

POSTADRES
Postbus 2510
3500 GM Utrecht

BEZOEKADRES
Tiberdreef 4
3561 GG Utrecht

TELEFOON
030 - 751 1003

FAX
030 - 751 1739

INTERNET
www.cnvo.nl

E-MAIL
info@cnvo.nl

BANKREKENING
66.59.57.955

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

AFDELING

Bestuur

DOORKIESNUMMER

030 - 751 1710

E-MAIL

mrog@cnvo.nl

PLAATS

Utrecht

DATUM

7 maart 2011

ONS KENMERK

0310/MR/gh

UW KENMERK

BETREFT

Consultatie Wetsvoorstel Passend Onderwijs

Geachte Minister Van Bijsterveldt,

CNV Onderwijs heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel passend onderwijs. In de afgelopen jaren is veelvuldig en langdurig over vele aspecten van deze wetgeving gesproken in uiteenlopende verbanden. CNV Onderwijs merkte steeds meer dat door deze trage voortgang grote delen van het onderwijsveld dachten dat passend onderwijs er mogelijk helemaal niet zou komen. Dat met dit voorstel van wet helderheid wordt geboden over de inhoud van het nieuwe beleid en het tijdsplan voor invoering is op zichzelf winst. Helderheid hierover is voor alle betrokkenen winst.

Maar de gelijktijdige realisatie van de bezuinigingstaakstelling maakt dat een goede invoering van diverse onderdelen van deze wetgeving zwaar onder druk komt te staan. CNV Onderwijs heeft hier op gewezen in zijn brief van 10 februari 2011 aan de Tweede Kamer. Deze zorg is na het recente Kamerdebat over passend onderwijs nog onverminderd groot. De taakstelling wordt te snel en in de verkeerde volgorde uitgevoerd. CNV Onderwijs maakt zich bezorgd dat eerst de expertise verdwijnt door afvloeiing van personeel in (v)so en ambulant begeleiders, en dat daarna weer wordt geïnvesteerd in expertisevergroting van leraren in het regulier onderwijs.

In deze brief zullen we ons vooral richten op de onderdelen van het wetsvoorstel die naar onze mening onvoldoende doordacht zijn en/of nadere uitwerking behoeven.

Zorgplicht en thuiszitters

In de toelichting op de wetgeving wordt gesteld dat het bevoegd gezag van de school bij aanmelding van een kind onderzoekt of er extra ondersteuning nodig is.

En dat dit gebeurt op basis van informatie van de ouders. CNV Onderwijs wil erop wijzen dat ouders er soms ook voor kiezen om geen volledige openheid te geven over mogelijke noodzaak voor extra ondersteuning voor hun kind, vanuit de gedachte dat zij hun kind niet met een 'stigma' de school in willen sturen. Zij kunnen hier uiteenlopende redenen voor hebben. Het is ons onduidelijk hoe dit probleem wordt opgelost. Voor een goede uitvoering van de zorgplicht is het voor een school immers noodzakelijk om alle beschikbare informatie over een kind te hebben, alvorens tot een juiste beslissing over de beste plaats te kunnen komen. CNV Onderwijs stelt daarom voor dat de informatieoverdracht van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven naar de basisschool in het kader van VVE ook met betrekking tot zorgbehoefte verplicht wordt.

Eveneens constateert CNV Onderwijs dat onvoldoende wordt gedacht aan de situatie waar ouders de aangeboden plaats voor hun kind niet accepteren. De school heeft dan in feite immers voldaan aan zijn zorgplicht. Maar de uitkomst kan zijn dat het kind alsnog thuis komt te zitten. En dat terwijl het terugdringen van het aantal thuiszitters één van de doelstellingen van de wetgeving passend onderwijs is. CNV Onderwijs vindt de verwijzing naar de huidige wetgeving voor het beslechten van geschillen tussen individuele ouders en de school wat al te gemakkelijk. De gang naar de bestuursrechter of burgerlijke rechter door de ouders heeft het gevaar van juridificering van passend onderwijs. Daar komt bij dat de voorstellen van het kabinet inzake de bijdrage aan juridische proceskosten de drempel voor ouders verhoogt om in beroep te gaan tegen het besluit van een school. CNV Onderwijs heeft niet meteen een pasklare oplossing voor dit probleem, maar wil graag samen met ouderorganisaties en werkgeversorganisaties kijken naar een hanteerbare werkwijze voor alle betrokkenen. Daarbij willen wij nadrukkelijk de optie inbrengen om de onderwijsconsulenten een bemiddelende rol te geven of anders een aparte geschillencommissie in te stellen waarbij partijen aan tafel gaan voor mediation.

Samenwerkingsverbanden, bureaucratie en medezeggenschap

In het wetsvoorstel worden de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs binnen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs geïntroduceerd. Zij nemen taken over van de huidige samenwerkingsverbanden wsns en regionale expertisecentra, wat een breuk betekent in het zorgbeleid van de huidige samenwerkingsverbanden. Zij zullen de vorm van een privaat rechtspersoon krijgen, waarin de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de betreffende regio deelnemen. De toelichting op het wetsvoorstel stelt dat er hier geen sprake is van een nieuwe bestuurslaag in het onderwijs, omdat de huidige samenwerkingsverbanden verdwijnen en opgaan in de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Toch is CNV Onderwijs van mening dat hier wel degelijk sprake is van uitbouw van de bestaande bestuurslaag boven de bevoegde gezagsorganen in de regio's. Een heel aantal taken wordt in de nieuwe samenwerkingsverbanden gebundeld. Bovendien komt daar een zwaar accent te liggen op de verdeling van de zorgmiddelen over de scholen in de regio. In de toelichting op de wetgeving wordt gesteld dat de nieuwe samenwerkingsverbanden "een zo licht mogelijke organisatiestructuur" zullen krijgen. CNV Onderwijs ziet daarvoor echter geen enkele garantie in de wetgeving terug. Het valt dan ook zeker niet uit te sluiten dat de nieuwe bestuurlijke drukte

rondom de totstandkoming van 80 samenwerkingsverbanden het proces in de scholen ten aanzien van de invoering van passend onderwijs juist zal vertragen. We vrezen dat waar enerzijds bureaucratie in de onderwijszorg wordt afgebroken het bij de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs zal ontstaan. Concreet ziet CNV Onderwijs ongeveer 80 regionale ministeries ontstaan waarnaar erg veel middelen voor onderwijszorg gaan weglekken in het organiseren van passend onderwijs. CNV Onderwijs wil daarom wederom pleiten voor een maximum van 3% overheadkosten op het totale budget van het samenwerkingsverband.

CNV Onderwijs vreest eveneens dat er veel bureaucratie op regionaal niveau vanuit de samenwerkingsverbanden passend onderwijs op de scholen en de leraren gaat afkomen. Voor de leraren en schoolleiders zal het daarom niet uitmaken of ze door de kat of door de hond worden gebeten. Voor hen zal er volgens CNV Onderwijs de huidige werkdruk en papiermolen rond onderwijszorg eerder toenemen dan afnemen. CNV Onderwijs wil er daarom voor pleiten dat een deel van het huidige personeel voor indicatiestelling wordt ondergebracht bij het samenwerkingsverband om scholen en leraren te ondersteunen bij het beoordelen van de zorgvraag van leerlingen.

In het primair onderwijs moeten de huidige 234 samenwerkingsverbanden wsns opgaan in ongeveer 80 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. CNV Onderwijs vreest dat door het grote aantal bevoegde gezagsorganen binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden geen werkbaar situatie zal ontstaan. Zo zal over het zorgplan van het samenwerkingsverband passend onderwijs met alle medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen overleg moeten worden gevoerd. CNV Onderwijs vreest dat dit met name in het primair onderwijs tot een onwerkbaar overlegcircus zal gaan leiden, waar de inspraak van leraren en ouders niet bij gebaat is. Een gevolg hiervan kan zijn dat er een forse fusiegolf van schoolbesturen het primair onderwijs gaat overspoelen. CNV Onderwijs vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen van de recente fusiewetgeving in het onderwijs, zoals een voldoende pluriform aanbod in de regio's. Nu al constateren we een toenemende druk op het bijzonder onderwijs in krimpregio's om op te gaan in het openbaar onderwijs. CNV Onderwijs vreest een verdere forse verschraling van het onderwijsaanbod in diverse regio's. Bovendien zal het voor grote schoolbesturen gaan betekenen dat ze met twee of meer samenwerkingsverbanden te maken gaan krijgen. Gezien de autonomie in beleidsvorming voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs kan dit betekenen dat binnen één bevoegd gezag met uiteenlopend beleid voor passend onderwijs moet worden gewerkt. CNV Onderwijs vraagt zich af hoe werkbaar dit in de praktijk zal zijn.

Van de huidige samenwerkingsverbanden wsns en de samenwerkingsverbanden vo zijn er diversen die uitstekend functioneren. Een aantal hebben in de afgelopen jaren ook al flinke slagen gemaakt in de richting van het nieuwe beleid voor passend onderwijs. CNV Onderwijs vreest dat deze samenwerkingsverbanden en hun goede werkwijzen straks zullen verdwijnen bij de vorming van de 80 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Wij vinden dat onwenselijk voor de kwaliteit van de onderwijszorg in deze regio's. CNV Onderwijs ziet onvoldoende garanties in de toelichting op de wetgeving om dit gevaar af te wenden, en de positieve bijdrage van deze samenwerkingsverbanden veilig te stellen in het nieuwe systeem.

De wijze waarop de zorgmiddelen worden verdeeld wordt in de wetgeving overgelaten aan de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband passend onderwijs. CNV Onderwijs vreest dat hier de grote dans om de middelen gaat ontstaan, terwijl het hier primair moet gaan over kwalitatief goed onderwijs zorgbeleid in de regio. De ervaring leert ons dat de onderwijsinhoud al gauw ondergeschikt zal zijn aan de wedstrijd om het grootste deel van de koek te krijgen. Het hoeft geen betoog dat de grote schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband hierbij veelal de boventoon voeren. CNV Onderwijs vraagt zich dan ook ernstig af in hoeverre de verdeling van de middelen zal geschieden op grond van het aandeel van de schoolbesturen in het opvangen van zorgleerlingen en het uitvoeren van het beleid voor passend onderwijs in de regio. CNV Onderwijs ziet vooralsnog onvoldoende garanties daarvoor in de wetgeving terug. Het toezichtkader voor de inspectie moet immers nog worden ontwikkeld. CNV Onderwijs stelt voor om niet op kindfinanciering op grond van indicatie te blijven zitten, maar te bewegen richting schoolfinanciering. Daar waar in het regulier onderwijs het (basis)zorgarrangement breed is houdt men meer leerlingen binnen, dus beschikt men over meer zorgmiddelen. Dit valt te controleren door kwaliteitsonderzoek, datagebruik, inspectierapportage en verwijzingspercentages.

Aangaande het beslechten van geschillen binnen het samenwerkingsverband stelt CNV Onderwijs voor om de landelijke geschillencommissie samenwerkingsverbanden wsns niet af te schaffen, maar om te vormen tot een landelijke geschillencommissie samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Eventueel zou ook onderzocht kunnen worden of aangesloten kan worden bij andere reeds bestaande landelijke geschillencommissies. Het lijkt CNV Onderwijs wenselijk dat het beslechten van geschillen niet geschiedt op het niveau van het samenwerkingsverband zelf door middel van een regeling in de statuten van dat samenwerkingsverband, maar op een hoger onafhankelijk niveau wordt gelegd.

Financieringssystematiek en verevening

CNV Onderwijs is van mening dat, hoewel dit niet expliciet in de toelichting op de wetgeving staat, het jaarverslag van het samenwerkingsverband passend onderwijs evenals het zorgplan ter instemming moet worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraden van alle betrokken scholen. De verantwoording over de besteding van de middelen behoort niet slechts verticaal door de inspectie maar ook horizontaal te geschieden. CNV Onderwijs is van mening dat transparantie de betrokkenheid van leraren en ouders bij en het draagvlak voor het gevoerde beleid ten goede kan komen.

In het kader van de verevening van de zorgmiddelen over de samenwerkingsverbanden wordt er een overgangsregeling voorgesteld waarbij in vier stappen tot de nieuwe bekostiging wordt gekomen. In de toelichting op de wetgeving staat dat in het schooljaar 2014-2015 de eerste stap naar 90% verrekening (positief of negatief) wordt gezet. Vervolgens zou de overgangsregeling verder worden afgebouwd in 2016-2017 naar 60% verrekening en in 2017-2018 naar 30% verrekening, om in 2018-2019 uit te komen op een geheel verevend budget voor alle samenwerkingsverbanden. CNV Onderwijs vraagt zich af wat dit betekent voor het schooljaar 2015-2016. Mogen we er van uit gaan dat dan wordt vastgehouden aan de eerste vereveningsstap van 90%?

Toerusting van leraren en ondersteuning in de klas

CNV Onderwijs deelt de constatering in diverse onderzoeken en adviezen in de afgelopen twee jaar (o.a. Onderwijsraad en ECPO), dat een deel van de leraren in het regulier onderwijs onvoldoende in staat is om het onderwijs af te stemmen op verschillende zorgvragen tussen leerlingen. Het gaat dan niet slechts om onvoldoende kennis over diverse typen zorgleerlingen, maar om onvoldoende vaardigheid om met differentiëren tegemoet te kunnen komen aan een toenemende heterogeniteit onder de leerlingen. Daarnaast hebben leraren onvoldoende kennis van en behendigheid in gedrags- en klassenmanagement. Dit beeld verschilt echter sterk tussen scholen, teams en individuele leraren. En ook de kwaliteit van het schoolmanagement, de intern begeleider en de zorgcoördinator op het punt van onderwijs zorgbeleid is zeer wisselend. Juist daarom is recent in het voortgezet onderwijs het pilotproject *Elke docent in zijn kracht* gestart om te komen tot een vraaggestuurde maatwerkaanpak voor de scholing van leraren in het kader van passend onderwijs. Dit is een gezamenlijk project van de VO-raad en de onderwijsvakorganisaties, waarvan in het najaar 2011 de eerste resultaten zullen worden gepresenteerd.

De suggestie in de toelichting op de wetgeving om parallel aan de wet passend onderwijs te investeren in de scholing van leraren op het gebied van onderwijszorg en zorgleerlingen is volgens CNV Onderwijs een foute benadering. Dit moet niet parallel maar vooraf gebeuren. Leraren in het regulier onderwijs moeten in hoge mate voorbereid zijn op het moment dat de wetgeving van kracht wordt. Dan pas gaan investeren in scholing is gewoon te laat. De groei van het aantal verwijzingen naar het (v)so zal dan niet stabiliseren of afnemen. Door de bezuinigingen neemt het aantal plaatsen in het (v)so af en is er dan geen plek meer voor die leerlingen in het (v)so waardoor zij thuis zullen komen te zitten.

CNV Onderwijs wil er ook op wijzen dat scholing van leraren belangrijk is, maar niet het ei van Columbus voor de realisatie van passend onderwijs. Om tot een duurzame kwaliteitsverbetering te komen zal ingezet moeten worden op 'coaching on the job', gericht op het versterken van handelingsvaardigheid op de werkvloer. Ook zullen er vaak meer handen in de klas nodig zijn om de toename van verschillen tussen leerlingen te kunnen hanteren. CNV Onderwijs heeft hier eerder op gewezen in het Zevenpuntenplan Passend Onderwijs¹.

Tenslotte

Waar het overleg over passend onderwijs al enkele jaren loopt en zich een zorgvuldige afronding in breed gedragen wetgeving leek aan te dienen, wordt met het huidige wetsvoorstel onder enorme tijdsdruk de afronding van dit proces er doorheen gejaagd. CNV Onderwijs wijst de invoeringsdatum van augustus 2012 dan ook af, omdat het veld niet klaar is voor deze operatie en dit nu leidt tot grote

1

http://www.cnvo.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Actie_pdfs/CNVO_Zevenpuntenplan_Passend_onderwijs.pdf

taakverzwaring binnen het onderwijs.

Daar komt bij dat CNV Onderwijs zich zorgen maakt over het niet synchroon lopen van de invoering van passend onderwijs en de veranderende rol van de gemeenten. Wanneer echter in het kader van passend onderwijs eerst wordt geïnvesteerd in het coachen van leraren en schoolleiders, waardoor er meer zorgpotentieel in het regulier onderwijs is, alvorens de wetgeving passend onderwijs van kracht wordt, verwacht CNV Onderwijs dat dit probleem zich vanzelf zal oplossen.

In de toelichting op de wetgeving staat dat er ondermeer met de VO-raad overleg zal plaatsvinden over de wijze waarop de bekostiging van het lwoo en het pro in de toekomst vorm kan worden gegeven. CNV Onderwijs wenst bij dit overleg betrokken te worden, zeker waar er sprake is van rechtspositionele gevolgen.

CNV Onderwijs heeft altijd erkent dat het huidige systeem van onderwijszorg een aantal nadelen kent die om een oplossing vragen. De aanhoudende groei van het aantal geïndiceerde leerlingen baart ook ons zorgen. Toch willen we erop wijzen dat de opvang van zorgleerlingen in het regulier onderwijs niet oneindig is. Afhankelijk van de onderwijssector zal het aantal zorgleerlingen in de vaak al volle klassen in het regulier onderwijs verder toenemen bij de invoering van passend onderwijs. Deze zorgleerlingen zullen uiteraard ook voldoende aandacht van de leraar moeten krijgen. De leraar kan zijn aandacht voor alle leerlingen niet oneindig oprekken. CNV Onderwijs vreest dat bij een te forse toename van het aantal zorgleerlingen in het regulier onderwijs dit ten koste zal gaan van de aandacht voor de overige leerlingen. Hoezeer CNV Onderwijs passend onderwijs ook steunt, blijven wij kritisch over voldoende evenwicht in de aandacht die leraren kunnen geven aan zorgleerlingen en de overige leerlingen. We vinden het onwenselijk als door de invoering van passend onderwijs de onderwijskwaliteit aan alle leerlingen onder druk komt te staan. CNV Onderwijs zal daarom blijven vasthouden aan de stelling: regulier onderwijs waar het kan, speciaal onderwijs waar het moet.

Hoogachtend,
CNV Onderwijs



Michel Rog
voorzitter