zwakke scholen geldt niet alleen voor het speciaal basisonderwijs, maar ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Deze daling is geen autonome ontwikkeling maar mede het gevolg van ingezet beleid: de daling van het aantal zeer zwakke scholen is mede te danken aan het feit dat de scholen intensieve begeleiding hebben gehad van een door mij ingestelde vliegende brigade en van de toenmalige WEC-Raad. Onderdelen daarvan waren het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en het effectief gebruik maken van een op de doelgroep afgestemd leerlingvolgsysteem. Scholen die meedoen aan andere interventies, zoals de implementatie leerlijnen, de proeftoetsingen van het Cito en de reken- en taalverbetertrajecten van de PO-Raad, laten eveneens grote verbeteringen zien en zijn heel enthousiast over de bereikte resultaten. Het aantal zwakke scholen is in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs relatief echter nog veel groter dan in het basisonderwijs en om ook dat aantal sterk te laten dalen en de kwaliteit te verbeteren wordt, mede op basis van de goede ervaringen die in scholen daarmee is opgedaan, het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en het registreren van de voortgang van de ontwikkeling van de leerlingen in het onderhavige wetsvoorstel verplicht gesteld. Ingevolge het advies van de Afdeling is de toelichting overeenkomstig bovenstaande aangescherpt (paragraaf 1).

1b

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld. Het verschil tussen het handelingsplan en het ontwikkelingsperspectief wordt benoemd. Tevens wordt ingegaan op het draagvlak voor het ontwikkelingsperspectief en op de betrokkenheid van de ouders bij het ontwikkelingsperspectief. Hiervoor moge ik u verwijzen naar paragraaf 3.1 van de toelichting.

Het advies van de Afdeling om de voor het ontwikkelingsperspectief karakteristieke elementen in de wet op te nemen, is niet overgenomen. De

Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat scholen het ontwikkelingsperspectief als concept accepteren en zich al inspannen om het om te zetten in werkzame instrumenten. Voorschrijven van kenmerkende elementen van het ontwikkelingsperspectief zou naar de mening van de regering de schooleigen ontwikkeling eerder afremmen dan bevorderen. Wel zijn in de memorie van toelichting richtinggevende uitspraken opgenomen. Het gaat om een ontwikkeling die op vrijwillige basis is ingezet en door wetgeving wordt ondersteund. Wanneer de Inspectie echter zou signaleren dat er structureel tekortkomingen in de inhoud van het ontwikkelingsperspectief zijn, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere bepalingen worden vastgelegd. Aldus wordt naar mijn oordeel een flexibel systeem van regulering voorgesteld, dat de praktijk ondersteunt en de verdere ontwikkeling mogelijk maakt.

1c

In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn er grote verschillen tussen leerlingen, variërend van leerlingen die een vwo diploma kunnen halen tot laag functionerende leerlingen met een kalenderleeftijd van 15 jaar met een functioneringsniveau van een kind van 24 maanden. Om recht te doen aan die grote verschillen worden er in dit wetsvoorstel drie uitstroomprofielen benoemd. Uitstroomprofielen met elk hun eigen kerndoelen. Het daarbij werken met een ontwikkelingsperspectief en een op de heterogene doelgroepen van het (voortgezet) speciaal onderwijs afgestemd leerlingvolgsysteem heeft in het (voortgezet) speciaal onderwijs een duidelijke meerwaarde. Door meer zicht te hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden en de feitelijke ontwikkeling van leerlingen is het mogelijk maatwerk te leveren en het onderwijs af te stemmen op de mogelijkheden en behoeften van leerlingen. De voor het regulier onderwijs geschikte leerlingvolgsystemen zijn te grofmazig voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. De voor het (voortgezet) speciaal onderwijs ontwikkelde systemen zijn dan ook fijnmaziger en laten ook kleine stapjes zien. In 2011 is voor het speciaal onderwijs een op de doelgroepen afgestemd leerlingvolgsysteem beschikbaar, het voortgezet speciaal onderwijs volgt in 2013. De toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.1).

De regering is van mening dat alle kinderen, ook de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, er recht op hebben om zich optimaal te ontwikkelen. Net als in het reguliere onderwijs zijn leeropbrengsten een indicatie van de kwaliteit. De school heeft de taak om 'eruit te halen wat er in zit'. Daarom dienen scholen verantwoording af te leggen over de leeropbrengsten. De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt echter niet uitsluitend bepaald door opbrengsten die betrekking hebben op cognitieve aspecten. Daarom zijn er voor het speciaal onderwijs ook leergebiedoverstijgende kerndoelen, met instrumenten om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen. Voor het voortgezet speciaal onderwijs zullen die naar verwachting in 2013 beschikbaar zijn.

2a

Het onderwijsaanbod in het arbeidsmarktgerichte profiel is gericht op het toeleiden van de leerling naar loonvormende arbeid, waaronder de sociale werkvoorziening. Dat betekent dat er naast kerndoelen gericht op de algemene vorming, juist veel aandacht is voor doelen gericht op arbeidsvoorbereiding en –toeleiding. Daarnaast zijn de leergebiedoverstijgende doelen gericht op het verwerven van werknemersvaardigheden als 'op tijd komen' en een gesprek met je collega's kunnen voeren'. De stage is erop gericht om het geleerde in de praktijk te brengen en verder te ontwikkelen.

Op dit moment zijn er geen signalen dat er onvoldoende stageplaatsen zouden zijn. Leerlingen kunnen voor het vinden van een stageplek gebruik maken van de structuur van erkende leerwerkbedrijven die het mbo biedt, maar hoeven dat niet. Daarbuiten kunnen zij ook stage lopen bij niet als leerwerkbedrijf erkende bedrijven. De structuur van het mbo is dus niet voorwaardelijk, scholen voor vso hebben ruimere mogelijkheden voor het vinden van stageplaatsen. Het beleid van de regering op het terrein van onder meer de Wajong is erop gericht om de samenwerking in de regio tussen scholen, sociale partners, intermediairs en regionale overheid te bevorderen. Met name de gemeente krijgt met de voornemens van de regering op het terrein van (jeugd-)zorg en arbeidsvoorziening meer mogelijkheden om de positie van jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren. Voor leerlingen in justitiële jeugdinstellingen, gesloten jeugdzorg of psychiatrische instellingen hebben scholen de mogelijkheid om interne stages aan te bieden. Dit alles bij elkaar biedt mijns inziens voldoende waarborgen voor het vinden van stageplaatsen. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zijn niet onbekend met de begeleiding of toeleiding van hun leerlingen naar een plek op de arbeidsmarkt. Veel van die scholen hebben deelgenomen aan of nemen deel aan ESF-trajecten gericht op die arbeidstoeleiding. Scholen hebben daarmee al veel ervaring opgedaan en hebben in dit kader hun netwerkcontacten in de regio opgebouwd. Op het feitelijk vinden van een baan heeft de school beperkte invloed. Wel kan van de school verwacht worden dat bij het formuleren van het onderwijsaanbod rekening wordt gehouden met de arbeidsgelegenheid en de vraag in de regio. De memorie van toelichting is in lijn met bovenstaande aangepast (paragraaf 3.5.2).

In de schoolgids dient het aantal leerlingen vermeld te worden dat de school verlaat en voor wie het onderwijs in het arbeidsmarktgerichte profiel het laatst gevolgde onderwijs is, en hoeveel van die leerlingen een functie op de arbeidsmarkt bekleden. De Afdeling geeft aan dat zolang niet kan worden gegarandeerd dat er voldoende stageplaatsen en arbeidsplaatsen beschikbaar zijn, van een dergelijke vermelding een verkeerd signaal uitgaat. Dit omdat de school slechts beperkte invloed heeft op dergelijke externe factoren.

De school heeft inderdaad een beperkte invloed, maar bedoelde vermelding in de schoolgids dient wel als een verantwoording over de bereikte resultaten en geeft ouders bijvoorbeeld informatie over de aansluiting tussen school en

arbeidsmarkt en biedt leerlingen houvast bij hun keuze voor een kansrijke beroepsrichting. In die zin draagt deze bepaling bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.9).

2b

De leergebieden van beide profielen (met uitzondering van het leergebied Engels) zijn inderdaad identiek, maar het niveau waarop de leergebieden worden aangeboden verschilt per profiel. De inhoud van de leergebieden is namelijk afhankelijk van de groep leerlingen van het betreffende profiel. Zo kan een kerndoel 'de leerlingen leren hoeveelheidbegrippen te herkennen en gebruiken' voor leerlingen in het profiel dagbesteding bestaan uit het leren begrijpen en gebruiken van het begrip 'meer' en voor de leerlingen in het profiel arbeidsmarktgericht uit het kunnen toepassen van het begrip 'procenten'. De invulling van de leergebieden zal in het profiel dagbesteding vooral gericht zijn op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagbesteding en in het profiel arbeidsmarktgericht op het zo goed mogelijk functioneren in functies op de al dan niet beschermde arbeidsmarkt. Scholen krijgen voor het vormgeven van de onderwijsinhoud handvatten aangeboden in de vorm van voor de verschillende doelgroepen op de kerndoelen gebaseerde leerlijnen, die in opdracht van de regering door het Centrum Educatieve Dienstverlening zijn ontwikkeld. De toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.5.3).

3

De eerste redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen. De tweede redactionele kanttekening betreft de wetstechnische samenloop van dit wetsvoorstel met twee andere bij het parlement aanhangige wetsvoorstellen. Uit het oogpunt van wetgevingseconomie is ervoor gekozen niet nu, maar zodra meer duidelijkheid bestaat over die twee wetsvoorstellen, de bepalingen in onderhavig wetsvoorstel die over die samenloop gaan, te actualiseren.

Naast bovengenoemde wijzigingen zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele andere wijzigingen aangebracht. Het betreft wijzigingen van technische en ondergeschikte aard.

Tot slot is in het wetsvoorstel een wijziging opgenomen wat betreft het diplomagerichte uitstroomprofiel. Een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs kan via dat uitstroomprofiel een regulier diploma voortgezet onderwijs behalen. Ten aanzien van dat uitstroomprofiel gelden regels die ook voor het regulier voortgezet onderwijs gelden. Het gaat dan niet alleen om bepalingen van de Wet op het voortgezet onderwijs, maar ook om de lagere regelgeving op grond van die bepalingen: algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Voorheen bevatte het wetsvoorstel de mogelijkheid om voor het voortgezet speciaal onderwijs van die lagere regelgeving af te wijken op het punt van de kerndoelen. Het wetsvoorstel bevat nu een algemene

afwijkingsmogelijkheid om voor het voortgezet speciaal onderwijs afwijkende regels te stellen ten opzichte van die lagere regelgeving (artikel I, onderdeel F, artikel 14a, tweede lid, onderdeel a, WEC en artikel II, onderdeel A, artikel 59a, vierde lid, WVO). Dit kan wenselijk zijn in verband met de eigen aard van het voortgezet speciaal onderwijs.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart