

Aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Amsterdam, 7 maart 2011.

Betreft: reactie op internetconsultatie Passend onderwijs

Geachte heer/mevrouw

De psychologen en orthopedagogen aangesloten bij de beroepsverenigingen NIP-sector jeugd en NVO maken graag gebruik van de uitnodiging om aanbevelingen te doen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs.

Veel van onze leden werken in het onderwijs en delen de ambitie van dit kabinet dat er kwalitatief goed onderwijs moet zijn voor alle leerlingen. Dus ook voor leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben. Het wetsvoorstel Passend onderwijs kan volgens ons verbeterd worden door een aantal inhoudelijke voorschriften op te nemen.

- Focus van het passend onderwijs

De focus van het (passend) onderwijs moet komen te liggen op de onderwijsbehoefte van de leerling. Dat vergt een cultuuromslag in het onderwijs. Het is een goede zaak dat de landelijke indicatiestelling en leerlinggebonden financiering wordt afgeschaft. Niet meer kijken naar stoornissen en wat leerlingen niet kunnen, maar systematisch aansluiten bij wat de leerling wél kan. Dat vergt dat leerkrachten in staat worden gesteld om optimaal aan te sluiten op de mogelijkheden van de leerlingen.

Samengewerkt moet worden met ouders en onderwijsondersteunend personeel. De expertise van psychologen en orthopedagogen kan daarbij ingezet worden. Passend onderwijs gaat over het bieden van die zorg en ondersteuning aan de leerling waardoor de onderwijsdoelstellingen behaald kunnen worden. In het wetsvoorstel kan deze focus sterker worden verankerd.

- Kwaliteitswaarborgen in de wet

NIP- sector jeugd en NVO vinden dat in het wetsvoorstel waarborgen moeten worden ingebouwd voor kwalitatief goede beslissingen over toelating tot een school en toekenning van onderwijszorg. In deze brief stellen we voor om in de wet inhoudelijke eisen op te nemen voor de toelatingsbeslissing, het ontwikkelingsperspectief, het zorgplan en het onderwijszorgprofiel. We bepleiten ook het opnemen in de wet van een zware verplichting tot transparante verantwoording van de inzet van zorgmiddelen door de samenwerkingsverbanden.

We beogen daarmee niet opnieuw bureaucratie te introduceren. Wel menen wij dat het opnemen van inhoudelijke eisen in de wet ertoe kan bijdragen dat de optimale ontwikkeling van het kind leidend zal zijn voor beslissingen en niet procedures of het beperken van financiële risico's. Niet de procedures, maar het kind centraal!

- Tijdpad, financieel kader en stelselherziening

In het wetsvoorstel wordt een groot aantal wijzigingen voorgesteld die het regulier en het speciaal onderwijs raken. Met de wet wordt onder andere de plicht opgelegd om grotere samenwerkingsverbanden te organiseren, wordt de zorgplicht geïntroduceerd, ontstaat er een financiële afhankelijkheid binnen het samenwerkingsverband, wordt budgetfinanciering ingevoerd, verdwijnt de leerlinggebonden financiering, wordt het werken met het ontwikkelingsperspectief geïntroduceerd en verdwijnt de landelijke indicatiestelling. Tegelijkertijd is er sprake van een grote bezuiniging op het onderwijs, en wordt beoogd de wet al in augustus 2012 in werking te laten treden. Dit tijdpad en deze combinatie van reorganisatie en bezuinigen is in onze optiek zeer risicovol én deze grote wijzigingen moeten ook nog doorgevoerd worden terwijl het primaire onderwijsproces doorloopt. De voorgestelde wijzigingen grijpen in op bestaande expertisenetwerken en daarmee op de toegankelijkheid en toerusting van het onderwijs. Dit kan ten koste gaan van alle kinderen als bij de reorganisatie onvoldoende ruimte geboden wordt om kennis te borgen. NIP en NVO pleiten ervoor dat er voldoende tijd wordt genomen om bestaande kennis en expertise over te dragen naar een nieuw systeem.

- Versterking van de kwaliteit van het onderwijs

De regering verwacht dat door deze wetswijziging meer leerlingen in het regulier onderwijs kunnen blijven en dat leerkrachten zich beter toegerust voelen om om te gaan met verschillende soorten leerlingen.

Om dat te bereiken is vooral nodig dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. De kwaliteit van de leraar en de organisatie van de school zijn daarin inderdaad van doorslaggevende betekenis. Het versterken van de pedagogisch- didactisch kwaliteiten van leerkrachten, kan door (team-) coaching, een ondersteunend leerlingvolgsysteem en de adequate inzet van methodieken. Samenwerking met ouders is eveneens onontbeerlijk zodat de leerling zowel op school als thuis in zijn ontwikkeling wordt gestimuleerd. Daarnaast zal echter - nog meer dan nu het geval is - ingezet moeten worden op het systematisch in beeld brengen van de mogelijkheden van de leerling, de leerkracht, de school en de thuissituatie. Dat kan door handelingsgerichte diagnostiek in te zetten met behulp van daartoe voldoende geschoolde orthopedagogen en psychologen. Zij kunnen op kindniveau, op leerkrachtniveau, op teamniveau en op het niveau van het onderwijsbeleid adviseren op hoe het best op de mogelijkheden van het kind kan worden aangesloten. Een landelijk referentiekader zal daarvoor ontoereikend zijn.

Aan de nog te vormen grotere samenwerkingsverbanden wordt de taak opgedragen om te gaan bepalen hoe de zorgvelden worden ingezet. Dat vereist uiteraard een goed bestuurlijk instrumentarium. Minstens zo belangrijk is dat er voldoende geïnvesteerd gaat worden in de analyse van wat een leerling, zijn leerkracht, de school of de ouder nodig heeft zodat de leerling zich optimaal kan ontwikkelen. Beslissingen over de inzet van zorgmiddelen moeten gebaseerd worden op een deskundig oordeel van de diverse professionals die betrokken zijn bij het onderwijs. In het wetsvoorstel zijn daarvoor geen waarborgen opgenomen.

NIP en NVO bepleiten daarom dat in de wet wordt opgenomen dat in het zorgplan niet alleen procedurele afspraken worden opgenomen, maar ook een jaarlijks plan van aanpak om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een inhoudelijke verantwoording van de inzet van zorgmiddelen in de vorm van het verplichte jaarverslag kan daarvoor de basis zijn. Daarmee wordt de verantwoording van samenwerkingsverbanden niet alleen financieel maar ook inhoudelijk gekaderd.

- Gedegen toelatingsbeslissingen

In het wetsvoorstel wordt het stelsel van indicatiestelling (de leerlinggebonden financiering- LGF) gelukkig ontmanteld. Maar ook in het nieuwe stelsel zullen scholen en ouders moeten bepalen welke school en welk aanbod het best past bij de leerling. In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat het bevoegd gezag de ondersteuningsbehoefte van een kind en de mogelijkheden van de school betreft bij de toelatingsbeslissing. In de toelichting staat dat de zorgplicht geen acceptatieplicht inhoudt. Wij gaan er vanuit dat de school verplicht is om een inhoudelijk gemotiveerde beslissing te geven aan de ouders. Immers de ouder die het niet eens is met de beslissing kan uiteindelijk naar de rechter. De ervaring met de LGF laat zien dat dit een middel is, dat ouders niet gemakkelijk gebruiken. Er kunnen verschillende oorzaken zijn voor het niet bieden van het juiste onderwijsaanbod aan leerlingen. Dat kan voortkomen uit onvoldoende onderzoek door het bevoegd gezag naar de ondersteuningsbehoefte van de aspirant-leerling, door het ontbreken van voldoende zorgmiddelen vanuit het samenwerkingsverband of door het onjuist inschatten van de eigen mogelijkheden om de betreffende leerling passend onderwijs te bieden.

Om zicht te krijgen op de overwegingen om een leerling niet toe te laten is het aan te bevelen om in de wet op te nemen dat de school een inhoudelijk gemotiveerde beslissing geeft aan de ouders als een leerling niet wordt toegelaten. De inspectie houdt daar toezicht op.

- Vaststelling ontwikkelingsperspectief vereist deskundigheid

In plaats van handelingsplannen wordt het ontwikkelingsperspectief geïntroduceerd in het primair en voortgezet onderwijs. In de wet wordt opgenomen dat na inschrijving op een school voor de leerling die op een of meer punten een afwijkend onderwijsprogramma volgt, een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld.

NIP en NVO bepleiten dat het criterium voor het al dan niet opstellen van een ontwikkelingsplan nauwer wordt omschreven in de wet. Dit zou kunnen door in de wet te omschrijven dat een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld als de leerling extra maatwerk nodig heeft om optimaal te kunnen profiteren van het onderwijsaanbod dan wel als de leerling extra of andere onderwijszorg nodig heeft.

In het wetsvoorstel staat dat bij AMvB nadere voorschriften over de inhoud van het ontwikkelingsperspectief kunnen worden vastgelegd.

NIP en NVO pleiten ervoor dat in de AMvB kwaliteitseisen worden opgenomen. Immers een ambitieus opgesteld ontwikkelingsperspectief, waarin hoge eisen gesteld worden, op grond waarvan de juiste zorgmiddelen worden ingezet, draagt bij aan een optimale ontwikkeling van de leerling.

Het in beeld brengen van een integratief beeld vereist kennis van de normale ontwikkeling van het kind, kennis van stoornissen, kennis van effectieve didactische en pedagogische interventies, kennis van opvoedings- en opgroeiethematiek. Preventief investeren in het onderwijsklimaat en een proactieve aanpak is in het belang van (een optimale) ontwikkeling van leerlingen.

NIP en NVO bepleiten dat in het onderwijszorgprofiel van de school niet alleen de voorzieningen worden beschreven, maar ook dat de school beschrijft welke middelen ze heeft om vast te stellen wat de leerling en de leerkracht nodig hebben om de leerling optimale kansen tot ontwikkeling te bieden. Niet alleen de aanbodkant zou moeten worden beschreven, maar ook hoe de vraag aan onderwijszorg in kaart wordt gebracht. Het is een illusie dat de leraar dat alleen zou kunnen bieden.

- Transparantie over de toewijzing van zorgmiddelen

Het voorgestelde stelsel geeft een enorme vrijheid aan de samenwerkingsverbanden om naar eigen inzicht middelen te verdelen. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende garantie voor transparantie en een inzet van zorgmiddelen die echt bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van het onderwijsaanbod aan de leerlingen.

NVO en NIP bepleiten daarom dat in het zorgplan niet alleen wordt opgenomen hoe ouders geïnformeerd worden over de wijze waarop de extra onderwijszorg is ingericht, maar ook wanneer en hoe handelingsgerichte diagnostiek wordt gedaan zodat helder wordt wat mogelijk en noodzakelijk is. Een voorbeeld: De leerkracht moet een leerling met een "pestprobleem" kunnen helpen door al dan niet met hulp te investeren in het veiligheidsklimaat in de klas. Vroegtijdige bespreking met een multidisciplinair team kan ook leiden tot het bieden van een training voor de klas of de leerling. Systematisch in beeld brengen hoe een kind zich ontwikkelt kan leiden tot vroegtijdige onderkenning van de behoefte aan extra steun. Welke onderwijs-zorgmiddelen worden ingezet in een dergelijke casus is bij voorbaat niet aan te geven. Inzichtelijk moet worden gemaakt in het zorgplan welke keuzes gemaakt worden en op basis waarvan.

- Samenwerking met jeugdzorg en gemeenten

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat scholen moeten samenwerken met gemeenten en jeugdzorg. NIP en NVO wijzen erop dat ook samenwerking in de school met andere disciplines zoals de orthopedagoog of schoolpsycholoog, de jeugdarts, jeugdverpleegkundige, intern begeleider of ambulante begeleider noodzakelijk is voor het creëren van optimaal onderwijsklimaat en ondersteuning. Zorg buiten school kan nodig zijn, maar kan niet in plaats van onderwijsgerelateerde zorg geboden worden.

- Speciaal onderwijs blijft nodig

Investeren in de kwaliteit van het regulier en speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs kan voorkomen dat onvoldoende tegemoet gekomen wordt aan de specifieke onderwijsbehoefte van kinderen. Uitbreiding van het handelingsrepertoire van de leerkracht, meer consultatieve leerkrachtbegeleiding, goede analyse van wat de leerling, de leerkracht of zijn ouders nodig hebben, zijn allemaal middelen om de kwaliteit te verhogen. Het is echter onmogelijk dat elke leerkracht alle kinderen ongeacht hun specifieke onderwijs en of zorgbehoefte kan ondersteunen. Er zullen altijd

kinderen zijn, die al dan niet tijdelijk, speciaal onderwijs nodig hebben. Als dat het geval is dient plaatsing in het speciaal onderwijs ook snel geregeld te worden. Bij escalatie van problemen is niemand gebaat.

Onduidelijk is op welke wijze wordt gegarandeerd dat optimale ontwikkeling van het kind richtsnoer blijft bij de keuze van het type onderwijs en niet de keuzes van het samenwerkingsverband om een bepaald aanbod niet te bieden. In de wet zou moeten worden opgenomen dat het samenwerkingsverband verplicht is inzicht te geven in de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de verdeling van zorgmiddelen en hoe de kwaliteit van het onderwijs versterkt wordt.

NIP en NVO hopen dat u deze punten zult betrekken bij de verdere versterking van de kwaliteit van het onderwijs en de verdere uitwerking van het passend onderwijs. Uiteraard zijn we bereid om deze voorstellen nader toe te lichten en met u te bespreken hoe onze leden, psychologen en orthopedagogen die werkzaam zijn in het onderwijs, een bijdrage kunnen leveren.

Met vriendelijke groet,

Het bestuur van de NVO
Het bestuur van de sector jeugd NIP