

Vergaderjaar 2010–2011

32 812

Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 april 2011 en het nader rapport d.d. 9 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

dagbesteding. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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/l, 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.

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 leerlingvolgssysteem kunnen de scholen het onderwijs beter afstemmen op de mogelijkheden van leerlingen en kan de Inspectie de 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 arbeidsmarktgericht 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.

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

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.¹

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 2003.² 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,³ maar indien deze niet binnen het bereik van de leerling liggen, worden in het handelingsplan vervangende onderwijsdoelen opgenomen.⁴ 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».⁵ 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*

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

² Stb. 2003, 54 (artikel 41a WEC).

³ Ingevolge artikel 13, achtste lid, WEC.

⁴ 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.

⁵ Advies Kerndoelen en leerstandaarden in het speciaal onderwijs (2008), blz. 14.

(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 de school en het perspectief van de leerling en verwachtingspatronen van ouders en school op elkaar kunnen worden afgestemd.»¹

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

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 728, nr. 3.

- 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 uitstroomprofiel 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 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.

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 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 kerndoelen 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 uitstrooprofielen benoemd. Uitstrooprofielen 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.

2. Uitstrooprofielen vso

In het wetsvoorstel worden drie uitstrooprofielen in het vso vastgesteld. Het uitstrooprofiel vervolgonderwijs is gericht op de aansluiting op het reguliere onderwijs; het uitstrooprofiel arbeidsmarktgericht richt zich op de praktijk en inzet op duurzame arbeidsparticipatie; het uitstrooprofiel dagbesteding is gericht op zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagactiviteiten. Voor alle uitstrooprofielen worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld. Voor de uitstrooprofielen 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 uitstrooprofiel vervolgonderwijs en zijn verplicht in het arbeidsmarktgerichte uitstrooprofiel.

Hiervoor heeft de Afdeling het belang van het werken met het uitstrooprofiel vervolgonderwijs onderschreven. Voor zover het gaat om het uitstrooprofiel 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 uitstrooprofiel arbeidsmarktgericht en het uitstrooprofiel dagbesteding heeft de Afdeling twijfels. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. uitstrooprofiel arbeidsmarktgericht

In de toelichting komt onvoldoende tot uitdrukking of leerlingen die het uitstrooprofiel arbeidsmarktgericht volgen op basis van de in artikel 14c WEC aangegeven leergebieden en meer op de praktijk gerichte oriëntatie-

mogelijkheid, 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 klemt 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 verantwoordelijkheid 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.

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

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.

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,
H.D. Tjeenk Willink*

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,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

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 vernummen in plaats van lid «1a», «1b» enz. te gebruiken (aanwijzing 238, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Indien tegen vernumming 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.