

Vergaderjaar 2011–2012

33 106

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 januari 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

ALGEMEEN

4

Inleiding

8

1. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

9

1.1. *Het huidige systeem*

9

1.2. *Knelpunten in het huidige systeem*

10

1. Er is te veel druk op de duurste voorzieningen

11

2. De keuzevrijheid van ouders is beperkt en kinderen vallen tussen wal en schip

12

3. Complexiteit en bureaucratie in het systeem

13

4. De ondersteuning op school is onvoldoende afgestemd op het brede (jeugd)zorgdomein

13

5. De kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van leerkrachten is onvoldoende

13

1.3. *Doelen van het wettelijk kader passend onderwijs*

13

1. Budgettaire beheersbaarheid en transparantie

15

2. Geen thuiszitters

15

3. Minder bureaucratie

15

4. Noodzaak tot labelen van kinderen vervalt

15

5. Handelingsbekwame leerkrachten

16

1.4. *Transitie*

16

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL), Liefde, B.C. de (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Kliijnsma, J. (PvdA), Staaïj, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL), Berckmoes-Duindam, Y. (VVD) en Rouwe, S. de (CDA).

| Inhoudsopgave | Blz. |
|---|-------------|
| 2. Nadere uitwerking van het nieuwe stelsel van ondersteuning van leerlingen | 16 |
| 2.1. <i>Invoering van een zorgplicht</i> | 18 |
| – Zorgplicht | 18 |
| – Het schoolondersteuningsprofiel | 22 |
| – Aanmelding | 22 |
| – Onderzoek door het bevoegd gezag | 24 |
| – Toelating | 24 |
| – Zorgplicht en denominatieve voorkeur | 24 |
| – Wachtlijsten en loting | 25 |
| – Tijdelijke plaatsing met ingang van 1 augustus | 26 |
| – Duur van het proces van aanmelding tot toelating | 28 |
| – Ontwikkelingsperspectief | 28 |
| – Schorsing en verwijdering | 31 |
| – De positie van ouders | 32 |
| – Onderwijsconsulenten | 33 |
| – Rechtsbescherming | 33 |
| 2.2. <i>Samenwerkingsverbanden passend onderwijs</i> | 36 |
| – Grenzen van het samenwerkingsverband | 38 |
| – Taken samenwerkingsverband | 38 |
| – Rechtsvorm van het samenwerkingsverband | 39 |
| – Inspraak bij het ondersteuningsplan | 40 |
| – Toewijzing van extra ondersteuning | 41 |
| – Toelating tot lichte ondersteuning | 42 |
| – Toelating tot zware ondersteuning: het (v)so | 42 |
| – Verhuizing | 43 |
| – Toezicht | 43 |
| – Escalatieladder en ingrijpen in de taakuitoefening door het samenwerkingsverband | 43 |
| – Toewijzing naar het lwoo en pro | 44 |
| – Landelijke samenwerkingsverbanden naar richting | 44 |
| 2.3. <i>De positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs</i> | 45 |
| – Cluster 1 en 2 | 46 |
| – Cluster 3 en 4 | 47 |
| – Fusietoets en de samenwerkingsbesturen | 48 |
| – Leerlingenvervoer | 48 |
| 2.4. <i>Het referentiekader passend onderwijs</i> | 50 |
| 2.5. <i>Professionalisering van leerkrachten</i> | 51 |
| 3. Toezicht en passend onderwijs | 52 |
| 4. Het middelbaar beroepsonderwijs | 53 |
| 5. De relatie tussen het onderwijs en de (jeugd)zorg | 53 |

| Inhoudsopgave | Blz. |
|--|-------------|
| 6. Financieel kader passend onderwijs | 55 |
| – <i>Type bekostiging (basis- en kosten voor extra ondersteuning)</i> | <i>56</i> |
| – <i>Omvang bekostiging (verevening)</i> | <i>56</i> |
| – <i>Inzet middelen</i> | <i>58</i> |
| – <i>De vaststelling en toekenning van het budget voor «zware» ondersteuning</i> | <i>58</i> |
| – <i>Wat valt er niet binnen dit systeem?</i> | <i>59</i> |
| – <i>Lichte ondersteuning</i> | <i>59</i> |
| – <i>Verantwoording</i> | <i>59</i> |
| – <i>Bekostiging cluster 1 en 2</i> | <i>59</i> |
| – <i>Bekostiging mbo</i> | <i>59</i> |
| 7. Implementatie en overgang naar passend onderwijs | 59 |
| – <i>Registratie</i> | <i>60</i> |
| – <i>Overzicht per schooljaar</i> | <i>60</i> |
| 8. Uitvoerings- en handavingsgevolgen | 60 |
| 9. Administratieve lasten | 61 |
| 10. Financiële gevolgen | 61 |
| 11. Bescherming persoonsgegevens | 62 |
| 12. Advies Evaluatiecommissie Passend Onderwijs | 63 |
| 13. Advies Onderwijsraad | 64 |
| ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING | 64 |
| – <i>Artikel I, Onderdeel K</i> | <i>64</i> |
| – <i>Artikel 18a, onderdeel T, lid 3</i> | <i>64</i> |
| – <i>Artikel II, onderdeel Z</i> | <i>64</i> |
| – <i>Artikel V, Onderdeel J</i> | <i>56</i> |

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel «passend onderwijs». Passend onderwijs betekent dat er voor iedere leerling een passende plek in het onderwijs moet zijn. De toegang tot het speciaal (voortgezet) onderwijs blijft gewoon mogelijk als dat de beste kansen biedt voor de leerling. Het doel van passend onderwijs, namelijk geen leerling tussen wal en schip laten vallen, maakt dan ook dat de overheid voldoet aan artikel 23 van de Grondwet: «De overheid draagt zorg voor het onderwijs». De kritiek die de Raad van State op dit punt uit, vormt naar de mening van deze leden geen aanleiding om hieraan te twifelen. Wel plaatsen deze leden een aantal kanttekeningen en zien zij aanleiding tot het stellen van een aantal vragen. Deze vragen zijn bedoeld ter verduidelijking van hetgeen de regering in de toelichting op het wetsvoorstel stelt. Deze vragen leven bij de leden van genoemde fractie en zijn op sommige onderdelen aangedragen door de betrokken onderwijspartijen. Zij doen geenszins afbreuk aan de instemming van deze leden met het wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat de regering het wetsvoorstel op onderdelen toelicht om de vragen die leven weg te nemen. Op die manier kan de huidige lijn van informatievoorziening aan de betrokken partners en de Kamer versterkt worden. De leden bieden de regering graag de gelegenheid daartoe.

De herziening van het stelsel passend onderwijs kent een lange geschiedenis. Volgens deze leden is de ooit goedbedoelde regeling voor passend onderwijs uit de hand gelopen, mede doordat de regeling wel een gaspedaal kent, maar geen rem. Ook los van de bezuinigingen zou moeten worden ingegrepen vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van overheidsgeld. Het rapport «brede heroverwegingen»¹ liet zien dat (wanneer het aantal zorgleerlingen zou worden teruggebracht op het niveau van 2003) er 565 miljoen euro te besparen valt. Het huidige kabinet gaat uit van een voorzichtiger scenario van 300 miljoen euro. De invoering van het nieuwe stelsel is vooraf gegaan door Kamerdebatten, die geleid hebben tot een gefaseerde invoering om het onderwijsveld beter voor te bereiden op de veranderingen². De leden verwijzen hier tevens naar de motie Elias/Celik³ waarin de Kamer oproept tot een fanatieke zoektocht naar de bezuinigingen in de bureaucratie om vervolgens het bespaarde geld weer in te zetten voor de kinderen die het echt nodig hebben.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel passend onderwijs. Zij spreken graag hun waardering uit voor het vele werk dat voor de uitwerking van deze beleidsvoornemens is verricht. Die waardering strekt zich nadrukkelijk ook uit naar allen in het onderwijsveld die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een daadwerkelijk «passend onderwijs» voor alle kinderen. De omvang van het wetsvoorstel is zeer opvallend. Het is niet elke week dat de Kamer een wetsvoorstel van 181 pagina's waarvan 71 pagina's wetstekst ontvangt. De voor de hand liggende vraag is dan ook: had het niet eenvoudiger gekund? Het onderwijsveld wordt geacht de wet straks uit te voeren. Is een dergelijk omvangrijke en complexe wet überhaupt uitvoerbaar? Hoe kunnen leidinggevenden en onderwijsgevenden straks geacht worden de wet «te kennen»?

In het licht van de ambitie van dit kabinet om tot minder regelgeving te komen, dringt de vraag zich op of er ook 71 pagina's wet- en regelgeving (elders) verdwijnen.

Wat de leden verder direct opvalt, is dat in de memorie geen aandacht wordt besteed aan de vraag naar draagvlak voor deze ingrijpende stelselherziening. De Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) schrijft daarover «dat het uiteindelijke resultaat van de met passend onderwijs beoogde veranderingen in hoge mate afhankelijk zal zijn van het draagvlak dat deze vernieuwing bij alle betrokkenen zal

¹ April 2010. Ons kenmerk: Parlisonummer: 2010D17415.

² Kamerstuk 32 618, nr. 32.

³ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 42.

verwerven». ¹ Hoe schat de regering het draagvlak op dit moment in? Kan zij haar inschatting onderbouwen? Kan zij daarbij onderscheid maken tussen schoolbesturen, teams van scholen en ouders? Kan zij aangeven in hoeverre het draagvlak positief dan wel negatief wordt beïnvloed door enerzijds de bezuinigingen van 300 miljoen euro, anderzijds de beoogde zeer korte invoeringstermijn en het verlies van expertise bij ambulante onderwijspersoneel dat wordt ontslagen?

De ECPO adviseert, onder verwijzing naar het advies van de commissie-Dijsselbloem ², een uitvoeringstoets te laten verrichten. Dit is niet gebeurd, zo stellen deze leden vast. De regering verwijst naar een uitvoeringstoets die verricht zou zijn door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO is echter slechts zijdelings betrokken bij passend onderwijs. Hoe kan DUO het totaal van uitvoeringsproblematiek overzien, beoordelen en inschatten of voor de mensen op de werkvloer van het onderwijs deze wet uitvoerbaar is? Is de regering bereid de uitvoeringstoets van DUO aan de Kamer te sturen?

De leden zijn van mening dat de eindstemming in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel pas kan plaatsvinden nadat er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden zoals bedoeld door de commissie-Dijsselbloem.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel omtrent de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (passend onderwijs). Dit wetsvoorstel wijzigt het stelsel met betrekking tot organisatie en financiering van het onderwijs voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Voor de leden is van belang dat er sprake is van een heldere communicatie naar alle betrokkenen en dat de onderwijskwaliteit geborgd is en blijft. De leden vragen om borging van een zorgvuldig aansluitende invoering van het wetsvoorstel. Indien de invoering in hoog tempo wordt doorgevoerd en niet parallel loopt aan andere stelselwijzigingen, bestaat namelijk het risico van onvoldoende afstemming tussen professionals en onoverzichtelijkheid voor kinderen en ouders. De leden vragen tevens om een verduidelijking van de rol van DUO binnen het wetsvoorstel passend onderwijs.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Passend onderwijs heeft als doel om het onderwijs aan kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, zodanig in te richten dat deze kinderen zo veel mogelijk kansen krijgen binnen het onderwijs. Daarbij geldt dat voor ieder kind een passende plek in het onderwijs gevonden moet worden. Ofwel in het regulier onderwijs, dan wel in het speciaal onderwijs. De leden ondersteunen op hoofdlijnen het wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel worden fundamentele keuzes gemaakt, wat ook wel blijkt uit de omvang van het wetsvoorstel. Omdat het een omvangrijk wetsvoorstel betreft, hebben de leden nog veel vragen. Vooral de positie van ouders, de mogelijkheid om geschillen goed op te lossen en de consequenties van dit wetsvoorstel voor de vrijheid van onderwijs hebben deze leden eerder al tijdens de begrotingsbehandeling aandacht voor gevraagd.

¹ Op weg naar Passend onderwijs 3. ECPO. 2011.

² De commissie-Dijsselbloem was een parlementaire onderzoekscommissie over de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs in Nederland. Op 17 april 2007 stemde de Tweede Kamer in met de instelling van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. De commissie stond onder leiding van het lid Dijsselbloem. Kamerstuk 31 007, nr. 6.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ook hebben zij kennisgenomen van de grote kritiek op deze wet in de adviezen die de regering over de wet heeft gevraagd. De leden vrezen met deze wet een verslechtering in de zorg en begeleiding voor leerlingen die het zonder deze zorg niet zouden redden in het onderwijs. Zij maken zich grote zorgen over het behoud van de onderwijskwaliteit. Met de Raad van State vrezen de leden dat de regering na invoering van deze wet, zeker in combinatie met de enorme bezui-

niging van 300 miljoen euro, haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs niet waarmaakt.

De leden sluiten zich aan bij de kritiek van de Raad van State dat veel aanpassingen, die nodig zijn voor invoering van de wet, al in gang zijn gezet. Een aantal van de in gang gezette maatregelen is onomkeerbaar. Zo worden bijvoorbeeld al mensen ontslagen. Deze gang van zaken doet afbreuk aan de taak die de Tweede Kamer heeft om wetten te beoordelen voordat zij worden uitgevoerd. De manier waarop de regering omgaat met de democratische rechtsorde is derhalve zorgelijk.

Er zullen met deze wet meer kinderen naar het regulier onderwijs gaan, die nu nog naar het speciaal onderwijs gaan. Tegelijk wordt fors op de begeleiding bezuinigd. Voor deze leden is het geen doel op zich om kinderen die nu les krijgen in het speciaal onderwijs, op te vangen in reguliere scholen. Onder de huidige omstandigheden is dat simpelweg geen optie, zeker niet in combinatie met de geplande bezuinigingen. De invoering van de wet zal gepaard gaan met een bezuiniging van 300 miljoen euro. Dit vertroebelt de discussie rondom het wetsvoorstel. Daarnaast is het zeer onverstandig om een grote stelselwijziging in het onderwijs samen te laten gaan met een grote bezuiniging. Ook de commissie-Dijsselbloem waarschuwde voor deze constructie. De leden vragen of de regering deze mening deelt.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling en ook zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel het passend onderwijs. Deze leden waarderen de constructieve discussie die het onderwijsveld al jaren voert over een passend onderwijsaanbod voor iedere leerling. Het wetsvoorstel bevat, volgens de leden, een aantal verbeteringen. De afschaffing van de landelijke indicatiestelling lijkt een vooruitgang, evenals de zorgplicht voor scholen. Daar staat een verzwakking van de positie van ouders en leerkrachten tegenover. Deze leden juichen het toe dat leerlingen waar mogelijk samen naar school gaan, maar vragen meer aandacht voor de gevolgen voor de leraren en leerlingen in het reguliere onderwijs. De regering stelt dat het doel van het wetsvoorstel passend onderwijs is «dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd.» De leden missen in dat kader wat de korting op het budget van 300 miljoen euro bijdraagt aan de verwezenlijking van dit doel. Deze leden zijn van mening dat de regering een fout maakt door de hervorming naar passend onderwijs te combineren met een (te hoge) bezuiniging.

De leden stellen dat de onrust die is ontstaan door de aangekondigde bezuinigingen op het passend onderwijs de inhoudelijke aspecten van de het passend onderwijs geen goed doen. De keuzes van deze regering lijken voort te komen uit louter budgettaire overwegingen en zijn niet gericht op het garanderen van passend onderwijs voor iedere leerling die hierop recht heeft. Het verontrust de leden dat de regering, tegen de waarschuwingen in van de Onderwijsraad, de Raad van State, de Onderwijsinspectie en de ECPO, kiest voor een snelle invoering van de wet passend onderwijs. Zodoende kan geen sprake zijn van een zorgvuldige invoering van deze hervorming. Hoe reageert de regering op deze kritiek? Hoe ziet de regering deze kritiek ook in het licht van de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem die analyseerde dat eerdere vernieuwingen in het onderwijs kwalitatief veel te leiden hebben gehad aan het te snel invoeren? Hoe reageert de regering op het feit dat de commissie-Dijsselbloem eveneens waarschuwde voor onderwijsvernieuwingen die gelijktijdig werden ingevoerd met een forse bezuiniging? De leden wijzen op het commentaar van de ECPO waarin zij stelt dat het door de versnelde invoering steeds lastiger wordt op basis van empirisch onderzoek uitspraken te doen over passend onderwijs. Volgens de ECPO bevindt passend onderwijs zich nog steeds in de ontwikkelingsfase en het is nog niet mogelijk te bepalen of leerlingen er baat bij hebben. Kan de

regering aangeven hoe zij ervoor zorgt dat een wetenschappelijk onderbouwde evaluatie van passend onderwijs ook tijdens een versnelde invoering mogelijk blijft?

De regering constateert dat er te veel druk op de duurste voorzieningen is ontstaan. Onduidelijk blijft uit de toelichting echter waarom er sprake is van te veel druk. De leden vragen hoe de regering bepaalt dat er te veel leerlingen naar de duurste voorzieningen gaan. Is er wellicht sprake van een tekort aan plaatsen in deze voorzieningen? Is het aantal beschikbare plaatsen in deze voorzieningen de afgelopen jaren gegroeid?

De leden vragen wat de verklaring van de regering is voor het stijgende aantal leerlingen dat een beroep doet op passend onderwijs. Heeft de regering onderzoek gedaan naar mogelijke medische oorzaken voor deze stijging? Zo ja, welk onderzoek betreft dit? Zo nee, waarom niet?

De regering constateert tevens dat er onduidelijkheid bestaat over de inzet van de «rugzakmiddelen»¹. De leden vragen waarom de regering er in dit geval niet voor kiest die inzet transparant en afrekenbaar te maken in plaats van het rugzakje in zijn geheel af te schaffen?

De Vereniging Katholiek Onderwijs (VKO) maakt het verwijt dat de overheid steeds minder verantwoordelijkheid lijkt te nemen voor leerlingen met speciale zorgvraag.² Dit is feitelijk waar ook de gemeenten voor waarschuwen: taken zonder democratische controle. De leden vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien aanleiding tot het stellen van vragen over veel verschillende aspecten. De leden begrijpen de aanleiding om te spreken over een wijziging van het stelsel, maar hebben behoefte aan een betere onderbouwing van de noodzaak hiervan. Ook hebben zij kanttekeningen bij de urgentie waarmee het wetsvoorstel gepresenteerd wordt. Zij hechten zeer aan het centraal stellen van de leerling bij het invoeren van passend onderwijs. Overwegingen van snelheid en zuinigheid lijken in het voorstel van de regering te zeer de boventoon te voeren. Bepaalde maatregelen die in het kader van passend onderwijs worden voorgesteld, hebben in de ogen van deze leden slechts zijdelings te maken met de stelselwijziging en verdienen op zichzelf een zorgvuldige overweging. Hierbij valt te denken aan de verplichting op het gebied van de aanmelding, het invoeren van schorsing als strafmaatregel in het primair onderwijs en het vergroten van klassen in het speciaal onderwijs. De regering kiest ervoor niet alles in de wet te regelen. Graag ontvangen de leden een overzicht van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) die in het kader van passend onderwijs gewijzigd worden en de procedure die gevolgd wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van passend onderwijs. De leden zien voorliggende wetswijziging als een grote stelselwijziging, die grote gevolgen heeft voor scholen in het regulier en het speciaal onderwijs, maar ook voor leraren, leerlingen en ouders. De leden steunen het uitgangspunt van het toewerken naar inclusief onderwijs, maar hebben grote zorgen over de invoering van deze wetgeving. Genoemde leden vinden dat de omvang en inhoud van voorliggende stelselwijziging te snel wordt doorgevoerd. Daarnaast moet ook het wetsvoorstel over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs binnenkort door het onderwijsveld worden doorgevoerd, wat een dubbele belasting voor scholen en docenten oplevert. Bovendien zijn de leden van mening dat de bezuiniging van 300 miljoen euro te groot is om een dergelijke stelselherziening tot een succes te maken. Zo zal een toestroom van leerlingen richting het regulier onderwijs gepaard moeten gaan met een investering in kennis van docenten en in begeleiding in de klas. Alleen op die manier kan worden

¹ Leerlinggebonden financiering wordt ook wel aangeduid met «rugzakje».

² Brief van VKO, d.d. 16 januari 2012. Ons kenmerk: Parlisonummer: 2012Z00263.

toegewerkt naar een meer inclusieve samenleving, waarbij zorgleerlingen mee kunnen draaien in het regulier onderwijs, waarbij talent ten volle worden benut en waarbij zij een volwaardige plaats in de samenleving kunnen innemen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven vanuit bestuurlijk en financieel oogpunt het belang van een stelselwijziging. Zij hebben met name vragen bij de manier waarop de nieuwe samenwerkingsverbanden gevormd worden en de wijze waarop de regering de vrijheid van onderwijs waarborgt.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over ondersteuning in plaats van zorg. Volgens deze leden is het juiste uitgangspunt dat elk kind recht op ondersteuning heeft, en dat zorg alleen daar gewenst is waar het werkelijke zorg betreft. De terminologie die de regering in het wetsvoorstel aanhoudt, kan dan ook op instemming rekenen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State opmerkingen maakt over de invoering van budgetfinanciering, de bezuinigingen op het budget, het overlaten van de wijze van indiceren aan de samenwerkingsverbanden en het verminderen van de autonomie van de scholen, maatregelen die in combinatie ertoe leiden dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor de toerusting van het onderwijs onvoldoende waar zou maken. De leden vragen een uiteenzetting waar precies de knelpunten zitten volgens de Raad van State en op welke manier de regering aan dit bezwaar tegemoet is gekomen.

De leden vragen of de regering kan aangeven welke verschillende modellen zijn besproken en gewogen, wat de na- en voordelen van deze modellen waren en waarom is gekozen voor het huidige model.

De leden vragen waarom er niet meer mengvormen kunnen komen waarbij leerlingen bijvoorbeeld enkele dagdelen onderwijs volgen op een reguliere school en overige dagdelen op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering vaak goochelt met cijfers als het gaat om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het stoort hen dat dit ook gebeurt in de memorie van toelichting. De Raad van State heeft ook kritiek op de overdrijvingen van de regering wanneer het gaat om de toename van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft. Erkent de regering dit?

De memorie van toelichting stelt dat meer gebruik wordt gemaakt van speciale voorzieningen doordat er betere diagnoses worden gesteld en omdat er een verruiming is geweest van de definities en criteria. De leden vragen aan te geven welke definities en criteria zijn verruimd. Onder wiens verantwoordelijkheid zijn deze definities en criteria verruimd? Is het niet zo dat tegelijk verschillende criteria zijn aangescherpt?

Voorts merken de leden op dat voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking onderwijszorg-combinaties zijn opgezet. Dit kon dankzij de inzet van AWBZ¹ indicatie begeleiding/ondersteuning. Ook hier wordt echter op bezuinigd, wat het onderwijs aan deze doelgroep onmogelijk maakt. Is het bewust beleid van de regering om dit onmogelijk te maken? Zo nee, hoe lost zij dit op? Waarom bezuinigt de regering via verschillende ministeries telkens op dezelfde groepen? De leden zien dit als een teken van afwezigheid van enig gevoel voor solidariteit en een gebrek aan regie. De VNG voorspelt (nieuwe) thuiszitters door de combinatie «passend onderwijs» en de bezuinigingen op de AWBZ.² Wat

¹ AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

² Ons kenmerk: Parlisonummer: 2012Z00141.

gaat de regering aan haar plannen wijzigen, zodat deze voorspelling niet uitkomt, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de genoemde onderzoeken op pagina 6 van de memorie van toelichting betrekking hebben op de vier clusters. Genoemde voorbeelden van forse toename in het gebruik van speciale voorzieningen lijken vooral betrekking te hebben op cluster 4. Bovendien vlakt de groei in het aantal leerlingen met leerlinggebonden financiering al enige jaren af. De leden wijzen bovendien op het gegeven dat het aantal leerlingen met zware zorg wel is gestegen, maar het aantal leerlingen met lichte zorg tussen 2003 en 2009 is gedaald. Geldt de cijfermatige onderbouwing van het wetsvoorstel alleen voor vormen van zware zorg? Het speciaal onderwijs kent slechts lichte groei¹, maar wordt wel geschaard onder de term «sterke groei» of zelfs explosieve groei. Is het niet nodig een eerlijker beeld te schetsen van cijfermatige ontwikkelingen per cluster en onderwijsvorm? Is de onderbouwing van «sterke groei in het speciaal onderwijs» niet te ongunstig?

De leden zijn zeer kritisch op de cijfermatige onderbouwing van het wetsvoorstel en de bezuiniging van 300 miljoen euro. Zo wordt cluster 2 met 20% gekort, terwijl er onafhankelijke indicatiestelling plaatsvindt en er geen grote wijzigingen in aantallen leerlingen met zorgbehoefte waarneembaar zijn. Wel neemt door de bezuiniging de kwaliteit van onderwijs af en komt er minder begeleiding per leerling. Welke aanleiding en argumentatie kan de regering geven om de kwaliteit van het speciaal onderwijs te verlagen, door middel van het verdwijnen van expertise en het vergroten van klassen? Op welke manier wordt het verlies aan kwaliteit en expertise voor de afzonderlijke clusters gecompenseerd? Erkent de regering dat door ontslagen in ambulante begeleiding meer werk op de schouders van minder mensen terecht zal komen?

De leden zijn van mening dat voorliggende stelselwijziging te snel moet worden doorgevoerd, waardoor een verantwoorde en breed gedragen invoering onder grote druk staat. Dit wordt door het onderwijsveld, maar ook door de ECPO onderschreven. Kan de regering nader toelichten welke noodzaak er bestaat om de stelselwijziging op korte termijn door te voeren?

De leden vragen nadere toelichting op de te verwachten effecten van zowel de stelselwijziging, alsook de bezuiniging van 300 miljoen euro. Hoe wordt in kaart gebracht welke effecten optreden voor scholen, docenten, ouders en de klas, in het bijzonder zorgleerlingen? Acht de regering het verantwoord om de stelselwijziging in één keer voor heel Nederland door te voeren, zonder kennis te hebben van praktijkervaring met nieuwe regels en financiering? Kan de regering toelichten waarom niet eerst wordt gekozen voor enkele jaren van ontwikkeling, zo vragen de leden.

1. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

1.1. Het huidige systeem

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het van groot belang is om, voordat een volledig nieuw stelsel wordt opgetuigd, een goede analyse te maken van (het tekortschieten van) de bestaande middelen om kinderen de zorg en begeleiding te bieden die zij nodig hebben. Kortom, om lessen te trekken uit het verleden.

Uit de beschrijving van het huidige systeem voor het speciaal basisonderwijs (sbo), met verplichte samenwerkingsverbanden en budgettering, blijkt de sterke parallel met het nu voorgestelde systeem van passend onderwijs. Kan het dalende aantal leerlingen in het sbo worden verklaard uit de budgettering? Wat zijn de ervaringen met het stelsel van speciaal basisonderwijs; zijn deze geëvalueerd?

¹ Antwoord op Kamervragen van het lid Voordewind, ontvangen d.d. 20 juni 2011, Aanhangsel Handelingen II, 2010–2011, nr. 2874.

Ook nu al kennen het basisonderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) samenwerkingsverbanden. Beide verschillen onder andere op het punt van de schaal. De samenwerkingsverbanden in het po krijgen ingevolge dit wetsvoorstel te maken met een hele forse schaalvergroting. Is er op basis van bestaande ervaringen een evaluatie van de (optimale) schaal-grootte voor samenwerkingsverbanden? Zo ja, wat waren daarvan de belangrijkste bevindingen? Welke relatie is er tussen die (geëvalueerde) ervaringen en het huidige voorstel?

Met de invoering van de leerlinggebonden financiering per 1 augustus 2003 werd beoogd meer leerlingen, die tot heden afstroonden naar het speciaal onderwijs, in het reguliere onderwijs te houden. In het po is de groei van het speciaal onderwijs na 2003 nagenoeg nul. Kan daaruit worden geconcludeerd dat de doelstelling van de «rugzakjes» is gehaald, zo willen de leden weten.

1.2. Knelpunten in het huidige systeem

De leden van de VVD-fractie merken op dat het huidige systeem van indicatiestelling leidt tot een verhoging van het aantal kinderen met, eenvoudig gezegd, een «stempel». Eén op de vijf kinderen in het basisonderwijs heeft «iets», en dat geldt ook voor één op de 10 kinderen in het voortgezet onderwijs. Deze kinderen worden gestempeld en weggezet voor de rest van hun leven. Een traject dat begint bij het speciaal onderwijs leidt maar al te vaak tot uitstroom naar regelingen als de WAJONG¹. In de ogen van de leden kán een stoornis wel verstorend werken in de ontwikkeling van leerlingen, maar belemmert een stoornis deze ontwikkeling niet per definitie. Dit wetsvoorstel probeert een halt toe te roepen aan de gewoonte om kinderen met een stoornis als autisme of ADHD apart te zetten. Die doelstelling is geheel in lijn met hoe deze leden het onderwijs zien: kans tot ontwikkeling, niet het beperken met een stempel of stigma.

De huidige financiële prikkel draagt bij aan de explosie van indicaties. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeerde in 2009 dat de financiering zo was ingericht dat de ouders en de school geen belang hadden bij goedkopere voorzieningen. De school wordt immers gestimuleerd door de extra bekostiging die deze ontvangt voor de leerling met een beperking. Ouders hebben lange tijd niets van die rugzakgeldten gezien. Ook zijn feiten gemeld omtrent leerlingen die voor hun beperking via de rugzakgeldten een laptop aanschaffen, die vervolgens bij verhuizing ten onrechte in het bezit van de school bleef. Een aanzienlijk deel van de geldten vloeide in de algemene middelen van de school in plaats van aangewend te worden ten behoeve van de begeleiding van een zorgleerling. Lang niet altijd was duidelijk waar de kosten voor extra ondersteuning (0,5 miljard aan rijksmiddelen) aan werden besteed, zo blijkt ook uit onderzoeken van bureau Infinite Financieel BV² en het CPB³. Ook de Algemene Rekenkamer⁴ en de inspectie van het onderwijs onderschrijven dat. De leden hechten er zeer aan ten principale vast te stellen dat scholen onderwijsseuro's dienen te benutten om kinderen vooruit te helpen en niet om als doelstelling zichzelf overeind te houden. Onderwijsseuro's moeten goed besteed worden. Als niet zichtbaar is hoe het geld verdeeld wordt en als duidelijk wordt dat extra geldten besteed worden voor reguliere aangelegenheden, kan de conclusie niet anders luiden dan dat de wijze van financieren anders moet. Deze leden ondersteunen dan ook het nut en noodzaak van de in het wetsvoornemen omschreven voorgestelde aanpassingen in het stelsel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat onduidelijkheid over de besteding van de middelen als één van de knelpunten in het huidige systeem wordt gezien. Het wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe dit in het nieuwe systeem verbeterd wordt. De leden vragen daarom welke

¹ Wet Wajong staat voor Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. De Wet Wajong helpt bij het vinden van passend werk of ondersteuning tijdens een opleiding en zorgt voor (een aanvulling op het) inkomen. Een Wajong-uitkering geldt voor jonggehandicapten vanaf 18 jaar.

² Zicht op zorgmiddelen: de besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs (bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 12).

³ Zorg om zorgleerlingen; een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen, d.d. 5-11-2009.

⁴ Rapport zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs (Kamerstuk 32 338, nr. 2).

effecten de regering verwacht met invoering van de wet passend onderwijs, en hoe de effectiviteit van de maatregelen in kaart wordt gebracht. Op welke wijze wordt de doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs getoetst? Op welke wijze wordt de Kamer geïnformeerd over de doelmatigheid, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen de regering, in vervolg op de aankondiging in de brief van de minister van 31 januari 2011¹, of zij kan aangeven hoe de effectiviteit van passend onderwijs in het nieuwe stelsel zal worden gemeten met behulp van betrouwbare en meetbare gegevens. Wordt de Tweede Kamer over deze gegevens geïnformeerd? En zo ja, op welke wijze? Is de regering voornemens om voorafgaand aan de invoering de effectiviteit in kaart te brengen, zodat na de invoering inzicht is in de bereikte resultaten? Zo nee, waarom niet? Wordt de doelmatigheid van de besteding van de middelen voor passend onderwijs ook in kaart gebracht? Wie toetst hierop en op welke wijze krijgt de Kamer informatie over de doelmatigheid, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de groei van het aantal zorgleerlingen sinds 2003 zich in het basisonderwijs beperkt tot de rugzakken. In het basisonderwijs is zelfs een daling te zien voor wat betreft het speciaal basisonderwijs. Ook voor wat betreft de rugzakken is de grootste stijging te zien in het voortgezet onderwijs. Deze leden vragen op welke wijze deze constatering heeft doorgewerkt bij het opstellen van het wetsvoorstel. Is het in het licht van deze gegevens bijvoorbeeld niet opmerkelijk dat het wetsvoorstel als uitgangspunt neemt dat de samenwerkingsverbanden voor het basisonderwijs gemodelleerd worden naar het schaalniveau van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, zo vragen zij.

De leden vragen of de regering de indruk heeft dat momenteel teveel leerlingen ten onrechte in het speciaal onderwijs verblijven. Zij vragen of het mede de bedoeling van het wetsvoorstel is het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs te verminderen. Welke analyses zijn er ten aanzien van het aantal leerlingen dat ook in het regulier onderwijs zou kunnen functioneren, zo vragen zij.

1. Er is te veel druk op de duurste voorzieningen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat met de invoering van de leerlinggebonden financiering per 1 augustus 2003 werd beoogd meer leerlingen, die tot heden afstroomden naar het speciaal onderwijs (so), in het reguliere onderwijs te houden. In het po is de groei van het so na 2003 nagenoeg nul. Kan daaruit worden geconcludeerd dat de doelstelling van de «rugzakjes» is gehaald? Uit de geboden cijfers blijkt dat de groei in het so zich alleen in het voortgezet onderwijs heeft voorgedaan. Ook de Raad van State wijst hier op. Waaruit kan dit grote verschil tussen het po en het vo worden verklaard? Als de aanhoudende groei in het vo het echte probleem is, waarom wordt er dan niet een meer gerichte en beperktere ingreep voorbereid? De groei van het aantal leerlingen in het so of met een «rugzakje» wordt slechts kwantitatief beschreven. Wat waren de inhoudelijke gronden voor de afgegeven indicaties?

Gesteld wordt dat bij steeds meer kinderen autisme of ADHD wordt aangegeven. Kunnen daarvan cijfers worden gegeven? Wat is de verklaring hiervan?

Het onderzoek van TNO uit 2007 stelt dat een veelheid aan maatschappelijke oorzaken de groei verklaren. Wat doet de regering om de maatschappelijke oorzaken weg te nemen?

Bij herhaling wordt gewezen op de groei van het aantal rugzakjes sinds 2003. Is deze groei niet volstrekt logisch en zelfs beoogd met de invoering

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 31.

in 2003? Waarop waren de prognoses van het verwachte gebruik bij aanvang eigenlijk gebaseerd?

Opvallend is dat de groei van het aantal rugzakjes in het po vanaf 2007 is gestabiliseerd. Ook de Raad van State wijst hier op. Alleen in het vo is de groei nog doorgegaan. Dit zou kunnen worden verklaard uit de «golf» die er nog aan zat te komen vanuit het po. Ook in het vo kan daarom deze jaren een stabilisatie verwacht worden, die ook al zichtbaar is in de grafiek van «tabel 3»¹ in de memorie van toelichting. Is de regering het met deze analyse eens?

Een andere middenstroom gericht op de ondersteuning van leerlingen is het leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo). Hoe hebben de uitgaven daarvoor zich ontwikkeld sinds 2003? Hoe hebben de uitgaven voor het praktijkonderwijs zich sinds 2003, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de kans op een erkend diploma minder wordt als een kind wordt doorverwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Legt de regering zich hierbij neer of beschouwt zij dit als een autonoom probleem dat, los van de invoering van passend onderwijs, moet worden aangepakt?

In het primair onderwijs is de groei van het aantal zorgleerlingen vijf jaar na de invoering van leerlinggebonden financiering gestopt. In het voortgezet onderwijs is er nog wel sprake van groei, maar daar was in tegenstelling tot het primair onderwijs nog geen systeem van leerlingenzorg ontwikkeld. Uit het onderzoek van TNO komt een aantal redenen naar voren dat slechts tot een beperkte groei kan leiden (verbeterde diagnostiek en betere bekendheid regelingen). De overweging dat ouders er weinig belang bij hebben goedkope onderwijsvormen te kiezen, is moeilijk te verenigen met de constatering dat leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs minder kans maken op een erkend diploma. Is de regering er van overtuigd dat er in het vo bij een beperktere wijziging van het beleid geen stabilisatie zal optreden, net als in het po? Waarop baseert de regering haar verwachting, zo willen de leden weten.

2. De keuzevrijheid van ouders is beperkt en kinderen vallen tussen wal en schip

De leden van de PvdA-fractie constateren dat één van de tekortkomingen van het huidige stelsel de beperkte keuzevrijheid van ouders zou zijn. Kan dit worden onderbouwd? Kan worden onderbouwd dat het nieuwe stelsel méér keuzevrijheid voor ouders oplevert?

Naast de kosten van het gegroeide gebruik van de voorzieningen, is het probleem van de thuiszitters natuurlijk heel urgent. De verklaring die wordt geboden, is dat ouders zelf een school moeten zoeken die hun kind accepteert. Is dat inderdaad de enige verklaring van de vele thuiszitters? Zijn mogelijke andere verklaringen bijvoorbeeld: de onvrede bij ouders over de geboden zorg en ondersteuning voor hun kind en/of conflicten tussen school en ouders over de te kiezen aanpak, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de reden is dat de beperkte keuzevrijheid wordt verbonden aan het huidige stelsel. Wat is de achterliggende reden voor het weigeren van de 2500 thuiszittende kinderen? Zijn deze volgens de regering te plaatsen binnen het (v)so of met het inzetten van leerlinggebonden financiering op een reguliere school? Zo nee, wat verandert een stelselwijziging, waarin een school gemiddeld minder geld krijgt per zorgleerling, aan deze situatie, zo vragen zij.

¹ De groei van het aantal leerlingen met een rugzakje in de periode 2003–2010, memorie van toelichting, pagina 6.

3. Complexiteit en bureaucratie in het systeem

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ooit is getracht om de complexiteit en bureaucratie binnen het huidige stelsel aan te pakken. Wat was hiervan het resultaat, zo vragen zij.

4. De ondersteuning op school is onvoldoende afgestemd op het brede (jeugd)zorgdomein

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de oplossingen hiervoor tot op heden gezocht in aparte kokers zijn. Kan worden onderbouwd dat de oplossingen die nu worden voorgesteld «ontkokerd» zijn, zo vragen de leden.

5. De kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van leerkrachten is onvoldoende

Het schijnt de leden van de PvdA-fractie toe dat «de kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van leerkrachten is onvoldoende» geen gevolg is van het gekozen stelsel van ondersteuning voor zorgleerlingen. Is de regering dat met deze leden eens?

Hoeveel leraren schoolden de afgelopen jaren per jaar bij op het punt van omgang met zorgproblematiek? Hoeveel geld werd hier door OCW voor vrijgemaakt? Hoe ontwikkelen deze middelen de komende jaren zich? Welke inzet wordt gepleegd om de achterstand die op dit punt bestaat, alsnog zoveel mogelijk weg te werken?

In hoeverre is de opleiding op pabo's en lerarenopleidingen tegenwoordig adequaat als het gaat om omgang met zorgleerlingen, differentiatie in lesaanbod en klassenmanagement, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat dit probleem slechts onvoldoende wordt aangepakt bij de invoering van passend onderwijs, terwijl de noodzaak van voldoende toegeruste leraren in het reguliere onderwijs alleen maar groter wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of scholen en docenten binnen de voorgestelde invoeringstermijn in staat zijn om de expertise op te bouwen die nodig is om zorgleerlingen binnen reguliere klassen te begeleiden. Het vraagt van docenten immers meer kennis van pedagogie dan zij op dit moment beheersen. Veel docenten hebben bijvoorbeeld moeite om het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Kan de regering onderbouwen op welke manier docenten voldoende toegerust zijn om alle leerlingen in de klas goed te kunnen begeleiden? Kan de regering toelichten op welke manier docenten in het primair en het voortgezet onderwijs specialistische begeleiding kunnen benutten? Hoe staat het wegvloeien van de bestaande expertise in verhouding tot de druk die nu op docenten wordt gelegd? De leden vragen welke aanpassingen in het curriculum van pabo-studenten worden gedaan, om de opleiding aan te laten sluiten op de grote onderwijsvernieuwing die met deze wet wordt doorgevoerd. Hoe wordt bewerkstelligd dat beginnend docenten, die binnenkort afstuderen, klaar zijn om met passend onderwijs om te kunnen gaan, zo vragen de leden.

1.3. Doelen van het wettelijk kader passend onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat reeds in 2005 is begonnen met de herziening van het stelsel passend onderwijs. Daar is een lang traject aan rondetafelgesprekken, hoorzittingen, internetconsultatie enzovoort vooraf gegaan. Het is van belang bij een ingrijpende wijziging dat de betrokkenen al in een vroeg stadium geconsulteerd en geïnformeerd

worden. De leden onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel: budgettaire beheersbaarheid, geen thuiszitters, minder bureaucratie, het laten vervallen van de noodzaak tot het etiketteren van kinderen, het versterken van de positie van leerkrachten in het reguliere onderwijs en tot slot de afstemming met andere sectoren. Over de laatste doelstelling hebben zij enkele vragen.

De landelijke indicatie vervalt met dit wetsvoorstel. Heeft dat consequenties voor ouders met leerlingen die buiten de ondersteuning op school ook in de thuisituatie zorg of begeleiding krijgen? Deze leden denken dan bijvoorbeeld aan zorgvoorzieningen, de vergoeding van noodzakelijke zorgkosten of het vervoer.

Bij diverse Kamerdebatten inzake passend onderwijs hebben deze leden erop gewezen dat 28 scholen jarenlang expertisebekostiging hebben ontvangen, zonder dat het departement van OCW zicht had op de werkelijke besteding van deze in 2003 in het leven geroepen gelden. Deze expertisebekostiging zou een tijdelijke zijn met als oogmerk het behoud van specifieke expertise op ondermeer epilepsiescholen. De realiteit toonde dat deze financiering ontvangende scholen deze «expertisebekostiging» (tenminste partieel) hebben benut of moeten benutten om de school structureel in stand te kunnen houden. Voor deze leden legt dit debat een probleem bloot dat geagendeerd en geadresseerd moet worden. De scholen die tijdelijke bekostiging (moeten?) gebruiken om structureel in stand te worden gehouden, hanteren een ander minimumniveau aan zorg dan het departement als standaard bij de normale bekostiging hanteert. Kan de regering dat inmiddels bevestigen? De Kamer behandelt immers het wetsvoorstel nog voor het toegezegde onderzoek over expertisebekostiging ontvangen is¹.

De leden wijzen er voorts op dat zij tijdens het algemeen overleg over passend onderwijs op 29 juni 2011 de in hun ogen belangrijke vraag opwierpen wat de basisnorm voor zorg aan onze kinderen zou dienen te zijn. De leden verwijzen naar het volgende citaat: «Kinderen die werkelijk extra zorg behoeven, zullen die altijd moeten ontvangen. In het hele proces van invulling van passend onderwijs zal de VVD dat uitgangspunt niet verlaten. Alleen, en ook dat heb ik eerder benoemd, ben je als samenleving niet verplicht alle zorg te geven die je theoretisch kunt geven. In de vele gesprekken op scholen voor speciaal onderwijs, met directeurs van clusterscholen en met tal van betrokkenen, maar ook in de Kamer, heb ik steeds gezegd op zoek te zijn naar een verantwoord sociaal minimum. Welke sleutel is in dat kader reëel voor bijvoorbeeld epilepsiescholen, dovenscholen of tytylscholen? Op die vraag geeft deze brief van de minister onvoldoende antwoord en volgens mijn fractie moet dat wel. Wij moeten een zo objectief mogelijke maatstaf ontwikkelen om te bepalen hoeveel docenten en assistenten we per onderwijssoort per tien kinderen werkelijk nodig hebben, anders doen we qua financiering maar een slag in de lucht.»² Voor deze leden is een land waarin tot op heden 1,5 miljard euro aan zorgleerlingen werd besteed, geen onfatsoenlijk land. En ook een land waarin vanaf 2013 1,3 miljard euro aan zorgleerlingen wordt besteed, is geen onfatsoenlijk land. Deze leden hebben begrip voor ouders, die uiteraard het allerbeste voor hun eigen kind willen. Zij wijzen daarbij wel op de verantwoordelijkheid van deze ouders voor hun kind. De school dient op een fatsoenlijk basisniveau zorg en ondersteuning te bieden, als dat nodig is. Te overwegen ware om in de wet een definitie van basiszorg op te nemen. Hoe ziet de regering dit, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de paragraaf over de beoogde doelen, de beoogde effecten ontbreken. Is de regering bereid om, in cijfers uitgedrukt, aan te geven welke effecten zij binnen x jaar wil bereiken? Dit kan bijvoorbeeld, zo suggereren de leden, in termen van minder thuiszitters en vroegtijdig schoolverlaters, minder kinderen in

¹ Motie Elias c.s. Kamerstuk 31 497, nr. 69.

² Kamerstuk 31 497, nr. 82, p. 2.

zorgtrajecten, minder kinderen doorverwezen naar het so of betere onderwijsprestaties, zo vragen de leden.

1. Budgettaire beheersbaarheid en transparantie

De leden van de PvdA-fractie vinden dat het opvallend is dat de eerste doelstelling de beheersing van de uitgaven is. Aanvankelijk, bij de start van het hele traject op weg naar passend onderwijs, was het centrale doel het bieden van passend onderwijs aan alle kinderen, zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs. Wat is hier veranderd en waarom? Wanneer een stelsel van voorzieningen wordt «dichtgeschroeid» om de uitgaven onder controle te krijgen, ontstaat al snel druk op de meest aangelegen voorzieningen, het zogenaamde waterbed-effect. Is hier een risico-inschatting van gemaakt? Zowel binnen het onderwijsdomein, denk aan voorzieningen als lwoo, als buiten het onderwijs, denk aan de jeugdzorg en maatschappelijke begeleiding (AWBZ-WMO)? Naast beheersbaarheid is transparantie van de besteding een doel. Hoe wordt voorkomen dat scholen c.q. samenwerkingsverbanden weer gedetailleerd verantwoording moeten afleggen over de gekozen inzet van hun zorgmiddelen, zo willen de leden weten.

2. Geen thuiszitters

De leden van de CDA-fractie merken op dat één van de doelen van dit wetsvoorstel is dat er geen kinderen meer zullen thuiszitten. De leden constateren dat uit het wetsvoorstel niet duidelijk wordt op welke wijze de kinderen die nu thuiszitten zo spoedig mogelijk een passende plaats in het onderwijs krijgen. De leden vragen de regering of er een plan van aanpak opgezet kan worden om zo snel mogelijk alle huidige thuiszitters het onderwijs in te krijgen. De leden vragen wat in het nieuwe systeem nu eigenlijk de positie van de zorg- en adviesteams (zat's) is.

3. Minder bureaucratie

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de in 2010 aangenomen motie Voordewind c.s.¹, die vraagt om bezuinigingen hoofdzakelijk te zoeken in het tegengaan van bureaucratie en niet in de klas. De leden vragen de regering in hoeverre voorliggend wetsvoorstel slaagt in het terugdringen van bureaucratie, mede in verhouding tot het ontstaan van nieuwe bureaucratie. Is er voldoende zicht op het ontstaan van nieuwe bureaucratie op scholen en binnen samenwerkingsverbanden? Kan de regering dit inzichtelijk maken? Verwacht de regering grote verschillen in bureaucratie tussen samenwerkingsverbanden? De leden vragen nadere toelichting op het verdwijnen van de permanente commissie leerlingenzorg (pcl) en de oprichting van een commissie van begeleiding. Welk effect wil de regering hiermee bereiken? Kan worden onderbouwd dat er daadwerkelijk minder overhead zal zijn door deze wijziging? De leden zien hiermee een nieuwe vorm van indicatiestelling ontstaan, waarmee indicatiestelling niet verdwijnt. Welke voordelen biedt het nieuwe voorstel ten opzichte van het oude systeem? Vindt niet slechts verschuiving van bureaucratie plaats? Wordt hiermee niet juist meer onduidelijkheid veroorzaakt, bijvoorbeeld over de rechtsgeldigheid van een uitspraak van genoemde deskundigen, zo vragen de leden.²

4. Noodzaak tot labellen van kinderen vervalt

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de prikkel tot het indiceren volgens de regering een rol speelt in het huidige stelsel. Hieruit volgt dat de leerproblemen van meer zorgproblemen zorgvuldig in kaart

¹ Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 34.

² Memorie van toelichting pagina 27.

worden gebracht. In het nieuwe stelsel kan het voor scholen en samenwerkingsverbanden voordelig zijn om de ondersteuningsbehoefte te onderschatten, hetzij omdat er niet genoeg geld beschikbaar is voor het geven van de voor de stoornis noodzakelijke ondersteuning, hetzij omdat zij dan te veel geld kwijt zijn aan het (v)so. Daarnaast zal er met het afschaffen van de landelijke indicatiestelling en bijbehorende intensieve procedures minder aandacht zijn voor een gedegen diagnose. Dit zou er voor kunnen zorgen dat de ondersteuningsbehoefte van leerlingen minder vaak (goed) in kaart wordt gebracht. Erkent de regering dit risico en hoe wordt dit ondervangen in het wetsvoorstel, zo vragen de leden.

5. Handelingsbekwame leerkrachten

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre binnen het team van de leerkracht straks de specialistische expertise aanwezig is, die nu beschikbaar is in de vorm van ambulante begeleiders, specialisten binnen de regionale expertisecentra en het (v)so.

1.4. Transitie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom niet nader wordt ingegaan op de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel in deze paragraaf. Welke problemen kunnen worden voorzien in het overdragen van de bevoegdheid om geld te verdelen en in de verantwoordelijkheid om de zorgbehoefte vast te stellen, in het behouden en beschikbaar houden van specifieke expertise, in het daadwerkelijk op alle scholen beschikbaar maken van basisondersteuning, zo vragen de leden.

2. Nadere uitwerking van het nieuwe stelsel van ondersteuning van leerlingen

De leden van de VVD-fractie spreken hun waardering uit voor de nadruk op overleg en communicatie met de betrokken partners. Door de lange voorbereiding en de vele aanpassingen op basis van commentaar door deze partners hebben deze leden vertrouwen in het proces. Zij vragen de regering om deze lijn van communicatie vast te houden en de Kamer op gezette tijden te informeren over de voortgang en de overleggen, ook daar waar en/of wanneer de regering kritiek niet zou overnemen. Een van de doelstellingen van het nieuwe stelsel is het verminderen van bureaucratie. Bij de omschrijving van de samenwerkingsverbanden stellen de leden enkele indringende vragen. Zij zien graag een uitgebreidere toelichting om te beoordelen of deze nieuwe samenwerkingsverbanden niet alsnog zouden kunnen leiden tot meer en door deze leden zeer ongewenst geachte bureaucratie. De regering schrijft dat de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband moeten samenwerken. Hoe krijgt die vorm? Het samenwerkingsverband wordt vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon. Wordt dit een stichting of vereniging? Kan elk samenwerkingsverband een eigen vorm kiezen of kennen zij dezelfde vorm? Wordt het bevoegd gezag van alle aangesloten scholen leden, vertegenwoordigd door het bestuur of is elk bevoegd gezag onderdeel van het overleg binnen het samenwerkingsverband? Sturen zij een afvaardiging richting het samenwerkingsverband? Kent het samenwerkingsverband geen eigen zelfstandige organisatie? Ook op pagina 26 van de memorie van toelichting staat dat er in het nieuwe wettelijke kader geen aparte voorzieningen komen voor geschillen. In de statuten kan een regeling worden opgenomen. De leden vinden het belangrijk dat er, los van de vorm, een geschillenregeling bestaat. Hoe kijkt de regering aan tegen een wettelijke bepaling waarin louter zou dienen te zijn opgenomen dát een geschillenregeling moet worden opgesteld?

Kan de regering toelichten waarom de indicatiestelling van het lwoo en het praktijkonderwijs vooralsnog ongewijzigd blijft? Is het niet verstandiger om alle indicatiestellingen tegelijkertijd te wijzigen zodat er niet een oud en een nieuw stelsel naast elkaar (of erger nog: door elkaar heen) blijven bestaan? De leerlingen in het lwoo of praktijkonderwijs vallen immers ook onder de zorgplicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het nieuwe stelsel ex ante is geëvalueerd op effectiviteit en efficiency. Kan de Kamer deze ex ante evaluatie ontvangen? Is de regering bereid om, na de behandeling in de Tweede Kamer, maar vóór de eindstemming in de Kamer, het wetsvoorstel te onderwerpen aan een uitvoeringstoets? Hoe kan worden bevorderd dat bij de evaluatie van de invoering van passend onderwijs expliciet aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de zorgtoewijzing en de zorgverlening?

De leden van de PVV-fractie merken op dat ouders en leraren medezeggenschap krijgen op het ondersteuningsplan in een aparte ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband. De leden van de ondersteuningsplanraad zijn afgevaardigden van de medezeggenschapsraden van de aangesloten scholen en daaruit afkomstig.

Het wetsvoorstel passend onderwijs is een grote hervorming, met verstrekkende gevolgen voor de betrokkenen. Het is van groot belang de communicatie op de juiste manier te laten verlopen. De leden vragen de regering meer duidelijkheid te geven op welke wijze de communicatie met ouders rondom het wetsvoorstel passend onderwijs zal plaatsvinden. Van alle betrokkenen zijn de ouders en de leerlingen de belangrijkste, maar tegelijkertijd staan juist die op de grootste afstand van het organisatorische proces. Dat vergt extra inspanningen ten aanzien van de communicatie.

Om te voorkomen dat ouders juridische procedures moeten doorlopen, is een regionale informatievoorziening van belang. Deze is echter niet in het wetsvoorstel voorzien. De ouderorganisaties hebben eerder een «informatie front desk» gesuggereerd die ouders helpt bij de oriëntatie op scholen, nog voordat ze het daadwerkelijke gesprek met een school aangaan. De leden vragen of de regering de noodzaak hiervan onderschrijft. Zo ja, op welke manier zou dit gestalte moeten krijgen? Zo nee, welk alternatief voorziet de regering dan wel in een adequate informatievoorziening aan «de voorkant», aan het begin van het proces, waar de juiste informatie van het grootste belang is en bovendien het meest efficiënt, omdat het «opstopping» verderop kan voorkomen?

De leden vragen ook op welke wijze de ouders worden gewezen op hun rechten (en plichten) indien zij zitting nemen in de ondersteuningsplanraad.

Tot voor kort had in alle plannen passend onderwijs de medezeggenschapsraad (MR) instemmingsrecht bij de vaststelling van het schoolondersteuningsprofiel. Het huidige wetsvoorstel is blijven steken bij adviesrecht. De leden vragen om verduidelijking: is de rol van de medezeggenschap op schoolniveau op dit punt bij de invoering van passend onderwijs minder belangrijk dan in de huidige situatie waarin de MR instemmingsrecht heeft op het zorgplan van de school? Zo ja, waarom dan? Zo nee, waarom niet?

Als er sprake is van geschillen tussen ouders en scholen komt er een externe (onderwijsconsulent) tussenbeiden. Deze probeert de geschillen zodanig op te lossen dat beiden partijen verder kunnen. Indien de partijen er niet uitkomen, is er alleen nog een juridische uitweg. De leden vragen waarom er niet gekozen is voor een geschillencommissie.

De leden merken voorts op dat de tussenevaluatie die de regering voor eind 2012 aankondigt, plaatsvindt voor het moment van invoering van het nieuwe stelsel in 2013. De vraag van de leden is of er een tussentijdse

evaluatie plaats zal vinden, nadat het nieuwe stelsel in 2013 (geleidelijk) wordt ingevoerd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een tussenevaluatie heeft gepland na het moment van invoeren van het nieuwe stelsel passend onderwijs. Zo ja, wanneer zal deze tussenevaluatie plaatsvinden? Zal de regering voortgangsrapportages over het nieuwe stelsel passend onderwijs aan de Kamer versturen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat ouders goed moeten worden geïnformeerd over hun positie in het passend onderwijs. De ouderorganisaties hebben eerder een «informatie front desk» gesuggereerd die ouders helpt bij de oriëntatie op scholen, nog voordat ze het daadwerkelijke gesprek met een school aangaan. Kan de regering reageren op dit voorstel en aangeven hoe zij ervoor zorgt dat ouders voldoende informatie vinden over het onderwijsaanbod van scholen en samenwerkingsverbanden en hun rechtspositie binnen het passend onderwijs.

2.1. Invoering van een zorgplicht

Zorgplicht

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de definitie van zorgplicht en vooral de vraag wanneer de zorgplicht nu van kracht wordt en blijft, nog altijd veel zorgen oplevert voor de leden. Is het correct dat de zorgplicht van toepassing is, indien een bevoegd gezag zelf van opvatting is dat er sprake is van een leerling met een ondersteuningsvraag?

Wat gebeurt er als het bevoegd gezag geen ondersteuningsvraag onderkent, maar ouders dat wél aangeven? Is de zorgplicht dan alsnog van toepassing?

Wat moeten ouders wanneer een bevoegd gezag geen actie onderneemt terwijl de zorgplicht wél van toepassing is?

Geeft het schoolondersteuningsplan (SOP) de grenzen van de zorgplicht aan? Hoeveel vrijheid krijgen de samenwerkingsverbanden hier eigenlijk in?

Kan een bevoegd gezag een leerling weigeren omdat de ondersteuningsvraag niet past bij het SOP? Is de zorgplicht dan niet meer van toepassing?

Als een ouder een kind met een ondersteuningsvraag van school A op een andere school, school B, wil inschrijven neemt school B de zorgplicht dan automatisch over op het moment van schriftelijke aanmelding?

De zorgplicht is alleen van toepassing op leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om het onderwijs te doorlopen. Nadrukkelijk wordt vermeld dat de zorgplicht niet van toepassing is op leerlingen die bijvoorbeeld alleen een taalachterstand hebben en extra ondersteuning nodig hebben om die achterstand in te lopen. Wat betekent dit nu precies? Betekent het dat scholen nog steeds kinderen kunnen weigeren aan te nemen wanneer zij menen dat er sprake is van een taalachterstand? Is het risico niet aanwezig dat een deel van de ingewikkelde zorgleerlingen voortaan door scholen worden afgewezen op grond van (vermeende) taalachterstanden?

De zinsnede «dit betekent dat de zorgplicht niet geldt wanneer de leerling niet in staat kan worden geacht het onderwijs te volgen van de school waarvoor toelating wordt verzocht», roept veel vragen op. Wie bepaalt of het kind niet in staat kan worden geachte het onderwijs te volgen? Als dat de school is, moet de school een dergelijk oordeel dan motiveren? Blijft het risico hier niet bestaan dat «hete aardappels» van school naar school worden doorgeschoven?

De zorgplicht betekent dus niet altijd dat de school een kind moet plaatsen maar wél dat de school waar het kind door de ouders is aangemeld de

plicht heeft of zelf een arrangement aan te bieden of een plek aanbieden op een andere school (binnen het samenwerkingsverband). Als het voorgaande klopt, dan blijft de zorgplicht dus óók gelden wanneer «de leerling niet in staat kan worden geacht het onderwijs te volgen van de school waarvoor toelating wordt verzocht». Zien deze leden dat juist? De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) heeft bij herhaling gevraagd meer aandacht te besteden aan de samenhang met de Wet Gelijke Behandeling (WGBH). Met name artikel 2 van de WGBH verplicht de school, waar bij de aanmelding van een kind de behoefte aan een aanpassing kenbaar is, namelijk te onderzoeken of het mogelijk is een doeltreffende aanpassing te verrichten. Alleen als zo een aanpassing onevenredig belastend is, mag de school besluiten de leerling niet toe te laten. Dit aspect is nu wel benoemd in de memorie van toelichting maar deze dwingende samenhang blijkt niet uit de wet. Is de regering bereid alsnog een verwijzing naar de WGBH in de wet op te nemen? De Raad van State bepleit dat in de wet landelijke criteria worden vastgelegd voor de beoordeling van de zorgbehoefte en dat wordt vastgelegd dat deskundigen zullen worden ingeschakeld bij het vaststellen van de indicatie (zorgbehoefte). De Raad wijst er ook op dat het anders voor een rechter heel moeilijk zal worden te oordelen of aan de zorgbehoefte van de leerling op adequate wijze tegemoet is gekomen of dat de school terecht een leerling vanwege de zorgbehoefte, weigert te plaatsen. Hoe stelt de regering zich dit voor? Een vo-school hoeft geen actie te ondernemen wanneer ouders hun kind aanmelden op een schoolsoort die afwijkt van het advies van de basisschool. Is dat correct? Is er dan geen zorgplicht? Wat moeten ouders doen als zij het niet eens zijn met het advies van de basisschool? Een bevoegd gezag kan ook de aanmelding afwijzen op grond van te weinig plaatsruimte. Hoe kunnen ouders weten of er wel of geen voldoende plaatsruimte is? Hoe wordt voorkomen dat dit een intransparant argument van afwijzing wordt? Als een school een leerling met een ondersteuningsvraag verwijst naar een andere school of voorziening en daar is geen plaats, dient men dan een ander aanbod te doen? Met andere woorden: blijft de zorgplicht bestaan totdat er een adequate schoolplaatsing is geregeld? Geldt dit laatste ook bij een verhuizing? Kan een ouder een leerling tegelijk bij meerdere scholen aanmelden? Waar ontstaat dan de zorgplicht? De leden merken op dat het recht op leerlingenvervoer de facto wordt afgeschaft. De gemeente krijgt hierin zeggenschap en beoordeelt het van geval tot geval. Wat moet een ouder doen als een leerling een plaatsing krijgt aangeboden op een school op forse afstand van huis en de gemeente wil geen vervoer vergoeden? Soms kan een samenwerkingsverband van mening zijn dat een kind beter naar een cluster 1 of 2 school kan. De commissie van onderzoek van deze scholen gaat dat dan beoordelen. Wordt in de wet geregeld hoeveel tijd daarvoor genomen mag worden? Wat gebeurt er als zowel cluster 1 als cluster 2 het kind afwijzen? Blijft gedurende dit gehele traject wél de zorgplicht van de school van aanmelding gelden? Zo nee, waarom niet? En welke positie hebben ouders in dit geheel? Wat zijn de plichten van een schoolrespectievelijk de rechten van een kind in geval van een tijdelijke plaatsing, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de zorgplicht niet gaat gelden voor scholen in cluster 1 (visueel beperkte leerlingen) en cluster 2 (dove en slechthorende kinderen en scholen voor kinderen met ernstige spraak- en / of taalmoelijkheden). De leden verzoeken de regering uit te leggen hoe voorkomen wordt dat ouders van deze kinderen dan wel zeker kunnen zijn van een plaatsing in een instelling voor cluster 1 of 2.

Ouders kunnen hun kinderen ook direct aanmelden bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De leden vragen of in het geval van scholen in clusters 3 en 4 ook een zorgplicht geldt. Wat betekent dit als de school voor (v)so geen plaats heeft voor de leerling, of als de leerling om andere redenen op deze school geweigerd wordt?

De leden vragen hoe een impasse bij conflicten in het samenwerkingsverband wordt opgelost, wie heeft hierbij de doorzettingsmacht. De leden vragen daarnaast hoe de stemverdeling binnen een samenwerkingsverband geregeld is. Heeft elk bevoegd gezag een even zware stem, ook al betreft het een relatief kleine school, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat memorie van toelichting stelt dat de zorgplicht niet voor iedereen geldt. Wat betekent deze wet voor leerlingen waarvoor geen zorgplicht geldt? In hoeverre mogen zij geweigerd worden door een school?

Hoe staat de zorgplicht ten opzichte van de mogelijkheid van bijzondere scholen om leerlingen te weigeren? Hoe wordt voorkomen dat bijzondere scholen die niets met hun bijzondere identiteit doen, deze identiteit toch gebruiken om zorgleerlingen te weigeren, zo willen de leden weten.

De leden van de D66-fractie pleiten voor een leerrecht voor alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Dit versterkt de positie van ouders ten opzichte van steeds groter groeiende schoolbesturen. De zorgplicht van scholen is een stap in de goede richting. Toch roept de invulling van deze zorgplicht nog een aantal vragen op. Uit het wetsvoorstel blijkt de zorgplicht alleen te gelden voor het primair onderwijs. De plicht een passende plaats te vinden voor een leerling geldt niet voor scholen in het voortgezet onderwijs. Kan de regering aangeven waarom ervoor is gekozen het voortgezet onderwijs geen zorgplicht op te leggen? Wat betekent dit besluit voor de positie van ouders en leerlingen die op zoek zijn naar een passende plaats in het voortgezet onderwijs? Op welke wijze kunnen ouders afdwingen dat een passende plaats voor hun kind op een school in het samenwerkingsverband behorend bij de regio waar zij wonen wordt gevonden?

De zorgplicht geldt niet wanneer een school geen plaatsruimte heeft. Waarom kiest de regering ervoor in dit geval een school uit te zonderen van de zorgplicht? De leden kunnen zich voorstellen dat de school in zo'n geval geen plaats kan bieden op de eigen school. Kan de school dan een plaats binnen het samenwerkingsverband zoeken?

Het verbaast de leden dat de zorgplicht niet geldt wanneer de ouders weigeren te verklaren de grondslag van de school te respecteren dan wel te onderschrijven. Kan de regering schetsen wat er met een leerling gebeurt wanneer dit het geval is? Welke extra afstanden en kosten (bijvoorbeeld leerlingenvervoer) acht de regering acceptabel om de weigering op basis van denominatie in stand te houden? Kan de regering aangeven hoe zij voorkomt dat de mogelijkheid tot het stellen van deze eisen aan ouders een hindernis opwerpt voor passend onderwijs aan alle leerlingen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er wettelijk voor is gekozen de zorgplicht alleen te laten gelden voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en niet zonder meer het reguliere onderwijs kunnen doorlopen en niet voor alle leerlingen. In welke mate hebben ouders van kinderen die extra ondersteuning behoeven keuze tussen verschillende scholen die deze ondersteuning kunnen bieden, zo willen de leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het korten van scholen bij overschrijding van het aan het samenwerkingsverband toegekende bedrag. Het is onduidelijk welke gevolgen kunnen optreden voor het bevoegd gezag van scholen. Het is denkbaar dat er scholen zijn die,

bijvoorbeeld vanwege hun kleinschaligheid, verhoudingsgewijs aantrekkelijker zullen zijn voor zorgleerlingen. Het schoolbestuur heeft vanwege de wettelijk opgedragen zorgplicht tot taak om voor voldoende ondersteuning te zorgen. Het schoolbestuur is daarbij afhankelijk van de toegekende middelen binnen een samenwerkingsverband. Hoe ziet de regering de oprichting van samenwerkingsverbanden in verhouding tot artikel 23 van de Grondwet? Hoe wordt wettelijk gegarandeerd dat de positie van scholen wordt gerespecteerd en dat scholen zelf zeggenschap houden over inrichting en richting van het onderwijs, maar ook over gewenste schoolgrootte?

De leden hebben vragen bij de verhouding tussen het samenwerkingsverband en schoolbesturen. De regering erkent dat de bevoegdheid van het vaststellen van het schoolondersteuningsprofiel is neergelegd bij het bevoegd gezag van de school. Anderzijds dient het samenwerkingsverband zorg te dragen voor een dekkend aanbod van ondersteuning. Een samenwerkingsverband heeft de zeggenschap over het geld en heeft daarom een belangrijke invloed op keuzes in ondersteuning. Wordt hiermee de zeggenschap van scholen niet teveel ingeperkt? Scholen kunnen immers opgelegd krijgen welk ondersteuningsaanbod zij zouden moeten aanbieden. Hoe wordt ook de positie van kleine schoolbesturen voldoende gewaarborgd binnen het samenwerkingsverband? Op welke manier kan een klein schoolbestuur zorg dragen voor een goed niveau van zorgaanbod, bijvoorbeeld om de keuze voor een specifieke denominatie in te kunnen willigen?

De leden constateren dat de nieuw op te richten samenwerkingsverbanden veel bestaande zorgverbanden en ook bestuurlijke verbanden doorkruisen. Zij vragen op welke manier de regering succesvolle vormen van samenwerking in stand houdt. Hoe worden bovendien scholen in het speciaal onderwijs met een specifieke denominatie in stand gehouden? Het gaat immers om scholen die regio-overstijgend in een behoefte voorzien. Kunnen ouders met een specifieke voorkeur voor de denominatieve grondslag van een school ook regio-overstijgend hun kind aanmelden? Is het mogelijk voor schoolbesturen om het vervullen van de zorgplicht regio-overstijgend in te vullen, wanneer zij zelf niet aan de zorgplicht kunnen voldoen binnen een bepaalde regio? Dit is bijvoorbeeld denkbaar bij regio-overstijgende schoolbesturen, die op dit moment al een zorgverband vormen en binnen de te vormen «kamers» doorgang zullen vinden.

De leden constateren dat de regering beoogt de omvang van zware zorg in te perken, maar dat er één budget voor zowel lichte als zware zorg komt. Op dit moment zetten veel samenwerkingsverbanden in op preventie. De druk op lichte zorg zal echter toenemen, wanneer het speciaal onderwijs met tekorten te maken zal krijgen. Hoe wil de regering voorkomen dat de bezuinigingen zowel lichte als zware zorg raken? Zal de druk op lichte zorgbudgetten niet juist toenemen?

De leden vragen naar de mogelijkheid om voor lichte zorg het geld direct naar schoolbesturen te laten gaan. Op dit moment zijn scholen prima in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen om leerlingen goed te begeleiden. Het past ook bij de in de wet belegde zorgplicht voor schoolbesturen om het geld rechtstreeks naar schoolbesturen te laten gaan. De leden wijzen op de criteria voor toelaatbaarheid die in het zorgplan komen te staan, op basis waarvan een beslissing wordt genomen over toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs. Met de introductie van budgetfinanciering en de criteria voor toelaatbaarheid wordt voorkomen dat misbruik van geld wordt gemaakt. Kan de regering toelichten waarom niet wordt gekozen voor het direct toekennen van budget aan schoolbesturen voor lichte zorg, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat scholen op grond van de Wet gelijke behandeling chronische ziekte of handicap aanpassingen moeten verrichten indien dat geen onevenredige belasting voor de school vormt. Zij vragen hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het voorgestelde ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, waarin bepaald wordt welke school welke zorg levert. Wordt per definitie aangenomen dat scholen aan hun plicht voldoen indien zij handelen in overeenstemming met de afspraken in het ondersteuningsplan over het dekkend aanbod van zorg, zo vragen de leden.

Het schoolondersteuningsprofiel

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel inspraak is geregeld. Is dat adviesrecht of instemmingsrecht? Wordt dit per school of per rechtspersoon vastgelegd, zo willen de leden weten.

De leden van de SP-fractie merken op dat het schoolondersteuningsprofiel wordt opgesteld door het team op school. Maar de inhoud ervan hangt ook af van de afspraken die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Wat komt eerder en wat telt zwaarder? Wat de school opstelt of wat het samenwerkingsverband zegt? Wie schept het kader voor de ander? De leden zien het liefst dat de eerste stap door de school zelf wordt gezet, zij zitten immers het dichtst op de zorgleerling. De MR zou hier instemmingsrecht over moeten hebben. De leden vragen of de regering deze mening deelt. In hoeverre is het mogelijk voor een school om te kiezen voor een schoolondersteuningsprofiel met weinig extra zorg? In hoeverre kan een school op die manier leerlingen buiten de deur houden die extra zorg nodig hebben? Het is de leden onduidelijk aan welke eisen het ondersteuningprofiel moet voldoen en wie er beoordeelt of het zorgsysteem in het samenwerkingsverband dekkend is. Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de medezeggenschapsraad bij de vaststelling van het schoolondersteuningsprofiel in het voorliggende wetsvoorstel slechts adviesrecht krijgt. In de huidige situatie heeft de medezeggenschapsraad wel instemmingsrecht op het zorgplan van de school. Waarom heeft de regering ervoor gekozen de medezeggenschapsraad in het passend onderwijs geen instemmingsrecht te geven over het schoolondersteuningsprofiel? De op te richten ondersteuningsplanraden krijgen instemmingsrecht bij het ondersteuningsaanbod op niveau van het samenwerkingsverband. Hoe verhoudt zich dit tot het streven van de regering om de positie van leraren en ouders op schoolniveau te versterken, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wie bepaalt of nodig is om de professionaliseringsbehoefte van leraren in kaart te brengen. Wat gebeurt er vervolgens met deze professionaliseringsbehoefte? Hoe wordt zeker gesteld dat de ondersteuning die in het profiel is opgenomen ook echt geboden kan worden en dat dit ook gebeurt met voldoende kennis van zaken, zo vragen de leden.

Aanmelding

De leden van de VVD-fractie vragen aan wie ouders moeten melden dat ze zich bij meerdere scholen hebben gemeld. Bij het samenwerkingsverband of bij alle scholen? Voorts willen de leden weten voor wie de zorgplicht geldt in geval van een centraal aanmeldpunt. Is dat de school van de voorkeur of het samenwerkingsverband? Waar in de wet kunnen ouders en instellingen dit afleiden, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel is geregeld dat ouders hun kind voor het primair onderwijs kunnen aanmelden vanaf één jaar voordat het kind wettelijk toelaatbaar is. De leden vragen de regering toe te lichten waarom niet gekozen is voor een vast aanmeldmoment om te voorkomen dat er voor «vroeg» leerlingen minder kans is op een plek op de school van voorkeur doordat deze plekken al worden ingevuld door «late» leerlingen?

De regering geeft aan dat er een termijn komt van zes weken voor de beslissing op een verzoek om toelating, waarbij het bevoegd gezag deze termijn met maximaal vier weken kan verlengen. De leden vragen de regering toe te lichten vanwege welke redenen de school de beslissing op een verzoek tot toelating met nog eens vier weken kan verlengen. Is het mogelijk dat de school gemotiveerd moet aangeven waarom het niet lukt om binnen zes weken een beslissing te nemen? In het geval van geen plek, zou dit volgens deze leden, geen reden mogen zijn de ouders 10 weken op een afwijzende beslissing te laten wachten.

De leden vragen wat er gebeurt met de huidige thuiszitters: moet de school van inschrijving opnieuw kijken naar een passend aanbod, of moeten ouders hun kind aanmelden bij een nieuwe school? Geldt in het eerste geval ook de zorgplicht, tijdelijke plaatsing en termijn van maximaal 10 weken?

De leden vragen of scholen mogen weigeren een aanmelding in behandeling te nemen als een leerling ook bij een andere school is aangemeld. Zo ja, wordt daarmee niet de schoolkeuze van ouders beperkt, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de status is van «lijst met vooraanmeldingen». Kunnen ouders hier rechten aan ontlenen met betrekking tot plaatsing? Wordt deze volgorde verplicht gevolgd? Wat kunnen scholen beloven aan ouders met betrekking tot deze lijst? In hoeverre wijkt dit af van huidige structuur?

Ouders moeten bij aanmelding melden aan de school of en waar ze hun kind ook elders hebben aangemeld. Wat is de consequentie als ze dat niet doen?

De Raad van State merkt op dat de nieuwe aanmeldprocedure weliswaar voor ouders makkelijker is, maar scholen meer tijd en geld kost. Hoe worden scholen hiervoor gecompenseerd?

Tien weken (zes plus vier weken uitloop) voordat de school begint moet een leerling zijn aangemeld. Zodoende heeft hij altijd een (mogelijk tijdelijke) plek op een school. Kunnen het samenwerkingsverband en de school hun werk doen in deze periode die deels in vakantietijd valt? Er moet in die tijd al veel gebeuren, terwijl niet alle instanties goed bereikbaar zijn in deze periode. Wordt enkel gekeken naar een bijzondere school buiten het samenwerkingsverband als het gaat om religieuze voorkeur of ook bij pedagogische voorkeur? Hoe zwaarwegend moet dit zijn voordat wordt gekeken buiten het samenwerkingsverband? Wat doet dit met de houdbaarheid van het samenwerkingsverband? Gaan samenwerkingsverbanden dan wel buiten gemeentegrenzen werken? Wat doet dit met de overzichtelijkheid, zo willen de leden weten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de uiterste aanmeldingsdatum van tien weken voor aanvang schooljaar voorafgaand aan het schooljaar waarin het kind vijf wordt, geldt. Welke school heeft formeel de zorgplicht indien een leerling bij meerdere scholen is aangemeld? Bestaat de mogelijkheid voor ouders om, als blijkt dat de school van voorkeur de benodigde ondersteuning niet kan bieden, het kind alsnog aan te melden bij een andere school, bijvoorbeeld een school in een ander samenwerkingsverband, zo vragen de leden.

Onderzoek door het bevoegd gezag

De leden van de VVD-fractie merken op dat het bevoegd gezag van de school van de aanmelding een aanbod moet doen tot passend onderwijs. Het onderwijskundig rapport ligt aan de basis van de keuze van de school voor een passend aanbod. Het aanbod wordt gedaan in overleg met de ouders. De leden verwijzen naar het artikel in Metro¹. Daarin staat dat scholen leerlingen niet willen opnemen op basis van een negatief leerlingendossier. In het nieuwe stelsel van passend onderwijs krijgen deze dossiers nog meer waarde. De Nationale Ombudsman, deskundigen uit het onderwijs en betrokken ouders maken zich zorgen over gekleurde en negatief geladen informatie. Zij zien liever dat het onderwijskundig rapport feitelijke informatie bevat waarop iedere school een eigen oordeel kan baseren. De leden zien hier een dilemma. De vrijheid van ouders ten opzichte van de school wordt beperkt wanneer deze dossiers al te subjectieve oordelen bevatten. Tegelijkertijd moet een school, nu deze verantwoordelijk is voor plaatsing, ook vertrouwd kunnen worden op haar oordeel over het kind. Welke uitweg ziet de regering in het door deze leden gesignaleerde dilemma?

Overleg met de ouders is in het wetsvoorstel niet nader omschreven. Ouders kunnen een aanbod eigenlijk niet weigeren. Hoe gaat dat overleg er verder uitzien? Wanneer is het redelijk en wanneer niet?

Voor ouders is goede zorg voor hun kind zeer belangrijk. Hun overleg-partner, de school, heeft een eigen belang naast goede zorg. Soms echter, is de situatie omgekeerd. Wat gebeurt er nu wanneer de school het kind «te druk acht» en aanpassingen in zorg en ondersteuning wil, terwijl de ouders vinden dat het kind geen extra zorg nodig heeft, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de ouders verplicht zijn om het onderwijskundig rapport van de vorige school te overleggen aan de nieuwe school.

Toelating

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor het middelbaar beroeps-onderwijs de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) van toepassing is op de toelating van leerlingen. De leden vragen hoe de zorgplicht uit de sectorwetgeving zoals deze nu geformuleerd is zich verhoudt tot de toelatingsplicht op basis van de AWGB.

Zorgplicht en denominatieve voorkeur

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de keuzevrijheid van de ouders op basis van artikel 23 van de Grondwet. Ouders kunnen daarmee inderdaad kiezen om de ondersteuning die de school aanbiedt ondergeschikt te achten aan hun denominatieve voorkeur. In de toelichting schrijft de regering dat de ouders dan zelf voor een oplossing moeten zorgen. Betekent dat, dat de zorgplicht expliciet wordt uitgesloten? Welke consequenties heeft dat voor de bekostiging van eventueel leerlingenvervoer, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat ouders een denominatieve voorkeur kunnen uitspreken. Ingevolge het wetsvoorstel wordt dit een probleem van de school en het samenwerkingsverband wanneer schoolprofiel en voorkeur van de ouders niet op elkaar passen. Aan de andere kant is het zo dat de zorgplicht vervalt wanneer ouders weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs aan de school respecteren, dan wel onderschrijven. De leden verzoeken de regering om uiteen te zetten wat dit betekent voor de keuzevrijheid van ouders.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen naar aanleiding van de volgende passage in de wettekst: «Het bevoegd gezag van een

¹ «Duizenden leerplichtige scholieren onterecht thuis», Metro 11 november 2011.

bijzondere school kan beslissen een aanmelding voor toelating niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanmelding of voor de voorbereiding van de toelatingsbeslissing, mits de ouders de gelegenheid hebben gehad de aanmelding binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn aan te vullen.» (artikel 63 lid 4 WPO, artikelen 61, lid 5, WEC en 27, lid 2 onder g, WVO). Deze leden kunnen in de memorie van toelichting niet opmaken welk doel deze passage dient. Heeft de gevraagde informatie betrekking op de informatie van artikel 40b WPO, op de «extra ondersteuning» van artikel 40, lid 4, WPO of op andere informatie? Kan de regering aangeven waarom deze bepaling alleen geldt voor het bijzonder onderwijs en niet voor het openbaar onderwijs? Hoe voorkomt de regering dat deze bepaling in de praktijk door scholen kan worden gebruikt als excuus om een aanmelding niet in behandeling te nemen? Betekent deze passage dat de zorgplicht niet in alle gevallen geldt voor bijzondere scholen? Uit de tekst kan immers worden afgeleid dat uiteindelijk het bevoegd gezag het laatste woord heeft bij het bepalen of de verstrekte gegevens of bescheiden voldoende zijn om de aanvraag tot toelating te behandelen. Een ouder kan natuurlijk bezwaar maken of naar de rechter stappen, maar ook de rechter zal niet in staat zijn om te beoordelen of de door de ouders verstrekte stukken voldoende zijn voor behandeling van de aanmelding, zeker niet in kort geding.

De leden vragen de regering wat er gebeurt wanneer een kind door een school wordt geweigerd op basis van denominatieve gronden. Heeft de regering bepaald wat als een redelijke afstand mag worden beschouwd waarbinnen een alternatieve school met een passend ondersteuningsprofiel voorhanden moet zijn waarnaar de ouder kan uitwijken? Zo ja, hoe groot is die afstand en op basis van welke criteria is deze bepaald? Zo nee, waarom niet en betekent dit dat een ouder desnoods naar een ander samenwerkingsverband zou moeten uitwijken? Indien dat laatste zo is, zou dan algemene toegankelijkheid niet veel beter passen bij de invoering van passend onderwijs? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat in dit verband de definitie is van het begrip richting. Zijn er aanvullende vereisten voor het aannemen van leerlingen die niet binnen het ondersteuningsprofiel passen? Hoe wordt voorkomen dat een leerling geen passend onderwijs geniet omdat de school en de ouders hiervoor kiezen vanwege hun richtingsvoorkeur, zo willen de leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van groot belang dat ouders bewust kunnen kiezen voor de school van hun voorkeur, bijvoorbeeld vanwege een bepaalde richting. De zorgplicht staat echter toe dat het schoolbestuur verplicht is door te verwijzen naar een andere school, indien een school niet in staat is de benodigde ondersteuning te bieden. Is het voor scholen van een specifieke denominatie mogelijk om regio-overstijgend samen te werken en door te verwijzen? Deze samenwerking bestaat onder het huidige stelsel en functioneert immers goed. Genoemde leden vragen bovendien of het wetsvoorstel toelaat dat er vormen van centrale aanmelding door het samenwerkingsverband worden georganiseerd. Zo ja, hoe staat dit in verhouding tot de vrije schoolkeuze van ouders¹, zo vragen de leden.

Wachlijsten en loting

De leden van de VVD-fractie merken op dat men in een aantal gemeenten kampt met aanmeldingsproblemen. In Amsterdam bijvoorbeeld is bij een aantal scholen sprake van loting. Kan een reguliere school, met een specifiek zorgaanbod, loting toepassen? Wat gebeurt er met een zorgleerling als deze uitgeloot wordt? De leden zien hier namelijk geen reden van het ontbreken van een passend aanbod, maar van capaciteits-

¹ Memorie van toelichting, pagina 18.

problemen. Wie is dan verantwoordelijk voor de plaatsing van de leerling? Als de school de enige school is die deze specifieke zorg aanbiedt, wordt de school dan verzocht om geen loting toe te passen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel is geregeld dat voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven en die op een wachtlijst staan, de zorgplicht geldt wanneer zij «aan de beurt zijn» om op de school geplaatst te kunnen worden. Wanneer de school de leerling dan niet kan plaatsen vanwege de ondersteuningsbehoefte, dan moet de school een andere school zoeken die bereid is om de leerling toe te laten. De leden vragen of dit systeem niet omgedraaid kan worden: eerst kijken of de school de leerling zou kunnen plaatsen, en dan pas op een wachtlijst voor die school plaatsen. Dit om te voorkomen dat leerlingen onnodig lang op een wachtlijst staan.

De leden vragen of een school die met een wachtlijst werkt een aparte wachtlijst voor leerlingen met een zorgbehoefte mag hanteren. Tevens vragen zij hoe de school bepaalt in zo'n geval wie er aan de beurt is.

De leden van de D66-fractie vinden de regeling omtrent leerlingen die op de wachtlijst staan onduidelijk. De Raad van State constateert een soortgelijk probleem met de status van tijdelijk geplaatste leerlingen en spreekt zelfs over een «niemandsland».

Zolang een leerling op de wachtlijst staat geldt de zorgplicht niet. Waarom is het niet mogelijk dat de scholen binnen een samenwerkingsverband gezamenlijk de zorgplicht voor de leerlingen op hun wachtlijsten op zich nemen. Deze leden vragen of het te verwachten valt dat een groot deel van de scholen binnen een samenwerkingsverband met een wachtlijst te maken zal krijgen? Valt te verwachten dat wachtlijsten zich concentreren op enkele scholen binnen een samenwerkingsverband, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de ervaring dat niet alle scholen duidelijk maken welke methode wordt gebruikt voor de plaatsing van kinderen op de wachtlijst. Is de regering van plan er op toe te zien dat scholen transparant en eerlijk zijn over hun plaatsingsbeleid voor een goede uitvoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier wordt voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten, bijvoorbeeld wanneer geen budget meer aanwezig is of wanneer geen passende plaats kan worden geboden. Zij vragen in hoeverre het nieuwe stelsel bijdraagt aan het terugdringen van wachtlijsten en thuiszitters. De leden vragen bovendien naar de status van tijdelijke plaatsing van leerlingen, waarvoor geen passende plaats kan worden gevonden. Op welke manier kunnen ouders een ontwikkelingsperspectief eisen, indien bovenstaande problemen zich voordoen, zo vragen zij.

Tijdelijke plaatsing met ingang van 1 augustus

De leden van de VVD-fractie merken op dat als ouders hun kind niet binnen de genoemde tien weken termijn aanmelden bij de school van voorkeur, de school niet is gehouden aan de zorgplicht. De leden achten het de verantwoordelijkheid van de ouders om hun kind op tijd aan te melden, maar betekent dit dat indien tijdelijke plaatsing niet tot verantwoordelijkheid van de school wordt gezien, vervolgens het kind alsnog thuis kan komen te zitten? De leden achten dat onwenselijk. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat leerlingen het recht hebben op een tijdelijke plaatsing met ingang van 1 augustus indien de toelatingsbeslissing op die datum nog niet is genomen. Bijvoorbeeld omdat de school nog wacht op gegevens van de

ouders. De leden vragen of het niet uitnodigt tot opzettelijk vertragen van het aanleveren door de gegevens door de ouders indien zij hierdoor een tijdelijke plek voor hun kind kunnen krijgen. Moet er een duidelijke reden zijn waarom ouders de gegevens niet tijdig kunnen aanleveren? De leden vragen daarnaast of er een maximale termijn komt voor tijdelijke plaatsing van een leerling.

De leden van de SP-fractie merken op dat wanneer een leerling niet direct geplaatst kan worden op een school voor speciaal onderwijs, deze dan tijdelijk wordt geplaatst op de school van aanmelding. De leden merken op dat hiermee niet de wachtlijsten worden aangepakt en dat dit dus een schijnoplossing is voor de wachtlijsten. Waarom is er geen limiet aan tijdelijke plaatsing? Betekent dit dat een leerling eindelijk «tijdelijk» geplaatst kan worden? Waar wordt het kind geplaatst, wanneer deze als eerste wordt aangemeld bij een school voor speciaal onderwijs, terwijl hier geen plaats is?

De leden vrezen dat door de tijdelijke plaatsing van zorgleerlingen op een school die geen gepaste zorg kan leveren, niet alleen de zorgleerling tekort wordt gedaan, maar ook de andere leerlingen. De Raad van State waarschuwt hier ook voor. Hoe voorkomt de regering dat zorgleerlingen die tijdelijk op een niet geschikte school worden geplaatst, worden weggestopt? Voor hen hoeft ook geen ontwikkelingsperspectief te worden opgesteld. Wat is dan de verantwoordelijkheid van de «tijdelijke» school voor deze leerling? Wat is de rol van ouders in de periode dat een leerling tijdelijk geplaatst is? Hoe kunnen zij invloed uitoefenen op het lesaanbod voor hun kind? Hoe wordt voorkomen dat de aandacht van de docent te zeer uitgaat naar een tijdelijk geplaatste leerling ten koste van de leerlingen die wel thuishoren op deze school? De zorgleerling heeft immers meer en specifieke aandacht nodig.

Hoe moeten reguliere scholen de begeleiding van tijdelijk geplaatste leerlingen financieren?

De leden verwachten dat de wachtlijsten van het speciaal onderwijs zullen groeien vanwege de aangekondigde bezuiniging van 300 miljoen euro. Ziet de regering dit risico ook? Hoe voorkomt zij dat de wachtlijsten groeien, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de tijdelijke plaatsing ook mogelijk is vanaf het moment dat het kind vier jaar wordt. Tevens vragen zij welke vorm van opvang mogelijk is voor kinderen tussen de vierde verjaardag en aanvang van het schooljaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom wordt gekozen voor tijdelijke plaatsing van een kind op een school, wanneer het bevoegd gezag niet op tijd een beslissing neemt. Wanneer de beslissing negatief uitvalt, moet een kind naar een andere school, terwijl hij of zij het schooljaar wel gestart is. Dit is niet in het belang van het kind. Hoe wordt voorkomen dat enkele weken of maanden na aanvang van het schooljaar nog overplaatsing van kinderen plaats moet vinden, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor de regeling van de tijdelijke plaatsing. Zij signaleren het risico dat het probleem hierdoor enkel verplaatst wordt achter de voordeur van de school. In hoeverre is een leerling gebaat bij een tijdelijke plaatsing, aangezien de school juist heeft bepaald dat toelating onmogelijk is wegens gebrek aan voorzieningen? Welke alternatieven heeft de regering overwogen, zo vragen deze leden. Waarom is het geen werkbaar alternatief dat het samenwerkingsverband een directe plaatsing regelt indien scholen aangeven niet aan de vereiste zorgvraag te kunnen voldoen, mits prikkels worden opgenomen die het doorschuiven van leerlingen tegengaan?

De leden vragen waarom de regering het redelijk acht dat de school verplicht is tot een tijdelijke plaatsing indien een beslissing niet kan worden genomen omdat de school nog wacht op gegevens van ouders, terwijl de ouders hun kind wel minimaal tien weken voor aanvang van het schooljaar hebben aangemeld. Zijn de verantwoordelijkheden van scholen en ouders op dit punt in evenwicht, zo vragen zij.

Duur van het proces van aanmelding tot toelating

De leden van de VVD-fractie merken op dat de herzieningen in het stelsel van passend onderwijs tot verkorting van de procedure en tot minder kinderen die ongewenst thuiszitten leiden. De leden vragen wat de gevolgen van niet tijdige aanmelding of niet tijdig aan de zorgplicht voldoen zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat er gebeurt als de school na de tien weken nog steeds geen passend onderwijsaanbod kan doen.

Ontwikkelingsperspectief

De leden van de VVD-fractie merken op dat in plaats van het handelingsplan de school gehouden is een ontwikkelingsperspectief op te stellen. Hieronder hoeft geen handtekening van de ouders gezet te worden. Was dat ook het geval bij het handelingsplan? Wat gebeurt er als de ouders niet instemmen? Juist een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief, waarbij de ouders onderschrijven dat zij thuis en in vrije uren een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling die aansluit bij het ontwikkelingsperspectief van de school vergroot de zorg voor de leerling en vergroot de kansen van zelfredzaamheid. Deze leden vragen hoe de regering dit ziet.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het idee van het ontwikkelingsperspectief voort komt uit het gegeven dat voor sommige leerlingen het normale curriculum niet is weggelegd. Daar wordt, zo lezen de leden, de conclusie aan verbonden dat de einddoelen ook niet voor hen zijn weggelegd. Deze conclusie kan echter niet zo worden getrokken. Het curriculum is de routemap op weg naar de einddoelen. Veel zorgleerlingen hebben een andere route nodig, of dezelfde route met meer ondersteuning op onderdelen, maar kunnen met die zorg, wèl degelijk de einddoelen halen. Daarom is het de vraag of de benadering met ontwikkelingsperspectieven wel verstandig is. De leden vragen daarom de regering op het bovenstaande uitgebreid in te gaan. Het handelingsplan, zoals we dat tot op heden kennen, gaat uit die aparte route op weg naar de einddoelen en specificeert welke zorg en ondersteuning geboden zal worden, passend bij de leerling in kwestie. Feitelijk is dit van groter belang dan het proberen in te schatten (en daarmee te fixeren) van het ontwikkelingsperspectief. Kinderen kunnen, zeker met de juiste zorg, een geheel andere ontwikkeling doormaken dan aan het begin van de school of het schooljaar kan worden ingeschat. Graag ook een reactie op deze stelling.

Verder begrijpen de leden niet waarom de goedkeuring van de ouders op het handelingsplan respectievelijk het ontwikkelingsperspectief verdwijnt. Dit voornemen van de regering past geenszins bij het voornemen van de regering de ouderbetrokkenheid bij het onderwijs te vergroten. Graag een toelichting op deze spanning.

Verder is het niet denkbaar in de praktijk, dat school aan de slag gaat met een specifieke aanpak voor een leerling als de ouders het daar niet mee eens zijn. Of ziet de regering dit anders? Mochten scholen dat toch doen, dan moeten we vrezen voor conflicten en een verdere juridisering van de verhouding school-ouders. Acht de regering dat werkelijke gewenst?

Tevens vragen zij of de regering bereid is alsnog de ouders weer instemmingsrecht te geven op handelingsplan c.q. ontwikkelingsperspectief.

De leden van de CDA-fractie merken op dat ingevolge dit wetsvoorstel de verplichting tot het opstellen van een handelingsplan voor leerlingen met een indicatie voor (v)so leerlinggebonden financiering komt te vervallen. In de plaats daarvan wordt er een meerjarig ontwikkelingsperspectief opgesteld op basis waarvan het onderwijsaanbod wordt vastgesteld. De leden vragen waarom ouders geen instemmingsrecht op het ontwikkelingsperspectief krijgen, terwijl dit bij de handelingsplannen wel het geval was. De Onderwijsraad adviseert dat ouders overeenstemming moeten bereiken over het ontwikkelingsperspectief. Tijdens de hoorzitting over de kwaliteitswet (v)so gaven zelfs schoolleiders en leraren aan dat dit een onnodige inperking van de rechten van ouders is. De leden zijn het daarom eens met de wens van onder andere de briefschrijvers van «operatie Dalmatiër»¹ dat het instemmingsrecht van ouders in het ontwikkelingsperspectief gehandhaafd moet worden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de samenwerking tussen ouders en leerkrachten minder belangrijk wordt in het wetsvoorstel. Ouders willen samenwerken met leerkrachten wanneer het gaat om hun kind. Ouders die zich niet actief bezighouden met het proces van hun kind op school, worden ook niet gestimuleerd met dit voorstel om wel actief betrokken te zijn bij het plan en ontwikkeling van hun kind. Waarom is hiervoor gekozen? De leden vinden dat de ouders een steviger rol moeten krijgen in het onderwijs van hun kinderen, wanneer deze extra zorg nodig hebben. Is met ouders alleen overleg over het uiteindelijke ontwikkelingsperspectief? Of mogen zij ook meepraten over de manier van zorg en begeleiding? Waarom is dit niet vastgelegd? Waarom is niet vastgelegd wat in hoofdlijnen in het ontwikkelingsperspectief hoort te staan? Dit zou niet alleen voor ouders, school en samenwerkingsverband duidelijkheid scheppen. Het zou ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid verstandig zijn. Waarom hoeven ouders geen handtekening te zetten onder een ontwikkelingsperspectief? Hoe hebben zij invloed op de inhoud van het ontwikkelingsperspectief? Op welke momenten worden ouders geïnformeerd? Bij het handelingsplan moest ieder jaar een handtekening worden gezet. Moeten ouders verplicht worden ingelicht bij aanpassing van het ontwikkelingsperspectief? Ouders hebben een belangrijke bijdrage aan het opstellen van het ontwikkelingsperspectief aldus de memorie van toelichting, maar wat wordt er naast inzage wettelijk geregeld tussen ouders en het ontwikkelingsperspectief? Waarom is de positie van ouders niet steviger vastgelegd? Wat doet de inspectie van het onderwijs met het ontwikkelingsperspectief? Worden scholen afgerekend op het wel of niet bijstellen van het perspectief? Dan zou een perverse prikkel worden ingesteld. Het risico bestaat dan dat scholen leerlingen bij aanvang op papier lager inschatten, anders worden zij hierop afgerekend door de inspectie van het onderwijs.

De leden vragen of het waar is dat het voor leerlingen die het normale curriculum kunnen volgen, maar daarvoor extra ondersteuning nodig hebben, geen ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Hoe wordt hun extra ondersteuning dan vastgelegd? Tevens vragen zij hoe ouders hiervan op de hoogte worden gesteld en of zij hier invloed op hebben.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het ontwikkelingsperspectief een welkome aanvulling kan vormen op de communicatie tussen school, ouders en leerling. Het meerjarenperspectief dat met het ontwikkelingsperspectief wordt geschetst biedt een heldere basis voor het handelen van scholen. Deze leden vragen of het mogelijk is ouders ook

¹ Reactie NKO, mede namens LOBO en Ouders&COO, op het wetsvoorstel passend onderwijs. Ons kenmerk: Parlismummer: 2012Z00056.

jaarlijks inzicht te geven in hoe de school gaat werken aan realisatie van het ontwikkelingsperspectief. Is het mogelijk om de positieve aspecten van het handelingsplan te combineren met het ontwikkelingsperspectief? Daarnaast vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen de school met ouders te laten overleggen over het ontwikkelingsperspectief. Is het mogelijk dat een ontwikkelingsperspectief zonder instemming van de ouders wordt opgesteld? Welke mogelijkheid tot beroep heeft een ouder die het niet eens is met het door de school opgestelde ontwikkelingsperspectief? Tevens vragen zij of er voldoende toetsen beschikbaar zijn voor volgen ontwikkeling leerlingen met ondersteuning in het reguliere onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe zeker wordt gesteld dat het ontwikkelingsperspectief met voldoende kennis van zaken is opgesteld, bijvoorbeeld in het geval van een kind met een complexe stoornis. In hoeverre kan een handelingsplan recht doen aan de ondersteuningbehoefte van alle leerlingen als de groep leidend is? In hoeverre wordt de methode die wordt gebruikt om het doel te bereiken, opgenomen in het ontwikkelingsperspectief? Krijgen de ouders van tevoren inzicht in de bijzondere hulpmiddelen die worden gebruikt voor de onderwijssteuning van hun kind, zo willen de leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verhouding tussen de lijn die de regering kiest om scholen meer af te rekenen op resultaten en anderzijds het opstellen van een ontwikkelingsperspectief op individueel niveau. Hoe wordt rekening gehouden met een mogelijk verkeerde inschatting van de ontwikkeling van een kind bij controle vanuit de inspectie van het onderwijs? Op welke manier worden andere factoren, zoals omgevingsfactoren en klassengrootte, meegenomen in het ontwikkelingsperspectief en de beoordeling daarvan? Is er onderzoek beschikbaar dat inzicht geeft in factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van zorgleerlingen en bijvoorbeeld klassengrootte en expertise van docenten? Zo ja, kan hieruit worden afgeleid welke omstandigheden voor specifieke ontwikkelproblemen positieve of negatieve gevolgen hebben? Kan voor specifieke zorgbehoefte worden afgeleid welke vorm van begeleiding en klassengrootte vereist is? De leden vragen naar het ontwikkelingsperspectief van leerlingen met een meervoudige handicap, die een plek hebben in het speciaal onderwijs en behoefte hebben aan één-op-één-begeleiding. Als voorbeeld kunnen leerlingen uit cluster 1, 2 en 3 worden genoemd, waartoe leerlingen met autisme, downsyndroom en leerlingen met een ernstige ontwikkelachterstand toe kunnen behoren. Kan de regering garanderen dat kinderen die nu naar school gaan en ontwikkelingsperspectief hebben, ook met de nieuwe financieringsystematiek en de komende bezuiniging een ontwikkelingsperspectief behouden en niet naar dagbesteding moeten worden overgeplaatst? Kan de regering aantonen dat voor deze leerlingen de financiering op peil blijft om een ontwikkelingsperspectief en daadwerkelijk onderwijs te behouden?

De leden vragen of de regering inzichtelijk kan maken dat grotere klassen in het speciaal onderwijs niet leiden tot vermindering van één-op-één contact en een afname in het daadwerkelijk geven van onderwijs. De leden maken zich ernstige zorgen over behoud van het onderwijsniveau en voldoende mate van interactie tussen docent en leerlingen voor deze leerlingen in het speciaal onderwijs. Zij roepen de regering nogmaals op om vergroting van klassen in het speciaal onderwijs te schrappen. De leden vragen welke specifieke groepen de regering in beeld heeft, die in ieder geval in aanmerking komen voor zware zorg, zoals ernstig meervoudig gehandicapte kinderen. Ligt het niet in de rede om deze doelgroepen op dezelfde wijze te financieren als cluster 1 en 2? Kan de regering nader onderbouwen waarom cluster 3 geen landelijke budget-

systematiek heeft toebedeeld gekregen? De leden zien in het uitgangspunt van de regering om budgetten voor zware zorg in te krimpen, het risico dat kinderen met behoefte aan zware zorg de dupe worden. Hoe wordt voorkomen dat bij autonome groei in behoefte aan zware zorg niet kan worden voldaan aan de gewenste zorgbehoefte? Hoe wordt gegarandeerd dat bij budgetoverschrijding wordt voldaan aan de grondwettelijke eis van gelijke behandeling van leerlingen? Houdt de regering behoefte aan zware zorg in het oog en worden budgetten daadwerkelijk aangepast aan deze cijfers, in het bijzonder voor zware ondersteuningsbehoefte en residentiële voorzieningen?

De leden vragen in hoeverre de 60 maatwerkuren binnen de 1040 uur onderwijstijd voor het voortgezet onderwijs voldoende zijn om met de diversiteit in zorgvraag van leerlingen om te kunnen gaan. Kan de regering nader onderbouwen op welke manier iedere leerling voldoende maatwerk geboden kan worden, zo vragen de leden.

Schorsing en verwijdering

De leden van VVD-fractie merken op dat in geval van onhoudbare situaties een school ervoor kan kiezen om een leerling te schorsen. Hoe vaak mag deze schorsing verlengd of herhaald worden? De leden vernemen ook graag van de regering wie verantwoordelijk is voor de leerling gedurende de periode van schorsing. Kan de regering aangeven wat de school van aanmelding in de tussentijd moet aanbieden aan de leerling, als een school een zorgleerling die problemen veroorzaakt pas kan verwijderen als er een andere school gevonden is? Ook hier geldt dat ongewenst thuiszitten zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Echter, er zijn grenzen aan wat een school kan bieden. Kan de regering hier een reactie op geven, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte pas mogen worden verwijderd als er een andere school is gevonden. Geldt dit ook voor reguliere leerlingen? Zo nee, waarom niet? Het Onderwijsblad schrijft over «koehandel»¹ wanneer scholen zorgleerlingen ruilen bij verwijdering. Hierdoor verandert er feitelijk niets op een school of aan de situatie van de leerling. De leerling krijgt niet de zorg die hij nodig heeft, de school krijgt niet de rust die ze wilde krijgen met de verwijdering. Hoe worden deze twee problemen opgelost? Zeker, zo stellen de leden, omdat er sprake is van budgetfinanciering is het niet gegarandeerd dat in het samenwerkingsverband voldoende zorg kan worden geboden. Hoe wordt dit opgelost?

De leden zijn van mening dat groei van de zorg niet mag leiden tot lagere ondersteuningsbudgetten in het onderwijs. Zij ontvangen graag een reactie op dit punt.

Vanwege wachtlijsten moeten leerlingen die eigenlijk op het speciaal onderwijs thuishoren, naar een reguliere school. De kans is bij deze leerlingen groter dan bij andere leerlingen dat zij niet te handhaven zijn op deze «tijdelijke» school. De leden vrezen dat schorsingen uit onmacht van de school zullen toenemen. Hoe moet een school of samenwerkingsverband dit oplossen, aangezien op de school die geschikt is, immers geen plaats is? Het lijkt de leden niet de bedoeling dat ouders hierdoor worden beboet door de leerplichtambtenaar. Cluster 1 en 2 mogen leerlingen verwijderen nadat zij acht weken zonder succes hebben gezocht naar een andere school of instelling waarnaar de leerling verwezen kan worden. Wat gebeurt er op dat moment met de leerling? Komt deze thuis te zitten zonder onderwijs? Hoeveel thuiszitters verwacht de regering? Wat gebeurt er met de huidige thuiszitters, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de mogelijkheid tot schorsing wordt opgenomen in dit wetsvoorstel. Bestaat er veel behoefte om leerlingen te schorsen? Hoeveel leerlingen worden momenteel

¹ Het Onderwijsblad, nr. 7 d.d. 5 april 2003.

verwijderd van basisscholen en speciale scholen vanwege ontoelaatbaar gedrag? Welke invloed zou de toevoeging van het instrument schorsing naar verwachting hebben op dit aantal? Kan de regering aangeven wat in de praktijk de uitwerking van schorsing is op de schoolloopbaan van een basisschoolleerling? Kan een leerling herhaaldelijk geschorst worden? Kunnen leerlingen met ondersteuningsbehoefte ook geschorst worden, zo willen de leden weten.

De positie van ouders

De leden van de VVD-fractie merken uit de reacties vanuit het onderwijs (ouderorganisaties, PO-raad, AOb, CNV, ECPO, Commissie Gelijke Behandeling, de Nationale Ombudsman en Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders) dat er veel ophef is ontstaan over het ontbreken van een geschillenregeling.

De leden begrijpen van de regering dat de gewone rechtsgang ook naast een aparte geschillenregeling open zou moeten blijven staan. Daardoor zou de druk op de gewone rechtsgang niet afnemen. Deze leden krijgen geluiden dat de «gewone» rechter zich baseert op de expertise van geschillencommissies. Wanneer er een regeling zou bestaan voor een aparte geschillencommissie biedt dit de «gewone» rechter later expertise voor het passend onderwijs.

Ook leidt de gewone rechtsgang tot meer kosten, langere procedures en minder deskundigheid. De Commissie Gelijke Behandeling geeft zelf al aan niet over deskundigheid op het terrein van passend onderwijs te beschikken. Met betrekking tot een geschillenregeling hebben de leden vaker aangegeven dat het niet per se gaat om hoe deze regeling wordt ingevuld, maar dat er een regeling moet komen, heeft wel de voorkeur. Kan de regering aangeven hoe zij een verplichting tot een geschillenregeling ziet, zonder deze in te vullen? Komt dat meer tegemoet aan de bezwaren die zij heeft om een landelijke regeling vorm te geven?

Het gehele stelsel passend onderwijs is gebaseerd op maatwerk voor scholen en ouders. Een geschillenregeling verplichten zou uitkomst bieden voor de expertise die nodig is bij bijzondere gevallen. Het gaat de leden er niet om iedere ouder zijn/haar zin te geven, maar om de bescherming van het kind. De ene keer betekent dat het voordeel voor de ouders, de andere keer het nadeel. Waar het om gaat is dat de school slechts eenmalig een aanbod hoeft te doen en dat de leden het belangrijk vinden dat de gewone rechter niet overbelast wordt. Hierbij kunnen de kosten door de geschillencommissie zelf verdeeld worden over de partijen, naar rato van de uitkomst.

De leden van de SP-fractie merken op dat de memorie van toelichting stelt: «De draagkracht van de school kan in bepaalde gevallen leiden tot een beperking van de keuzevrijheid van ouders.» Kan de regering dit nader toelichten?

De leden van de D66-fractie merken op dat de zorgplicht scholen in het primair onderwijs dwingt om binnen het samenwerkingsverband een passende plaats voor een leerling te vinden. De leden begrijpen dat de regering ouders inspraak wil geven op de keuze van de school. Die inspraak is nu echter niet beschreven in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting spreekt slechts van overleg tussen school en ouders. Waarom kiest de regering er niet voor om ouders instemmingsrecht te geven op de plaatsing van hun kind binnen een school in het samenwerkingsverband? Binnen het voortgezet onderwijs lijkt zelfs geen sprake van een verplichting tot overleg met de ouders. Uit de memorie van toelichting (p. 16) blijkt dat scholen in het voortgezet onderwijs uitsluitend op basis van informatie uit het onderwijskundig rapport van de basisschool een passend onderwijsaanbod kunnen vaststellen. Waarom heeft het kabinet ervoor gekozen geen overleg tussen school en ouders te

verplichten? Welke juridische belemmeringen zijn er om ouders in het voortgezet onderwijs een instemmingsrecht te geven op het onderwijsaanbod voor hun kind, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke rol ouders hebben in het opstellen van het ontwikkelingsperspectief. Kunnen ouders bezwaar aantekenen tegen een (deel van het) ontwikkelingsperspectief? Wat zijn hiervan de gevolgen? Tevens vragen de leden wat de wettelijke positie van ouders in verband met passend onderwijs is.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de positie van ouders en leerlingen, bijvoorbeeld in de vorm van inspraak over de geboden ondersteuning. Wanneer een school niet voldoende ondersteuning biedt, bijvoorbeeld door gebrek aan geld vanuit het samenwerkingsverband, ontstaat een ongewenste situatie. Kunnen ouders bezwaar maken bij zowel het schoolbestuur als het samenwerkingsverband? Kan de regering nader onderbouwen waarom geboden mogelijkheden voor klachten of het maken van bezwaar laagdrempelig genoeg zijn? Waarom wordt niet gekozen voor een geschillencommissie?

De leden lezen dat de Commissie Gelijke Behandeling kan worden gevraagd om een oordeel te geven over de toelatingsbeslissing. Hoe staat het recht van scholen om leerlingen niet toe te laten vanwege gebrek aan voldoende ondersteuning op tegen het verbod op onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte in de Wet gelijke behandeling, zo willen de leden weten.

Onderwijsconsulenten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat onderwijsconsulenten een belangrijke rol kunnen spelen in het voorkomen van conflicten tussen school en ouders. Welke kwalificaties hebben onderwijsconsulenten? Is er voldoende capaciteit aan onderwijsconsulenten om (zeker in de beginfase) aan alle vragen van ouders tegemoet te kunnen komen? Hoeveel middelen en fte zijn hiervoor beschikbaar? Tevens vragen zij of de komende jaren is voorzien in een uitbreiding of een inkrimping.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat een onderwijsconsulent in beeld komt wanneer ouders en school het niet eens worden over plaatsing of verwijdering van een leerling. De leden vragen wat nu precies de rol van de onderwijsconsulent wordt. De leden vragen daarnaast of de positie van de consulent voldoende geborgd is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of onderwijsconsulenten ook bemiddelen bij onenigheid over het ontwikkelingsperspectief.

Rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat ook bij het opstellen van ontwikkelingsperspectief c.q. handelingsplan kan er een meningsverschil zijn tussen ouders en school. Wat is dan de positie van ouders? Hoe wordt voorkomen dat dergelijke meningsverschillen ook weer uitmonden in conflicten en juridische procedure? Is de regering bereid ouders het recht te geven op een onafhankelijke, deskundige oordeel, een *second opinion*? De insteek van deze leden bij dit wetsvoorstel is dat als we er in slagen de positie van ouders over de gehele linie te versterken, we nog slechts een geschillencommissie nodig hebben voor de dan nog resterende conflictsituaties. Is de regering dat met deze leden eens? Wanneer eindigt de zorgplicht? Is dat als ook de leerplicht eindigt? Is dat als de kwalificatieplicht eindigt, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie hebben tijdens de begrotingsbehandeling expliciet aandacht gevraagd voor geschillenregelingen in het kader van

passend onderwijs. Zowel geschillen rond plaatsing als geschillen rond extra ondersteuning zouden in het belang van de leerling betrekkelijk snel tot een oplossing moeten kunnen komen. Verschillende ouderorganisaties hebben gevraagd om een goede geschillenregeling. De PO-raad heeft aangegeven de wens van ouderorganisaties te ondersteunen om in voorkomende gevallen terug te kunnen vallen op een (al bestaande) onafhankelijke geschillencommissie. Ook de ECPO adviseert om een onafhankelijke geschillencommissie mogelijk te maken. Het voorstel van de Werkgroep Leerrecht en leerplicht van de Nederlandse vereniging voor onderwijsrecht om een specifieke geschillenregeling voor passend onderwijs te creëren is echter niet overgenomen in het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt in reactie op het advies van de ECPO aangegeven dat ouders de CGB om een oordeel kunnen vragen of dat zij een rechterlijke procedure kunnen starten. De CGB heeft echter zelf meerdere keren aangegeven dat zij van mening zijn dat het ongewenst is dat telkens als er een geschil ontstaat over plaatsing c.q. toelating van een kind met een beperking, de zaak bij de CGB of de rechter wordt beslecht. De CGB adviseert daarom om een geschillencommissie in te stellen of geschilbeslechting in een bestaande geschillencommissie onder te brengen. De leden willen daarom dat er in het wetsvoorstel een goede geschillenregeling wordt geregeld. Deze leden vragen waarom er bijvoorbeeld bij de Landelijke geschillencommissie geen aparte Kamer komt voor geschillen tussen ouders en school over toelating, afwijzing en ondersteuning?

Verder vinden deze leden dat in alle gevallen eerst mediation door onderwijsconsulent moet plaatsvinden voor een geschil juridiseert. De betrokkenheid van ouders is, volgens de leden, zeer belangrijk, zij moeten bondgenoot van de school zijn, geen opponent. Dit komt de prestaties van het kind tenslotte ten goede.

De leden van de SP-fractie vragen of ouders te allen tijde een (gratis) beroep mogen doen op onderwijsconsulenten. Kunnen ouders hen zelf benaderen? Bij wie zijn onderwijsconsulenten in dienst? In de memorie van toelichting staat dat zij onafhankelijk zijn, dus kunnen zij niet in dienst zijn van het samenwerkingsverband. De leden vernemen graag een reactie op dit punt.

De leden vinden dat de positie van ouders bij een geschil onvoldoende is geregeld. Ouders kunnen bij een geschil: 1. klagen bij (de klachtencommissie van) de school; 2. naar de commissie gelijke behandeling; 3. naar de rechter. Waarom is er geen landelijke geschillencommissie? De leden zien graag een landelijke geschillencommissie voor geschillen tussen ouders en school over toelating, afwijzing en ondersteuning.

De stap naar de rechter is levensgroot en wordt door deze regering ook nog eens onbetaalbaar, zeker als de zaak uiteindelijk wordt verloren. Wat zouden ouders ongeveer kwijt zijn na de aangekondigde verhoging van de griffiekosten als zij een zaak verliezen voor meer ondersteuning voor het kind? Wat kost het samenwerkingsverband een verloren rechtszaak? Is dit voor beide een gerechtvaardigd risico? Komt de stap naar de rechter niet te snel aan de orde in de escalatieladder? De leden vrezen dat ouders vaak zullen afzien van een gang naar de rechter, ook al staan ze in hun gelijk. De positie van het samenwerkingsverband zou hiermee onrechtvaardig worden vergroot. Hoe wordt dit risico ondervangen?

De rechtsbescherming is op een gecompliceerde manier vormgegeven. Dit zal zorgen voor bureaucratie. De leden betreuren dit en merken op dat het geld dat hiermee verloren gaat niet naar de leerlingen kan gaan.

De leden van de D66-fractie zijn teleurgesteld dat het wetsvoorstel geen specifieke geschillenregeling voor passend onderwijs bevat. Zij vinden de bestaande rechtsbescherming niet adequaat. De procedures bij de bestuursrechter en de burgerlijk rechter zijn duur, niet laagdrempelig en

deze rechters ontberen vaak de medische, onderwijskundige of didactische kennis die nodig is in geschillen over passend onderwijs. Bovendien duren deze procedures te lang, zeker als men bedenkt dat het kind waarom het gaat, tijdens de procedure geen (passend) onderwijs krijgt. De rechter in kort geding toetst alleen marginaal en die toetsing is ongeschikt om te bepalen of een kind extra ondersteuning nodig heeft dan wel of het onderwijs in kwestie passend is. Ook in gewone procedures is de rechterlijk toetsing van het besluit van het bevoegd gezag vaak geen inhoudelijke. De uitspraken van de CGB en de klachtencommissies hebben geen enkel rechtsgevolg. Het bevoegd gezag kan uitspraken van de CGB of de klachtencommissies volledig naast zich neerleggen en uit onderzoek blijkt dat dit ook regelmatig gebeurt. Ouders moeten zich in dat geval alsnog tot de rechter wenden. De CGB is alleen bevoegd in discriminatiegeschillen en dan ook alleen nog met betrekking tot leerlingen in het regulier onderwijs. Klachten met betrekking tot leerlingen in het speciaal onderwijs worden niet-ontvankelijk verklaard. De klachtencommissies zijn ongeschikt voor geschillen over passend onderwijs om de eenvoudige reden dat zij geen geschillencommissies zijn, maar alleen over de gegrondheid van een klacht oordelen. Bovendien is de competentie van de klachtencommissies onderling zeer verschillend. Veel klachtencommissies verklaren zich bijvoorbeeld onbevoegd in toelatingsgeschillen, omdat zij alleen klachten behandelen met betrekking tot leerlingen die onderdeel van de school zijn.

De leden wijzen ook op het ontbreken van rechtsbescherming voor ouders inzake een besluit van het samenwerkingsverband over hun kind. Tussen ouders en samenwerkingsverband bestaat in het voorliggende wetsvoorstel immers geen enkele (juridische) relatie. Daardoor blijft voor ouders volkomen ontransparant waarop een besluit van het samenwerkingsverband over de plaatsing van en het onderwijs aan hun kind is gebaseerd. De tekortkoming in rechtsbescherming is met name problematisch nu ouders met invoering van dit wetsvoorstel de rechtsbescherming met betrekking tot het oordeel van de Permanente Commissie Leerlingenzorg, de Regionale Verwijzingscommissie en de Commissie voor de Indicatiestelling zullen verliezen.

De leden dringen er bij de regering dan ook op aan dat er een specifieke geschillenregeling voor passend onderwijs in het voorstel wordt opgenomen voor geschillen tussen de ouder en het bevoegd gezag of de ouder en het samenwerkingsverband. Deze leden denken bijvoorbeeld aan een Landelijke Commissie voor passend onderwijs onder te brengen bij de Stichting Onderwijsgeschillen. Deze stichting heeft veel ervaring met goedkope, snelle en deskundige geschillenbeslechting in het onderwijs. Met betrekking tot de bindendheid van de uitspraken van zo'n commissie kan de Huurcommissie als voorbeeld worden genomen. Uitspraken van de Huurcommissie zijn bindend, tenzij één van de partijen zich alsnog tot de rechter wendt. Met deze constructie is voldaan aan het bepaalde in artikel 17 van de Grondwet. De leden vragen de regering te reageren op dit voorstel.

De leden hebben berichten ontvangen dat scholen beoordelingen van door ouders ingeschakelde deskundigen niet accepteren. Scholen eisen in zo'n geval dat er een nieuw onderzoek wordt gedaan. Is de regering bereid in de voorliggende wet een duidelijke passage op te nemen over het inschakelen van deskundigen voor de beoordeling van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen? Kan de regering daarin ook opnemen dat school en ouders overeenstemming moeten hebben over de inzet van een deskundige?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de CGB voldoende is toegerust om besluiten te nemen over de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Wordt er actie ondernomen om de expertise te vergroten, zo vragen de leden.

2.2. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indeling van de samenwerkingsverbanden nog aangepast kan worden tot de ministeriële regeling komt. Naast de regionale samenwerkingsverbanden krijgen bijzondere denominaties de vrijheid om, indien alle scholen van die richting zich aansluiten, een landelijk samenwerkingsverband op te richten. De leden vragen waarom de mogelijkheid tot landelijk samenwerkingsverband alleen op denominatieve gronden kan worden opgesteld. Vooral de tytylscholen in het land kennen een eigen expertise. Vanwege die expertise hebben deze scholen aangegeven nu al met meer dan 28 samenwerkingsverbanden te moeten overleggen. Tijdens de behandeling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ hebben de leden al aan de minister van VWS gevraagd hoe het staat met het overleg tussen VWS en OCW betreffende de tytylscholen. Behalve de overlap tussen zorg en onderwijs krijgen deze scholen met de overlap aan verschillende regelingen in samenwerkingsverbanden te maken. Hoe kijkt de regering aan tegen een interregionaal samenwerkingsverband vanwege de specifieke gevallen waar de tytylscholen voor zorgen? Kan zij tevens toelichten hoe het gesprek met de tytylschoolbesturen is verlopen ten aanzien van de samenwerkingsverbanden? Kan zij aangeven wanneer VWS en OCW met informatie omtrent de overlap van zorg en onderwijs komen?

Ten aanzien van de samenwerkingsverbanden vragen deze leden voorts of het waar is dat een bevoegd gezag bij meerdere samenwerkingsverbanden kan zijn aangesloten, vanwege meerdere vestigingen in verschillende gemeenten, maar dat een schoolvestiging maar bij één samenwerkingsverband kan zijn aangesloten.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de motie Kraneveldt-Ferrier² gaat uitvoeren die de regering verzoekt om ouders een formele positie te geven in het interne toezicht in het samenwerkingsverband? Is de regering bereid wettelijk vast te leggen dat het toezicht «kwaliteitszetels» wordt gereserveerd voor toezichthouders op voordracht van ouders en leraren?

Er zal concreet worden uitgewerkt wanneer ouders een beroep kunnen doen op ondersteuning door een onderwijsconsulent. Wanneer is deze uitwerking beschikbaar? Wordt dit bij nota van wijziging alsnog in de wet verankerd, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de samenwerkingsverbanden er ook voor moeten zorgen dat bepaalde ondersteuningsexpertise op meerdere scholen in het verband aanwezig is om de keuzevrijheid van de ouders te borgen. Waarom is het noodzakelijk, zo vragen de leden, dat bij een landelijk opererend samenwerkingsverband alle onderwijssoorten worden aangeboden. Waarom volstaat het niet om afspraken met scholen te hebben over doorverwijzing, zo willen de leden weten.

De leden van de SP-fractie merken op dat er geen regels zijn voor de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Ook zijn er geen regels over hoe de verschillende schoolbesturen moeten worden vertegenwoordigd in het samenwerkingsverband. Hoe wordt de positie van kleine besturen gewaarborgd binnen een samenwerkingsverband? De leden maken zich hier zorgen over. Met name in het voortgezet onderwijs zijn enorme besturen die nu al erg machtig zijn in bepaalde provincies. Hoe wordt voorkomen dat zij via het samenwerkingsverband hun invloed zo inzetten dat kleinere schoolbesturen worden overvleugeld? In het basisonderwijs zijn veel éénpitters. Hoe krijgen zij allemaal een stem binnen een samenwerkingsverband?

De Raad van State stelt dat het mogelijk is dat scholen bepaalde ondersteuning niet willen aanbieden, maar dat een samenwerkingsverband hen

¹ Kamerstuk 33 000 XVI.

² Kamerstuk 31 700 VIII, nr. 99.

dat oplegt. Hoe verenigt de regering dit met de onafhankelijkheid van scholen? De leden vrezen dat de kwaliteit van een dergelijke opgedrongen ondersteuning mogelijk in het gedrang komt. Hoe wordt dit voorkomen? Hoe wordt de overhead van het samenwerkingsverband in toom gehouden? Wat is volgens de regering een schappelijk (maximum)percentage voor overhead van het samenwerkingsverband? In hoeverre is rekening gehouden met het budget voor zorg nu hieruit ook de overhead van het samenwerkingsverband moet worden betaald, zo vragen deze leden.

Tevens merken deze leden op dat er maar weinig regels zijn opgenomen in de wet omtrent de wijze van verwerking, bewaartermijnen, de beveiliging en rechten van betrokkenen als het gaat om gezondheidsgegevens van leerlingen. Waarom is hiervoor gekozen? De leden zien hier graag meer en duidelijker regels, de wet is nu te weinig concreet.

Voorts merken de leden op dat er een verplichting tot «op overeenstemming gericht» overleg komt over de voorzieningen voor extra ondersteuning tussen de samenwerkingsverbanden en de gemeente(n). Er zijn samenwerkingsverbanden die met 14 gemeenten overleg moeten voeren. Overigens zou het landelijk reformatorisch samenwerkingsverband, volgens de huidige wettekst, met alle gemeenten in Nederland moeten overleggen. Hoe ziet de regering dit overleg concreet voor zich? Onduidelijk is de exacte positie van de gemeente. Wat betekent het als een samenwerkingsverband met de helft van de gemeenten tot overeenstemming komt en met de andere helft niet?

De nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs moeten geregeld zijn voor 1 november 2012. In hoeverre zorgt dit ervoor dat in de periode van november 2012 tot 1 augustus 2013 twee rechtspersonen naast elkaar bestaan die besluiten moeten nemen over dezelfde thema's, financiën etc.? Hoe moeten in deze onduidelijke situatie de verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen de nieuwe en de oude samenwerkingsverbanden?

De leden vragen voorts welke positieve en negatieve prikkels de samenwerkingsverbanden en scholen met de invoering van passend onderwijs zullen ervaren. Ziet de regering een nieuwe prikkel voor scholen ontstaan om binnen hun samenwerkingsverband zoveel mogelijk ondersteuningsbudget te verkrijgen? Zo ja, ziet de regering hier een groot risico voor geschillen? Zo ja, wat is de minister van plan om deze negatieve prikkel zoveel mogelijk tegen te gaan? Zo nee, waarom zal deze prikkel zich niet voordoen, zo vragen de leden.

Het heeft de leden van de SGP-fractie verbaasd, mede in het licht van de kritische opmerkingen van de Raad van State over de vrijheid van onderwijs, dat de regering geen (afzonderlijke) beschouwing geeft over de grondwettelijke aspecten van deze ingrijpende stelselwijziging. Deze leden vragen alsnog een nadere onderbouwing hoe de regering haar grondwettelijke opdracht waarmaakt. Zij vragen in dit verband aandacht voor twee knelpunten.

De leden vragen hoe de regering de vrijheid van onderwijs waarborgt nu zij de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband geheel overlaat aan de statuten die door samenwerkende besturen worden opgesteld. Deze leden veronderstellen dat om te kunnen aannemen dat de regering haar zorgplicht serieus neemt tenminste enige waarborg moet worden opgenomen die uitdrukking geeft aan het belang van de vrijheid van bijzondere scholen, juist nu sprake is van een centraal opgelegde regio-indeling. Welke waarborgen zijn er om zoveel mogelijk te voorkomen dat een bijzondere school haar gewenste onderwijszorgprofiel niet kan uitvoeren omdat de meerderheid daar geen toestemming voor geeft? Eveneens vragen zij waarom het belang van de in het referentiekader genoemde kamers niet wettelijk wordt verankerd, ten einde de

positie van minderheden in de grote samenwerkingsverbanden te versterken.

De leden constateren dat een samenwerkingsverband naar richting alleen op landelijke schaal georganiseerd kan worden. Deze leden vragen waarom het onmogelijk is deze denominatieve verbanden ook op regionaal niveau mogelijk te maken.

De leden vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft vanuit de inhoudelijke eisen aan de nieuwe samenwerkingsverbanden de ontwikkeling en schaalvergroting aan de samenwerkingsverbanden zelf over te laten. Waarom wordt het voorgestelde schaalniveau als noodzakelijk verondersteld voor het realiseren van een dekkend aanbod, zo vragen deze leden. Zij vragen bovendien waarin de voorgestelde samenwerkingsverbanden zich onderscheiden van de eerder voorgestelde regionale netwerken, zodat deze samenwerkingsverbanden wel een succes zullen worden.

De leden vragen in hoeverre de regering aan schoolbesturen actief de mogelijkheid voorhoudt dat wijziging van indeling van de samenwerkingsverbanden mogelijk is. Zij vragen of er naar aanleiding van het algemeen overleg op 29 juni 2011 contact is geweest met het samenwerkingsverband in de regio Veenendaal en tot welke resultaten dat heeft geleid.

De leden vragen wat de meerwaarde en uitvoerbaarheid is van de ondersteuningsplanraad, wanneer bijvoorbeeld in ogenschouw wordt genomen dat het samenwerkingsverband in sommige gevallen de hele provincie beslaat. Hoe wordt voorkomen dat de ondersteuningsplanraad een bureaucratische en weinig representatief orgaan wordt, zo vragen zij. De leden vragen op welke wijze in de nieuwe structuur door scholen en samenwerkingsverbanden beoordeeld en geregistreerd wordt dat leerlingen op basis van lichamelijke of psychische beperkingen niet in staat zijn onderwijs te volgen en daarom vrijgesteld worden van de schoolplicht. Zij vragen eveneens hoe de afstemming en overdracht met aangrenzende sectoren geregeld is.

Grenzen van het samenwerkingsverband

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten wat wordt bedoeld met «de herkomst van een thuiszittende leerplichtige leerling is duidelijk». Wordt bij vorming van de samenwerkingsverbanden rekening gehouden met een zo ruim mogelijke aanwezigheid van expertise op het gebied van de verschillende vormen van ondersteuningsbehoefte, zo vragen zij.

Taken samenwerkingsverband

De leden van de D66-fractie stellen vast dat in het voorliggende wetsvoorstel geen rekening is gehouden met de bezwaren van de grote steden en grootste gemeenten in Nederland over het ontbreken van een instemmingsrecht voor gemeenten op het ondersteuningsplan van samenwerkingsverbanden. Deze leden vinden het van groot belang dat het door de gemeente verzorgde jeugdzorgaanbod nauw aansluit bij het onderwijsaanbod in het samenwerkingsverband. Zij vragen de regering te reageren op de door de G4 en G32 aangedragen argumenten voor een instemmingsrecht van de gemeenten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is dat een samenwerkingsverband meer taken op zich neemt. Wie verricht het werk voor het samenwerkingsverband, zoals het opstellen van een ondersteuningsplan, het verdelen van het geld of het inhuren van expertise? Is het waar dat de personele ondersteuning het samenwerkingsverband niet wordt bekostigd en dus ten koste zal gaan van onderwijsondersteuning, zo vragen de leden.

Rechtsvorm van het samenwerkingsverband

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de statuten het samenwerkingsverband kan regelen dat er twee of meer «kamers» binnen het samenwerkingsverband worden ingericht. De leden hebben hier bedenkingen bij. Volgens de memorie van toelichting is deze wettelijke mogelijkheid een oplossing voor de situatie waarin er binnen het samenwerkingsverband verschillen tussen de partners zijn in de visie op de uitvoering van de wettelijke taken, of wanneer een relatief grote minderheid in het samenwerkingsverband een andere visie heeft ten opzichte van de meerderheid. Deze afscheidingsoptie lijkt de deur open te zetten voor het ontwijken van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld, grote schoolbesturen denken misschien «wij kunnen het allemaal wel zelf regelen» en vormen eigen kamer(s), waarbij de kleine schoolbesturen alleen achterblijven zonder de mogelijkheden alle vormen van zorg te regelen. Een ander voorbeeld: een schoolbestuur is van mening dat zij haar aandeel in de zorgproblematiek neemt terwijl alle andere besturen zijn het daar niet mee eens. Een conflict en onenigheid is het gevolg. De inspectie van het onderwijs dreigt in te grijpen. Dan vormt het opstandige schoolbestuur een eigen kamer en neemt haar deel van de middelen mee. Zijn deze voorbeelden ondenkbaar? Hoe wordt het opt-out gedrag voorkomen? In welke situaties zou de regering afscheiding van aparte kamers wenselijk vinden?

De leden hebben vernomen dat in de stad Den Haag zeven kamers ontstaan. Acht de regering dit wenselijk? Heeft de regering informatie over hoe dit zich aftekent in andere samenwerkingsverbanden? Hoe komt de zorgplicht nog effectief tot stand als een samenwerkingsverband van begin af aan versplinterd is, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat het inrichten van kamers binnen het samenwerkingsverband mogelijk wordt gemaakt. Mag ook de denominatie van schoolbesturen een argument zijn om dergelijke kamers in te richten? Is de regering niet van mening dat daarmee mogelijk passende oplossingen voor leerlingen onmogelijk worden gemaakt? Zo ja, hoe denkt zij hierop in te spelen. Zo nee, hoe garandeert de regering dan passende oplossingen voor kinderen in het betreffende samenwerkingsverband? Kan de regering antwoord geven op de door Siméa en Vivis gestelde vragen in de brief van 21 december jl.¹ Het betreft de navolgende vragen. Welke maatregelen neemt de regering om de gevolgen voor de kwaliteit door het verlies aan personeel met specifieke expertise en deskundigheid op het gebied van het onderwijs en de begeleiding aan leerlingen met auditieve en/of communicatieve beperking, op te vangen? Hoe wordt de mogelijkheid om leerlingen, die ingeschreven zijn bij de instellingen cluster 1 en 2 en die onderwijs volgen binnen het reguliere onderwijs, juridisch en wettelijk verankerd? Kan een ontheffingsmogelijkheid van artikel 70 WEC gecreëerd worden voor bepaalde vormen van samenwerking in dit kader?

Onder welke condities wordt de tolkvoorziening in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs onder de nieuwe wetgeving geregeld? Is de regering bereid te verkennen of een uitzondering zoals gemaakt voor doofblinde leerlingen ook gemaakt kan worden voor dove leerlingen? Wat zijn de gevolgen van de wet voor het leerlingenvervoer voor de leerlingen die afhankelijk zijn van specifieke expertise in cluster 1 en 2 in verband met de geringe spreiding van locaties, zo informeren deze leden.

De leden constateren voorts dat het voorliggende wetsvoorstel geen voorzieningen voor het beslechten van geschillen tussen bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband zijn ingericht. Kan de regering aangeven op welke wijze de positie van kleine scholen is gewaarborgd binnen een samenwerkingsverband, zo vragen de leden.

¹ Ons kenmerk: Parlisonummer: 2011Z27251.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of alle bevoegde gezagsorganen gelijk zijn in het samenwerkingsverband, onafhankelijk van de grootte van de onderliggende scholen. Kunnen alle wettelijke taken van een samenwerkingsverband worden ondergebracht in «kamers»? Kan hiermee de situatie ontstaan dat een samenwerkingsverband in de praktijk als meerdere samenwerkingsverbanden functioneert? Wat is in dergelijke situaties het eerste aanspreekpunt van derde partijen? Kan een bevoegd gezag zelfstandig besluiten tot het aansluiten bij een bepaalde kamer? Kan een samenwerkingsverband besluiten het geld evenredig te verdelen over zijn kamers? Wat is de reden dat de landelijke geschillencommissie WSNS wordt afgeschaft? Hoeveel geschillen komen hier jaarlijks terecht, zo willen de leden weten.

Inspraak bij het ondersteuningsplan

De leden van de PvdA-fractie merken op dat elk samenwerkingsverband een ondersteuningsraad krijgt. Is dit verplicht of facultatief? Waarom is het idee om een themaraad in te stellen verlaten? Waarom is nu sprake van adviesrecht waar eerder sprake was van instemmingsrecht voor de MR? Waarom moeten de leden van de ondersteuningsplanraad afkomstig zijn uit de leden van de (G)MR-en? Leidt dit niet tot een veel te grote belasting van steeds dezelfde ouders?

Het samenwerkingsverband moet op 1 november 2012 operationeel zijn. Is dat inclusief de oprichting en bemensing van de ondersteuningsplanraad? Hoe worden alle geledingen betrokken bij de inrichting en invulling van het samenwerkingsverband vanaf het allereerste moment? Op 1 mei 2013 moet het ondersteuningsplan zijn opgestuurd naar de inspectie van het onderwijs. Betreft dit het plan ná goedkeuring door de ondersteuningsraad? De leden gaan daarvan uit. Is het beschikbare half jaar voldoende tijd voor het samenwerkingsverband én de ondersteuningsraad om één en ander uit te werken, te bespreken en te beoordelen? Wie of wat wordt bedoeld met een «afvaardiging van een oudervereniging passend onderwijs»? Worden hier de ouderinitiatieven (netwerk) bedoeld en/of de landelijke verenigingen? Als het gaat om ouderinitiatieven, moeten dit dan feitelijk rechtspersonen (verenigingen) zijn? Als het gaat om landelijke verenigingen, welke worden bedoeld?

Tijdens het vao op 30 juni 2011 is een motie¹ ingediend over de invloed van de ouders en leerkrachten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. Deze motie is vervolgens aangenomen. Op welke wijze wordt hieraan nu vormgegeven, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de medezeggenschapsraad van de school adviesrecht krijgt op het ondersteuningsprofiel van de school. De leden verzoeken de regering om toe te lichten hoe scholen zouden moeten omgaan met het scenario dat leraren en ouders via de medezeggenschapsraad hebben aangegeven niet tevreden te zijn met het ondersteuningsprofiel, maar de school uiteindelijk van het advies afwijkt. Is het voor een school nog wel mogelijk om afspraken in een ondersteuningsprofiel uit te voeren als ouders en leraren hebben aangegeven het er niet mee eens te zijn?

De leden vragen of het ondersteuningsprofiel van de school ook periodiek wordt vastgesteld en voorgelegd wordt aan de medezeggenschapsraad. Er is een nauwe inhoudelijke samenhang tussen de keuzes die op schoolniveau moeten worden gemaakt en de keuzes die worden gemaakt op het niveau van het samenwerkingsverband. De leden vragen of het waar is dat door de oprichting van een ondersteuningsplanraad de (G)MR-en bevoegdheden afstaan aan de ondersteuningsplanraad. Deze leden vragen of scholen en schoolbesturen ook bevoegdheden afstaan, en zo ja, welke. Zou dit niet eenduidig in de wet geregeld moeten worden? De leden vragen tevens waarom het huidige instemmingsrecht van de (G)MR op het zorgplan vervangen wordt door een adviesrecht op het

¹ Aangenomen motie van het lid Dijsselbloem c.s., Kamerstuk 31 497, nr. 77.

ondersteuningsplan? Moet hieruit worden afgeleid dat het ondersteuningsplan leidend is? Betekent dit een (nog) verdere uitholling van de beleids- en beslissingsruimte van scholen en schoolbesturen?

De leden vragen welke onderdelen verplicht opgenomen moeten worden in de statuten van een samenwerkingsverband. Is het een idee om minimaal het beleid en procedures ten aanzien van geschillen op te nemen en hoe de zeggenschap wordt bepaald, zo informeren deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat een bevoegd gezag bij verschillende samenwerkingsverbanden kan zijn aangesloten. Hoeveel meer bureaucratie levert dit op, aangezien ze vaker om tafel moeten? Wat is in de conceptindeling het maximum aantal samenwerkingsverbanden waaraan één bestuur deelneemt? Hoe worden dan MR-leden afgevaardigd naar de ondersteuningsplanraad? Wanneer meer dan honderd scholen zijn aangesloten bij een samenwerkingsverband, zou dat een ondersteuningsplanraad van meer dan honderd leden opleveren. Dit is evident onwerkbaar, deelt de regering deze mening? Hoe wordt dit probleem opgelost?

Is het mogelijk dat er scholen of schoolbesturen zijn die niet vertegenwoordigd worden door een ondersteuningsplanraad? Hoe wordt dit gat in de vertegenwoordiging gedicht?

De leden hebben twijfels of een getrappt systeem via de MR van scholen het beste is voor de ondersteuningsplanraad. Personeel en ouders die in de MR zitten, hebben niet noodzakelijk de behoefte en/of expertise om over de verdeling van zorg te oordelen. Wat zijn de afwegingen geweest om toch voor een getrappt systeem te kiezen?

Er komen zo'n 75 samenwerkingsverbanden. Deze schaalvergroting is nodig om een dekkend onderwijsaanbod te realiseren. Waarom kan dat niet met een kleinere schaal? Hoe voorkom je dat het systeem door de schaal te onpersoonlijk en bureaucratisch wordt? Is het niet de wereld op zijn kop dat een schaal vergroot moet worden omdat anders de wet onuitvoerbaar is? Waarom is niet gekozen de wet zo in te richten dat er kleinere samenwerkingsverbanden konden komen, zo vragen de leden. De leden van de D66-fractie vragen de regering om meer inzicht in de samenstelling van de ondersteuningsplanraad. Kan de regering aangeven of iedere school in het samenwerkingsverband een lid mag afvaardigen? Mogen alle scholen evenveel leden afvaardigen? Wat is de verhouding ouders/leraren in de ondersteuningsplanraad, zo informeren zij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wie in de ondersteuningsplanraad zitten en hoe dit wordt geregeld. Zij vragen of het bestuur van het samenwerkingsverband de mogelijkheid heeft om een wijziging van het ondersteuningsplan door de raad af te wijzen.

De leden van de SGP-fractie informeren of het niet logisch is het zwaarste medezeggenschapsrecht te beleggen op het niveau waar de betrokkenheid en de kennis het grootst zijn, namelijk op schoolniveau. Deze leden vragen een reactie op de suggestie dat de ondersteuningsplanraad overbodig gemaakt kan worden door te voorzien in instemmingsrecht op het niveau van de medezeggenschapsraad.

Toewijzing van extra ondersteuning

De leden van de SP-fractie willen dat helder is wanneer iemand recht heeft op extra ondersteuning of toegang tot het speciaal onderwijs. Dit zou landelijk moeten worden georganiseerd. Daarnaast zijn zij van mening dat deskundigen moeten worden aangesteld voor de indicatiestelling en toelaatbaarheid. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?

De leden verwachten geen afname van bureaucratie rondom de indicatiestelling, deze zal zich slechts verplaatsen naar het samenwerkingsverband. Hoe wordt voorkomen dat het wiel in 150 samenwerkingsverbanden opnieuw wordt uitgevonden? Waarom wordt het

ondersteuningsplan voor vier jaar vastgesteld en niet korter? Zullen, zeker in het begin, wijzigingen niet veel eerder wenselijk zijn? Wie bepaalt of het plan eerder dan vier jaar wordt aangepast?

Het samenwerkingsverband bepaalt wie en in welke vorm een leerling extra ondersteuning krijgt. Hoe wordt willekeur voorkomen? Is het mogelijk dat leerlingen met eenzelfde stoornis of handicap recht krijgen op verschillende ondersteuning omdat zij onder verschillende samenwerkingsverbanden vallen? Komt rechtsgelijkheid hier niet in het geding? Waar moet de adviseur die het samenwerkingsverband adviseert over toewijzing van ondersteuning aan voldoen? In hoeverre is het samenwerkingsverband vrij om te bepalen wat ze wil? Welke garantie op zorg is er straks nog binnen een samenwerkingsverband? Wanneer heeft een leerling recht op een plek op het (voortgezet) speciaal onderwijs? Is het waar dat een «zorgmakelaar» enkel kijkt naar de beschikbaarheid van voorzieningen voor een zorgbehoevende leerling? Kan hij ook worden aangesteld als «adviseur» van een samenwerkingsverband om te adviseren over toelaatbaarheid? Waarom is dat zo, aangezien een «zorgmakelaar» geen inhoudelijk oordeel heeft, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat wordt bedoeld met een bovenschools zat. Is het de bedoeling dat eventuele bovenschoolse zat's functioneren naast de aan de school verbonden zat? Of kunnen scholen binnen een samenwerkingsverband samen een zat oprichten? Wie is in dit experiment de werkgever van de zorgmakelaar? Hoe wordt een wildgroei van (indicatie)regelingen voorkomen, die verwarring en onbegrip tot gevolg kan hebben bij ouders, leraren en professionals, zo vragen zij.

Toelating tot lichte ondersteuning

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het samenwerkingsverband toezicht kan houden op de besteding van het geld voor lichte ondersteuning door scholen.

Toelating tot zware ondersteuning: het (v)so

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de regering met dit wetsvoorstel een schijnoplossing biedt voor het in hun ogen te grote aantal indicaties voor extra begeleiding van leerlingen. Het aantal indicaties wordt niet door de regering verlaagd door de procedure te verbeteren, maar door het budget te verlagen. Vervolgens wordt de procedure waarmee de leerling toegang krijgt tot extra ondersteuning op regulier of speciaal onderwijs, volledig over de schutting gekieperd naar de samenwerkingsverbanden, zo menen deze leden.

Wie bepaalt welke leerling toegang krijgt tot het sbo? Is het waar dat het dat een samenwerkingsverband ervoor kan kiezen om sbo-scholen te sluiten? Dit zou zonde zijn van de expertise en goede zorg. In hoeverre kunnen scholen voor speciaal onderwijs cluster 3/4 ook opgeheven worden als plek waar onderwijs wordt verzorgd? In hoeverre is het noodzakelijk dat elk samenwerkingsverband een school heeft voor cluster 3 en/of 4?

Er is geen automatische doorstroom so-vso. Leerlingen moeten opnieuw toelaatbaar worden verklaard. Levert dit niet onnodige bureaucratie op? Een epileptische leerling bijvoorbeeld geneest toch niet ineens? In hoeverre kan beschikbaarheid van een vso-plek een rol spelen bij het toelaatbaar verklaren? Of is dit risico wettelijk uitgesloten? In hoeverre gaat dit ten koste van de doorlopende leerlijn van leerlingen? Hoe worden doorlopende leerlijnen veilig gesteld, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de verwachte normale geldigheidsduur is van een toelaatbaarheidsverklaring.

Verhuizing

De leden van de SP-fractie merken op dat als een leerling verhuist, dan verhuist zijn toelaatbaarheid mee. Wat als het nieuwe (v)so vol zit? Blijft het oude samenwerkingsverband betalen, ook bij verlenging van de toelaatbaarheid? Waarom is daarvoor gekozen? Dat is toch een vreemde constructie, aangezien deze wet juist geld en leerling meer wil koppelen? Wat gebeurt er als een (v)so school wel een leerling wil behouden, maar het samenwerkingsverband wil de toelaatbaarheid niet verlengen? Wie bepaalt uiteindelijk, zo willen de leden weten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de nieuwe school van de leerling een toelaatbaarheidsverklaring moet aanvragen bij het oude samenwerkingsverband. Na de verhuizing betaalt het nieuwe samenwerkingsverband toch voor het speciaal onderwijs, zo vragen de leden.

Toezicht

De leden van de SP-fractie merken op dat bij een geschil binnen een samenwerkingsverband ruimte is voor een bestuurlijke oplossing. Wat wordt hiermee bedoeld? Waarom is nog niet onderzocht hoe toewijzing naar lwoo/praktijkonderwijs het beste vorm kan worden gegeven? Nu wordt de situatie geschapen dat een samenwerkingsverband wel betaalt voor de extra zorg voor deze leerlingen, maar er geen zeggenschap over heeft. Aan wie legt het samenwerkingsverband verantwoording af over het gevoerde beleid? Aan wie legt het samenwerkingsverband verantwoording af over de besteding van het budget? De leden zien hier graag duidelijke afspraken over.

Als het samenwerkingsverband haar werk niet goed doet, kan de inspectie van het onderwijs een boete uitdelen. Het budget is al erg krap en is feitelijk voor honderd procent bedoeld voor leerlingen. Is het waar dat een boete dus ten koste gaat van de leerlingen die extra begeleiding nodig hebben? De minister kan zelf ingrijpen als een samenwerkingsverband zijn taken verwaarloost. Welke mogelijkheden heeft de minister hiertoe? Hoe sterk moet deze verwaarlozing zijn? Is dit middel niet veel beter dan een boete die ten koste gaat van het budget voor leerlingen? Waarom niet de boete in zijn geheel schrappen? Waarom kan de mogelijkheid van de minister om in te grijpen per koninklijk besluit vervallen? De leden zouden deze mogelijkheid liever behouden.

Escalatieladder en ingrijpen in de taakuitoefening door het samenwerkingsverband

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de landelijke geschillencommissie Weer Samen Naar School (WSNS) wordt afgeschaft. Waarom wordt deze niet simpelweg omgevormd tot een landelijke geschillencommissie passend onderwijs? Is de regering alsnog bereid tegemoet te komen aan een in de Kamer breed levende wens om een geschillencommissie te behouden?

Ook de CGB geeft aan het zeer ongewenst te vinden wanneer alle conflicten direct bij de CGB of de rechter terecht zouden gaan komen. Ouders hebben behoefte aan een snelle en effectieve geschilbeslechting. Pedagogische, onderwijskundig en eventueel medische argumenten moeten daarbij de doorslag geven en niet zozeer juridische. Is de regering het daarom met deze leden eens dat CGB noch de rechter in staat is om dat type argumenten te beoordelen en te wegen?

De leden vragen wat het oordeel van de regering is over het voorstel voor een landelijke geschillencommissie zoals uitgewerkt door de werkgroep Leerrecht en Leerplicht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de volgende stap is op de escalatieladder als de regering de taakverwaarlozingsregeling heeft afgeschaft. Ziet de regering het risico dat scholen slachtoffer worden van een bekostigingssanctie terwijl zij geen tot weinig invloed hebben op de geconstateerde verwaarlozing? Heeft de inspectie de mogelijkheid om een school(bestuur) een bekostigingssanctie op te leggen vanwege taakverwaarlozing, bijvoorbeeld het niet aanbieden van de in het ondersteuningsprofiel beloofde ondersteuning?

Toewijzing naar het lwoo en pro

De leden van de D66-fractie vragen waarom het feit dat er met de hervorming van het passend onderwijs veel op het onderwijs afkomt een argument is om juist de toewijzing naar lwoo en pro niet te veranderen? Kan de regering aangeven waarom de middelen voor het lwoo en praktijkonderwijs kunnen worden gebudgetteerd wanneer er niets veranderd aan de toewijzing? Is het de verwachting dat de vraag naar lwoo en praktijkonderwijs afneemt zonder dat de toewijzing verandert?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de inhoudelijke onderbouwing is voor het budgetteren van de middelen.

Landelijke samenwerkingsverbanden naar richting

De leden van de SP-fractie vragen waarom voor scholen met een bijzondere richting de mogelijkheid wordt geschapen om een landelijk samenwerkingsverband te stichten. Gelden hiervoor niet de argumenten over schaalgrootte en gemeentegrenzen? Hoeveel extra bureaucratie levert dit op? Hoeveel extra geld kost dit? Geldt voor deze samenwerkingsverbanden een acceptatieplicht? Moeten ouders de grondslag respecteren of actief onderschrijven? Hoeveel en welke richtingen zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen? Is het waar dat enkel de reformatorische richting een samenwerkingsverband zal stichten? Kan daaruit worden geconcludeerd dat deze hele uitzondering enkel en alleen wordt gecreëerd voor het reformatorisch onderwijs? Wat zijn de meerkosten van een dergelijk landelijke samenwerkingsverband voor de overheid, zo willen de leden weten.

De leden van de D66-fractie vragen waarom een uitzondering op de indeling van samenwerkingsverbanden noodzakelijk en acceptabel wordt geacht op basis van richting. Kan de regering aangeven wat de gevolgen van zo'n landelijk samenwerkingsverband zijn voor de leerlingen? Is het bijvoorbeeld in het belang van het kind dat de dagelijkse reisafstand sterk toeneemt? Kan de regering aangeven welke extra publieke kosten acceptabel zijn voor het in stand houden van landelijke samenwerkingsverbanden? Kan de regering aangeven welke gemeente de extra kosten voor het leerlingenvervoer binnen landelijke samenwerkingsverbanden moet betalen? Is dat de gemeente waar de school staat of de gemeente waar de leerling woont, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een enkele bijzondere school van een bepaalde richting de vorming van een landelijk samenwerkingsverband kan frustreren. Is een nieuwe school van een richting, waarvoor een landelijk samenwerkingsverband bestaat, verplicht om zich bij dit landelijk samenwerkingsverband aan te sluiten? Wat wordt verstaan onder alle onderwijssoorten? Hoe verhouden de restricties op het vormen van een landelijk samenwerkingsverband zich tot de vrijheid van onderwijs? Tevens vragen zij hoe het leerlingenvervoer wordt geregeld binnen landelijke samenwerkingsverbanden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen toelichting op de eis voor landelijke samenwerkingsverbanden naar richting dat zij (v)so cluster 3 en 4 horen aan te bieden. Kan de regering nader onderbouwen waarom deze eis wordt gesteld, aangezien huidige samenwerkingsverbanden naar richting prima slagen in het geven van ondersteuning aan zorgleerlingen of het doorverwijzen? De leden wijzen bovendien op het gegeven dat diverse nieuwe regionale samenwerkingsverbanden ook geen (v)so cluster 3 en 4 aanbieden. Waarom is het niet mogelijk voor samenwerkingsverbanden naar richting om op dezelfde manier te werk te gaan, zo informeren de leden.

2.3. De positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs

De positie van het speciaal onderwijs binnen het samenwerkingsverband baart de leden van de PvdA-fractie zorgen. Het is qua leerlingen een heel kleine speler maar vraagt verhoudingsgewijs veel middelen. Is het bevoegd gezag van de (v)so school één stem in het bestuur van het nieuwe samenwerkingsverband of heeft deze stem een zwaarder of apart gewicht? Zijn er anderszins in de wet waarborgen ingebracht om de positie van het speciaal onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden te borgen? De minister heeft in de Kamer aangegeven dat het so blijft bestaan. Hoe is dat zeker gesteld op het niveau van het samenwerkingsverband?

Hoe wordt voorkomen dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs wordt uitgewrongen doordat het beschikbare budget wordt afgeknepen?

De beslissing of een kind wel of juist niet naar het speciaal onderwijs gaat, vergt grote zorgvuldigheid en in de ogen van deze leden ook instemming van de ouders.

Hoe komt deze beslissing tot stand? Hoe wordt voorkomen dat deze beslissing wordt beïnvloed door belangen van organisaties? De individuele school kan er belang bij hebben het kind door te verwijzen naar het speciaal onderwijs, het samenwerkingsverband kan er belang bij hebben de rem te zetten op het (dure) speciale onderwijs, los van de objectieve beoordeling wat het beste zou zijn voor het kind. Vergt een zuiver oordeel over de vraag wel/geen speciaal onderwijs niet een onafhankelijk advies van een deskundige, los van de school en samenwerkingsverband?

Wanneer de school van aanmelding tot de conclusie zou komen dat het aangemelde kind beter op het speciaal onderwijs thuis zou zijn, is dat dan altijd afgestemd en geaccordeerd binnen het samenwerkingsverband?

Wat gebeurt er als de school plaatsing op het so passend vindt en het samenwerkingsverband dit afwijst?

Welke positie hebben ouders wanneer zij het daar niet mee eens? Of andersom: welke positie hebben ouders wanneer zij menen dat hun kind beter naar het speciaal onderwijs zou kunnen en het samenwerkingsverband dit afwijst?

Bent u bereid ouders het recht te geven om desgewenst een eigen deskundige in te schakelen voor een *second opinion*?

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de zogenaamde epilepsiescholen? Is er inmiddels uitvoering gegeven aan de motie Dijsselbloem c.s.¹ en de toezeggingen van de minister inzake de toekomst van deze scholen?

Bijzondere aandacht vragen het lwoo en het praktijkonderwijs. Hier wordt de systematiek van indicatiestelling niet gewijzigd maar wordt wèl over gegaan tot budgetfinanciering. Dit is niet alleen een onwenselijke situatie, zoals de Raad van State, de ECPO en de Onderwijsraad stellen maar feitelijk onuitvoerbaar. De samenwerkingsverbanden moeten dus met een gefixeerd budget uitvoeren wat een los van hen staande regionale verwijzingscommissie beslist. Begrijpen deze leden dat goed? Betekent dat als het lwoo-budget tekort schiet het samenwerkingsverband andere middelen, lees zorgmiddelen voor passend onderwijs, zal moeten inzetten

¹ Motie over begeleiding van leerlingen met epilepsie, Kamerstuk: 31 479, nr. 75.

om de geïndiceerde lwoo-ondersteuning mogelijk te maken? Zo ja, is dat gewenst in de ogen van de regering? Zo nee, hoe zal in deze situatie dan het geld moeten worden gevonden, zo vragen zij.

De leden van de PVV-fractie merken op dat in het wetsvoorstel onder andere wordt voorgenomen te bezuinigen door grotere klassen in het speciaal onderwijs. Volgens onderwijsprofessionals leiden grotere klassen in het speciaal onderwijs tot dagbesteding in plaats van onderwijs. De leden vragen om verduidelijking en toelichting hoe de grotere klassen in de praktijk vorm zullen krijgen. Ook vragen zij of de onderwijskwaliteit is te waarborgen middels grotere klassen. Ten slotte vragen de leden of grotere klassen zijn te voorkomen als de besturen, die een grote autonomie hebben als het gaat om de inzet van de gelden, andere keuzes maken in hun beleidsvoering.

De leden van de SP-fractie merken op dat bij een nieuw op te richten nevenvestiging (v)so overeenstemming moet zijn met het samenwerkingsverband en de gemeente waar die nevenvestiging zal worden gevestigd. Betekent dit dat beide een beslissende stem hebben over de totstandkoming van de nieuwe nevenvestiging?

Kan een samenwerkingsverband een school voor speciaal onderwijs opheffen, teneinde de leerlingen samen met de zorg hiervoor onder te brengen in het regulier onderwijs?

Kan een samenwerkingsverband een school voor sbo opheffen, om de leerlingen samen met de zorg hiervoor onder te brengen in het regulier onderwijs?

De klassengrootte zal stijgen. De leden vernemen vanuit (v)so scholen dat zij bepaalde vormen van onderwijs niet meer kunnen aanbieden als de groepen te groot worden. In hoeverre zijn deze te verwachte didactische veranderingen een bedoeld effect van deze wet en de bijhorende bezuinigingen?

Door de grotere klassen, zal het werk intensiever worden en de kans op incidenten zal toenemen. Hoe denkt de regering dit te ondervangen?

Tevens vragen zij hoe het personeel een veilige werkplek wordt gegarandeerd.

Cluster 1 en 2

De leden van de VVD-fractie merken op dat de clusters 1 en 2 hun eigen expertise blijven houden. Wel wordt van hen verlangd, in het bijzonder van cluster 2, om een bijdrage te leveren aan het regulier onderwijs. Is het waar, zo vragen de leden, dat deze scholen gekort worden op hun budget terwijl zij, want zo lijkt het, meer (en nieuwe?) taken krijgen. Kan de regering dat toelichten, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat Siméa en Vivis¹ bij brief van 21 december jl. positief hebben gereageerd op de mogelijkheid dat instellingen in cluster 1 en 2 speciale groepen in het regulier onderwijs onder kunnen brengen. Zij hebben echter wel vragen over hoe dit wettelijk wordt verankerd, en of artikel 70 van de WEC bepaalde vormen van samenwerking niet in de weg staan. De leden vragen de regering om een reactie op deze vragen van Siméa en Vivis. Kan de regering daarnaast bevestigen dat er een toezegging is gedaan om de specifieke deskundigheid voor de doelgroep doofblinde kinderen niet verplicht te stellen voor alle instellingen in cluster 2? De leden vragen daarnaast een reactie van de regering op de suggestie dat een dergelijke uitzondering ook voor dove kinderen gemaakt zou moeten worden. Verder blijkt uit de brief die deze organisaties op 21 december jl. hebben verstuurd, dat er nog veel onduidelijkheden zijn over onder andere de hoogte van de budgetten per instelling, de structurele financiering van het internaat in Haren en de condities waaronder de tolkvoorziening onder de nieuwe regelgeving

¹ Ons kenmerk: Parlisonummer: 2011Z27251.

wordt geregeld. De leden vragen hoe deze instellingen de komende jaren worden ondersteund, zodat deze onduidelijkheden weggenomen kunnen worden.

De leden van de SP-fractie merken op dat cluster 1 en 2 speciale groepen in reguliere scholen kunnen onderbrengen. Om wat voor groepen gaat het hier? Wat voor bekostiging staat hiervoor? Hoe wordt de zorg voor deze leerlingen georganiseerd, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wettelijk wordt gefaciliteerd dat instellingen gebruik kunnen maken van voorzieningen voor regulier onderwijs. Vormt artikel 70 van de WEC een wettelijk obstakel hiervoor. Waarom wordt de afname van het aantal leerlingen bij een deel van de doelgroep gebruikt als argument om cluster 2 op gelijke wijze te behandelen als cluster 1? Hoe wordt zeker gesteld dat de toelatingscriteria voor cluster 1 en 2 naadloos aansluiten op de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden, zodat kinderen altijd bij de clusterinstellingen of binnen het samenwerkingsverband terecht kunnen? Waarop baseert de regering de aanname dat het onderwijs voor cluster 2 per saldo goedkoper kan? Welke maatregelen worden in de wet genomen om te besparen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de noodzaak van een bestuurlijke fusie in cluster 2. Waarom wordt niet gekozen voor een samenwerkingsmodel? Welke kosten zijn verbonden aan deze bestuurlijke fusie? Staan de kosten voor deze fusie in verhouding tot de baten van een fusie? Genoemde leden vragen bovendien naar de gewenste grootte van de te vormen instellingen en een nadere onderbouwing hiervan.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het naar de mening van de regering noodzakelijk is dat de scholen voor cluster 2 worden omgevormd tot instellingen. Zij vragen of het uit het oogpunt van zorgvuldigheid niet beter is eerst aan betrokken scholen de gelegenheid te geven op alternatieve wijze tot een landelijk dekkend aanbod te komen. De leden vragen of het ten aanzien van de clusters 1 en 2 verstandig is de volledige leerlinggebonden financiering-middelen over te hevelen naar de instellingen. Kan in voldoende mate worden gegarandeerd dat alle samenwerkingsverbanden daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op adequate ondersteuning, zo vragen zij.

Cluster 3 en 4

De leden van de CDA-fractie merken op dat scholen in cluster 3 en 4, die door het specifieke onderwijsaanbod een bovenregionale functie hebben, bij verschillende samenwerkingsverbanden aangesloten kunnen zijn. De leden vragen of dit betekent dat scholen in cluster 3 en 4 die geen bovenregionale functie hebben, slechts bij de samenwerkingsverbanden aangesloten kunnen zijn waar het bestuur van deze scholen (neven)vestigingen hebben. Wat gebeurt er in dat geval met leerlingen die nu op die scholen zitten en binnen een ander samenwerkingsverband wonen? De leden vragen de regering om toe te lichten wat de procedure is voor kinderen die een combinatie van problemen hebben die deels vallen onder cluster 1 of 2, en deels onder cluster 3 en 4.

De leden van de SP-fractie merken op dat scholen in de clusters 3 en 4 gaan deelnemen aan de samenwerkingsverbanden. Is het mogelijk voor een leerling om ook buiten het samenwerkingsverband naar een school voor speciaal onderwijs te gaan, bijvoorbeeld omdat deze dichterbij is? Hoe moet dan de financiering lopen? Hoe worden de financiën georganiseerd als (v)so-scholen bij verschillende samenwerkingsverbanden zijn aangesloten, zo willen de leden weten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering voor (v)so scholen met specifieke expertise niet kiest voor de systematiek die in cluster 1 en 2 gehanteerd wordt. Zal in de evaluatie specifiek worden gekeken of de systematiek van de bovenregionale scholen voldoet of dat beter kan worden overgegaan op de cluster 1 en 2 systematiek?

Fusietoets en de samenwerkingsbesturen

De leden van de D66-fractie vragen waarom de samenwerkingsschool zonder dat een van de betrokken scholen onder de opheffingsnorm zakt wel wordt toegestaan in het speciaal onderwijs en niet in het reguliere onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het stichten van speciale samenwerkingsscholen zonder opheffingsgrond wordt beperkt in de tijd.

Leerlingenvervoer

De leden van de VVD-fractie vragen wie de beslissing neemt over het leerlingenvervoer en het zelfstandig reizen van leerlingen. Is dat de gemeente, de school of het samenwerkingsverband? Bij wie kunnen ouders die een school wel willen, maar geen leerlingenvervoer krijgen, bezwaar maken? In geval van een denominatief landelijk samenwerkingsverband is de vraag welke gemeente opdraait voor de kosten van het leerlingenvervoer. Zijn deze kosten ook gebudgetteerd? Ten aanzien van het zelfstandig reizen hebben de leden de volgende vragen. Op welke leeftijd in het vso is een kind zelfstandig? Wie neemt die beslissing ten aanzien van het zelfstandig reizen, de school of de ouders? Sommige kinderen kennen geen fysieke handicap, maar kunnen door gedragsproblemen wellicht niet zelfstandig reizen. Kan er ook gekozen worden voor de goedkopere tussenvorm, waarbij een (zeer) kleine groep leerlingen onder begeleiding reist, in plaats van met specifiek leerlingenvervoer? Zo ja, kent de regering voorbeelden waarin dat gebeurt en wat de resultaten daarvan zijn, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel de aanspraak van vso-leerlingen op het leerlingenvervoer wordt aangepast. De leden hebben hier enkele vragen over. Aangezien er ook een schriftelijk overleg over leerlingenvervoer op 19 januari 2012 geagendeerd staat, kiezen deze leden echter om deze vragen in dat overleg te stellen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe ver de gesprekken zijn gevorderd over het volledig decentraliseren van het leerlingenvervoer naar de samenwerkingsverbanden. Veel gemeenten bezuinigen fors op het leerlingenvervoer. De leden vrezen een nog verdere afkalking van het recht op leerlingenvervoer, aangezien de samenwerkingsverbanden vanwege de enorme bezuinigingen onder grote financiële druk staan. Per leerling zal de gemeente de afweging maken of een vso leerling gebruik mag maken van leerlingenvervoer. Hoe maakt zij deze afweging? Wie maakt deze afweging bij de gemeente? Welke criteria worden hiervoor gehanteerd? In hoeverre en op welke manier is het recht op leerlingenvervoer af te dwingen door ouders van vso leerlingen? De VNG geeft in een brief in reactie¹ op het wetsvoorstel aan dat zij niet in staat is te beoordelen wie recht op vervoer heeft. Kan de regering hierop reageren?

Wanneer het samenwerkingsverband leerlingen die extra zorg nodig hebben toewijst aan scholen, zullen leerlingen mogelijk verder weg van hun huis onderwijs moeten volgen. Dit wordt nog versterkt doordat ook reguliere scholen zich specialiseren in bepaalde stoornissen en daardoor niet meer voor iedereen even geschikt zijn. Hoe wordt voor hen vervoer geregeld? In hoeverre hebben zij recht op leerlingenvervoer? Of moeten

¹ Ons kenmerk: Parlisonummer: 2012Z00141.

ouders hiervoor opdraaien? Ook de VNG ziet deze problemen als beren op de weg voor een goede uitvoering van de wet. Zij verwijst ook naar het landelijke samenwerkingsverband van reformatorische scholen. Wat zou de grootst mogelijke afstand zijn tussen een kind en een school? Hoeveel geld zou dit een gemeente kosten, alleen al aan reiskosten per leerling in deze extreme situatie, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vermoeden dat budgettaire doelstellingen een goede overgangsregeling voor het leerlingenvervoer in de weg staan. De regering kiest ervoor de bekostiging van het vervoer voor een groot aantal leerlingen te schrappen zonder dat duidelijk wat de gevolgen daarvan zijn. De regering stelt dat de zelfredzaamheid van leerlingen met een handicap binnen het vso wordt vergroot waardoor een groter deel van de leerlingen in staat zal zijn om zelfstandig te reizen. Nergens in de memorie van toelichting blijkt echter op welke wijze de zelfredzaamheid van deze leerlingen wordt vergroot. Deze stelling wordt niet onderbouwd met onderzoek. Kan de regering aangeven waarom zij denkt dat leerlingen met een fysieke of psychische handicap na invoering van dit wetsvoorstel plotseling wel zelfstandig kunnen reizen? Waarom kiest de regering er niet voor het onderzoek van de VNG naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer af te wachten alvorens over te gaan tot wijziging van de financiering van het leerlingenvervoer? Waarom kiest de regering er niet voor om eerst te zien hoe de hervorming van het passend onderwijs uitwerkt alvorens de financiering van het leerlingenvervoer te wijzigen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering net als de VNG verwacht dat de specialisatie van scholen zal toenemen. Hoe valt dit te rijmen met de verwachting dat het aantal vervoersbewegingen zal afnemen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de gevolgen van wijzigingen in aanspraak op leerlingenvervoer voor leerlingen die afhankelijk zijn van landelijk (voortgezet) speciaal onderwijs. Blijft het leerlingenvervoer in stand voor deze leerlingen?

De leden vragen hoe wordt gegarandeerd dat leerlingen die als gevolg van de zorgplicht van schoolbesturen elders naar school moeten, van leerlingenvervoer gebruik kunnen maken. De VNG meldt dat het recht op leerlingenvervoer lastig te beoordelen is. De keuze voor leerlingenvervoer bij de gemeente staat los van de keuze voor een passende plek van een leerling. Komt leerlingenvervoer onder druk te staan, ook door bezuinigingen bij gemeenten? Acht de regering de kans groot dat leerlingen thuis komen te zitten, vanwege het ontbreken van leerlingenvervoer? Wat is de verantwoordelijkheid van gemeenten, wanneer leerlingen buiten de regio naar school gaan? Welke rechtspositie hebben ouders ten opzichte van gemeenten met betrekking tot leerlingenvervoer, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor de beperking van het leerlingenvervoer tot leerlingen die niet zelfstandig kunnen reizen. Zij vragen aandacht voor leerlingen die geen aangepast vervoer nodig hebben en die met begeleiding van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Zij vragen of de regering onderkent dat de inzet die door de gemeente van ouders verwacht mag worden als het gaat om begeleiding redelijk dient te zijn. Is zij van mening dat begeleiding voor ouders niet zoveel tijd mag vergen dat vervoer eigenlijk geen reële optie meer is? Kan de regering bevestigen dat de vrees van de gemeenten voor hogere kosten ongegrond is, aangezien het aantal en de duur van de vervoersbewegingen binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden (zowel regionaal als landelijk) waarschijnlijk zullen afnemen, zo vragen de leden.

2.4. Het referentiekader passend onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de functie van het referentiekader is. Daarnaast willen de leden weten wat de status van het referentiekader is. In welke mate en op welke wijze bindt dit kader de scholen? Hoe verhoudt het referentiekader zich tot het toetsingskader van de inspectie van het onderwijs? Graag ontvangen de leden een uitgebreide reactie. Wanneer is de definitieve versie van het referentiekader beschikbaar? De beschrijving van basiszorg in het referentiekader biedt erg veel ruimte voor interpretatie, zo menen deze leden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het referentiekader waarin staat beschreven hoe besturen en samenwerkingsverbanden toegankelijke en specialistische ondersteuning kunnen regelen, niet wettelijk vastgelegd wordt. Deze leden vragen de regering om toe te lichten welke status het referentiekader heeft en of ouders en leerlingen hier rechten aan kunnen ontleen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om zaken die heel wezenlijk zijn voor de operatie passend onderwijs, buiten de wet te houden? Kan de regering voor elk van de 10 onderwerpen die zijn opgenomen in het referentiekader aangeven waarom dit niet in de wet wordt geregeld? In hoeverre zouden deze zaken wel in de wet geregeld kunnen worden? De leden vinden een uitwerking van toegankelijkheid van ondersteuning en de inhoud van deze ondersteuning, zoals bijvoorbeeld basiszorg, te essentieel om buiten de wet te houden.

Nu niet wettelijk wordt vastgesteld welke zorg elke reguliere school minimaal moet aanbieden (basiszorg) en dit regionaal wordt bepaald, zorgt dit voor problemen. De basiszorg zal per samenwerkingsverband verschillen, wat zorgt voor grote diversiteit. Dit zal leiden tot rechtsongelijkheid tussen leerlingen die bij verschillende samenwerkingsverbanden zijn ingeschreven. Ziet de regering dit probleem ook? Ouders weten niet wat zij kunnen verwachten, de informatievoorziening zal niet landelijk, maar lokaal worden georganiseerd en dus is informatie moeilijker te achterhalen. Ook voor docenten is onduidelijk wat van hen wordt verwacht, met name voor docenten die werkzaam zijn in verschillende samenwerkingsverbanden of (vanwege tijdelijke contracten) van baan wisselen. Voor welke basiszorg moeten pabo's en andere lerarenopleidingen opleiden?

De leden zien liever dat basiszorg voor alle scholen in Nederland gelijk is geregeld. Dit kan daarom het beste in deze wet geregeld worden, zo menen deze leden.

De bezuinigingen op de regionale expertisecentra zijn wel meegenomen in deze wet, maar de ambulante begeleiding en groepsgrootte worden in aparte procedures behandeld. De regionale expertisecentra houden op met bestaan en daarmee dus ook veel banen van ambulante begeleiders. Terwijl ambulante begeleiding straks wel onder de verantwoordingen van de samenwerkingsverband valt. Waarom is hiervoor gekozen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de rol is van de minister bij het tot stand komen en de evaluatie van het referentiekader.

De leden van de ChristenUnie-fractie van de vragen hoe het landelijk referentiekader zich verhoudt tot het toezichtkader van de inspectie van het onderwijs. De leden vragen of de huidige invulling van het begrip «basiszorg» voldoende duidelijkheid biedt aan scholen, leraren, lerarenopleidingen, ouders en leerlingen. Is voldoende duidelijk wat er verwacht

mag worden aan basiszorg, aangezien dit per samenwerkingsverband en per school kan verschillen, zo vragen de leden.

2.5. Professionalisering van leerkrachten

Het is de leden van de PvdA-fractie duidelijk dat gelijktijdig met de invoering een geweldige aanslag wordt gepleegd op de expertise binnen het onderwijs in het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Bij de leraren in het reguliere onderwijs is op dit punt nog veel te verbeteren en de bereidheid is er ook, maar de tijd en de middelen ontbreken vaak. Veel expertise zit momenteel bij de ambulante begeleiders en deze worden massaal ontslagen.

De regering komt met lagere ontslagcijfers. Zijn de cijfers van de regering gebaseerd op de (resterende) gedwongen ontslagen die overblijven na vertrek uit het onderwijs, herplaatsing, afvloeiing en pensionering? Is de regering het met deze leden eens dat het verlies aan expertise dus feitelijk veel groter is dan de uiteindelijke gedwongen ontslagen?

Welke inzet van middelen is de komende jaren beschikbaar voor bijscholing van ambulante begeleiders en leraren?

Welke koppeling is gemaakt met de middelen die het kabinet vrijmaakt voor «prestatiebeloning»? Op welke wijze worden deze middelen beschikbaar gesteld? De prestatiebox heeft als voordeel dat schoolbesturen een zekere vrijheid toekomt in de besteding van extra middelen. Maar welke invloed kunnen docenten op deze manier nog hebben op de middelen die primair bedoeld zijn om hen in staat te stellen bij te scholen in het omgaan met verschillen tussen leerlingen?

Worden de middelen individueel of op schoolniveau beschikbaar gesteld? Op basis waarvan kan men in aanmerking komen voor de extra scholingsmiddelen?

Zijn samenwerkingsverbanden of scholen nu verplicht een professionaliseringsagenda op te stellen? Hoe worden leraren zelf in positie gebracht om en in de gelegenheid gesteld om zich te scholen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ECPO in haar advies aangeeft dat er bij professionalisering van leraren aandacht besteed moet worden aan de positie van de schoolleiders. Gezien de cruciale positie die schoolleiders hebben, onderschrijven de leden dit standpunt. Deze leden vragen dan ook of de regering kan aangeven of en hoe er specifiek aandacht gegeven wordt aan de professionalisering van schoolleiders. De leden vragen hoe voorkomen wordt dat docenten (deels) zelf financieel verantwoordelijk zijn voor bijscholing op terrein van passend onderwijs, is er te zijner tijd een onderwijsrecht te koppelen aan het beroepsregister? Wat vindt de regering van de suggestie van de Algemene Onderbond (AOB) om in het kader van passend onderwijs leraren zelf zeggenschap te geven over de scholingsmiddelen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de bezuinigingen een zware wissel trekken op zowel de leerlingen als de docenten. Deelt de regering deze stelling? Zo nee, waarom niet? Erkent de regering ook dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van het onderwijs?

Is het uitgangspunt van de regering dat elke leerkracht kennis moet opdoen over allerhande leer- en gedragsstoornissen? Hoe past zij hiervoor het programma van de pabo en de lerarenopleidingen aan?

De regering stelt dat een substantieel deel van het geld voor professionalisering van docenten beschikbaar is voor scholing op het gebied van het omgaan met verschillen tussen leerlingen in de klas. De Raad van State heeft hier kritiek op en stelt dat hier lang niet zo veel geld voor is als de regering doet geloven. Kan de regering hierop reageren? Hoeveel geld is hier specifiek voor gereserveerd? Hoeveel geld is er over van het geld voor professionalisering, wanneer het geld voor andere ambities (zoals

opbrengstgericht werken) er vanaf is gehaald? Wat is de maximale speelruimte in euro's?

De leden zien dat veel docenten in het regulier onderwijs niet zijn opgeleid om meer zorgleerlingen in de klas te krijgen. Zal dit bij invoering van de wet wel het geval zijn? Hoeveel leraren zullen er bij de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog geen (extra) opleiding hebben gevolgd om met de zwaardere problematiek in de reguliere klassen om te gaan? Deze specifieke (extra) opleiding is extra van belang, daar er veel wordt bezuinigd op de ondersteuning in en rond het klaslokaal.

Via de lerarenbeurs en andere vrijwillige trajecten kan een aantal leraren voldoende worden bijgeschoold voor de toename aan zorgleerlingen in de klas. Hoe wordt de leraar bijgeschoold die niet kiest voor een vrijwillig traject? De redenen hiervoor kunnen overigens zeer divers zijn. Deelt de regering de overtuiging dat zelfs als een leraar zich heeft bijgeschoold ten behoeve van leerlingen die extra zorg nodig hebben, deze niet het werk kan overnemen dat voorheen door ambulante begeleiders werd gedaan? Hoe moet een school dit gebrek aan expertise opvangen?

Door deze wet, in combinatie met de voorgenomen bezuiniging van 300 miljoen euro, zullen mogelijk 5000 mensen hun baan verliezen. Deze mensen hebben vaak een enorme expertise en ervaring opgebouwd. Hoe voorkomt de regering dat deze expertise verloren gaat? Hoe kan het vertrek van deze mensen worden opgevangen door de overblijvers zonder dat er sprake is van kwaliteitsverlies? De leden zijn van mening dat de regering het onderwijs hier met een onmogelijke taak opzadelt. Wanneer ambulante begeleiders opgevangen moeten worden in het regulier basisonderwijs, levert dit een forse kostenpost op voor het basisonderwijs. Ambulante begeleiders zijn vaak ingedeeld in een hogere schaal dan de collega's uit het basisonderwijs. Wie gaat deze meerkosten betalen? Vanwege krimp hebben veel basisscholen al moeite met de financiering van het personeel. Hoe wordt in deze regio's vervangend werk gevonden?

Vanwege de steeds krappere financiële situatie op scholen, is het niet ondenkbaar dat het scholingsbudget wordt gebruikt om problemen rondom het zogenaamde passend onderwijs op te lossen. Dit gaat dan ten koste van de professionalisering. Wat zijn de mogelijkheden om leraren zelf zeggenschap te geven over de middelen die bestemd zijn voor scholing?

De leden vragen tevens hoe achteraf wordt bepaald of het onderwijspersoneel ook beter is toegerust op vaardigheden gerelateerd aan passend onderwijs en of dit ook doelmatig is gebeurd. Wat houdt de ondersteuning van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden vanuit het rijk om zich op passend onderwijs voor te bereiden precies in? Welke rijksonderdelen zullen hieraan bijdragen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of bij het leren omgaan met verschillen in de klas specifiek aandacht wordt besteed aan alle mogelijke vormen van ondersteuningsbehoefte en het omgaan hulpmiddelen van ondersteuning.

3. Toezicht en passend onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vragen of inzicht kan worden geboden hoe de inspectie van het onderwijs de ondersteuningsplannen gaat toetsen. Wordt hiervoor een toetsingskader opgesteld? Kan de Kamer dit zo spoedig mogelijk ontvangen? Beschikken de samenwerkingsverbanden, op het moment dat zij hun (eerste) ondersteuningsplan opstellen, over het toetsingskader dat de inspectie van het onderwijs zal hanteren? Als de inspectie van het onderwijs van mening is dat het samenwerkingsverband slecht functioneert, kan een bekostigings-sanctie worden opgelegd. Wie bepaalt of er sancties worden opgelegd en de hoogte van

de sanctie? Wat is het eerste moment waarop de inspectie van het onderwijs kan ingrijpen? Is dat ook mogelijk in de ontwikkelingsfase van een samenwerkingsverband, wanneer daar sprake is van niet functioneren? De sanctie zal waarschijnlijk ten koste gaan van de zorgleerlingen. Hoe kan dit worden voorkomen, zo willen de leden weten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel weinig aandacht wordt gegeven aan het interne toezicht binnen het samenwerkingsverband. In 2008 is met betrekking tot de regionale netwerken een motie Kraneveldt-van der Veen/Ferrier¹ over een formele positie van ouders aangenomen. De leden vragen de regering of, en zo ja hoe, de strekking van deze motie is uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de regering in de memorie van toelichting een beeld schetst alsof er na invoering van de wet geen thuiszitters meer zijn. Toch schrijft zij in de memorie: «Een bovengemiddeld aantal thuiszitters kan een reden zijn voor de inspectie om nader onderzoek te doen naar wat er aan de hand is.» Kan de regering aangeven wat volgens de inspectie van het onderwijs naar verwachting een gemiddeld aantal thuiszitters zal zijn? Kan de regering aangeven wat volgens de inspectie naar verwachting een bovengemiddeld aantal thuiszitters zal zijn?

Ziet de inspectie van het onderwijs ook toe op de uitgaven van het samenwerkingsverband? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze? Wanneer is sprake van financieel wanbeheer?

Ziet de inspectie van het onderwijs ook toe op de manier waarop een samenwerkingsverband de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs en het recht op extra ondersteuning bepaalt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze? Ziet de inspectie van het onderwijs ook toe op de mate van overhead van het samenwerkingsverband? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of binnen het risicogestuurd toezicht de toename van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als risico wordt aangemerkt. Hoe kan de inspectie van het onderwijs in positieve zin scholen beoordelen? Betekent dit dat scholen minder snel als zwak worden beoordeeld als zij veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte hebben, zo vragen de leden.

4. Het middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de SP-fractie vragen of is overwogen om een speciale school voor middelbaar beroepsonderwijs op te richten. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is besloten dit niet te doen? Wat gebeurt er met leerlingen in het mbo die nu een rugzak hebben, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de zorgplicht zich verhoudt tot het ondersteuningsaanbod dat een instelling opstelt. Kan een instelling alleen weigeren passende ondersteuning te verzorgen aan leerlingen indien dit een onevenredige belasting vormt voor de instelling? Is het begrip onevenredige belasting nader gedefinieerd? Wat is de rol van de ouders met betrekking tot de onderwijsovereenkomst, zo vragen de leden.

5. De relatie tussen het onderwijs en de (jeugd)zorg

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering bedoelt met «op overeenstemming gericht overleg» tussen de samenwerkingsverbanden en de gemeente. Moet de gemeenteraad op het gebied van de combinatie van alle stelselplannen van het samenwerkingsverband ook goedkeuring

¹ Kamerstuk 31 700 VIII, nr. 99.

verlenen? Wat zijn de consequenties als er geen overeenstemming kan worden gevonden?

De leden vragen voorts wie in aanloop naar de herziening van het stelsel jeugdzorg, met name tijdens de overgangsfase, verantwoordelijk is voor het overleg, en welke partners bij het overleg moeten zijn, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de ECPO adviseert om de regio-indeling voor passend onderwijs en voor de gedecentraliseerde jeugdzorg te laten samenvallen. Het antwoord van de regering is feitelijk dat dat probleem moet worden opgelost door de verantwoordelijken voor de jeugdzorg. Is dit niet een typisch voorbeeld van de wijze waarop de samenwerking in de twee stelselwijzigingen NIET tot stand komt? OCW heeft haar regio-indeling rond en VWS-jeugdzorg moet zich maar aansluiten (of niet). Waarom is er niet voor gekozen om in overleg tot één regio-indeling te komen? Hoe gaat de minister van OCW en de regering alsnog bevorderen dat er een samenvallende regio-indeling komt? De gemeenten, bij monde van de G32, bepleiten instemmingsrecht van de lokale colleges op de zorgprofielen en ondersteuningsplannen. Op deze wijze kunnen zij afstemming met het zorgaanbod vanuit de lokale jeugdzorg zeker stellen. Is de regering bereid hen hierin tegemoet te komen? Zo nee, hoe wil zij dan de aansluiting van passend onderwijs en jeugdzorg zeker stellen? De overdracht van alle taken van jeugdzorg-inbrede-zin zal niet eerder dan 2015 plaatsvinden. De start van passend onderwijs is voorzien in 2013. Wanneer beiden parallel zouden lopen, zou de afstemming van het zorgaanbod binnen en buiten het onderwijs in één keer goed kunnen gebeuren. Is de regering bereid om ook om deze reden de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel met twee jaar uit te stellen, zo vragen de leden.

De leden van de PVV-fractie vragen tot hoe ver de onderwijsondersteuning gaat en wanneer een beroep gedaan kan worden op de jeugdzorg en welke rol het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) krijgt in relatie tot het onderwijsveld.

Ook vragen de leden op welke wijze de bekostigingssystematiek van onderwijsondersteuning en jeugdzorg wordt vormgegeven.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de samenwerkingsverbanden uiterlijk op 1 maart 2013 hun ondersteuningsplannen moeten opsturen naar de inspectie van het onderwijs. Deze plannen moeten ook afgestemd zijn met gemeenten en de jeugdzorg. In de brief over de stelselherziening Jeugdzorg wordt gemeld dat rekening houdend met de begrotingscyclus van gemeenten de zorgplannen al in het voorjaar van 2012 met gemeenten moeten worden besproken. De leden vragen hoe dit in de huidige planning past. De kosten voor leerlingen die op een residentiële instelling worden geplaatst, worden betaald door het samenwerkingsverband van de school waar de leerling stond ingeschreven vóór plaatsing of door het samenwerkingsverband waar de leerling woont als de leerling vóór plaatsing nog niet stond ingeschreven op een school. Het samenwerkingsverband heeft echter geen zeggenschap over het al dan niet plaatsen van een leerling op een residentiële instelling. De leden vragen of de regering kan bevestigen dat in voorkomende gevallen het samenwerkingsverband verplicht is voor de plaatsing in het (v)so te betalen, ondanks dat het samenwerkingsverband zelf geen directe invloed heeft op de zorgindicatie. Is het voor samenwerkingsverbanden hierdoor wel mogelijk om financiële beleidslijnen uit te zetten?

De G4 en G32 geven terecht aan dat op het terrein van onder andere leerlingenvervoer, leerplichthandhaving en huisvesting de uitvoering van een ondersteuningsplan consequenties heeft voor de gemeente. Gemeenten kunnen daardoor geconfronteerd worden met grote conse-

quenties voor het gemeentelijk beleid, aangezien zij geen instemmingsrecht op het ondersteuningsplan hebben. De leden vragen daarom welke prikkels een samenwerkingsverband heeft om goede afspraken te maken met gemeenten. Deze leden vragen ook om een uiteenzetting welke rol het Centrum voor Jeugd en Gezin krijgt in relatie tot het onderwijsveld.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering denkt dat de jeugdzorg de kinderen met een beperking in het onderwijs zou kunnen ondersteunen. Welke gerichte acties gaat de jeugdzorg straks inzetten, anders dan dat zij nu doen? Welke rol hebben de zat's in deze? Heeft elke school nu een goed werkend zat? Wat is de rol van de intern begeleider in deze? Het wetsvoorstel gaat gepaard met een bezuiniging van 300 miljoen euro, ook de jeugdzorg wordt straks gekort met 300 miljoen euro. Wanneer deze bezuinigingen bij elkaar op worden geteld, wat is dan het effect? Wordt deze groep kwetsbare jongeren niet te hard geraakt? Waarom wordt op deze specifieke kwetsbare groep zoveel bezuinigd? Kon de regering geen socialere alternatieven vinden?

Gemeenten zijn straks verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar krijgen tot op heden geen wettelijke kaders mee. Hoe verhoudt zich dit met de opvang en begeleiding van kinderen met een beperking in het onderwijs? Zijn kinderen straks afhankelijk van de gunst van de gemeente voor begeleiding in de klas? De leden lijkt dat een onwenselijke situatie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er overleg wordt gepleegd tussen jeugdzorginstellingen of het Centrum voor Jeugd en Gezin enerzijds en de school anderzijds over de ondersteuningsbehoefte van scholieren.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering het logisch vindt dat de gemeente brede invloed krijgt op allerlei vormen van zorg en ondersteuning, ook wanneer het onderwijs betreft. Zij vragen echter hoe het grondwettelijk gezien te rechtvaardigen is dat gemeenten invloed krijgen op het onderwijsaanbod dat door het samenwerkingsverband wordt verzorgd, onverhoopt zelfs tegen de wil van het samenwerkingsverband. Zij ontvangen graag een nadere juridische onderbouwing van deze keuze. Zij vragen waarom niet volstaan kan worden met de opdracht dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan aan de gemeente toestuurt.

6. Financieel kader passend onderwijs

De leden van de PvdA-fractie merken op dat deze grote stelselwijziging onder zeer negatieve druk is komen te staan door de bezuiniging van 300 miljoen euro. Onder druk van de Kamer is de bezuiniging uitgesteld en uitgesmeerd over meer jaren. Het blijft echter een structurele bezuiniging van 300 miljoen euro. Is de regering bereid om de bezuiniging te heroverwegen en de middelen voor prestatiebeloning alsnog hiervoor in te zetten? Is de regering bereid prestatieafspraken te maken met de onderwijssectoren over een beperking van het aantal zorgleerlingen en een efficiëntere inzet van middelen voor de zorgleerlingen, waarbij de bezuinigingen als streefdoel worden opgenomen, zo vragen de leden.

De leden van de PVV-fractie merken op dat met de invoering van passend onderwijs een deel van de bekostiging voor het (v)so en de bekostiging leerlinggebonden financiering zal worden gebudgetteerd en worden verdeeld over de samenwerkingsverbanden.

De leden vragen hoe de scholen op de hoogte worden gebracht van hun financiële mogelijkheden in combinatie met de samenwerkingsverbanden. Zijn de scholen hierin volgend, met andere woorden: wachten zij af hoe

de budgettering gestalte krijgt of worden zij als volwaardige stakeholders betrokken bij de verdeling, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat enkele organisaties uit het onderwijsveld wijzen op het mogelijk ontstaan van verschillen in basisbekostiging per leerling door invoering van de budgetfinanciering. De leden vragen of de regering deze analyse deelt en wat zij doet om het ontstaan van die verschillen tegen te gaan? Eigenlijk wordt op kritiek van de PO-Raad, de Raad van State en de ECPO dat primair onderwijs onevenredig veel moet bijdragen aan bezuiniging, terwijl groei zich vooral in voortgezet onderwijs voordoet, niet geantwoord. De enige reactie is dat geen alternatieven zijn aangedragen. Raar is dat niet als ook het vo aan tafel zal zitten. De Raad van State gaat op pagina 6 uitgebreid in op groeicijfers.

Hoe gaat de regering om met het verzoek van de VNG om gevolgen voor onderwijshuisvesting in kaart te brengen (relateren aan onderzoek uitgaven gemeenten aan onderwijshuisvesting), zo vragen de leden.

Type bekostiging (basis- en kosten voor extra ondersteuning)

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad van State opmerkt dat niet goed is na te gaan hoe de financiële veranderingen uit zullen werken. In hoeverre heeft de regering dit wel helder voor ogen? De leden hebben er grote bezwaren tegen als een stelselwijziging wordt doorgevoerd samen met een bezuiniging, zonder dat duidelijk is hoe de financiële veranderingen uit zullen werken. Om de budgetsystematiek mogelijk te maken wordt voortaan een onderscheid gemaakt tussen basiskosten en kosten voor extra ondersteuning. De memorie van toelichting stelt dat de basiskosten ongeveer te vergelijken zijn met de gemiddelde kosten voor een reguliere leerling. Waarin verschillen deze? De leden merken op dat er sprake is van een dubbele bezuiniging. Er wordt afstand genomen van de open einde financiering; ervoor in de plaats komt budgetfinanciering. Bij het invullen van deze bezuinigingsoperatie geldt voor het po het budget voor 2005 als ijkpunt. Voor het vo geldt 2007 als ijkpunt. Tegelijk is er de bezuiniging van 300 miljoen euro. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om juist op zeer kwetsbare jongeren te bezuinigen? Hoe zal het personeel in het speciaal onderwijs zijn werk fatsoenlijk kunnen uitvoeren als er zo hard wordt bezuinigd op het budget? Wat zegt dit over de waardering van de regering voor de mensen die dit werk doen? Hoeveel waarde hecht de regering aan het rapport van de commissie-Dijsselbloem? De leden vragen of de regering haar visie kan geven op volgende passage van het eindrapport van de commissie¹: «wanneer de overheid verantwoordelijk is voor onderwijsvernieuwing dient zij te zorgen voor adequate en (tijdelijke) additionele financiering die ook vertaald kan worden in tijd om de gewenste vernieuwing in de scholen kans van slagen te geven; – als niet aan deze noodzakelijke randvoorwaarde kan worden voldaan, zou men er niet aan moeten beginnen»? Vindt de regering het verstandig om met een onderwijsvernieuwing zo hard in te gaan tegen deze aanbeveling? Waarom wordt er niet op zijn minst een uitvoeringstoets gedaan, zo vragen zij.

Omvang bekostiging (verevening)

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke onderzoeken de zogenaamde verevening is gebaseerd. Hoe is de regering tot de verdeling van middelen (en bezuinigingen) gekomen tussen het po en het vo? Is de regering het eens met de ECPO, de Raad van State, de PO-Raad, en anderen dat het primair onderwijs onevenredig zwaar wordt geraakt? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 6.

De leden van de CDA-fractie merken op dat budgetten voor ondersteuning in het onderwijs worden verevend. Het verschil tussen de huidige situatie en het uiteindelijke normatieve budget wordt gedurende vijf jaar gecompenseerd. De leden vragen de regering om uiteen te zetten wat dit voor het financiële kader betekent. Kan de regering ook aangeven wat de gevolgen zijn van de verevening voor krimpgebieden, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat door de budgetfinanciering het mogelijk is dat een kind geen goede ondersteuning krijgt omdat het geld op is. Ziet de regering dit risico ook? De leden vinden dit een onacceptabel risico en vragen de regering hoe zij dit risico ondervangt. Hoe verhoudt dit zich tot de eis dat voor alle leerlingen waarvoor extra ondersteuning nodig is, passend onderwijs beschikbaar moet zijn binnen ieder samenwerkingsverband? Hoe is de financiering voor samenwerkingsverbanden waarvan het aantal zorgleerlingen tussen oktober 2011 en oktober 2013 nog groeit? Is het waar dat deze samenwerkingsverbanden in deze jaren geen (extra) geld voor de extra leerlingen meer krijgen? Hoe moeten zij deze toename bekostigen?

Het aantal zorgleerlingen in het basisonderwijs is niet of nauwelijks gestegen. Dit stelt ook de Raad van State. Wat is de reden dat toch ook op het (speciaal) basisonderwijs wordt bezuinigd? Wordt het basisonderwijs niet buitenproportioneel geraakt door de bezuinigingen die bij dit wetsvoorstel horen? Komt de kwaliteit van het basisonderwijs niet te zeer onder druk te staan, nu zij opnieuw een forse bezuiniging over zich heen krijgt na de miljoenenbezuiniging op «bestuur en management»? Die laatste bezuiniging is vrijwel volledig terecht gekomen in het klaslokaal, wat zorgde voor grotere klassen. Hoe wordt voorkomen dat dit opnieuw gebeurt, zo vragen de leden.

De leden merken op dat niet elke regio evenveel (v)so leerlingen heeft. Toch wordt het budget per regio geleidelijk gelijk getrokken (verevening). De leden maken zich zorgen over regio's die, naast de bezuiniging die alle regio's krijgen, ook via de verevening flink gekort gaan worden. Erkent de regering dat het aantal zorgleerlingen per regio verschilt? Waarom zadelt zij deze regio's met extra financiële problemen op?

Tevens vragen de leden of het ook mogelijk is dat het budget voor reguliere leerlingen wordt ingezet voor zorgleerlingen. Zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan, met name voor de effectiviteit van het onderwijs voor reguliere leerlingen? Voorts vragen zij waarom de ECPO van mening is dat de nieuwe wet een vermindering van financiële prikkels tot ongewenst strategisch gedrag teweegbrengt. Welke prikkels tot ongewenst strategisch gedrag blijven volgens de ECPO bestaan na invoering? Tevens vragen deze leden wat de invoeringskosten van passend onderwijs vanaf 2011 jaarlijks zijn. Worden deze kosten gedekt uit het budget voor passend onderwijs of is er extra budget beschikbaar gesteld door het rijk? Wat waren de invoeringskosten tot 2011, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waaraan de regering de regionale verschillen in onderwijssteun wijt. Houdt de regering de mogelijkheid open in te spelen op regionale verschillen die in de toekomst verklaard worden? In hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van (v)so scholen met een bovenregionale functie de vestiging van leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de voorgestelde verevening tot sterk uiteenlopende resultaten leidt. Deze leden vragen of het bieden van passende ondersteuning aan leerlingen reëel kan worden geacht wanneer bepaalde samenwerkingsverbanden de komende jaren alleen al door verevening te maken krijgen met kortingen van wel veertig procent op het zorgbudget. Zij constateren dat deze zware kortingen zich

voordoelen in een beperkte groep samenwerkingsverbanden. Kan in de verdeelsystematiek met deze situatie rekening worden gehouden, zodat de gevolgen meer in balans zijn, zo vragen zij.

De leden vragen waarom bij de vaststelling van het budget voor zware ondersteuning niet alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband in aanmerking worden genomen. Zij constateren dat alleen leerlingen binnen het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs in de berekening meetellen. Worden samenwerkingsverbanden met veel leerlingen in het speciaal onderwijs hierdoor niet dubbel en onevenredig gekort, zo vragen deze leden. Immers, terwijl deze samenwerkingsverbanden al te maken hebben met een hogere korting op het normatieve budget is bovendien het normatieve budget lager. Zij ontvangen graag een nadere toelichting op deze systematiek.

Inzet middelen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de scholen en de samenwerkingsverbanden horizontaal respectievelijk verticaal verantwoording gaan afleggen over de hen toegekende zorgmiddelen. Hoe wordt inzichtelijk gemaakt dat het nieuwe stelsel straks inderdaad minder efficiencyverlies betekent aan overhead en bureaucratie, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat als deze wet in werking treedt, er al leerlingen in het (v)so zitten op basis van de indicatiecriteria die tot dat moment golden. Het samenwerkingsverband in het gebied waarvan de leerling woonachtig is, zal de kosten voor de plaats in het (v)so moeten betalen. De leden vragen hoe dit uitwerkt voor regio's waar nu relatief veel leerlingen in het (v)so zitten, en die dus in negatieve zin te maken krijgen met de verevening. Komen deze regio's in de overgangsfase niet dubbel in de problemen, zo vragen de leden.

De leden merken op dat de kosten van plaatsing in het (v)so door DUO, na instemming van het samenwerkingsverband, rechtstreeks worden betaald aan de school voor (v)so. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op het jaarlijkse budget van het samenwerkingsverband. De leden vragen waarom gekozen is voor deze constructie. Waarom wordt niet het hele budget aan de samenwerkingsverbanden overgedragen, waarna deze zelf mogen beslissen hoe deze middelen in te zetten? Zou het met een dergelijk constructie niet makkelijker zijn om leerlingen bijvoorbeeld voor een aantal uren per week, of voor een beperkt aantal weken of maanden per jaar in het (v)so te plaatsen? Wordt door de gekozen constructie via DUO de flexibiliteit voor samenwerkingsverbanden beperkt om voor maatwerkoplossingen te zorgen, zo vragen deze leden. De leden vragen waarom er is gekozen voor een evenredige verdeling van middelen op basis van het aantal leerlingen binnen een samenwerkingsverband, terwijl er in de verdeling van de middelen in de jeugdzorg een gewogen verdeelsleutel op basis van kindkenmerken wordt gebruikt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet besloten heeft ook de middelen voor het speciaal basisonderwijs direct aan de samenwerkingsverbanden toe te kennen. Ligt het met het oog op eenduidigheid van financiering niet voor de hand het huidige systeem op dit punt te wijzigen, zo vragen zij.

De vaststelling en toekenning van het budget voor «zware» ondersteuning

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een voorbeeldberekening kan geven van de bedragen die onder het normatieve budget per leerling worden betaald en de bedragen die overblijven na aftrek van de kosten van het (v)so. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de huidige bijdrage die scholen krijgen voor leerlingenzorg.

Wat valt er niet binnen dit systeem?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de justitiële jeugdinrichtingen een eigen bekostiging van de scholen kennen. Daarom zijn de cluster 3 en, vooral, 4 scholen in JJI's uitgesloten van het stelsel passend onderwijs. Hoe wordt de overgang geregeld van een leerling uit een JJI die uiteindelijk het stelsel van passend onderwijs instapt. Welke afspraken zijn er gemaakt over deze bekostiging? Waarin verschillen JJI's van residentiële instellingen als deze leerlingen niet en die in residentiële instellingen wel onder passend onderwijs vallen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de bekostiging voor leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI) en gesloten jeugdzorginstellingen (GJI) ongewijzigd (capaciteitsbekostiging) blijft en niet valt onder de nieuwe systematiek. De leden vragen welke afspraken gemaakt zijn met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de bekostiging van de capaciteit van deze instellingen en de scholen die daaraan zijn verbonden.

Lichte ondersteuning

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er is gekozen om de budgetten voor lichte en voor zware ondersteuning separaat en met een eigen verdeelsystematiek aan de samenwerkingsverbanden toe te kennen. Krijgen samenwerkingsverbanden de vrijheid om deze middelen naar eigen inzicht in te zetten, of worden hiermee financiële schotten in stand gehouden, zo vragen de leden. Daarnaast vragen deze leden waarom het advies van de ECPO en de Onderwijsraad niet is opgevolgd om voor lwoo en praktijkonderwijs de huidige systematiek met indicatiestelling per direct af te schaffen.

Verantwoording

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een model of meerdere modellen voor horizontale verantwoording wordt opgenomen in het referentiekader.

Bekostiging cluster 1 en 2

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de inhoudelijke argumentatie is om de bekostiging te budgetteren. Waarom wordt gekozen voor een periode van vijf jaar voor er wordt gekeken naar leerlingontwikkelingen, zo vragen de leden.

Bekostiging mbo

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of leerlinggebonden financiering-middelen vanaf 2014 worden verdeeld op basis van de volledige rijksbijdrage, dus inclusief specifieke onderwijssubsidies. Wat is de ratio hier achter? Waarom is voor dit model gekozen, zo vragen de leden.

7. Implementatie en overgang naar passend onderwijs

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat de regering meer regie is gaan voeren over de voorbereiding van de implementatie. Wat is daarvoor de reden? De projectorganisatie geeft de samenwerkingsverbanden i.o. hun kengetallen. Waarop zijn deze kengetallen gebaseerd? Hoe weet men of dit de juiste kengetallen zijn? Staan deze kengetallen ook op de site van www.passendonderwijs.nl? Zo nee, waarom niet? Kan de regering garanderen dat de teldatum 1 oktober 2011 de juiste gegevens voor de samenwerkingsverbanden oplevert?

Het is de bedoeling om het wetsvoorstel één jaar na aanvaarding in de Eerste Kamer in werking te laten treden. Waarom is voor deze zéér korte termijn gekozen? Zowel de ECPO als de Onderwijsraad adviseren meer

tijd te nemen. Ook de commissie-Dijsselbloem heeft gewezen op het belang van voldoende tijd voor het onderwijs om vernieuwingen te implementeren. Is de regering bereid terug te komen op haar eerdere voornemen en de invoeringstermijn te verlengen tot tenminste twee jaar? Bij het invoeringstraject wordt geen gebruik meer gemaakt van (eerder ingezette) pilots en een bijbehorende evaluatie. Waarom niet? Hiermee wordt opnieuw een aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem in de wind geslagen. Is de regering tenminste bereid een jaarlijkse monitor op te zetten, waarvan een midterm review ook onderdeel uitmaakt, gedurende implementatiefase van het nieuwe stelsel, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs bestuurlijk en qua rechtspersoon geregeld moeten zijn voor 1 november 2012. Dit betekent dat er gedurende de periode van november 2012 tot augustus 2013 twee rechtspersonen naast elkaar bestaan die besluiten moeten nemen over dezelfde thema's. Zo kan het gebeuren dat de WSNS-verbanden voor 2013 een begroting opstelt, terwijl het nieuwe samenwerkingsverband passend onderwijs vanaf augustus 2013 verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze begrotingen. Aangezien de nieuwe samenwerkingsverbanden doorgaans groter zijn dan de huidige WSNS-verbanden, kan dit in voorkomende gevallen betekenen dat het nieuwe samenwerkingsverband meerdere verschillende begrotingen moet uitvoeren. De leden vragen de regering om aan te geven hoe met deze onduidelijke situatie wordt omgegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er een «opting out»-regeling voor samenwerkingsverbanden is.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag nadere toelichting over de relatie tussen de oude en de nieuwe samenwerkingsverbanden. Zijn er wettelijke verplichtingen die de nieuwe samenwerkingsverbanden van de oude samenwerkingsverbanden over dienen te nemen, zoals ten aanzien van wachtgeld, zo vragen de leden.

Registratie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de huidige indicatiestelling vervalft. De school of het samenwerkingsverband kan zelf onderzoek doen ten aanzien van de zorgvraag en het plaatsingsaanbod. Maar de leerling wordt wel per 1 oktober 2013 geregistreerd bij DUO op een specifiek bekostigingsniveau. Kan de regering toelichten waarom de registratie van het bekostigingsniveau wel landelijk plaatsvindt, maar de indicatie en de plaatsing op maatwerk berust. Wat nu als hier verschillen tussen ontstaan, zo vragen de leden,

Overzicht per schooljaar

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het op basis van de huidige situatie de verwachting is dat scholen vanuit hun lumpsum moeten bijdragen aan (v)so. Is de regering van plan inzichtelijk te maken welk bedrag op deze wijze van het regulier naar het speciaal onderwijs gaat, zo informeren de leden.

8. Uitvoerings- en handavingsgevolgen

De leden van de CDA-fractie constateren dat de inspectie van het onderwijs heeft aangegeven dat er nog geschikte indicatoren en instrumenten moeten worden ontwikkeld die nodig zijn om het risicogerichte toezicht op de scholen en de samenwerkingsverbanden uit te kunnen oefenen. De inspectie van het onderwijs beveelt daarom een gefaseerde invoering van passend onderwijs aan. In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven wat er met deze aanbeveling is gedaan. De leden

vragen daarom of aan deze aanbeveling voldoende tegemoet is gekomen. Zo niet, wat betekent dit dan voor (de kwaliteit van) het toezicht tijdens de overgangsfase, zo informeren de leden.

9. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie hebben grote zorgen over de bureaucratie binnen de samenwerkingsverbanden die door de besturen zelf wordt opgetuigd, kan dit gemonitord worden? Het moet niet zo zijn dat docenten nog steeds uren bezig zijn met papierwerk en daarmee niet aan hun primaire taak toekomen. De leden vragen of het een oplossing is om aan te geven dat ook binnen samenwerkingsverbanden het principe van subsidiariteit moet worden gehanteerd: wat op lager niveau kan worden geregeld regel het ook daar. Is het bovendien niet verstandiger om eerst ook heel regelarm te beginnen en alleen op de noodzakelijke hoofdlijnen dingen vastleggen?

De leden hebben met instemming kennisgenomen van de boodschap dat met dit wetsvoorstel de administratieve lasten met ruim 15 miljoen euro afnemen. Deze leden vragen wel of in deze berekening ook de administratieve lasten, die binnen het samenwerkingsverband gemaakt worden, zijn meegerekend. Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat administratieve lasten slechts verschuiven van informatieverplichtingen aan de overheid, naar informatieverplichtingen richting het samenwerkingsverband? Deze leden hebben hier tijdens de begrotingsbehandeling al aandacht voor gevraagd. De leden vragen daarom opnieuw of de regering wil monitoren of niet alleen de administratieve lasten, maar ook de ervaren regeldruk voor scholen en leraren daadwerkelijk afnemen. De leden vragen daarnaast of de regering ook kan berekenen wat de gevolgen voor de administratieve lasten voor scholen in het (v)so zijn, nu zij in voorkomende gevallen met meerdere samenwerkingsverbanden afspraken moeten maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke berekening ten grondslag ligt aan de verwachte besparingen in geld (15 miljoen euro voor instellingen) en uren (143 000 voor burgers).

Welke lasten zijn berekend voor het overleg tussen scholen en schoolbestuur over de verdeling van het ondersteuningsgeld, voor het uitvoeren van de zorgplicht door scholen, voor het overleg met gemeenten en jeugdzorginstellingen, voor het beslechten van conflicten over ondersteuning tussen scholen en ouders en scholen onderling, voor het inhuren van expertise en voor het opzetten en uitbouwen van nieuwe organisaties voor samenwerkingsverbanden? Vallen deze activiteiten onder administratieve lasten? Zo nee, waar vallen deze activiteiten dan onder, zo vragen de leden.

10. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering aangeeft dat met de sectororganisaties en de vakorganisaties CNV Onderwijs¹, AVS² en CMHF³ overleg plaatsvindt over een zorgvuldig traject ten aanzien van de personele gevolgen. De inzet daarbij is om gedwongen ontslagen zoveel mogelijk te voorkomen en expertise te behouden. Inmiddels heeft de Kamer het onderhandelaarsakkoord convenant mobiliteit passend onderwijs ontvangen. Over het onderhandelaarsakkoord hebben de leden meerdere vragen, maar aangezien hier ook nog een apart schriftelijk overleg over gepland staat, kiezen deze leden er voor om die vragen in het kader van dat overleg te stellen. De leden vragen de regering wel om toe te lichten hoe het vervolg van het traject vorm wordt gegeven en welke gevolgen de opstelling van de AOb heeft.

¹ CNV: Christelijk Nationaal Vakverbond.

² AVS: Algemene Vereniging Schoolleiders.

³ CMHF: Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen.

De leden vragen wie de kosten voor het volgen van «van werk naar werk trajecten» door ambulante begeleiders en noodzakelijke om- en bijscholing betaalt. Het kan toch niet de school zijn? De leden vinden dat dit uit middelen professionalisering moet komen.

De leden van de SP-fractie merken op dat wanneer reguliere scholen meer leerlingen, die extra zorg nodig hebben, binnenkrijgen, de gebouwen daar soms ook voor aangepast moeten worden. Wat is precies de rol van de gemeenten en van de school wat betreft de financiering van deze aanpassingen? Is er bij nieuwbouw meer geld beschikbaar dan voorheen, vanwege de nieuwe zorgverlenende functies van reguliere scholen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke basis de korting heeft op ambulante begeleiding in het wetsvoorstel. Is ambulante begeleiding niet even zeer van belang binnen het nieuwe stelsel van passend onderwijs? Welke basis hebben grotere klassen in het (v)so in het wetsvoorstel? Heeft vergroting van klassen enig verband met de stelselwijziging? Wat is de inhoudelijke onderbouwing voor het vergroten van klassen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de omvang van mogelijke aanpassingen in huisvesting. De leden vragen in hoeverre deze kosten voor rekening van gemeenten komen.

11. Bescherming persoonsgegevens

De leden van de D66-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel samenwerkingsverbanden in staat stelt om zonder toestemming van degene die het betreft, persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid te verwerken. In het voorgestelde artikel 18a, lid 13, WPO staat: «Het samenwerkingsverband is bevoegd om zonder toestemming van degene die het betreft persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens te verwerken met betrekking tot leerlingen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken, bedoeld in het zesde lid, onderdelen b tot en met d.» Zie ook het voorgestelde artikel 17a, lid 14, WVO voor het voortgezet onderwijs. Het lijkt deze leden dat deze passage op gespannen voet staat met de artikelen 16, 21 en 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens waarin limitatief de personen, instellingen en situaties zijn benoemd die deze «bijzondere gegevens» mogen verwerken. De leden vragen de regering op welke wijze zij rechtvaardigt dat samenwerkingsverbanden tot de in artikelen 21 en 23 opgesomde personen, instellingen of situaties behoren?

De leden leiden uit het wetsvoorstel af dat er geen relatie zal zijn tussen de ouders en het samenwerkingsverband bij diens beoordeling of hun kind toelaatbaar is voor een speciale school voor basisonderwijs of het speciaal onderwijs en bij diens advies over de ondersteuningsbehoefte van het kind. Daarbij komt dat het samenwerkingsverband de bevoegdheid krijgt om zonder toestemming van de ouders de persoonsgegevens over de gezondheid van hun kind te verwerken. Niet alleen verliezen ouders daarmee de bestaande rechtsbescherming die zij momenteel hebben met betrekking tot het oordeel van de Permanente Commissie Leerlingenzorg, de Regionale Verwijzingscommissie en de Commissie voor de Indicatiestelling. Ouders zullen zelfs niet langer inzicht hebben in wat en wanneer het samenwerkingsverband over hun kind beslist of adviseert. Is de regering bereid in het wetsvoorstel bepalingen op te nemen die het samenwerkingsverband verplichten de ouders in ieder geval afschriften te sturen van diens beoordeling over de

toelaatbaarheid en advies over de ondersteuningsbehoefte van hun kind, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de status van het ontwikkelingsperspectief en eventueel daarmee verbonden handelingsplannen is. Kunnen scholen en instellingen deze gegevens uitwisselen zonder toestemming van de ouders, zo informeren de leden.

12. Advies Evaluatiecommissie Passend Onderwijs

De leden van de CDA-fractie constateren dat de ECPO gemeenten adviseert om bij samenwerking op het terrein van de jeugdzorg rekening te houden met de grenzen van de samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs. De leden vragen of er omgekeerd ook rekening is gehouden bij het vaststellen van de samenwerkingsverbanden met de toekomstige samenwerking op het terrein van de jeugdzorg? In enkele gevallen vallen de grenzen van de samenwerkingsverbanden niet samen met de gemeentegrenzen. Sommige gemeenten hebben hierdoor te maken met meerdere samenwerkingsverbanden. De VNG heeft aangegeven dat het niet werkbaar is voor gemeenten om met verschillende samenwerkingsverbanden verschillende afspraken te maken. De leden vragen een reactie van de regering op de vraag of gemeenten hierdoor bij voorbaat al niet meer in staat zijn om goed rekening te houden met de grenzen van de samenwerkingsverbanden. Kan de regering toelichten waarom er in voorkomende gevallen gekozen is om de grenzen van de samenwerkingsverbanden niet samen te laten vallen met de gemeentegrenzen, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de aanbeveling van de ECPO dat de school van eerste aanmelding verantwoordelijk is voor de naleving van de zorgplicht en dat deze ervoor zorg draagt dat elk leerling op redelijke afstand van zijn huisadres onderwijs kan volgen. Deze leden vragen de regering in te gaan op hoe scholen de «redelijke afstand» van het huisadres zullen beoordelen.

Het begrip zorgplicht zou moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel
De leden van de Groenlinks-fractie vragen waarom dit advies niet is opgevolgd. Zij vragen of er afdoende wettelijke basis komt om de zorgplicht juridisch af te dwingen.

Vastgelegd moet worden dat de school van eerste aanmelding verantwoordelijk is voor de naleving van de zorgplicht en dat deze ervoor zorgdraagt dat elke leerling op redelijke afstand van zijn huisadres onderwijs kan volgen

De leden van de Groenlinks-fractie vragen welke rol thuisnabijheid in de uitoefening van de zorgplicht speelt. Is de zorgplicht voldaan als de aangeboden plaats moeilijk te bereiken is voor de leerling en de gemeente geen of onvoldoende zorgt voor leerlingenvervoer, zo vragen zij.

Er moeten nadere eisen worden gesteld aan de juridische constructie en de besluitvorming van het bestuur van de samenwerkingsverbanden.
De leden van de Groenlinks-fractie vragen of de regering verwacht dat alle schoolbesturen in staat zijn overeenstemming te vinden over de bestuursvorm binnen de samenwerkingsverbanden. Verwacht de regering dat schoolbesturen een stem krijgen op basis van hun leerlingenpopulatie of dat elk bestuur ongeacht de grootte een gelijke stem krijgt, zo vragen zij.

Scholen voor speciaal onderwijs moeten alleen verplicht worden deel te nemen aan een samenwerkingsverband wanneer een substantieel deel van hun leerlingen afkomstig is uit het samenwerkingsverband.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen welke positie een school krijg die zich vrijwillig besluit aan te sluiten bij een samenwerkingsverband. Wat is hier wettelijk over geregeld, zo vragen zij.

Plaatsing op een andere school dan die van de eerste voorkeur van de ouders, zou alleen met de instemming van de ouders moeten plaatsvinden.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen of ouders zelf ongelimiteerd scholen kunnen benaderen om een plaats te zoeken voor hun kind.

Aansluitend op het voorgaande beveelt de ECPO aan om samenwerkingsverbanden te verplichten in het ondersteuningsplan te formuleren hoe de professionalisering en ondersteuning van leerkrachten gaat aanpakken.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen waarom de regering deze aanbeveling niet heeft overgenomen. Deelt de regering de mening van de leden, dat de professionalisering en ondersteuning van leerkrachten één van de grootste obstakels is bij de invoering van passend onderwijs, zo vragen zij.

13. Advies Onderwijsraad

De leden van de VVD-fractie kijken met belangstelling uit naar het toezichtkader van de inspectie van het onderwijs ten aanzien van passend onderwijs. Kan de regering aangeven hoeveel personeelsleden van de inspectie van het onderwijs extra zullen moeten worden ingezet ten behoeve van het nieuwe stelsel? Worden huidige inspecteurs ingezet of komen er formatieplaatsen bij, zo vragen de leden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, Onderdeel K

De leden van de SGP-fractie vragen of het gelet op rechtsgelijkheid en efficiency verstandig kan zijn een landelijke adviescommissie in te richten, voor zover samenwerkingsverbanden niet landelijk zijn georganiseerd.

Artikel 18a, onderdeel T, lid 3

De leden van de ChristenUnie-fractie van de vragen of ondersteuning voor leerlingen met dyslexie en dyscalculie onder de term «extra ondersteuning» valt, aangezien in artikel 18a, onderdeel T, lid 3 wordt opgemerkt dat ondersteuning ter bevordering van beheersing van de Nederlandse taal niet valt onder «extra ondersteuning». De leden vragen welke positie en welke rechten deze groep leerlingen heeft binnen het passend onderwijs.

Artikel II, onderdeel Z

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten wat met dit artikel geregeld wordt.

Artikel V, Onderdeel J

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voorgestelde artikel 29a niet van overeenkomstige toepassing is op de ondersteuningsplanraad. Naar hun mening ligt het gezien van opzet van het wetsvoorstel in de rede de ondersteuningsplanraad ook in deze regeling op te nemen.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

De adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković