

Vergaderjaar 2016–2017

34 732

Wijziging van enige onderwijswetten in verband met het aanbrengen van enkele aanpassingen met beperkte beleidsmatige gevolgen en enkele technische wijzigingen met betrekking tot de bekostiging van passend onderwijs

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal technische wijzigingen en een aantal wijzigingen op basis van voortschrijdend inzicht die voornamelijk verband houden met de bekostiging van passend onderwijs. Het betreft wijzigingen van de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

De hoofdlijnen van het beleid passend onderwijs zijn vastgelegd in de Wet van 11 oktober 2012 tot 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 (Stb. 2012, 533). Kernpunten bij de invoering van deze wet zijn een zorgplicht voor scholen om voor alle aangemelde en zittende leerlingen met een ondersteuningsvraag een passend onderwijsaanbod te bieden, de inrichting van samenwerkingsverbanden waarin reguliere scholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 in een geografisch afgebakende regio samenwerken en die gezamenlijk moeten zorgen voor een dekkend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen en de bekostiging van de zware ondersteuning van leerlingen. Bij de uitvoering van de wet is in een aantal gevallen gebleken dat vooral op het gebied van bekostiging een aantal (technische) wijzigingen nodig is om tot een goede en zorgvuldige uitvoering te komen. Daarnaast wordt er van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele technische aanpassingen en wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen aan te brengen in de bovengenoemde wetten.

In dit wetsvoorstel worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

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

1. het niet langer bekostigen van nieuwe scholen die ontstaan als gevolg van een besluit van een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovso) om door te gaan als ofwel een school voor speciaal onderwijs (so), dan wel een school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) op basis van de leerlingaantallen op de teldatum in het jaar waarin de bekostiging aanvangt, maar op de teldatum in het jaar daaraan voorafgaand;
2. het concretiseren van de wetgeving voor de bekostiging van leerlingen in residentiële instellingen;
3. het opnieuw mogelijk maken dat bij het opheffen van een laatste speciale school voor basisonderwijs (sbo) binnen een samenwerkingsverband, de ondersteuningsmiddelen toegerekend worden aan het samenwerkingsverband;
4. het aansluiten van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs bij de wachtgeldverevening van het voortgezet onderwijs, zodat de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor een deel van de ontstane wachtgeldkosten en het collectief van de vo-scholen voor de rest;
5. het mogelijk maken dat voor individuele leerlingen in het regulier onderwijs die vanwege lichamelijke of psychische redenen tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, kan worden afgeweken van de voorgeschreven onderwijstijd;
6. het corrigeren van enkele ontstane omissies en wetstechnische gebreken.

2. Voorgestelde wijzigingen

2.1. Bekostiging na opheffing school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Indien een bestaande school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovso-school) besluit door te gaan als een school voor speciaal onderwijs (so-school) of een school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso-school), dan wordt die school momenteel beschouwd als een nieuwe school en als zodanig bekostigd. Dat wil zeggen dat de bekostiging plaatsvindt op basis van de leerlingentelling op 1 oktober in het eerste jaar waarin de school is gestart (op t-basis). Dit is uitvoeringstechnisch echter niet mogelijk in combinatie met de (nieuwe) bekostigingssystematiek van passend onderwijs, waarbij de (v)so-scholen voor een deel worden bekostigd door de samenwerkingsverbanden. Bovendien is het ook niet nodig om de school als een nieuwe school te bekostigen; de leerlingen zijn namelijk op de teldatum in het voorafgaande schooljaar geteld op respectievelijk de so- of de vso-afdeling van de school. In dit wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat een so- of een vso-school die voorheen deel uitmaakte van een sovso-school, ook in het eerste jaar wordt bekostigd op basis van de leerlingentelling in het jaar voorafgaand aan de inrichting van de school.

2.2. Concretiseren bekostiging leerlingen die zijn geplaatst in een residentiële instelling

Indien een leerling geplaatst is in een residentiële instelling, dan hoeft die leerling (op grond van artikel 40, zestiende lid, van de WEC) geen toelaatbaarheidsverklaring van een samenwerkingsverband te hebben om ingeschreven te worden bij de (v)so-school die aan de residentiële instelling is verbonden. In de wet is geregeld dat de kosten voor de plaatsing in het (v)so worden betaald door het samenwerkingsverband van de school waar de leerling stond ingeschreven voorafgaand aan de plaatsing of door het samenwerkingsverband waar de leerling woont als de leerling voor de plaatsing nog niet ingeschreven stond. Gebleken is

echter dat er in de praktijk onduidelijkheid ontstaat over welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is, bijvoorbeeld als het een leerling betreft die wordt overgeplaatst van de ene naar de andere residentiële instelling en daarmee verhuist van de ene naar de andere (v)so-school.

In voorliggend wetsvoorstel wordt verduidelijkt welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de bekostiging wanneer een leerling in een residentiële instelling wordt geplaatst. Daarbij geldt het algemene uitgangspunt van passend onderwijs dat het samenwerkingsverband dat de eerste toelaatbaarheidsverklaring afgeeft, in principe verantwoordelijk blijft voor de bekostiging en voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen gedurende de schoolloopbaan van de leerling binnen de eigen sector (dus binnen po of binnen vo). Dit draagt ertoe bij dat steeds helder is wie (financieel) verantwoordelijk is voor een leerling.

De bekostigingssystematiek van leerlingen in een residentiële instelling ziet er als volgt uit:

1. Zodra een leerling, geplaatst in een residentiële instelling, wordt ingeschreven bij een (v)so school verbonden aan de residentiële instelling, wordt allereerst gekeken of de leerling al een toelaatbaarheidsverklaring heeft. In dat geval betaalt het samenwerkingsverband dat de toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven.
2. Indien de leerling geen toelaatbaarheidsverklaring heeft, moet het samenwerkingsverband van de school waar de leerling was ingeschreven en bekostigd onmiddellijk voorafgaand aan de plaatsing in de residentiële instelling, de ondersteuningsbekostiging betalen voor de plaatsing. In het primair onderwijs is op ieder moment bekend op welke school een leerling staat ingeschreven en kan op ieder moment een bekostigingsstatus toegekend worden aan die inschrijving. In het voortgezet onderwijs is die informatie echter niet op ieder moment beschikbaar, omdat er slechts eenmaal per jaar een leerlingentelling plaatsvindt (op 1 oktober) en eenmaal per jaar een bekostigingsstatus aan een inschrijving wordt gekoppeld. Daarom is binnen het voortgezet onderwijs het samenwerkingsverband van de school waar de leerling op 1 oktober voorafgaand aan de plaatsing in de residentiële instelling bekostigd stond ingeschreven, verantwoordelijk voor de ondersteuningsbekostiging.
In het primair onderwijs is sprake van een inschrijving «onmiddellijk» voorafgaand aan plaatsing in de residentiële instelling, als de periode tussen de uitschrijving bij de oude school en de inschrijving bij de nieuwe school niet meer dan 28 dagen betreft (artikel 7 tweede lid van het Besluit bekostiging WEC). Indien de termijn langer is dan 28 dagen, bijvoorbeeld door een verhuizing naar het buitenland of een opname in een gesloten residentiële instelling, wordt gekeken naar de postcode van de leerling (zie punt 3). In het voortgezet onderwijs wordt met «onmiddellijk» de inschrijving bedoeld op 1 oktober voorafgaand aan de inschrijving op de residentiële instelling.
3. Wanneer de leerling geen toelaatbaarheidsverklaring heeft en ook niet was ingeschreven op een school onmiddellijk voorafgaand aan de plaatsing in de residentiële instelling, dan is het samenwerkingsverband waarin de leerling woonachtig is verantwoordelijk. In dat geval wordt de postcode, zoals weergegeven in de gemeentelijke basisadministratie, gebruikt om het verantwoordelijke samenwerkingsverband vast te stellen.

2.3. Toekenning ondersteuningsbekostiging aan een samenwerkingsverband zonder sbo-school

Met de invoering van passend onderwijs zijn het beleid en de bekostiging van de lichte ondersteuning in het primair onderwijs, het zogenoemde weer samen naar school (wsns) beleid, niet gewijzigd. Wel zijn de samenwerkingsverbanden wsns opgegaan in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Onderdeel van het wsns-beleid was dat de Minister onder voorwaarden kon instemmen met een verzoek om de laatste speciale school voor basisonderwijs (sbo-school) van een wsns samenwerkingsverband te sluiten. Geregeld was dat het samenwerkingsverband in dat geval de bekostiging ontving die, in samenwerkingsverbanden mét een sbo-school, rechtstreeks aan de sbo-school werd betaald.

Deze regeling is echter met de invoering van passend onderwijs komen te vervallen (Stb. 2012, 533). Dit is achteraf gezien niet wenselijk, omdat bij de invoering van passend onderwijs is gecommuniceerd dat er geen beleidsmatige wijzigingen zouden zijn in de organisatie en bekostiging van de lichte ondersteuning van leerlingen. Ook is het niet wenselijk, omdat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs meer ruimte hebben gekregen om de ondersteuning van leerlingen binnen het samenwerkingsverband te organiseren. Daarbij past niet dat de bekostiging vervalt, indien wordt gekozen voor een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen zonder sbo-school. Voor samenwerkingsverbanden die geen sbo-school meer in stand houden, moeten de middelen beschikbaar blijven om extra ondersteuning in bijvoorbeeld het reguliere onderwijs te bieden. Daarom wordt geregeld dat bij opheffing van de laatste sbo-school van het samenwerkingsverband, datzelfde samenwerkingsverband de ondersteuningsbekostiging ontvangt die anders naar de sbo-school zou gaan.

Anders dan in de situatie vóór passend onderwijs, wordt voorgesteld geen instemming van de Minister te vereisen voor het opheffen van de laatste sbo-school, maar enkel instemming van het samenwerkingsverband. Sinds de invoering van passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden immers verplicht zelf zorg te dragen voor een dekkend geheel aan onderwijsvoorzieningen. De vereiste instemming van het samenwerkingsverband sluit aan bij die verantwoordelijkheid.

2.4. Wachtgeldverevening samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs

Een medewerker in dienst van een school of een samenwerkingsverband die wordt ontslagen, heeft recht op een tijdelijke uitkering (wachtgeld). De kosten van de wachtgelden worden door DUO via uitvoerders zoals het UWV betaald aan de ex-werknemers. Deze kosten worden in mindering gebracht op de bekostiging van de scholen. Dit vindt plaats op basis van een vereveningssystematiek, die inhoudt dat de kosten voor een deel (75 procent) ingehouden worden op de bekostiging van het collectief van vo-scholen en voor een deel (25 procent) op de bekostiging van het bevoegd gezag waar de ex-werknemer in dienst was. Deze vereveningssystematiek is op dit moment geregeld in het Bekostigingsbesluit WVO en in de Regeling nadere voorschriften met betrekking tot de verrekening van uitkeringskosten.

Sinds de invoering van passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs afzonderlijke rechtspersonen. Zij vallen niet onder de voornoemde vereveningssystematiek. Dat betekent dat het samenwerkingsverband de volledige wachtgeldkosten zelf moet dragen, als het onverhoopt genoodzaakt is een werknemer te ontslaan.

Voor een samenwerkingsverband kan dit een moeilijk beheersbare kostenpost opleveren. Bovendien leidt dit ertoe dat de prikkel ontstaat om personeel niet zelf in dienst te nemen, maar in te huren bij een aangesloten schoolbestuur. Dit is onwenselijk, omdat de keuze om personeel in dienst te nemen, gemaakt zou moeten worden op basis van inhoudelijke gronden en niet op basis van het risico voor wachtgeldkosten. Daarom wordt nu geregeld dat de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs aansluiten bij de wachtgeldverevening van de scholen in het voortgezet onderwijs.

De samenwerkingsverbanden dragen in dit voorstel niet bij aan het collectief waaruit een deel van de wachtgeld wordt betaald. De reden hiervoor is tweeledig: het is niet wenselijk omdat de samenwerkingsverbanden bestaan uit vo-scholen, die al bijdragen; daarnaast is het uitvoeringstechnisch lastig om het bedrag te bepalen dat de samenwerkingsverbanden zouden moeten bijdragen.

2.5. Afwijken onderwijstijd in verband met lichamelijke of psychische redenen

Het uitgangspunt van het onderwijs is dat alle kinderen naar school gaan. Soms kunnen kinderen echter, vanwege psychische of lichamelijke beperkingen, tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school. Denk bijvoorbeeld aan kinderen die op school zoveel prikkels te verwerken krijgen dat zij aan leren niet toekomen, kinderen die vanwege hun behandeling in de zorg tijdelijk minder onderwijs kunnen volgen, of kinderen wier fysieke gesteldheid het niet toelaat dat zij uren achtereen op een stoel zitten. Voor kinderen in het regulier onderwijs die vanwege een lichamelijke of psychische reden tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, wordt het daarom mogelijk om af te wijken van de voorgeschreven onderwijstijd en onderwijs te volgen op een andere plek dan de school. Dit gebeurt op een vergelijkbare wijze als de mogelijkheid die nu al voor leerlingen in het (v)so wordt geboden. Hierdoor worden er in het regulier onderwijs meer wettelijke maatwerk mogelijkheden gecreëerd voor leerlingen die tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, maar bijvoorbeeld wel een deel van het onderwijsprogramma thuis kunnen volgen. Deze mogelijkheid tot afwijking van de voorgeschreven onderwijstijd geldt zowel voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk helemaal geen onderwijs kunnen volgen (bijvoorbeeld omdat ze onder behandeling zijn in de zorg) als voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk niet op school onderwijs kunnen volgen, maar waarvoor wel buiten school in onderwijs wordt voorzien. De voorgestelde wetwijziging ziet op de groep kinderen die vanwege hun beperking tijdelijke of gedeeltelijke niet naar school kunnen. Voor zieke leerlingen (bijvoorbeeld griep, gebroken been of migraine) blijft artikel 11 onder d van de Leerplichtwet van toepassing, waarin geregeld is dat ziekte een vorm van geoorloofd verzuim is.

De school van inschrijving blijft vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling en maakt in het kader van het ontwikkelingsperspectief met ouders afspraken over het te volgen programma. Deze afspraken omvatten in ieder geval het onderwijsaanbod, de toetsing, de begeleiding van de school en de beoogde duur. De afspraken zijn zoveel mogelijk tijdelijk en gericht op terugkeer naar (voltijds onderwijs op) school. Hiertoe kunnen ook afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van jeugdhulpverlening om de leerling te helpen bij de terugkeer naar school en over het toerusten van leraren om ervoor te zorgen dat de school de leerling verder kan begeleiden.

Net als nu voor het (v)so het geval is, gaat de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) toezicht houden op de uitvoering van deze regels in het regulier onderwijs. Dit betekent dat het bevoegd gezag een verzoek tot afwijking van de onderwijstijd indient bij de inspectie. De inspectie stelt een beleidsregel op die regelt onder welke voorwaarden een dergelijk verzoek gehonoreerd wordt. Tevens kan de inspectie het aantal verzoeken dat een school doet of dat binnen een samenwerkingsverband wordt gedaan, meenemen in haar risicogericht toezicht. Dit voorkomt dat scholen te makkelijk van deze mogelijkheid gebruik maken, terwijl er mogelijk binnen de school ook een passende oplossing gevonden kan worden.

2.6. Herstellen technische gebreken

Dit wetsvoorstel bevat tot slot een aantal technische aanpassingen. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen betreffen de volgende:

- Met de Wet Integratie leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in passend onderwijs is abusievelijk geen grondslag opgenomen om de materiële en personele ondersteuningsbedragen voor lwoo en pro bij ministeriële regeling vast te stellen. In voorliggend voorstel wordt daartoe een delegatiebepaling opgenomen.
- Een leerling die is geplaatst in een residentiële instelling wordt door die plaatsing en voor de duur daarvan aangemerkt als een leerling die toelaatbaar is verklaard tot de (v)so-school die aan die residentiële instelling is verbonden dan wel waarmee de instelling een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten. De wettelijke verplichting voor (v)so-scholen om aan te tonen dat een leerling is geplaatst in een residentiële instelling is abusievelijk komen te vervallen met de invoering van passend onderwijs. Dit maakt het voor de accountant en de samenwerkingsverbanden (die voor de plaatsing betalen) moeilijk om te controleren of de door de (v)so-school verstrekte informatie klopt. Daarom wordt voorgesteld de bewijslast te herstellen.
- Voor een leerling die door een basisschool wordt verwezen naar een sbo-school, moet een toelaatbaarheidsverklaring worden afgegeven door het samenwerkingsverband waar de (vestiging van de) basisschool deel van uitmaakt. Als een leerling vervolgens wordt aangemeld bij een sbo-school in een ander samenwerkingsverband, dan moet ook het samenwerkingsverband waar de sbo-school deel van uitmaakt een toelaatbaarheidsverklaring afgeven. De verplichting dat eerst het samenwerkingsverband waartoe de basisschool behoort die de leerling heeft verwezen een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, is abusievelijk komen te vervallen. Hierdoor kan verwarring ontstaan over het samenwerkingsverband dat een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, als geregeld in artikel 18a, vierde lid, onder c, van de WPO. Daarom wordt voorgesteld dit te verduidelijken.

3. Uitvoerbaarheid

Aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is gevraagd een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren op het conceptwetsvoorstel. DUO acht alle onderdelen van dit wetsvoorstel uitvoerbaar. Onderdeel 2.2 van de memorie van toelichting (concretiseren bekostiging leerlingen die zijn geplaatst in een residentiële instelling) is naar aanleiding van de toets van DUO aangepast. Dit omdat door het verschil in registratiesystemen en het aantal telmomenten per jaar tussen primair en voortgezet onderwijs, het voor DUO niet mogelijk bleek om in beide sectoren het betalende samenwerkingsverband op dezelfde wijze te kunnen vaststellen. In het primair onderwijs is maandelijks een overzicht beschikbaar van de school waar de leerling is ingeschreven. In het voortgezet onderwijs is dat

overzicht niet maandelijks beschikbaar. Daarom wordt in het voortgezet onderwijs door DUO gekeken naar de bekostigde inschrijving op 1 oktober voorafgaand aan de inschrijving van een leerling in het vso, die afkomstig is van een residentiële instelling. Met bekostigde inschrijving wordt de inschrijving bedoeld waar de leerling op 1 oktober werd meegeteld voor de bekostiging (zie ook onderdeel 2.2 van deze memorie van toelichting).

4. Administratieve lasten

Van de voorstellen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, is nagegaan of zij met administratieve lasten gepaard gaan. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat daarbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Ten gevolge van één onderdeel van dit wetsvoorstel is er sprake van een (zeer minimale) toename van administratieve lasten voor (v)so-scholen. De (v)so-scholen met leerlingen die geplaatst zijn in een residentiële instelling, moeten namelijk aantonen dat die leerlingen daadwerkelijk zijn geplaatst in die residentiële instelling. Er is echter geen sprake van een nieuwe verplichting; deze bewijslast bestond reeds voor de invoering van passend onderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt de bewijslast voor (v)so-scholen opnieuw ingevoerd. De overige onderdelen van het wetsvoorstel zijn niet van invloed op de administratieve lasten.

5. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

6. Consequenties voor Caribisch Nederland

Vanwege de andere inrichting en financiering van de ondersteuning van leerlingen in Caribisch Nederland is de wetgeving met betrekking tot passend onderwijs daar niet van toepassing. Het voorliggende wetsvoorstel bevat wijzigingen die voortvloeien uit voornoemde wetgeving en zal derhalve evenmin van toepassing zijn binnen Caribisch Nederland, met uitzondering van enkele technische wijzigingen.

7. Consultatie

Dit wetsvoorstel is van 16 augustus tot en met 20 september 2016 openbaar gemaakt voor een internetconsultatie. Tijdens de internetconsultatie zijn dertien reacties ingediend op de voorgenomen wijzigingen in dit wetsvoorstel. Hiervan zijn acht reacties ingediend door samenwerkingsverbanden passend onderwijs, vier reacties door belangenorganisaties en één reactie is ingediend door een particuliere burger. Hieronder wordt ingegaan op de vijf meest voorkomende en belangrijkste reacties. Overige reacties zijn ter kennisneming aangenomen of hebben geleid tot een verduidelijking van de memorie van toelichting.

7.1 Afbakening begrip residentiële instelling

Een aantal samenwerkingsverbanden passend onderwijs verzoekt om een afbakening van het begrip «plaatsing in een residentiële instelling». In de WEC is aangegeven dat een (v)so school leerlingen mag inschrijven zonder toelaatbaarheidsverklaring als het gaat om leerlingen die zijn geplaatst in een residentiële instelling en die vanwege de aard of de duur van de behandeling zijn aangewezen op onderwijs door een (v)so school. Voorwaarde is daarnaast dat de school een samenwerkingsovereenkomst heeft met de instelling en deze is gemeld aan de Minister (in casu DUO).

Er is destijds bewust niet gekozen om bijvoorbeeld alleen voor 24-uurs voorzieningen mogelijk te maken dat leerlingen direct ook (v)so onderwijs kunnen volgen, omdat er ook dagplaatsingen zijn waarbij het vanwege de behandeling wenselijk is dat direct ook (v)so gevolgd kan worden. Uiteraard kunnen samenwerkingsverbanden in overleg met het (v)so bespreken of plaatsing in een residentiële instelling ook altijd moet betekenen dat een leerling naar het (v)so moet.

7.2 Meldplicht van scholen aan samenwerkingsverbanden bij residentiële plaatsingen

Tijdens de internetconsultatie heeft een aantal samenwerkingsverbanden gevraagd of (v)so-scholen verplicht kunnen worden gemaakt om melding te doen aan het betreffende samenwerkingsverband, als de (v)so-scholen een leerling willen inschrijven nadat die geplaatst is in een residentiële instelling. Volgens de samenwerkingsverbanden zorgt dit ervoor dat zij beschikken over de volledige informatie over alle leerlingen waarvoor zij financieel verantwoordelijk zijn en wordt alleen aan het samenwerkingsverband in staat gesteld om haar regiefunctie te vervullen, tijdig te plannen en haar beleid hierop aan te passen. Een dergelijke meldplicht wordt echter niet wenselijk geacht. Het zou namelijk een toename van administratieve lasten voor (v)so-scholen met zich meebrengen, terwijl een meldplicht niet noodzakelijk is voor het samenwerkingsverband om aan de wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen. De samenwerkingsverbanden kunnen in het informatiesysteem Kijkglas van DUO reeds zien voor welke residentiële leerlingen zij bekostiging afdragen en hebben aldus beschikking tot de benodigde informatie, zij het op een later tijdstip dan het moment van inschrijving.

7.3 Terugwerkende kracht wachtgeldverevening samenwerkingsverbanden vo

Op de toepassing van de wachtgeldvereveningssystematiek voor samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs is positief gereageerd. Wel bestaat de wens om dit met terugwerkende kracht te regelen. Dit is echter juridisch niet mogelijk en onwenselijk omdat dit betekent dat budget in mindering moet worden gebracht van alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs, zonder dat daar een wettelijke grondslag voor bestaat.

7.4 Afwijken voorgeschreven onderwijstijd: tempo inspectie en richtlijnen inspectie

De reacties op de internetconsultatie spreken steun uit voor de voorgestelde wijziging. Wel wordt een aantal aandachtspunten genoemd. Deze hebben onder andere betrekking op het belang van een goede informatievoorziening over de voorgestelde wijziging aan scholen en ouders en op de relatie tussen de inspectie (die gaat toezien op deze nieuwe mogelijkheid) en leerplicht (die toeziet op ongeoorloofd verzuim). Deze punten krijgen aandacht bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

Eén aspect uit de internetconsultatie vraagt om een nadere toelichting. Dat betreft de aanname dat wanneer een leerling tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kan, maar wel op een andere plek dan een school onderwijs volgt, er geen ontheffing van de voorgeschreven onderwijstijd nodig is. Deze aanname is onjuist. Uitgangspunt in de huidige wettelijke kaders (zowel in de sectorwetten als in de Leerplichtwet) is namelijk dat het onderwijs op school plaatsvindt. Dat blijft ook het uitgangspunt voor de toekomst: waar mogelijk volgen leerlingen onderwijs door het bezoeken van een school. Voor die kinderen waarvoor dat tijdelijk of

gedeeltelijk niet (op school) mogelijk is, biedt het voorliggende wetsvoorstel nu een extra mogelijkheid voor maatwerk. Kortom, deze ontheffingsmogelijkheid geldt zowel voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk helemaal geen onderwijs kunnen volgen (bijvoorbeeld omdat ze in behandeling zijn in de zorg) als voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk niet op school onderwijs kunnen volgen, maar waarvoor wel buiten school in onderwijs wordt voorzien. Deze verduidelijking is ook toegevoegd in paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting.

7.5 Groeibekostiging in het (v)so

In de reacties op de internetconsultatie kwamen twee aspecten over de wijze waarop de groeibekostiging voor het (v)so is geregeld aan de orde:

1. De huidige regeling voorziet alleen in een verplichting van samenwerkingsverbanden om bij groei van het aantal leerlingen tussen peildatum 1 oktober en 1 februari (het personele deel van) de ondersteuningsbekostiging te betalen en niet de basisbekostiging (van zowel het personele deel als de materiële deel van de bekostiging). Dit wordt gezien als een omissie in de wet omdat voor sbo, de overdrachtsverplichting van de basisbekostiging wel wettelijk is verplicht. Iedere leerling dient immers volledig bekostigd te worden door het samenwerkingsverband. Om die reden is aan het wetsvoorstel een artikel toegevoegd waarin het verplicht wordt om naast de ondersteuningsbekostiging, ook de basisbekostiging over te dragen aan de (v)so-scholen. In de praktijk wordt overigens in veel gevallen de basisbekostiging al overgemaakt.
2. Het blijkt niet duidelijk te zijn of leerlingen ingeschreven op een (v)so-school die verbonden is met een residentiële instelling, ook meetellen voor de groeibekostiging. Deze onduidelijkheid zou voortkomen uit de bepaling dat de groeibekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen dat door het samenwerkingsverband toelaatbaar is verklaard. Omdat de leerlingen in een residentiële instelling aangemerkt worden als toelaatbaar verklaard door het samenwerkingsverband, voldoen zij aan de wettelijke voorwaarden. Hierover kan dus geen onduidelijkheid (meer) bestaan (zie de artikelen 71c, 112 en 117, zevende lid, van de WEC).

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A

In artikel 8, negende lid, van de WPO en in artikel 6g van de WVO is verankerd dat een leerling in het primair respectievelijk het voortgezet onderwijs een minimaal aantal uren onderwijs dient te volgen. Er kunnen echter psychische of lichamelijke redenen zijn, waardoor een leerling tijdelijk of gedeeltelijk niet in staat is om naar school te gaan. Voorgesteld wordt om ten behoeve van leerlingen met psychische of lichamelijke beperkingen de mogelijkheid te creëren om af te wijken van de voorgescreven onderwijstijd. Om in een concreet geval te kunnen afwijken van de betreffende urennorm is het een vereiste dat de inspectie heeft ingestemd met een door het bevoegd gezag hiertoe ingediend verzoek. Een dergelijke afwijkmogelijkheid bestaat reeds voor het (v)so. De voorwaarden waaronder deze afwijking kan worden gehanteerd zijn momenteel uitgewerkt in een beleidsregel van de inspectie.² Voor een

² Beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 11 juli 2013, nr 4081443, inzake het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC.

nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel B

De abusievelijk vervallen verplichting (Stb. 2012, 533) dat het samenwerkingsverband van de (vestiging van de) basisschool die de leerling verwijst, eerst een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, wordt met voorgestelde wijziging hersteld.

Onderdeel C

Artikel 87, eerste lid, onderdeel d, verwijst naar een vervallen bepaling (Stb. 2012, 533) die onder meer regelde dat een samenwerkingsverband ten minste 2000 leerlingen moest tellen. Met de invoering van passend onderwijs is de norm overbodig geworden en kan deze bepaling worden geschrapt.

Onderdelen D, E en G

Voorgesteld wordt de middelen voor extra personele en materiële ondersteuning toe te kennen aan het samenwerkingsverband, indien de bevoegde gezagsorganen van de scholen in het samenwerkingsverband er gezamenlijk toe hebben besloten niet langer een speciale school voor basisonderwijs in stand te houden. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de middelen voor extra ondersteuning die weg zouden vallen bij het opheffen van de laatste speciale school voor basisonderwijs binnen een samenwerkingsverband, binnen de regio blijven door de middelen toe te kennen aan het betreffende samenwerkingsverband. Een nadere toelichting op de ondersteuningsbekostiging en het daaromtrent gevoerde beleid wordt gegeven in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel H, en artikel II, onderdeel D

De bepalingen ten aanzien van groeibekostiging (artikel 125b van de WPO en artikel 85d van de WVO) voorzien enkel in een verplichting voor samenwerkingsverbanden om bij groei van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari (het personele deel van) de ondersteuningsbekostiging over te dragen aan de school. Voorgesteld wordt om, conform de huidige regeling voor groeibekostiging van het sbo (artikel 124 van de WPO), de samenwerkingsverbanden te verplichten om ook de basisbekostiging (zowel het personele deel als het materiële deel) aan de school over te dragen. Iedere leerling dient immers volledig bekostigd te worden door het samenwerkingsverband. In de bekostigingssystematiek van de personele bekostiging van scholen voor speciaal onderwijs bestaat ten aanzien van de hoogte van het te bekostigen bedrag een onderscheid tussen leerlingen jonger dan 8 jaar en leerlingen ouder dan 8 jaar. In de voorgestelde wijziging van artikel 125b van de WPO is het vast te stellen bedrag per leerling om die reden afhankelijk van de leeftijd van de leerling, zodat wordt aangesloten bij deze bekostigingssystematiek.

Artikel I, onderdelen F en I, en artikel II, onderdelen B en E

Met deze voorgestelde wijzigingen worden de bepalingen omtrent de bekostiging van leerlingen die geplaatst zijn in een residentiële instelling verduidelijkt en geconcretiseerd. Leerlingen die in een residentiële instelling worden geplaatst en onderwijs volgen op de (v)so-school waar de residentiële instelling een samenwerkingsovereenkomst mee heeft, hebben geen toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband

nodig. De kosten voor deze leerlingen komen in het primair onderwijs op grond van de artikelen 118 en 132 van de WPO respectievelijk de artikelen 85b en 89a van de WVO ten laste van het samenwerkingsverband behorende bij de school waar de leerling stond ingeschreven voorafgaand aan de plaatsing of door het samenwerkingsverband waar de leerling woont als de leerling voorafgaand aan de plaatsing nog niet stond ingeschreven op een school. Verduidelijkt wordt dat, wanneer de leerling voorafgaand aan de huidige plaatsing eveneens geplaatst was op een residentiële instelling, het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk was voor de kosten van de voorgaande plaatsing, ook verantwoordelijk blijft voor de kosten van de daaropvolgende plaatsing. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

Onderdelen C en F

Abusievelijk is met de Wet integratie lwoo en pro in passend onderwijs (Stb. 2015, nr. 149) geen grondslag opgenomen om de materiële en personele ondersteuningsbedragen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) bij ministeriële regeling vast te stellen. Met de voorgestelde wijzigingen wordt deze omissie hersteld.

Onderdeel G

Voor scholen in het voortgezet onderwijs geldt een wachtgeldvereveningsregeling. Deze regeling houdt in dat wanneer een vo-school genoodzaakt is een werknemer te ontslaan, de vo-school zelf slechts een deel van de wachtgeldkosten draagt. De overige kosten worden ten laste gebracht van het collectief van de vo-scholen. Samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs zijn momenteel niet aangesloten bij de bestaande wachtgeldverevening. Dat betekent dat een samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de volledige wachtgeldkosten, wanneer het een werknemer ontslaat. Met deze voorgestelde wijziging worden de samenwerkingsverbanden opgenomen in de in artikel 96n van de WVO vastgelegde grondslag voor de wachtgeldverevening in het voortgezet onderwijs, zodat de wachtgeldvereveningsregeling ook van toepassing zal zijn op de samenwerkingsverbanden. Op dit moment zijn de nadere regels omtrent de wachtgeldverevening gesteld in het Bekostigingsbesluit WVO en in de Regeling nadere voorschriften met betrekking tot de verrekening van uitkeringskosten. Voor een verdere toelichting op de wachtgeldverevening in het funderend onderwijs wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel III

Onderdelen A, B en C

Met het oog op harmonisatie wordt voorgesteld de bepalingen betreffende de afwijkmogelijkheid van de onderwijstijd in artikel 12, tweede lid, artikel 14a, tweede lid, onder f, en artikel 25, vijfde lid, van de WEC, aan te passen en te verduidelijken conform de voorgestelde bepalingen in de WPO en de WVO. Met deze aanpassing is uitdrukkelijk geen beleidswijziging beoogd. Ook thans is het de inspectie die enkel ten behoeve van individuele leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische redenen tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, in kan stemmen met een verzoek van het bevoegd gezag om af te wijken van de onderwijstijd.

Onderdeel D

De abusievelijk verdwenen wettelijke verplichting (Stb. 2012, 533) dat (v)so-scholen door middel van een verklaring van een residentiële instelling moeten aantonen dat een leerling daadwerkelijk in die residentiële instelling is geplaatst, wordt met deze voorgestelde wijziging hersteld. Dit maakt het voor de accountant en voor het samenwerkingsverband, dat voor de plaatsing van de leerling in de residentiële instelling moet betalen, mogelijk om te controleren of de door de (v)so-school verstrekte informatie klopt.

Onderdeel E

Met deze wijziging wordt geregeld dat een sovso-school die wordt voortgezet als een so-school of een vso-school, niet langer wordt bekostigd op basis van de teldatum 1 oktober van het kalenderjaar van aanvang van de bekostiging (bekostiging op basis van t), maar wordt bekostigd op basis van de teldatum 1 oktober van het kalenderjaar voorafgaand aan de aanvang van de bekostiging (bekostiging op basis van t-1). Een so-school of een vso-school die ontstaat uit een sovso-school, wordt op dit moment bekostigd via de bekostigingssystematiek van nieuwe scholen (bekostiging op basis van t). Dit sluit echter niet aan op de bekostigingssystematiek van passend onderwijs (bekostiging op basis van t-1). Met deze wijziging wordt aangesloten bij de bekostigingssystematiek van passend onderwijs. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel III, onderdeel F, en artikel IV, onderdeel B

Deze voorgestelde wijzigingen betreffen de correctie van een abusievelijk ontstane doublure.

Artikel IV

Onderdeel A

Met deze wijziging wordt de kennelijke omissie die is ontstaan bij de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht met de Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179), hersteld. Tevens wordt de terminologie geactualiseerd: de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB's) bestaan niet meer; zij zijn inmiddels vervangen door de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven.

Artikel V

Onderdelen A en B

Bij de Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van enige wetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school (Stb. 2015, 238) is per abuis in artikel 16, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES een onderdeel k toegevoegd. Hetzelfde is gebeurd in artikel 51, eerste lid. Daar is per abuis een onderdeel h toegevoegd aan artikel 51, eerste lid. De onderdelen k en h worden in dit wetsvoorstel verletterd tot de onderdelen m en j, rekening houdend met de laatste wijzigingen van deze artikelen in de Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet

primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179). De beoogde inwerkingsdatum van deze wet is 1 augustus 2017. De artikelen IV en V van de Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school (Stb. 2015, 238) zijn nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding van deze artikelen ligt in ieder geval na 1 augustus 2017.

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker