

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

32 812

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

G¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juni 2012

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot beide wetsvoorstellen. De regering is de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng. In deze memorie van antwoord wordt, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ingegaan op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel «passend onderwijs». Wel hebben deze leden nog vragen over een drietal onderwerpen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het feit dat de voorgenomen bezuiniging niet langer onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel «passend onderwijs» en over de extra tijd die wordt uitgetrokken voor de invoering van het wetsvoorstel². Ook onderschrijven zij de doelstelling van het wetsvoorstel; passend onderwijs voor iedere leerling. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, inclusief alle commentaren en reacties daarop. De kern van de inhoudelijke wijzigingsvoorstellen, het vastleggen van een zorgplicht en het samenbrengen van de ondersteuning voor «lichtere» en «zwaardere» gevallen (cluster 3 en 4) in samenwerkingsverbanden, kan op steun rekenen van deze leden.

¹ De letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 106.

² Voor zover niet anders aangegeven, wordt in deze memorie van antwoord onder «wetsvoorstel» verstaan: wetsvoorstel 33 106 (passend onderwijs).

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben, onder meer gezien de recente politieke ontwikkelingen omtrent de aard van dit wetsvoorstel, de behoefte om de regering enkele vragen ter beantwoording voor te leggen.

Ten aanzien van wetsvoorstel 33 106 constateren de leden van de GroenLinks-fractie met vreugde dat de druk enigszins van de ketel is nu de invoering is getemporeerd en de stelselwijziging niet langer gepaard gaat met bezuinigen. Deze leden zijn op voorhand niet overtuigd dat de voorgestelde structuur van de samenwerkingsverbanden wenselijk is en zien daarom des te meer uit naar de beantwoording van hun vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetswijzigingen, maar hebben nog een aantal vragen.

2. Algemeen

Integrale aanpak en decentralisatie

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag hoe de regering de verantwoordelijkheidsdeling ziet tussen de lokale domeinen van de jeugdzorg, waaronder ook passend onderwijs is begrepen. Zij koppelen hieraan de vraag of de regering deze constructie de meest aangewezen acht om het maatschappelijk rendement van zowel onderwijs als hulpverlening te optimaliseren.

De verantwoordelijkheid voor passend onderwijs ligt bij schoolbesturen. De regering is voornemens om de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdzorg bij gemeenten neer te leggen. Er zullen dus twee bestuurlijk verantwoordelijke partijen zijn in plaats van een groot aantal partijen zoals nu het geval is (aan de jeugdzorgkant: rijk, provincies, gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren en aan de onderwijskant: regionale expertise centra, WSNS-verbanden, samenwerkingsverbanden VO). De verantwoordelijkheidsverdeling wordt hiermee veel overzichtelijker en duidelijker voor alle partijen. Op regionaal niveau worden schoolbesturen, verenigd in een samenwerkingsverband, en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor alle ondersteuning en zorg aan kinderen en hun gezinnen. Beide hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Dat neemt niet weg dat samenhang en samenwerking tussen de twee domeinen zeer belangrijk is om de hulp en ondersteuning voor kinderen en hun gezinnen goed te kunnen organiseren. Gemeenten en schoolbesturen worden in de nieuwe situatie dan ook belangrijke partners in de zorg en ondersteuning op en om de school, waarbij uiteraard maximaal maatschappelijk rendement van zowel onderwijs als hulpverlening voorop staat. De uitwerking van passend onderwijs en de andere trajecten zal in nauwe samenwerking tussen de ministeries verlopen. De wetsvoorstellen inzake het nieuwe jeugdstelsel en passend onderwijs bevatten complementaire bepalingen over deze samenwerking.¹ In beide wetsvoorstellen wordt bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen een plan dienen te maken waarin wordt beschreven hoe de jeugdhulp respectievelijk het passend onderwijs wordt ingericht. Beide wetsvoorstellen kennen de verplichting om deze plannen in een op overeenstemming gericht overleg met elkaar te bespreken. Dit overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden moet leiden tot goede afstemming en samenwerking. In de wetsvoorstellen wordt daarnaast een verplichting opgenomen voor het samenwerkingsverband en de gemeenten om te komen tot een procedure voor het beslechten van geschillen. Het is aan de sectororganisaties en de VNG om te bezien of

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 200.

een landelijke voorziening dienstbaar kan zijn aan hun leden. Naast deze bepaling bevatten de wetsvoorstellen ook op kindniveau een complementaire bepaling over afstemming bij het aanbieden van onderwijsondersteuning en jeugdzorg. Daarnaast is er voor gekozen om de samenwerkingsverbanden in de vorm van geografisch afgebakende regio's gestalte te geven, met het oog op betere samenwerking en afstemming met gemeenten.

Om de wetgeving goed te implementeren, werken de ministeries van OCW en VWS samen in het initiatief «voorlopers in de verbinding tussen zorg voor jeugd en passend onderwijs». Hierin kunnen schoolbesturen en gemeenten proefdraaien om passend onderwijs en zorg voor jeugd zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (in oprichting) en gemeenten werken, met ondersteuning van VWS en OCW in de praktijk uit op welke wijze scholen en gemeenten samen tot een zo goed mogelijke integrale zorg voor hun jeugdigen kunnen komen. Doel is om instrumenten en goede voorbeelden overdraagbaar te maken naar andere samenwerkingsverbanden en gemeenten in het land. In totaal doen circa 35 regio's mee. Daarbij zijn circa 60 samenwerkingsverbanden in oprichting en 120 gemeenten betrokken.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat deze ondersteuning zich voor zorgleerlingen vaak niet beperkt tot het terrein van het onderwijs, maar het brede domein van de jeugdzorg raakt. Het heeft de leden van de PvdA-fractie verbaasd dat de onderhavige stelselwijziging in het onderwijs niet gekoppeld lijkt te zijn aan andere decentralisatieprocessen, zoals de decentralisatie van jeugdzorg, de AWBZ en de Wet werken naar vermogen. Niet alleen lopen deze processen in de tijd niet gelijk op, ook de uitwerking en uitvoering lijken niet op elkaar afgestemd. Zo is niet duidelijk of de regio's voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs overeen zullen komen met de regio's voor de jeugdzorg. Deze leden vragen of de minister contact heeft met haar collega's in de regering om alsnog tot afstemming te komen binnen het brede domein van de jeugdzorg.

Gezien de samenhang tussen de verschillende decentralisatieprocessen en de stelselwijziging passend onderwijs hebben de bewindspersonen van VWS, OCW, SZW en VenJ regelmatig contact om de hervormingsmaatregelen af te stemmen en in samenhang uit te werken en te volgen. Ook maakt de rijksoverheid afspraken met een aantal gemeenten over het volgen en ondersteunen van gemeenten bij een integrale aanpak van de decentralisaties. Naast voorbereiding van wetgeving werken de ministeries van OCW en VWS samen in het initiatief «voorlopers in de verbinding tussen zorg voor jeugd en passend onderwijs» (zie ook het antwoord op de voorgaande vraag van de VVD-fractie). Het is onmogelijk om tot één ideale regionale indeling voor alle domeinen te komen. Elk stelsel kent eigen historisch gegroeide vormen van regionale samenwerking. De regering heeft in het kader van passend onderwijs gekozen om samenwerkingsverbanden te vormen die de leerlingstromen volgen en grotendeels overeenkomen met gemeentegrenzen. Een regionale afbakening bevordert de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten sterk en maakt het gemakkelijker om afspraken te maken over de aansluiting van de onderwijsondersteuning op ondersteuning uit het brede (jeugd)zorgdomein. In de afspraken die de regering met de VNG heeft gemaakt over de vormgeving van de bovenlokale samenwerking over de zorg voor jeugd, staat dat bij het maken van afspraken tussen gemeenten over de bovenlokale uitvoering van taken rekening wordt gehouden met en zo mogelijk aangesloten wordt bij andere relevante samenwerkingsverbanden, zoals de GGD-regio's, de veiligheidsregio's, de regio's in het passend onderwijs en de regio's in het kader van werken naar vermogen. De buitengrenzen van de verschillende samenwerkings-

verbanden zijn bij voorkeur hetzelfde. Mocht bij de verdere uitwerking van passend onderwijs of bij de decentralisatie van de jeugdzorg blijken dat aanpassing van de regio-indeling wenselijk is dan is daarvoor ruimte, als hiervoor draagvlak is bij de betrokken partijen.

In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie ook aandacht vragen voor de positie van gemeenten. Deze leden merken op dat op het terrein van de jeugdzorg de laatste jaren duidelijk is geworden dat er wel sprake is van veel overleg tussen vertegenwoordigers van verschillende hulpverleningsorganisaties, maar dat het vaak ontbreekt aan regie, waarbij ook niet duidelijk is wie uiteindelijk knopen door kan hakken. Is de regering van oordeel dat uit deze ervaring lering zou moeten worden getrokken, zo vragen deze leden.

De verantwoordelijkheid voor passend onderwijs wordt in het voorliggende wetsvoorstel gelegd bij schoolbesturen. De regering is voornemens om de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdzorg bij gemeenten neer te leggen. Er zullen dus twee bestuurlijk verantwoordelijke partijen zijn in plaats van een groot aantal partijen zoals nu het geval is (aan de jeugdzorgkant: rijk, provincies, gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren en aan de onderwijskant: regionale expertise centra, wsns-verbanden, samenwerkingsverbanden vo en het regulier onderwijs). De verantwoordelijkheidsverdeling wordt hiermee overzichtelijk en duidelijker voor alle partijen, wat het ook zal vereenvoudigen om knopen door te hakken. Zie verder ook het antwoord op de voorgaande vraag van de VVD-fractie over de verantwoordelijkheidsverdeling.

De leden van genoemde fractie informeren of «op overeenstemming gericht overleg» de benodigde regie kan bewerkstelligen op dit terrein, met name op het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg.

Zoals in de beantwoording van de vraag hiervoor en in de beantwoording van de eerste vraag van deze memorie van antwoord is aangegeven wordt de regie duidelijker en overzichtelijker. Het op overeenstemming gericht overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden moet leiden tot goede afstemming en samenwerking. Het samenwerkingsverband en de gemeenten overleggen, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid, met elkaar over de vraag hoe de aansluiting tussen de ondersteuning in het onderwijs en de (jeugd)zorg vanuit de gemeente het beste tot stand kan komen. In het wetsvoorstel is daarnaast een verplichting opgenomen voor het samenwerkingsverband en de gemeenten om te komen tot een procedure voor het beslechten van geschillen, voor als men niet tot overeenstemming kan komen. Het is zoals eerder gezegd aan de sectororganisaties en de VNG om te bezien of een landelijke voorziening dienstbaar kan zijn aan hun leden.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of de regering verwacht dat de voornemens met betrekking tot de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar de gemeenten doorgezet zullen worden, zodat het op overeenstemming gerichte overleg daadwerkelijk plaats gaat vinden tussen partijen die voor de belangrijkste aspecten van jeugdzorg bevoegd zijn.

Gezien het brede parlementaire draagvlak voor de voorstellen (zie onder meer het rapport van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg «Jeugdzorg dichterbij», Kamerstukken II 2009/10, 32 296, nr. 7) gaat de regering er van uit dat de voorbereidingen van de stelselwijziging jeugd doorgang kunnen vinden.

Inhoud wetsvoorstel

Volgens de leden van de CDA-fractie gaat het in dit proces in ieder geval om het vormen van zo'n 70 samenwerkingsverbanden in het primair

onderwijs (inclusief bestuurlijke structuur, statuten, verdeling van zeggenschap et cetera), het formuleren van ondersteuningsprofielen per school en het afstemmen van deze profielen in het samenwerkingsverband door het opstellen van een ondersteuningsplan, het vaststellen van procedures voor toelating en verwijzing van leerlingen, het accommoderen van de verevening tussen en binnen samenwerkingsverbanden, overleg met de gemeenten over het ondersteuningsplan, aanpassing van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs inclusief het deelnemen van scholen in het regulier voortgezet onderwijs, en het opnieuw organiseren van de scholen voor speciaal onderwijs aan auditief en/of spraak gehandicapte kinderen. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie of deze opsomming compleet is.

De volgende meer concrete stappen in het proces van de invoering van passend onderwijs, kunnen nog toegevoegd worden aan de opsomming.

- De medezeggenschapsraad van de school moet om advies worden gevraagd bij het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel.
- De ondersteuningsplanraad moet om instemming worden gevraagd met het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.
- Het ondersteuningsplan moet worden opgestuurd naar de inspectie.
- Het samenwerkingsverband moet deskundigen aanwijzen die adviseren over de toelaatbaarheid van de leerlingen tot het speciaal basisonderwijs (sbo) en het (v)so.
- Het samenwerkingsverband moet een adviescommissie inrichten voor de bezwaarschriften over beslissingen van het samenwerkingsverband over de toelaatbaarheid van de leerlingen tot het sbo en het (v)so.
- Het mbo moet in de onderwijsovereenkomst vermelden welke ondersteuning de deelnemer gedurende zijn opleiding ontvangt.

Nut en noodzaak wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de regering de groot-schalige stelselvernieuwing van de financiering noodzakelijk acht om het doel – het bieden van zo passend mogelijk onderwijs voor alle leerlingen – te bereiken.

De uitwerking van passend onderwijs, zoals die nu in het wetsvoorstel is neergelegd, kent een lange voorgeschiedenis. Begin 2005 is naar aanleiding van de brede evaluatie van de invoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) in samenhang met het Weer Samen Naar Schoolbeleid en het achterstandenbeleid geconcludeerd dat een herijking van het zorgbeleid noodzakelijk was om tot een eenvoudiger, effectiever en efficiënter stelsel te komen. Vanaf dat moment is met het veld en de Tweede Kamer gesproken over voorstellen om tot wijziging van het stelsel te komen. In de beleidsnotitie «Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs (Kamerstukken II 2005/06 27 728, nr. 85) zijn de hoofdlijnen geschetst van een model, waarbij de zorgplicht uitgangspunt is. In 2006 zijn de voorstellen uitgewerkt in een model. In eerste instantie was sprake van een model waarin schoolbesturen een deel van de middelen kregen en ook een zorgplicht, maar waarbij ook deels sprake was van een landelijke indicatiestelling. Er is vervolgens op basis van een uitgebreide veldraadpleging in 2006 geconcludeerd dat schoolbesturen deze zorgplicht niet alleen kunnen waarmaken, maar dat samenwerking daarvoor noodzakelijk is.

Vervolgens is door de voormalig staatssecretaris Dijkema met de Kamer van gedachten gewisseld over een nieuw stelsel voor de extra ondersteuning in het onderwijs. Onder de naam passend onderwijs is ingezet op een ontwikkeling van onderop, waarbij er regionale netwerken gevormd moesten worden die gestalte zouden geven aan deze samenwerking. In deze regionale netwerken zouden po, vo en (v)so samenkomen en er zou één loket voor indicatiestelling worden gevormd. In dit model is ook de budgetfinanciering geïntroduceerd ter vervanging van de

open-einde systematiek, gezien de groei van het aantal indicaties. Om vooruitlopend op eventuele wetgeving ervaring op te doen zijn vervolgens de zogenaamde «veldinitiatieven» en experimenten gestart. De keuze voor regionale netwerken leidde in de praktijk tot bestuurlijk complexe situaties, gezien de verschillen tussen de sectoren po en vo. In juni 2009 is door de regering besloten tot een heroverweging van passend onderwijs. Na deze heroverweging (november 2009) is gekozen voor aparte samenwerkingsverbanden voor po-so en samenwerkingsverbanden voor vo-vso. Dit is gecombineerd met budgetfinanciering en een zorgplicht voor schoolbesturen.

De huidige regering heeft voortgebouwd op praktijkervaringen en de onderzoeken sinds de start van de herziening van de zorgstructuur in het onderwijs. Dit heeft begin 2011 geleid tot het wetsvoorstel.

Zijn er binnen de huidige systematiek volgens de regering niet voldoende mogelijkheden op het gebied van doelmatigheid, om verbeteringen door te voeren, zo vragen zij.

In de afgelopen jaren zijn in het huidige systeem aanpassingen aangebracht om de doelmatigheid te verbeteren, zoals een aanscherping van de landelijke indicatiecriteria en een aanpassing van de prijs per leerling. Deze ingrepen hebben er niet toe geleid dat er minder druk kwam op de speciale scholen, dat de onderwijskwaliteit structureel is verbeterd of dat er minder thuiszitters kwamen. Er is hierbij sprake van een open-einde financiering. Dit leidt niet tot een verbetering van de doelmatigheid. Daarnaast zijn er inhoudelijke argumenten om over te gaan tot een nieuw systeem. Het huidige systeem legitimeert om leerlingen te «labelen» (indicatiestelling op basis van een stoonis: de slagboomdiagnostiek) en te verwijzen naar speciale voorzieningen buiten de reguliere setting. Het heeft de voorkeur om uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling in plaats van de beperking (handelingsgerichte diagnostiek). Het huidige systeem is derhalve niet langer houdbaar en daarom is een stelselwijziging noodzakelijk.

De leden van genoemde fractie vinden het van belang om goed na te gaan wat de gevolgen zijn van het niet doorgaan van de bezuinigingen en de minder snelle implementatie voor de kwaliteit van onderhavig wetsvoorstel, ook gezien de behoorlijke amendering die het voorstel heeft ondergaan in de Tweede Kamer. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

Het terugdraaien van de bezuinigingen op passend onderwijs en het verruimen van de implementatieperiode hebben geen gevolgen voor de kwaliteit van het wetsvoorstel. Zoals ik uw Kamer heb geïnformeerd in mijn brief van 11 mei 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 33 106, E), vergen deze maatregelen geen aanpassingen in het voorliggende wetsvoorstel. De amendering van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft naar mijn oordeel evenmin gevolgen gehad voor de kwaliteit van het wetsvoorstel. De aangenomen amendementen hebben geen afbreuk gedaan aan de pijlers van de met dit wetsvoorstel beoogde stelselvernieuwing, zoals de zorgplicht, de vernieuwde toewijzing van extra ondersteuning, het samenkomen van lichte en zware ondersteuning in de samenwerkingsverbanden en de budgetfinanciering. De amendering heeft, binnen de structuur van het nieuwe stelsel, plaatsgevonden.

Ten aanzien van wetsvoorstel 32 812 vragen de leden van de GroenLinks-fractie om te beginnen naar de rationale van het voorstel. De maatregelen zijn ingegeven door het hoge aantal zwakke scholen in het speciaal onderwijs, maar bij de analyse is te veel onduidelijk, aldus deze leden. Wat is de reden dat vooral bij cluster 2 en 4 de zwakke scholen te vinden zijn, zo vragen deze leden.

Voor het toekennen van een toezichtarrangement aan scholen beoordeelt de inspectie aan de hand van de normindicatoren uit het huidige waarderingskader of scholen in voldoende mate planmatig handelen. Hiervoor moeten de scholen kunnen aantonen dat er sprake is van een voldoende (cyclisch) systeem van handelingsplanning.

In het Onderwijsverslag 2010/2011 (p. 104) is te zien dat de (zeer) zwakke scholen bij cluster 2 en cluster 4 vooral in het voortgezet speciaal onderwijs te vinden zijn. Als reden ziet de inspectie de groei van het voortgezet speciaal onderwijs die zich juist in deze twee clusters sterk voordoet. Schoolbesturen moeten daardoor met grote regelmaat nieuwe, vaak kleine vestigingen inrichten en daar geschikt personeel voor vinden. Inzet van de stelselwijziging passend onderwijs is onder andere om tot een beheersing van de groei te komen, waardoor er betere condities voor kwaliteitsverbetering komen. Het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so beoogt een kwaliteitsimpuls voor het (voortgezet) speciaal onderwijs te zijn.

Zij koppelen hieraan de vraag in welke mate dit komt door reële verschillen tussen scholen en clusters.

Het waarderingskader is gerelateerd aan de huidige Wet op de expertisecentra. Deze wet geldt voor alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en maakt geen verschil tussen de afzonderlijke clusters. De door de inspectie als zwak beoordeelde onderwijskwaliteit is niet terug te voeren op verschillen in het waarderingskader voor de clusters. De toegekende toezichtarrangementen hebben rechtstreeks te maken met de onderwijskwaliteit die de scholen aan hun leerlingen leveren.

In welke mate is het veroorzaakt door een toezichtskader, dat onvoldoende rekening houdt met de eigen aard van deze scholen en het noodzakelijke maatwerk, zo vragen zij.

Het toezichtskader meet de basiskwaliteit van scholen ongeacht plaats, grootte of doelgroep (cluster). Zie verder ook de antwoorden op de voorgaande vragen van de GroenLinks-fractie.

Ook willen deze leden weten of de kwalificatie «zwak» wel realistisch is als de docenten enkel door tijdgebrek niet op het juiste moment de formulieren hebben ingevuld. Met andere woorden: in hoeverre is dit een werkelijk kwaliteitsprobleem en in hoeverre gaat het om een meetprobleem, zo vragen zij.

Om goed onderwijs te kunnen geven aan leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs is het belangrijk dat dit planmatig gebeurt. Daarvoor is het op grond van het huidige waarderingskader nodig om de beginsituatie van leerlingen in kaart te brengen, een handelingsplan op te stellen, de ontwikkeling van de leerling systematisch te volgen en de leervorderingen te evalueren. Het gaat bij planmatig werken dan ook niet om een tijdige administratieve invulling van formulieren, maar om de inhoud van het onderwijskundig handelen van de leraar, die op orde moet zijn. Iedere leerling in het (v)so is toegelaten op basis van de huidige onafhankelijke systematiek van indicatiestelling door de commissie voor de indicatiestelling. Na toelating van de leerling tot de school biedt de school een onderwijsprogramma op maat op advies van de commissie voor de begeleiding die aan elke school voor (voortgezet) speciaal onderwijs is verbonden. Dit programma op maat is een onderdeel van het planmatig werken. Deze manier van werken veronderstelt dat door de commissie vooraf is nagedacht welk aanbod het beste past bij de leerling en hoe aansluiting wordt gevonden bij het al bereikte niveau van functioneren. Het resultaat van deze reflectie legt de school vast in planningsdocumenten. Het gaat daarbij vooral om een volgtijdelijke relatie tussen reflectie, vastleggen van het aanbod en uitvoering van het programma als onderdeel van het planmatig handelen. Vanuit deze achtergrond beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs, meer in het bijzonder het

systeem van leerlingenzorg dat op een school in gebruik is. Op zwakke en zeer zwakke scholen is het gebruik van een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerling een uitermate zwak punt. Uit het Onderwijsverslag 2010/2011 blijkt dat dat slechts op 15% van de zwakke en zeer zwakke scholen op orde was. Het gaat bij de beoordeling dus niet om het al dan niet tijdig invullen van formulieren, maar om serieuze gebreken in het systeem van leerlingenzorg.

In dit kader ontvangen deze leden ook graag een toelichting op hoe het toezichtskader specifiek is toegesneden op het (voortgezet) speciaal onderwijs en de verschillende clusters daarbinnen, dan wel onvoldoende specifiek is.

Het huidige waarderingskader maakt geen onderscheid tussen so en vso. Het al eerdere genoemde systeem van leerlingenzorg (de handelingsplanning) is nu voor de bepaling van de kwaliteit van een school het belangrijkste. De nieuwe kaders zijn breder en hebben een andere normering waarbij naast de kwaliteit van het systeem van leerlingenzorg, ook het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg worden betrokken bij het uiteindelijke oordeel.

Gekoppeld aan de invoering van het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so die een duidelijk onderscheid maakt tussen so en vso, gaat de inspectie van het onderwijs over naar twee nieuwe waarderingskaders, één voor het speciaal onderwijs en één voor het voortgezet speciaal onderwijs. Dat de inspectie een onderscheid gaat maken tussen een waarderingskader voor het speciaal onderwijs en één voor het voortgezet speciaal onderwijs komt voort uit het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so. In het waarderingskader vso zijn specifieke indicatoren voor het vso opgenomen waarmee aansluiting is gezocht met het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs. In het waarderingskader voor het speciaal onderwijs ligt de relatie met het (speciaal) basisonderwijs. Verschillen tussen de huidige clusterindeling spelen hierbij geen rol. Het gaat immers om de gewenste basiskwaliteit voor alle leerlingen ongeacht de belemmeringen die zij ondervinden door een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperking of door belemmeringen in het gedrag.

Ook de gekozen oplossingsrichting in wetsvoorstel 32 812 roept vragen op bij de leden van de GroenLinks-fractie. De adviezen van de Onderwijsraad¹ en de Raad van State² geven aan dat de problemen eerder liggen op uitvoeringsniveau dan op wetgevingsniveau, en het nader rapport² maakt duidelijk dat er een duidelijke verbetering bij scholen optrad door intensievere begeleiding, een vliegende brigade en andere verbetertrajecten. Waarom kiest de regering niet voor voortzetting van dit beleid, maar wenst zij dit via striktere wetgeving te bewerkstelligen, zo vragen de leden van genoemde fractie. Waarom de route van de dwang kiezen, als ook gerichte ondersteuning al «spectaculaire verbetering» laat zien, zo vragen zij.

De Onderwijsraad en de Raad van State stellen dat op een aantal punten problemen vooral op uitvoeringsniveau liggen. De regering heeft aangegeven, dat dat niet zonder meer het geval is. Inderdaad treedt er bij die scholen die deelnemen aan verbetertrajecten een duidelijke verbetering op. Overigens heeft het vooruitzicht van nieuwe wetgeving ertoe bijgedragen dat scholen aan deze trajecten hebben deelgenomen. Met die trajecten (die worden voortgezet) bereiken we echter niet alle scholen. Het aantal zwakke scholen in het (v)so is nog veel te hoog. Met wetgeving worden alle scholen bereikt. Tevens biedt wetgeving een structurele waarborg van de kwaliteit. Meer dan de huidige wet biedt het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so een basis om gericht, op maat, bij de mogelijkheden van de leerling behorend onderwijs te bieden. De voorgestelde indeling van het vso in drie uitstrooprofielen draagt

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 67 e.v.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 4.

zonder meer bij aan de verbetering van de kwaliteit. Het gaat daarbij niet zozeer om «striktere wetgeving» als wel om wetgeving die beter aansluit bij de grote verschillen tussen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Tevens vragen de leden van genoemde fractie of de regering meer expliciet kan reageren op het advies van de Raad van State om de noodzaak van de maatregelen overtuigend te motiveren, nu ze dat blijkens het advies nog onvoldoende gedaan heeft.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de memorie van toelichting (achtergrond en noodzaak van het wetsvoorstel) aangescherpt, zoals verantwoord in het nader rapport. Duidelijker dan in het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel met memorie van toelichting is aangegeven dat er weliswaar sprake is van een verbetering, maar dat het aantal (zeer) zwakke scholen in vergelijking tot andere sectoren nog veel te hoog is.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen de vraag of er voorbeelden zijn uit andere landen die tot voorbeeld hebben gestrekt bij de invoering van passend onderwijs.

De verschillen die bestaan tussen de onderwijsstelsels in de verschillende landen maken het moeilijk een directe vergelijking te maken. Er is dan ook niet een specifiek land dat als voorbeeld heeft gediend voor passend onderwijs. Wel levert kennis over vergelijkbare ontwikkelingen in andere landen bruikbare input voor het beleid. Nederland is net als alle andere landen in Europa lid van de European Agency for development in special needs education. In dit agentschap wordt informatie uitgewisseld over het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

In verschillende landen blijkt bijvoorbeeld de (medische) indicatiestelling te worden losgelaten en blijkt een ontwikkeling plaats te vinden van individueel handelingsplan naar een ontwikkelingsplan of ontwikkelingsperspectief.

In het ECPO-rapport *Zorgplicht in het buitenland (2011)*¹ is onderzocht hoe andere Europese landen de verantwoordelijkheid voor kinderen met specifieke ondersteuningsbehoeften hebben vormgegeven. De ECPO concludeert dat de ontwikkelingen in Nederland betreffende passend onderwijs lijken te stroken met de ontwikkelingen in de acht onderzochte Europese landen.

Zijn er onderzoeken die laten zien wat de resultaten zijn van deze vorm van onderwijs voor zorgleerlingen, zo vragen deze leden.

Op dit moment zijn mij geen onderzoeken bekend over de resultaten van zorgplicht en zorgtoewijzing als in passend onderwijs. De effecten op de resultaten van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben vormen een belangrijk onderdeel van de monitoring van de effecten van invoering van passend onderwijs.

Ook in internationaal verband krijgt dit onderwerp aandacht. De European Agency for development in special needs education heeft een nieuw Europees project opgezet waarin de verbetering van leerresultaten van alle leerlingen in het algemeen, maar de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het bijzonder in Europa centraal staat.

Groei aantal leerlingen speciaal onderwijs

Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen dat de groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs groter is dan in het primair onderwijs. Tussen 2003 en 2011 groeide het speciaal onderwijs met nog geen 1000 leerlingen, het voortgezet speciaal onderwijs echter met meer dan 15 000.² Wat is hiervoor de verklaring, in de ogen van de regering, zo vragen deze leden.

¹ www.ecpo.nl

² Cijfers ontleend aan de technische briefing aan de commissie OCW van de Eerste Kamer. Cijfers tot en met 2010 zijn te vinden in *Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 5.*

Hierbij speelt een aantal factoren een rol.

In de eerste plaats is het beeld van de beperkte groei van het so voor een deel vertekend. Scholen voor speciaal onderwijs hebben per 1 augustus 2008 namelijk de mogelijkheid gekregen om een vso-afdeling op te richten. Leerlingen van 13 jaar en ouder die eerder ingeschreven bleven op het so, werden vanaf dat moment in het vso ingeschreven. Dit betreft dus niet zozeer een daadwerkelijke afname in het so, als wel een verschuiving van het so naar het vso en dan met name in cluster 3, zeer moeilijk lerende kinderen. Leerlingen die voorheen langer in het so verbleven, stromen nu dus eerder naar het vso. In de tweede plaats is de groep leerlingen in het vso van 16 jaar en ouder behoorlijk gegroeid. Dit zou erop kunnen duiden dat leerlingen nu langer in het vso verblijven dan bijvoorbeeld in 2003. Het onderwijsnummer gaat echter niet zover terug, dus dit is niet met zekerheid te zeggen. In de derde plaats is er groei van de instroom van leerlingen in het vso. Deze instroom wordt bepaald door verwijzingen vanuit zowel het speciaal onderwijs, het (speciaal) basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo.

Wetsvoorstel 33 106 roept bij de leden van de GroenLinks-fractie allereerst vragen op ten aanzien van de beschrijving van de knelpunten in de huidige situatie. Zo staat er onder andere in de memorie van toelichting dat er sprake is van een sterke druk op de duurste voorzieningen. Kinderen met extra behoeften zouden te makkelijk uit het reguliere onderwijs worden verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hier om een betere duiding. Zij lezen in de cijfers uit de memorie van toelichting dat het speciaal onderwijs tussen 2003 en 2010 in omvang gelijk is gebleven en dat het speciaal basisonderwijs is gekrompen.¹ *De facto* betekent dat, dat het aandeel speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs is gedaald van 5,2% in 2003 naar 4,8% in 2010. Deelt de regering de interpretatie van deze leden dat er in het primair onderwijs dus juist geen sprake is van druk op de duurste voorzieningen, zo vragen deze leden.

De regering deelt deze interpretatie niet. Het is juist dat het speciaal onderwijs in beperkte mate is gegroeid en het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is gedaald. Echter, er is ook een groep leerlingen die met behulp van een rugzakje deelneemt aan het reguliere basisonderwijs of speciaal basisonderwijs. Deze groep moet ook meegenomen worden in de analyse of er sprake is van groei in de duurste voorzieningen. Immers, een indicatie geeft een leerling het recht op deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs, danwel deelname aan het reguliere onderwijs met behulp van een rugzakje. De bijbehorende kosten voor de overheid zijn in beide gevallen grofweg vergelijkbaar. Zoals ook in de memorie van toelichting is beschreven, is het aantal leerlingen in het primair onderwijs met een rugzakje fors gegroeid. Daarnaast is er een nuancering te plaatsen bij de beperkte groei van het aantal leerlingen in het so. Een deel hiervan is namelijk te verklaren door een hogere uitstroom naar het vso. Leerlingen die voorheen langer in het so verbleven, stromen nu eerder naar het vso. De mogelijkheid voor so-scholen om een vso-afdeling op te richten, zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, heeft voor een verschuiving naar het vso gezorgd. De conclusie dat er in het primair onderwijs geen druk is op de duurste voorzieningen deelt de regering dan ook niet.

De leden van genoemde fractie merken op dat het aantal kinderen met een «rugzakje» volgens dezelfde cijfers inderdaad is gestegen, met name in de eerste jaren sinds 2003. Sinds 2007 is het aantal min of meer stabiel. Deze leden vragen of de regering de interpretatie van deze leden deelt dat er geen sprake is van verdere groei van de ondersteuningsbehoefte in het speciaal onderwijs.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 5.

Voor rugzakken in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs is inderdaad in de laatste jaren sprake van meer stabiele aantallen leerlingen. Daarbij verwijst de regering naar de hiervoor geplaatste nuanceringen.

Hoe ziet de regering in dit kader haar herhaalde uitspraken dat er te veel kinderen uit het regulier onderwijs worden doorverwezen, terwijl de cijfers laten zien dat er juist minder kinderen worden doorverwezen, zo vragen deze leden.

De bedoelde uitspraken hebben betrekking op de leerlingen die zijn geïndiceerd voor zware ondersteuning (Igf en (v)so) sinds de invoering van leerlinggebonden financiering. Het aantal leerlingen dat is verwezen naar het speciaal onderwijs is de laatste jaren redelijk stabiel gebleven. Het aantal leerlingen met een rugzakje in het primair onderwijs is de eerste jaren na invoering echter fors gestegen. Bij de introductie van de rugzakfinanciering was de aanname dat de rugzak ouders een alternatief zou bieden voor plaatsing in het (v)so. Met andere woorden: bij een stijgend aantal rugzakleerlingen, werd een daling van het aantal leerlingen in het (v)so verwacht. Dit heeft zich niet voorgedaan. In het voortgezet onderwijs is sprake van zowel groei in het voortgezet speciaal onderwijs als groei in het aantal rugzakken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de instroom in het vso niet alleen bestaat uit leerlingen die door de scholen voor voortgezet onderwijs worden verwezen, maar ook uit leerlingen vanuit het so, leerlingen vanuit (speciale) basisscholen en leerlingen die eerder in het mbo onderwijs volgden.

Als het gaat om het voortgezet onderwijs, tonen de cijfers inderdaad een groei aan van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. De groep leerwegondersteuning en praktijkonderwijs krimpt sinds 2007 licht. Het aantal leerlingen met een «rugzakje» is echter ook hier het sterkst gegroeid, hetgeen opnieuw betekent dat de druk niet op de duurste voorzieningen ligt, maar op de ondersteuning in het regulier onderwijs. Deelt de regering deze visie van de leden van de GroenLinks-fractie, zo willen de leden van de fractie weten.

De regering deelt deze visie niet. De kosten voor plaatsing in het (v)so en extra ondersteuning met behulp van een rugzak zijn grofweg vergelijkbaar en liggen veel hoger dan plaatsing in het reguliere onderwijs (zonder rugzak) of deelname aan één van de vormen voor lichte ondersteuning (speciaal basisonderwijs of leerwegondersteunend en praktijkonderwijs).

De leden van genoemde fractie stellen vervolgens de vraag hoe de regering de analyse van de veelsoortige oorzaken van de groei van het voortgezet speciaal onderwijs – verbeterde diagnostiek, verruiming van criteria, toename van de eisen aan competenties, betere bekendheid van de beschikbare regelingen – verbindt met de interpretatie dat er druk is in de richting van het speciaal onderwijs, inclusief rugzakleerlingen. De groei van het aantal geïndiceerde leerlingen is meerdere malen onderzocht, ook in samenhang met de groei in andere sectoren zoals de AWBZ en de jeugdzorg (onder andere door TNO in maart 2007 en de SER in december 2009). Hieruit komt naar voren dat de groei niet of slechts beperkt wordt veroorzaakt door een stijging in de mate waarin ontwikkelings-/gedragsstoornissen voorkomen. De oorzaken liggen in een combinatie van factoren zoals een betere signalering van problemen, een veranderende, complexere, samenleving, en prikkels in het systeem. Ook het CPB heeft de oorzaken van de groei van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft, onderzocht. Hierbij heeft het CPB ondermeer gekeken naar de mogelijke invloed van demografische ontwikkelingen. Het CPB¹ komt tot de conclusie dat de achterliggende oorzaak vermoedelijk voor een belangrijk deel is dat het stelsel van (v)so en leerlinggebonden financiering (Igf) nieuwe indicaties aantrekt zonder dat het budget grenzen stelt aan de deelname.

¹ CPB, Zorg om zorgleerlingen, 2009.

Is de regering het ermee eens dat er vanuit de filosofie van passend onderwijs een onjuist beeld ontstaat wanneer speciaal onderwijs en rugzakleerlingen worden samengeteld, zo vragen de leden van genoemde fractie.

Nee, een afgegeven indicatie geeft recht op toegang tot het (v)so danwel gebruik van een rugzakje. Beide situaties worden beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria. De kosten voor de overheid zijn in beide gevallen grofweg vergelijkbaar. Zowel vanwege het feit dat het dezelfde indicatie en indicatiecriteria betreft als vanwege het feit dat de kosten grofweg vergelijkbaar zijn, is het redelijk om de groep rugzakleerlingen en de groep leerlingen in het (v)so op te tellen. De verwachting bij de invoering van het rugzakje was, dat dit een alternatief zou vormen voor deelname aan het (v)so. Concreet was de prognose destijds dat 25% van het aantal leerlingen in het (v)so gebruik zouden maken van een rugzakje.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder wat het betekent dat de 70 000 plaatsen in het speciaal onderwijs blijven bestaan. Als het immers de bedoeling is dat kinderen minder naar het speciaal onderwijs gaan en meer in het regulier onderwijs worden ondersteund, dan zou dit aantal moeten gaan afnemen. Deze leden ontvangen graag een helderder uitleg op dit punt.

Op dit moment nemen ongeveer 70 000 leerlingen deel aan het (v)so. In een eerdere fase van het debat over dit wetsontwerp was er sprake van een voorgenomen bezuiniging. Onderdeel van deze voorgenomen bezuiniging vormde een korting op de groeps grootte in het (v)so. Ten onrechte werd vaak verondersteld, dat door de bezuiniging op de groeps grootte het aantal beschikbare plaatsen in het (v)so zou dalen en dat daardoor een groot deel van de (v)so leerlingen, vanwege de bezuinigingen, weer terug geplaatst zou moeten worden binnen de reguliere scholen. Dit was niet juist: niet het aantal plaatsen (q), maar de prijs per plaats (p) zou worden verlaagd. Om dit uit te leggen is aangegeven dat er, ook na de voorgenomen bezuiniging op de groeps grootte, nog steeds plaats was voor het huidige aantal leerlingen. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de samenwerkingsverbanden na invoering van passend onderwijs natuurlijk bepalen welke (en hoeveel) leerlingen naar het (v)so gaan. Het totaal aantal plaatsen dat in de komende jaren in het (v)so bezet zal worden is dus flexibel: het kan afnemen of toenemen. Dit is afhankelijk van de keuzen die in de samenwerkingsverbanden worden gemaakt.

Deze leden willen verder graag een toelichting op de door de regering herhaaldelijk aangehaalde leerling, die zich op de mytylschool altijd een gehandicapte had gevoeld en op de reguliere school een gewone leerling. Dit voorjaar heb ik tijdens een werkbezoek de basisschool Pluspunt in Rotterdam bezocht. Deze school verzorgt, mede dankzij een intensieve samenwerking met een cluster 3 school, het onderwijs aan een aanzienlijke groep leerlingen met een lichamelijke beperking. De manier waarop deze scholen dat gezamenlijk georganiseerd hebben, is indrukwekkend. De aangehaalde leerling is één van de leerlingen van die school, een jongen met een zware lichamelijke beperking. Naar de mening van de regering geeft de uitspraak van de leerling treffend weer wat het voor een kind kan betekenen als hij of zij ondanks zijn beperking toch naar een reguliere school kan.

Kent de regering ook de verhalen van kinderen die in het regulier onderwijs voortdurend aanlopen tegen hun «anders-zijn» en in het speciaal onderwijs gewoon als leerling worden benaderd, zo vragen deze leden. Zo ja, zou de regering dan in de toekomst evenwichtiger willen zijn in haar voorbeelden, zo besluiten de leden van deze fractie hun vragen.

Met dergelijke verhalen is de regering zeer zeker bekend. Vandaar dat de regering ook steeds heeft benadrukt dat er altijd leerlingen zullen zijn voor wie het speciaal onderwijs de meest passende plek is en blijft.

3. Invoering nieuwe systeem

Het voorliggend wetsontwerp impliceert een zeer ingrijpende bestuurlijke veranderingsoperatie, constateren de leden van de CDA-fractie. De beheersing en begeleiding van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden zal de komende jaren dan ook veel aandacht vragen, menen deze leden. In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te beginnen met een aantal proefprojecten.

Vanaf 2005, het moment dat de toenmalige Tweede Kamer heeft geconcludeerd dat een grondige herziening van de zorgstructuren in het onderwijs noodzakelijk is, wordt er gesproken over alternatieven. Ook zijn er door de jaren heen verschillende pilots en experimenten uitgevoerd ter voorbereiding op een herziening van de onderwijsondersteuning. In het najaar van 2009 heeft dit geresulteerd in een voorstel op hoofdlijnen dat op draagvlak bij sector-, vak- en ouderorganisaties kon rekenen. De huidige regering heeft de hoofdlijnen verder uitgewerkt. Na het lange voortraject met varianten en pilots is er in het onderwijsveld behoefte aan duidelijkheid over de vormgeving van passend onderwijs, en daarom is er niet voor gekozen om opnieuw te gaan werken met proefprojecten.

Biedt de mogelijkheid om tot gefaseerde invoering over te gaan alsnog de mogelijkheid om het tempo van invoering aan te passen, indien dat noodzakelijk of wenselijk blijkt, en is de regering daar eventueel toe bereid, zo vragen deze leden.

De invoering van de diverse onderdelen van de wet geschiedt bij koninklijk besluit. Dat biedt ruimte om, indien daartoe aanleiding is, het tempo van de invoering aan te passen. Nu er een jaar extra wordt genomen voor de invoering, gaat de regering ervan uit dat de invoering van de zorgplicht per 1 augustus 2014 voor iedereen haalbaar is. Dat neemt niet weg dat de invoering zorgvuldig wordt gevolgd. Aan de ECPO is gevraagd om vanwege het nieuwe tijdspad in het najaar van 2013 advies uit te brengen over de stand van zaken van de invoering van passend onderwijs.

De regering is voornemens de schoolbesturen te ondersteunen in dit veranderingsproces. De leden van de CDA-fractie vernemen graag nauwkeurig welke vormen van ondersteuning precies beschikbaar zijn. Is professionele begeleiding daarbij een optie, zo vragen deze leden. Ja, ter ondersteuning van de invoering van passend onderwijs zijn er verschillende vormen van begeleiding beschikbaar. Vanuit het ministerie van OCW voeren accountmanagers op dit moment regiogesprekken met de besturen die bezig zijn met de voorbereiding op de inrichting van de samenwerkingsverbanden. In die gesprekken wordt een toelichting gegeven op het voorgenomen beleid en de bekostiging passend onderwijs. Ook worden overzichten met kengetallen en een indicatie van de bekostiging beschikbaar gesteld. De komende periode gaat OCW door met de regiogesprekken. Daarnaast is er een ondersteuningsaanbod vanuit de sectororganisaties. Dit richt zich vooral op de wijze waarop passend onderwijs in de scholen en in de samenwerkingsverbanden kan worden vormgegeven. Het betreft het referentiekader en de instrumenten en handreikingen die in dat kader zijn en worden ontwikkeld, zoals een stappenplan, modellen voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning en voor de ondersteuningsplannen van het samenwerkingsverband. Veel samenwerkingsverbanden kiezen er daarnaast voor om een

onderwijsadviseur in te huren om hen te ondersteunen bij de uitwerking van passend onderwijs.

Nu een jaar extra wordt genomen voor de invoering van passend onderwijs is er ruimte om de ondersteuning bij de invoering te intensiveren. Op landelijk niveau wordt gewerkt aan een nieuw integraal ondersteuningstraject om te faciliteren dat de extra tijd daadwerkelijk wordt benut om de invoering van passend onderwijs goed voor te bereiden. Dit gebeurt in samenwerking met de sectororganisaties en in goede afstemming met de ouderorganisaties, vakorganisaties en de gemeenten. Het nieuwe ondersteuningstraject zal erop gericht zijn dat de extra ontstane voorbereidingstijd op regionaal niveau daadwerkelijk benut wordt om de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs vorm te geven en daarover in gesprek te gaan met ouders en personeel en met gemeenten. In het traject wordt de focus verlegd van het realiseren van de bestuurlijke mijlpalen, zoals de tijdige inrichting van het samenwerkingsverband, naar de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs. Hiertoe behoren in ieder geval het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte in de regio, de hiervoor benodigde voorzieningen en de toewijzing van de extra ondersteuning.

Doordat de bezuiniging op passend onderwijs niet doorgaat, ontstaat er meer ruimte om de samenwerkingsverbanden in oprichting ook financieel te faciliteren in het schooljaar 2012/2013. Hiervoor wordt de huidige subsidieregeling aangepast en verlengd. De huidige regeling, die betaald wordt uit de investeringsmiddelen passend onderwijs van het kabinet Balkenende IV loopt af per 1 augustus a.s. Mocht er de komende jaren nog sprake zijn van groei in het aantal indicaties, dan is (een deel van) dit bedrag mogelijk nodig ter dekking van de incidentele kosten daarvan. Eventuele verdere inzet van deze middelen ter ondersteuning van de invoering in schooljaar 2013/2014 is hiervan afhankelijk. De regering is voornemens de regeling als volgt aan te passen:

- Indien het samenwerkingsverband al een rechtspersoon heeft ingericht, dan worden de middelen toegekend aan het nieuwe samenwerkingsverband passend onderwijs. Als nog geen rechtspersoon is opgericht worden de extra middelen toegekend aan een door het samenwerkingsverband in oprichting aangewezen penvoerder.
- Om in aanmerking te komen voor de middelen dient voldaan te worden aan in ieder geval de volgende voorwaarden:
 - het samenwerkingsverband heeft een stappenplan/ werkagenda voor de schooljaren 2012/2013 en 2013/2014 opgesteld voor de inhoudelijke vormgeving van passend onderwijs. Belangrijke thema's daarbij zijn het inventariseren van de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen in de regio, inclusief de thuiszitters en van het huidige aanbod in de regio;
 - in de agenda is in beide schooljaren ruimte gecreëerd voor overleg en inbreng vanuit de medezeggenschap (ondersteuningsplanraad) en gemeenten en voor afstemming tussen de samenwerkingsverbanden voor primair- en voortgezet onderwijs in een regio;

Daarnaast zal OCW samenwerkingsverbanden die al ver zijn met de voorbereiding op de invoering van passend onderwijs daarbij zoveel mogelijk blijven ondersteunen.

Het gaat dan allereerst om de mogelijkheid om het samenwerkingsverband te laten registreren bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Met DUO is afgesproken dat registratie mogelijk is zodra het wetsvoorstel en de ministeriële regeling met de regio-indeling zijn gepubliceerd. Voorwaarde is dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen (zoals alle besturen met vestigingen in de regio nemen deel). Ten tweede zijn er afspraken met de inspectie gemaakt. Afgesproken is dat eind dit jaar het toezichtkader op de samenwerkingsverbanden in concept beschikbaar is. Op basis van dit concept worden pilots uitgevoerd waarbij

reeds ontwikkelde ondersteuningsplannen aan het concept toezichtkader worden getoetst. Op basis van deze toetsing en de gesprekken die daarover plaatsvinden kan het concept toezichtkader zo nodig worden aangepast en wordt het voor de zomer 2013 definitief vastgesteld. Een derde mogelijkheid is dat de samenwerkingsverbanden de reguliere scholen ondersteunen bij de huidige indicatiestelling voor (v)so/ lgf. Met de scholen kunnen zij nagaan welke mogelijkheden er zijn om binnen de reguliere scholen ondersteuning te bieden zonder dat een indicatie aangevraagd hoeft te worden. Daarmee kan een betere beheersing van de leerlingenontwikkeling (v)so/ lgf worden gerealiseerd.

Tot slot kan OCW het veld ondersteunen door helderheid te bieden over het nieuwe tijdspad en over de AMvB's en ministeriële regelingen die nog gepubliceerd moeten worden en via goede communicatie. Wat dat laatste punt betreft, per 1 januari jl. heeft OCW het beheer van de website www.passendonderwijs.nl op zich genomen. Via deze website worden scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, ouders, leraren en gemeenten geïnformeerd over onder meer het beleid, de bekostiging en voorbeelden van uitwerking in het land. OCW zal zorg dragen voor het tijdig publiceren van de AMvB's en de regelingen en het veld daarover informeren. De verwachte planning is:

- Augustus 2012:
Publiceren wet passend onderwijs en de ministeriële regeling met de regio-indeling samenwerkingsverbanden.
Na publicatie van de ministeriële regeling met de regio-indeling kunnen samenwerkingsverbanden zich laten registreren bij DUO.
Voorwaarde is dat is voldaan aan de wettelijke eisen.
- Schooljaar 2012/2013:
 - vormgeving samenwerkingsverband
 - inrichting ondersteuningsplanraad
 - vormgeving ondersteuningsplan en overleg met gemeenten en ondersteuningsplanraadzodat in het voorbereidingsjaar die activiteiten zoveel mogelijk zijn afgerond. In het wetsvoorstel zijn de onderstaande uiterste termijnen opgenomen.
- Uiterlijk 1 november 2013 heeft het samenwerkingsverband een rechtspersoon ingericht.
- Uiterlijk 1 februari 2014 legt het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan voor aan de ondersteuningsplanraad.
- Uiterlijk 1 mei 2014 heeft het samenwerkingsverband haar eerste ondersteuningsplan vastgesteld en ingediend bij de inspectie.
- 1 augustus 2014:
 - wordt de zorgplicht ingevoerd;
 - de huidige samenwerkingsverbanden en de rec's vervallen;
 - het samenwerkingsverband passend onderwijs is verantwoordelijk voor de toedeling van extra onderwijssteuning;
 - het (v)so wordt bekostigd op basis van de telling 1-10-2013.
 - het samenwerkingsverband ontvangt het reguliere schooldeel van de rugzakmiddelen op basis van de stand 1-10-2013.
 - indien het samenwerkingsverband afspraken heeft gemaakt over de overdracht van personeel met alle (v)so-scholen waar het ambulante begeleiding van ontving, kan het geld voor de ambulante begeleiding naar het samenwerkingsverband («opting out»). De omvang van de opting out wordt gebaseerd op het aantal rugzakken op 1-10-2013. Deze systematiek zal ook gaan gelden voor de budgetten preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB).
 - het samenwerkingsverband ontvangt een aantal budgetten die eerder onderdeel uitmaakten van de categorie «bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging» in de bezuinigingen. Voor de

specificatie van deze budgetten, zie het uitgebreidere antwoord op vragen hierover van de CDA- en SP-fractie.

- 1 augustus 2015:
 - de nieuwe bekostigingssystematiek gaat van volledig van start. De samenwerkingverbanden ontvangen het nieuwe normbudget voor de zwaardere vormen van extra onderwijsondersteuning;
 - de verevening start. De overgangsregeling wordt gebaseerd op het aantal leerlingen op 1-10-2011;
 - de middelen voor de ambulante begeleiding gaan naar het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft nog één jaar de verplichting tot herbesteding bij de (v)so-scholen waar het eerder ambulante begeleiding van ontving, tenzij is gekozen voor «opting out». De omvang van de herbesteding wordt gebaseerd op het aantal rugzakken op 1-10-2013. Ook hier zal deze systematiek gaan gelden voor de budgetten preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB).
- 1 augustus 2020:

Gelijke verdeling naar rato van ondersteuningsmiddelen over het land (overgangsregeling verevening afgerond).

De leden van de CDA-fractie noemen als volgend aandachtspunt de mogelijke geschillen die tijdens het opzetten van de samenwerkingsverbanden kunnen optreden. Hoewel de minister zeker de eerstkomende jaren een aantal specifieke bevoegdheden heeft om conflicten te beslechten, is het voor deze leden de vraag of dit toereikend is. Een interventie van de minister zal immers als *ultimum remedium* slechts na verloop van tijd plaats vinden, als het eigenlijk al te laat is, aldus de leden van de CDA-fractie. Zij vernemen graag van de regering welke andere voorzieningen zijn getroffen, om juist gaande het ingrijpende verandingsproces – zie de genoemde aspecten onder de paragraaf «Algemeen» – eventuele problemen op te kunnen lossen.

De regering deelt de mening dat een interventie door de minister een verstrekkend middel is dat niet licht zal worden toegepast. De regering heeft ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te ondersteunen en de ontwikkelingen binnen elk samenwerkingsverband in oprichting nauwlettend te volgen. Dit biedt ook de mogelijkheid om daar waar de gezamenlijke schoolbesturen er in de regio niet uitkomen en zelfs conflicten optreden, extra ondersteuning te bieden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een stevig bestuurlijk gesprek, maar ook door de rol van bemiddelaar te vervullen. Op deze manieren kan vroegtijdig worden ingegrepen.

De leden van de SP-fractie merken op dat dit wetsvoorstel een buitengewoon majeure stelselwijziging betreft. Daarbij hoort, zo stellen deze leden, een waterdichte ex-ante evaluatie, waaruit voor het parlement duidelijk moet worden dat de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Doordat er zoveel tegelijk wordt voorgesteld, zien de leden van de SP-fractie graag een kraakhelder overzicht met daarin een duidelijk marsroute van «nu» naar «straks», met daarbij de overweging dan wel het bewijs dat hetgeen voorgesteld wordt beter, effectiever of efficiënter is dan het systeem zoals het thans functioneert. Dit moet dan een soort «with» – «without» vergelijking opleveren, op basis waarvan een politieke afweging goed onderbouwd kan worden. De *sheets* die zijn aangeleverd tijdens de technische briefing in de Eerste Kamer op 8 mei jl. bieden deze onderbouwing wat de leden van de SP-fractie betreft, in elk geval niet. In 2007 is er een ex-ante evaluatie uitgevoerd van de herijking van het zorgbeleid, waarin de belangrijkste principes van het nieuwe beleid, die nu nog steeds gelden, zijn getoetst (Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs, SCO-Kohnstamm, 2007)¹.

¹ www.sco-kohnstammstituut.uva.nl

In het rapport worden problemen genoemd waarvan het plausibel is dat het nieuwe beleid ze zal oplossen of verminderen. Deze problemen zijn: leerlingen die thuiszitten/moeilijk plaatsbare leerlingen, het gebrek aan bestuurlijke verantwoordelijkheid voor samenwerking en coördinatie, het gebrek aan bestuurlijke kracht van samenwerkingsverbanden, inefficiënte toepassing van ambulante begeleiding en tot slot trage en ingewikkelde indicatietrajecten.

In het rapport worden ook problemen vermeld waarvan het twijfelachtig of niet plausibel is dat het nieuwe beleid ze gaat oplossen. Naar aanleiding van deze uitkomsten zijn er aanpassingen in het beleid gemaakt. Het gaat bijvoorbeeld om de keuzevrijheid van ouders: in het nieuwe systeem kunnen ouders hun kind blijven aanmelden op de school van voorkeur. Een gebrekkige afstemming tussen basis- en voortgezet onderwijs: in het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen dat het samenwerkingsverband po moet afstemmen met het samenwerkingsverband vo. Wachtlijsten voor speciale onderwijsvoorzieningen: de school moet binnen 10 weken een passend aanbod doen. Wanneer dit niet lukt, moet de school de leerling tijdelijk plaatsen. In het regulier onderwijs zijn leerkrachten nog te weinig deskundig voor het verlenen van goede zorg: er zijn extra middelen gekomen voor het professionaliseren van leerkrachten onder andere voor het omgaan met verschillen. Scholen voor speciaal onderwijs zijn te weinig doelgericht en systematisch: met het wetsvoorstel kwaliteit van het (v)so wordt geregeld dat scholen systematisch toewerken naar uitstroom van leerlingen in 1 van de 3 profielen. De groei van het speciaal onderwijs: met de invoering van een gebudgetteerd systeem ontstaat beheersing in de bekostiging voor zware ondersteuning in het onderwijs. Ouders die niet meewerken aan zorgindicaties/verwijzingen: in het nieuwe systeem bepaalt uiteindelijk de school of er extra ondersteuning nodig is en het samenwerkingsverband stelt de toelaatbaarheid tot het (v)so vast.

Voor wat betreft de marsroute van nu naar straks wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van het CDA over de implementatie van passend onderwijs.

Verder vragen de leden van de SP-fractie welke factoren de regering als het meest risicovol beschouwt met betrekking tot de slaagkans van de hele onderneming, en welke aannames ten grondslag liggen aan het welslagen daarvan («risks» en «assumptions» in projecttaal).

Bij de keuze voor een nieuw systeem passend onderwijs is een aantal modellen gewikt en gewogen en zijn de succesfactoren en de risico's per model afgewogen. Elk model heeft «risks», zo ook het nieuwe systeem. Het systeem dat met dit wetsvoorstel is gekozen, heeft op een aantal belangrijke punten voordelen. De regering is zich er van bewust dat aan de keuze van dit systeem ook risico's zijn verbonden. Het nieuwe systeem is zo ingericht dat als deze situatie zich voordoet er instrumenten en handvatten zijn om te ondersteunen en indien nodig uiteindelijk in te grijpen.

Een voorbeeld van een risico is dat de vorming en de oprichting van de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs niet zal slagen. Om dit te ondervangen zijn door de sectororganisaties handreikingen en modellen in het referentiekader opgenomen en waar nodig worden de samenwerkingsverbanden bij dit proces ondersteund. Wanneer het toch niet lukt, is in het wetsvoorstel geregeld dat de minister kan ingrijpen door de noodzakelijke voorzieningen te treffen.

Een ander risico is de totstandkoming van de ondersteuningsplanraad en de tijdige afstemming daarmee over het ondersteuningsplan. Door de nieuwe fasering van passend onderwijs ontstaat er voor het samenwerkingsverband meer tijd en ruimte om de ondersteuningsplanraad op te richten en in een vroeg stadium te betrekken bij het ondersteuningsplan.

Een volgende risicofactor is de handelingsbekwaamheid van leerkrachten. Voor de professionalisering en ondersteuning van leerkrachten zijn daarom extra middelen beschikbaar. Afspraken hierover zijn opgenomen in de bestuursakkoorden PO en VO.

De invoering en de implementatie van het nieuwe systeem wordt nauwlettend begeleid en gevolgd. Door de ECPO wordt een evaluatie van passend onderwijs uitgevoerd. Daartoe zal de ECPO een gedegen «Kader met handvatten voor evaluatie» opstellen. Dit kader moet concrete, meetbare doelstellingen bevatten en aangeven wat bepalende succesfactoren en risico's zijn. Dit evaluatiekader zal de ECPO ook gebruiken als uitgangspunt bij de onderzoeken naar de voorbereiding van het veld op de komst van passend onderwijs en bij de «thema onderzoeken» die de ECPO tot eind 2013 zal uitvoeren.

De rapportage regiogesprekken passend onderwijs van juni 2011¹ vormt volgens de leden van de SP-fractie een ware litanie. In hoeverre is de regering tegemoet gekomen aan alle zorgen, klachten en bezwaren die in dit document naar voren zijn gebracht, zo vragen deze leden. In genoemde rapportage wordt verslag gedaan van de eerste ronde regiogesprekken met bestuurders. Deze ronde heeft geresulteerd in een conceptregio-indeling. De gespreksronde heeft vrij snel na het bekend worden van de voorgenomen bezuiniging op passend onderwijs plaatsgevonden. Veel kritiek was gericht op (de gevolgen van) de bezuiniging. Ook het tijdpad leidde tot veel reacties. Mede naar aanleiding van de eerste regiogesprekken is in het voorjaar van 2011 besloten de invoering van passend onderwijs te temporiseren en de bezuiniging geleidelijker in te laten gaan. Inmiddels is de bezuiniging geheel weggestreept en is er een extra jaar genomen voor de invoering van passend onderwijs. Dit biedt tevens de ruimte om het toezichtskader van de inspectie breder in het veld te toetsen. Ook dit kader was een onderwerp waar veel over is gesproken. Verder bleek dat er veel vragen waren over de uitwerking van het beleid en de bekostiging passend onderwijs. Dat is de reden geweest om ook de regiogesprekken voort te zetten en inmiddels is op veel meer punten duidelijkheid geschapen.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat er vele ambulante begeleiders ontslagen worden omdat de zorggelden in de toekomst vrij besteedbaar zijn door de (nog te vormen) samenwerkingsverbanden en de systematiek van de verevening. Zij vragen de regering hoeveel dienstverbanden in dit kader niet zijn verlengd.

Als gevolg van de voorgenomen bezuinigingen waren er al personeelsleden boventallig verklaard in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Nu de aanvankelijk voorgenomen bezuiniging in zijn geheel niet wordt doorgevoerd, kunnen schoolbesturen eventuele ontslagaanzeggingen die het gevolg zijn van de bezuiniging intrekken. Aangezien de bezuiniging nog niet was gerealiseerd, was er voor scholen nog geen financiële noodzaak om de ontslagen te effectueren. Er zijn dus geen gedwongen ontslagen gevallen als direct gevolg van de voorgenomen bezuinigingen. Hoeveel personeelsleden vooruitlopend op de voorgenomen bezuinigingen vrijwillig zijn vertrokken is bij het ministerie niet bekend.

De voorgenomen stelselwijziging passend onderwijs brengt wel een verlegging van geldstromen met zich mee, die personele consequenties heeft. De middelen die het (voortgezet) speciaal onderwijs momenteel ontvangt voor onder andere de ambulante begeleiding gaan over naar de samenwerkingsverbanden, die deze middelen in principe vrij kunnen besteden. Het ministerie is met de vak- en sectororganisaties in gesprek over de invoering van het nieuwe stelsel en de consequenties daarvan voor het personeel. Doel is om gezamenlijk te komen tot een kader voor de personele consequenties van het nieuwe stelsel, met als uitgangspunt

¹ Bijlagen bij *Kamerstukken II 2010/11*, 31 497, nr. 66.

behoud van bestaande expertise en het zo veel mogelijk voorkomen van ontslagen.

Ook willen de leden van deze fractie weten hoe het komt dat de voorziene overgangsregeling onvoldoende is om dit te voorkomen.

De overgangsregeling ging uit van de oude situatie en daarmee van een bezuiniging waardoor personeel boventallig zou worden. In de nieuwe situatie is er alleen nog sprake van een verlegging van geldstromen, die personele consequenties met zich meebrengt. Het gaat hierbij onder meer om het verleggen van de geldstroom voor ambulante begeleiding. In het aanhangige wetsvoorstel is voorzien in tijdelijke regelingen ten aanzien van de middelen voor ambulante begeleiding. In schooljaar 2014/2015 is er de mogelijkheid van opting out, en in schooljaar 2015/2016 is er de verplichte herbesteding van middelen voor ambulante begeleiding. Deze regelingen zijn van toepassing op de totale omvang van de overdracht van middelen voor ambulante begeleiding.

Dit houdt in, rekening houdend met de fasering, dat tot aan schooljaar 2016/2017 de middelen voor ambulante begeleiding besteed moeten blijven worden aan de inzet van ambulante begeleiders, tenzij er afspraken zijn gemaakt over de overname van personeel door het nieuwe samenwerkingsverband. Dit betekent dat de schoolbesturen met scholen voor (v)so en de samenwerkingsverbanden in totaal vier schooljaren de tijd hebben om afspraken te maken over de overname van personeel en daarmee het behoud van expertise van ambulante begeleiders.

Aanvullend is het ministerie van OCW met de vak- en sectororganisaties in gesprek over de invoering van het nieuwe stelsel en de consequenties daarvan voor het personeel. Doel is om gezamenlijk te komen tot een kader voor de personele consequenties van het nieuwe stelsel, met als uitgangspunt zoveel mogelijk behoud van bestaande expertise.

Wat doet de regering om ervoor te zorgen dat de expertise die in de afgelopen jaren is opgebouwd, niet wordt weggegooid, zo willen deze leden weten.

Het wetsvoorstel voorziet in tijdelijke regelingen ten aanzien van middelen voor ambulante begeleiding. In schooljaar 2014/2015 blijven de middelen voor ambulante begeleiding (en dus de expertise) bij het (voortgezet) speciaal onderwijs, tenzij gebruik wordt gemaakt van de opting out. In schooljaar 2015/2016 is er een verplichte herbesteding van middelen voor ambulante begeleiding bij het (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarnaast is zoals gezegd het ministerie met de vak- en sectororganisaties in gesprek over de invoering van het nieuwe stelsel en de consequenties daarvan voor het personeel. Doel is om gezamenlijk te komen tot een kader voor de personele consequenties van het nieuwe stelsel, met als uitgangspunt behoud van bestaande expertise en het zo veel mogelijk voorkomen van ontslagen.

Vragen ten aanzien van de invoering zijn er bij deze leden ook ten aanzien van het ontwikkelen van de samenwerkingsverbanden. Deze leden krijgen de indruk dat passend onderwijs tot op heden vooral op bestuurlijk niveau een rol speelt. Zij vragen of bij de voorbereidingen van de samenwerkingsverbanden alle partners al betrokken zijn.

De eerste mijlpaal in de oorspronkelijke planning van het wetsvoorstel was het inrichten van een rechtspersoon per 1 november 2012. In veel samenwerkingsverbanden is de eerste aandacht dan ook op dat onderdeel gericht. De samenwerkingsverbanden treffen nu voorbereidingen voor het opstellen van het ondersteuningsplan. In die fase komen ook de andere partners nadrukkelijk in beeld. In veel scholen zijn de gesprekken begonnen over het ondersteuningsprofiel. Ook wordt in steeds meer regio's het gesprek met gemeenten en medezeggenschap gestart. Nu er meer tijd is voor de invoering, is er ook meer ruimte om alle partners

goed te betrekken bij de inhoudelijke vormgeving van passend onderwijs. Met de sector-, vak- en ouderorganisaties wordt overleg gevoerd over de inrichting van het implementatieprogramma.

De leden van genoemde fractie informeren of hun beeld dat met name het speciaal onderwijs en dus ook de ambulante begeleiding, bij veel besprekingen nog geen gesprekspartner is, klopt.

De regionale samenwerking tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs is nieuw. Scholen en besturen in het reguliere onderwijs kennen elkaar al vanuit de huidige samenwerkingsverbanden en weten elkaar daardoor over het algemeen makkelijker te vinden. In sommige regio's heeft het dan ook moeite gekost om het (voortgezet) speciaal onderwijs goed bij het gesprek in de regio te betrekken. Dit blijft ook de komende periode een aandachtspunt.

Wat zegt dat over het draagvlak en *commitment* bij de samenwerkingsverbanden, en de kwaliteit van de beoogde samenwerking, zo vragen zij. De grote afstand tussen het regulier en het speciaal onderwijs in gescheiden systemen is één van de redenen voor de stelselwijziging. Door de gescheiden systemen is over het algemeen ook weinig uitwisseling van kennis en expertise tussen regulier en speciaal onderwijs. Terwijl dat wel belangrijk is om voor alle leerlingen een passend aanbod te kunnen bieden. Kennis maken met elkaar en zoeken naar de wijze waarop de samenwerking goed kan worden vorm gegeven, kost tijd. Het is dan ook te vroeg om nu al conclusies te trekken over de kwaliteit van de samenwerking.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vernomen dat er op verschillende manieren wordt geëxperimenteerd met diverse «tussenvoorzieningen», zoals aparte klasjes of een vergroot orthopedagogisch en didactisch centrum. De gedachte daarvan lijkt aan te sluiten bij passend onderwijs: beter een lichtere voorziening dan verwijzen naar speciaal onderwijs. Deze leden vragen de regering of dat in de praktijk ook het effect is, of dat daar juist de leerlingen heengaan die nu met begeleiding in het regulier onderwijs zitten. Als dat zo is, staat dat dan niet haaks op de integratiegedachte, zo vragen deze leden.

Scholen en samenwerkingsverbanden experimenteren al geruime tijd met tussenvoorzieningen om voor alle leerlingen een zo passend mogelijk aanbod te kunnen bieden. Het kan hierbij gaan om aparte klassen in het reguliere onderwijs voor leerlingen met vergelijkbare problematiek (bijvoorbeeld leerlingen met autisme), om tijdelijke voorzieningen voor leerlingen die niet in de reguliere school kunnen blijven of voor leerlingen die thuis zijn komen te zitten. Over het algemeen gaat het hierbij om leerlingen die uit (dreigen te) vallen uit het reguliere onderwijs. Zonder deze voorzieningen is de kans op thuiszitten of plaatsing in het (v)so groter. Het doel van deze tussenvoorzieningen is om leerlingen die behoefte hebben aan extra ondersteuning zolang mogelijk in het reguliere onderwijs te houden. Het voordeel van een aparte klas is dat gebruik kan worden gemaakt van de voorzieningen van de reguliere scholen. Bij sommige vormen is (partiële) integratie een specifiek doel. In het nieuwe stelsel passend onderwijs gaat de Inspectie ook toezicht houden op de kwaliteit van deze tussenvoorzieningen.

Dit staat niet haaks op de integratiegedachte. De tussenvoorzieningen zijn een (tijdelijke) oplossing voor leerlingen die niet in de reguliere school kunnen blijven of voor leerlingen die thuis zijn komen te zitten. In veel gevallen zijn de tussenvoorzieningen gericht op het zo snel mogelijk terug laten stromen van de leerlingen naar, bij voorkeur, het reguliere onderwijs.

4. Samenwerkingsverbanden

Gevaar voor bureaucratie

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel mede beoogt de bureaucratie die voortvloeit uit de huidige wetgeving te beëindigen. Zij zien echter in het voorgestelde systeem ook een aantal punten, dat het gevaar van bureaucratiesering en regelzucht in zich bergt. Zij merken op dat de samenwerkingsverbanden met hun toebedelende, verwijzende en financierende taak een belangrijke machtspositie krijgen in het regionale onderwijsveld. Om hun taak goed ten uitvoer te kunnen brengen organiseren de samenwerkingsverbanden ieder een eigen organisatie met medewerkers en een directie. Kortom: een nieuwe bureaucratie. De leden van genoemde fractie vragen of de regering de zorg hierover van deze leden kan wegnemen. De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Met het voorliggend wetsvoorstel wordt de bureaucratie zo veel mogelijk teruggebracht. Zo wordt het aantal samenwerkingsverbanden sterk verminderd. De mate waarin nieuwe bureaucratie ontstaat in de samenwerkingsverbanden is afhankelijk van hoe het samenwerkingsverband wordt ingericht. De schoolbesturen die de samenwerkingsverbanden vormen, hebben er belang bij om de bureaucratie in het samenwerkingsverband zo klein mogelijk te houden. Immers, al het geld dat daaraan wordt besteed, kunnen schoolbesturen niet besteden aan de ondersteuning of verwijzing van hun eigen leerlingen. Er is altijd een risico op overmatige bureaucratie. Daarom heeft de regering tijdens de behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs in de Tweede Kamer toegezegd om met de sectororganisaties een voorstel voor het instellen van een «bureaucratiewaakhond» uit te werken, dat aansluit bij de voorzieningen die al voor de implementatie zijn getroffen. De bureaucratiewaakhond moet een signalerende functie krijgen en ervoor waken dat er niet teveel bureaucratie ontstaat op het niveau van de samenwerkingsverbanden. De uitwerking vindt plaats in samenwerking met de Kafka-brigade en de sectororganisaties.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of met dit nieuwe stelsel de verantwoordelijkheid niet te hoog wordt gelegd.

Met de invoering van passend onderwijs krijgen de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs meer taken en verantwoordelijkheden dan de huidige samenwerkingsverbanden wvns en voortgezet onderwijs. Dit laat onverlet dat de school verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning van haar leerlingen. Ook de zorgplicht wordt op het niveau van het schoolbestuur belegd, niet op het niveau van het samenwerkingsverband.

Zij vragen tevens of het klopt dat met deze stelselwijziging de positie van bestuurders wordt versterkt, maar dat de positie van leerkrachten en ouders wordt verzwakt.

Het beeld dat de positie van bestuurders wordt versterkt en de positie van leraren en ouders wordt verzwakt, klopt niet. Bestuurders krijgen meer ruimte, maar ook meer verplichtingen waaraan zij moeten voldoen. Dit betreft met name de plicht om voor elke leerling die extra ondersteuning nodig heeft een passend aanbod te realiseren. Individuele ouders krijgen ten opzichte van het huidige stelsel op dit punt juist een belangrijk recht op een passend aanbod voor hun kind. De rechtspositie van ouders wordt verder versterkt door het instellen van een tijdelijke landelijke geschillencommissie, die oordeelt in geschillen over (de weigering van) toelating van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de verwijdering van leerlingen alsmede over het ontwikkelingsperspectief.

De positie van leraren verandert niet wezenlijk binnen het nieuwe stelsel.

Wat betreft de medezeggenschap krijgen ouders en leraren, en in het voortgezet (speciaal) onderwijs ook leerlingen, op twee niveaus inspraak op het beleid voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Op schoolniveau krijgt de medezeggenschapsraad adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel en in het samenwerkingsverband krijgt de nieuwe ondersteuningsplanraad instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. De ondersteuningsplanraad krijgt verder de mogelijkheid om een bindende voordracht te doen voor de invulling van een kwaliteitszetel in de raad van toezicht van het samenwerkingsverband.

Wordt niet alle zeggenschap (en het geld) bij besturen en samenwerkingsverbanden gelegd, in plaats van bij de *professionals* die het onderwijs en de zorg vormgeven, zo vragen zij vervolgens.

Voor de toedeling van verantwoordelijkheden en voor de bekostiging is het bevoegd gezag het aangrijpingspunt, zoals gebruikelijk is in de onderwijswetgeving. Hiermee wordt zeer zeker niet het belang van de professionals ontkend. Zij bepalen iedere dag opnieuw de kwaliteit van het onderwijs en van de geboden ondersteuning. Vanwege hun bepalende rol heeft de regering er dan ook voor gekozen om extra te investeren in professionalisering. Voor de professionalisering van leraren en schoolleiders in po, vo en mbo (inclusief lerarenregister en lerarenopleidingen) is 100 miljoen euro beschikbaar in 2012 en 150 miljoen euro structureel vanaf 2013. Professionals zijn bovendien belangrijke partners bij (het opstellen van) het schoolondersteuningsprofiel en bij het vertalen ervan in een concreet professionaliseringsplan. Tot slot is in het wetsvoorstel een belangrijke rol weggelegd voor de medezeggenschap, zowel over het schoolondersteuningsprofiel als over het ondersteuningsplan.

Ontstaat er niet feitelijk een nieuwe bestuurslaag boven de scholen, zo willen deze leden weten.

De schoolbesturen vormen zelf het samenwerkingsverband. Het is daarmee niet een nieuwe laag boven deze besturen, maar een verband waarvan zij zelf deel uitmaken.

Hoe wordt voorkomen dat de vrijheid en verantwoordelijkheid van de scholen wordt ingeperkt door het samenwerkingsverband, zo besluiten zij hun vragen.

Schoolbesturen vormen zelf het samenwerkingsverband. Zij bepalen daarmee in gezamenlijkheid hoe schoolbesturen en samenwerkingsverband zich precies tot elkaar verhouden. Verder blijft de school verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning van haar leerlingen. Het door de school opgestelde schoolondersteuningsprofiel vormt dan ook het vertrekpunt voor het samenwerkingsverband. In het wetsvoorstel is dit nog benadrukt na amendering door de Tweede Kamer, waardoor het volgende is toegevoegd: «Bij het vaststellen van het ondersteuningsplan kunnen door het samenwerkingsverband slechts beperkingen worden gesteld aan de door de school gewenste invulling van het schoolondersteuningsprofiel, indien dat voor het samenwerkingsverband met het oog op de beschikbare ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen een onevenredige belasting zou vormen.» (Kamerstukken II 2010/11, 33 106, nr. 56).

Belangen binnen samenwerkingsverband

De leden van de VVD-fractie merken op dat het samenwerkingsverband zeer divers is in vertegenwoordiging qua grootte en soort. De dominantie van de grootste onderwijsorganisatie is dan ook niet denkbeeldig, aldus de leden van deze fractie. Ook hebben de deelnemende scholen in het samenwerkingsverband (vaak) – afhankelijk van hun schoolpopulatie – tegengestelde belangen, zo stellen zij. Hier lijkt dus een spanning te

bestaan tussen de resultaatfinanciering en de zorgplicht van passend onderwijs, zo merken deze leden op. Vervolgens stellen zij de vraag of de regering deze spanning heeft voorzien en op welke manier deze kan worden opgelost, c.q. voorkomen.

Het is de regering bekend dat deze spanning soms in het veld wordt ervaren. Er is echter geen sprake van resultaatfinanciering, de school krijgt bekostiging voor het verzorgen van onderwijs aan de op de teldatum ingeschreven leerlingen. Waarschijnlijk wordt hier gedoeld op het maatschappelijk effect dat een inspectiebeoordeling «zwak» of «zeer zwak» op de school kan hebben. Toch is deze angst niet terecht. Bij de beoordeling van de resultaten houdt de inspectie rekening met de kenmerken van de leerlingpopulatie. Daarbij krijgt de school, wanneer de resultaten ondergemiddeld zijn, de gelegenheid om aan te tonen dat de behaalde resultaten passend zijn bij de kenmerken van de leerlingen en niet worden veroorzaakt door tekortschietende kwaliteit van het onderwijs.

De leden van genoemde fractie stellen de vraag of de regering een rol voor de inspectie ziet in bovenomschreven situaties en/of de regering bereid is deze mogelijke effecten te *monitoren*.

Zoals hiervoor is aangegeven ziet de regering inderdaad een rol voor de inspectie. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs en houdt daarbij rekening met de populatie van de school. Aan de ECPO is gevraagd om voorstellen te doen voor een uitgebreide meerjarige monitoring van de effecten van de invoering van passend onderwijs. Het gaat dan primair om effecten op het niveau van leerlingen, ouders en docenten, maar ook om systeemeffecten zoals beschreven in de vraag.

De leden van de PvdA-fractie juichen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen (voor regulier en speciaal onderwijs) toe. Zij constateren echter dat de belangen van scholen sterk uiteen (kunnen) lopen. Omdat scholen, en daarmee schoolbesturen, individueel worden afgerekend op hun resultaten, zijn zij feitelijk ook gedwongen hun belangen goed te behartigen. In het licht van deze constatering hebben de leden van de PvdA-fractie twijfels over de wijze waarop de invulling en uitvoering van het wetsvoorstel wordt overgelaten aan het veld. Het wetsvoorstel laat onder andere de wijze waarop de besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden plaatsvindt, over aan de samenwerkingsverbanden zelf. Er is niet voorzien in bijvoorbeeld het nemen van besluiten met gekwalificeerde meerderheid. De leden van de PvdA-fractie constateren dat in verschillende samenwerkingsverbanden één of enkele schoolbesturen dominant zullen zijn. Dit brengt het risico met zich mee dat minderheden binnen het samenwerkingsverband, zoals kleine schoolbesturen of het speciaal onderwijs, stelselmatig *overruled* worden. De leden van genoemde fractie stellen de vraag of de regering dit risico onderkent en of zij bereid is op dit punt nadere randvoorwaarden te stellen.

De wijze waarop de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband plaatsvindt, wordt inderdaad door de besturen binnen het samenwerkingsverband zelf ingevuld. Deze wordt vastgelegd in de statuten van het samenwerkingsverband. Alle schoolbesturen dienen met de statuten in te stemmen, dus ook de kleine schoolbesturen. Zij hebben hiermee een instrument in handen om af te dwingen dat hun positie voldoende geborgd is. Voorgescreven is daarnaast dat de statuten een voorziening bevatten voor het beslechten van eventuele geschillen. Ook in deze geschillenregeling kan rekening gehouden worden met de positie van kleine besturen en het speciaal onderwijs.

Om een goede start van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, heeft de regering ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te onder-

steunen. Als de komende periode in de praktijk blijkt dat de positie van kleine schoolbesturen onder druk staat, kan op dit punt extra ondersteuning worden geboden. Dat geldt ook voor de situatie waarin de betrokken besturen niet tot overeenstemming komen over de inrichting van de nieuwe rechtspersoon, bijvoorbeeld doordat de kleine besturen het gevoel hebben dat ze overruled worden. Dan kan vanuit de implementatie bestuurlijke ondersteuning worden geboden. Kleine schoolbesturen en besturen van het speciaal onderwijs zijn zelf in de gelegenheid om van begin af aan goed op hun positie te letten. Zij participeren immers in de samenwerkingsverbanden (in oprichting). Aanvullend daarop zal de regering bij de ondersteuning van de implementatie van passend onderwijs in samenwerking met de sectororganisaties gericht aandacht geven aan de positie van deze besturen. De regering gaat ervan uit dat hiermee voldoende randvoorwaarden worden geboden en kiest er niet voor nog nadere randvoorwaarden te stellen.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de autonomie van de schoolbesturen gewaarborgd is, en welke bevoegdheden het bestuur van het samenwerkingsverband ten opzichte van de deelnemende besturen (bevoegd gezag) heeft.

Het onderwijs blijft gegeven worden door de scholen. Het bevoegd gezag van de school blijft bevoegd ten aanzien van de toelating van leerlingen en het in dat kader te voeren beleid. Het bevoegd gezag stelt ook het ondersteuningsprofiel van de school vast. De bevoegdheden van het samenwerkingsverband hebben betrekking op de vaststelling van het ondersteuningsplan, het toewijzen van ondersteuningsmiddelen en – voorzieningen aan de scholen en het bepalen van de toelaatbaarheid van leerlingen tot het (v)so en het speciaal basisonderwijs. Tussen de keuzes die op schoolniveau en op samenwerkingsverbandniveau worden gemaakt over de ondersteuning van leerlingen, bestaat een nauwe inhoudelijke samenhang. Het samenwerkingsverband dient een dekkend aanbod van ondersteuning te bieden. Dit hangt rechtstreeks samen met de keuzes op schoolniveau met betrekking tot de schoolondersteuningsprofielen. Omgekeerd is het schoolondersteuningsprofiel niet los te zien van de afspraken op samenwerkingsverbandniveau over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Een schoolondersteuningsprofiel moet immers «betaalbaar» zijn. Met het oog op de positie van het bevoegd gezag regelt het wetsvoorstel, als gevolg van het amendement Dijkgraaf-Ferrier, dat bij het vaststellen van het ondersteuningsplan door het samenwerkingsverband slechts beperkingen worden kunnen worden gesteld aan de door de school gewenste invulling van het schoolondersteuningsprofiel, indien dat voor het samenwerkingsverband een onevenredige belasting zou vormen met het oog op de beschikbare ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen.

De leden van genoemde fractie vragen of hun zienswijze klopt dat zeker de scholen voor speciaal onderwijs geheel afhankelijk lijken te worden van het samenwerkingsverband, dat immers de toestroom naar deze scholen kan bepalen.

Het klopt dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt voor het bepalen van de toelaatbaarheid tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Echter, de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs maken zelf ook deel uit van het samenwerkingsverband en beslissen daarmee mee over de keuzes die worden gemaakt.

De samenwerking van een groot aantal besturen in samenwerkingsverbanden kan regelmatig tot verschillen van inzicht leiden. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de regering hoe na de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden conflicten opgelost kunnen worden.

De samenwerkingsverbanden krijgen de verplichting om een voorziening te treffen om geschillen te beslechten. Om samenwerkingsverbanden te ondersteunen bij de uitwerking hiervan hebben de sectororganisaties hiervoor modellen en handreikingen ontwikkeld.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen omtrent de positie van de samenwerkingsverbanden binnen het nieuwe stelsel. In de stukken lezen deze leden dat de regering een grote rol toebedeelt aan deze verbanden. Desondanks laat de regering de totstandkoming en machtsverdeling van en binnen deze verbanden vooralsnog in het midden. Hoe denkt de regering op deze manier te kunnen waarborgen dat kleine scholen niet onder de invloed van grote scholen komen te vallen binnen een dergelijk samenwerkingsverband, zo is hun vraag.

Het samenwerkingsverband is verplicht om statuten op te stellen. In deze statuten worden de afspraken opgenomen die de basis van de samenwerking tussen de bevoegde gezagsorganen regelen. Alle schoolbesturen dienen hiermee in te stemmen, dus ook de kleine schoolbesturen hebben hiermee een instrument in handen om af te dwingen dat hun positie voldoende geborgd is. Voorgescreven is daarnaast dat de statuten een voorziening bevat voor het beslechten van eventuele geschillen.

Om een goede start van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, heeft de regering ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te ondersteunen. Als de komende periode in de praktijk blijkt dat de positie van kleine schoolbesturen onder druk staat, dan kan het veld op dit punt extra ondersteuning worden geboden.

Nu de machtspositie van een samenwerkingsverband vrij groot lijkt te worden, vragen deze leden ook waarom andere belangrijke partijen, waaronder de medezeggenschapsraad en de gemeente, slechts een adviesrecht krijgen in plaats van een instemmingsrecht.

De regering hecht er grote waarde aan dat alle relevante partijen bij de besluitvorming worden betrokken, en dat er een evenwichtige situatie ontstaat tussen deze partijen.

Het samenwerkingsverband en de gemeente(n) overleggen, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid, met elkaar over de vraag hoe de aansluiting tussen de ondersteuning in het onderwijs en de (jeugd)zorg vanuit de gemeente het beste tot stand kan komen. Instemmingsrecht van de gemeenten zou de eigen verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband te zeer doorkruisen. Een dergelijk recht zou voorbij gaan aan het feit dat het ondersteuningsplan veel meer omvat dan de afstemming met (jeugd)zorg. Bovendien hebben de meeste samenwerkingsverbanden te maken met meerdere gemeenten waarmee overlegd moet worden over het ondersteuningsplan. Een instemmingsrecht van elke gemeente kan bij verschil van opvatting tussen de gemeenten complicerend werken in de besluitvorming. Voor ouders, leraren en leerlingen geldt dat zij inspraak krijgen op de toewijzing van ondersteuning en de bijbehorende middelen. De besluitvorming over deze verdeling vindt op regionaal niveau plaats in het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband legt deze zaken vast in het ondersteuningsplan. De nieuwe ondersteuningsplanraad, waarin de medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen vertegenwoordigd zijn, krijgt instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. De afzonderlijke medezeggenschapsraden van de scholen krijgen daarom geen inspraak op het ondersteuningsplan, maar hebben op schoolniveau adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel.

Wat is de grondslag waarop de regering deze wijziging in de positie van bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad billijkt, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De wijziging heeft te maken met de relatie tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende scholen. De regering hecht eraan dat ouders en leraren inspraak hebben op de voorzieningen voor ondersteuning op beide niveaus. De dekkendheid van het ondersteuningsaanbod in de regio hangt rechtstreeks samen met de keuzes die op schoolniveau worden gemaakt ten aanzien van de schoolondersteuningsprofielen. Omgekeerd is het ondersteuningsprofiel van de scholen niet los te zien van de afspraken in het samenwerkingsverband over de verdeling van de bekostiging. Een schoolondersteuningsprofiel moet immers betaalbaar zijn en leerlingen moeten zoveel mogelijk dichtbij huis naar school kunnen gaan. Juist om de positie van ouders en leraren te versterken, is het wenselijk dat op beide niveaus inspraak wordt gerealiseerd en ook dat er afstemming tussen de niveaus mogelijk is. De medezeggenschapsraad op schoolniveau heeft adviesrecht over het schoolondersteuningsprofiel. De medezeggenschapsraad is ook vertegenwoordigd in de nieuwe ondersteuningsplanraad, die op het niveau van het samenwerkingsverband instemmingsrecht heeft op het ondersteuningsplan van het verband.

Tenslotte stellen de leden van genoemde fractie nog de vraag of er een duidelijke vorm van democratische verantwoording is voor deze samenwerkingsverbanden.

De democratische controle sluit aan op de wijze waarop democratisering in het onderwijsstelsel vorm heeft gekregen, namelijk via interne democratie. Deze krijgt invulling met de verplichting voor het samenwerkingsverband om het ondersteuningsplan voor te leggen aan de ondersteuningsplanraad. Dat is de speciale medezeggenschapsraad waarin ouders en leraren (uit en door de medezeggenschapsraden van de aangesloten scholen) zijn vertegenwoordigd. Deze ondersteuningsplanraad heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. Daarnaast legt het samenwerkingsverband aan het ministerie van OCW en andere belanghebbenden uit het veld (verticale) verantwoording af over de resultaten van het gevoerde beleid en over de besteding van het budget middels het jaarverslag en de jaarrekening. Ook wordt er, in samenwerking met het veld, gestreefd naar aanvullende horizontale verantwoording via Vensters voor Verantwoording.

De leden van de GroenLinks-fractie ondersteunen de benadering waarbij zoveel mogelijk van onderop gewerkt wordt. Ook het integreren van de verschillende indicatieprocedures zien ze als een goede ontwikkeling. Toch hebben deze leden ernstige vragen bij de samenstelling, de rol en de macht van de samenwerkingsverbanden. Niet geregeld is hoe de onderlinge verhoudingen in het samenwerkingsverband dienen te zijn. Aangezien de samenwerkingsverbanden het kanaal zijn waardoor de zeer aanzienlijke bedragen voor ondersteuning naar de scholen zullen vloeien, vragen de leden van de GroenLinks-fractie op welke wijze een rechtvaardige en doelmatige verdeling van de middelen is gegarandeerd. De schoolbesturen die het samenwerkingsverband vormen, maken hier onderling afspraken over. Deze afspraken worden deels vastgelegd in de statuten van het samenwerkingsverband, deels in (de begroting bij) het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de realisatie van een dekkend aanbod aan voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De inzet van de middelen moet tot dit dekkende aanbod leiden. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden leggen via het jaarverslag en de jaarrekening verantwoording af over de ontvangen middelen. De inspectie ontwikkelt momenteel een toezichtkader voor de samenwerkingsverbanden. Onderdeel van het toezicht op de samenwerkingsverbanden is of middelen in voldoende mate ten goede komen aan het onderwijs. Ook kan de inspectie erop toezien dat samenwerkingsverbanden de verkregen gelden in voldoende mate distribueren naar de deelnemende scholen.

De leden van genoemde fractie willen weten hoe wordt voorkomen dat er ongezonde machtsverhoudingen ontstaan tussen de scholen. Het samenwerkingsverband is verplicht om statuten op te stellen. In deze statuten worden de afspraken opgenomen die de basis van de samenwerking tussen de bevoegde gezagsorganen regelen. Hiertoe behoren onder andere de te volgen besluitvormingsprocedures. In het referentiekader zijn hiervoor modellen opgenomen. Voorgeschreven is daarnaast dat de statuten een voorziening bevat voor het beslechten van eventuele geschillen. Om een goede start van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, heeft de regering ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te ondersteunen. Dit biedt de mogelijkheid om daar waar de gezamenlijke schoolbesturen er in de regio niet uitkomen, extra ondersteuning te bieden.

Ook vragen zij hoe wordt geborgd dat er een collegiale samenwerking en verdeling ontstaat en niet een competitieve.

Dat is de verantwoordelijkheid van de samenwerkende schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband. Echter, als een slechte samenwerking binnen een samenwerking leidt tot gebrekkige resultaten of het niet naleven van wet- en regelgeving, dan vormen die zaken het aangrijpingspunt voor (verscherpt) toezicht door de inspectie. Bovendien heeft de regering ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te ondersteunen. Tijdens deze implementatiefase wordt een goede samenwerking binnen het samenwerkingsverband gestimuleerd.

Waarom worden er geen richtlijnen gegeven voor de statuten van de samenwerkingsverbanden, vragen zij vervolgens.

De statuten zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen die het samenwerkingsverband oprichten. De regering heeft ervoor gekozen terughoudend te zijn in het geven van richtlijnen voor of het stellen van voorwaarden aan deze statuten. Het is ook voor schoolbesturen niet gebruikelijk om voor de inrichting van het bestuur veel voorschriften te geven. Wel is in het wetsvoorstel de voorwaarde opgenomen dat de statuten een voorziening voor het beslechten van geschillen moet bevatten.

Tevens willen de leden van genoemde fractie weten waarom de landelijke geschillencommissie «weer samen naar school» niet wordt gehandhaafd, dan wel uitgebreid.

De landelijke geschillencommissie samenwerkingsverbanden wsns wordt afgeschaft omdat de huidige samenwerkingsverbanden wsns, waarvoor de commissie is ingesteld, als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer zullen voortbestaan. Het is ook niet nodig om een landelijke geschillencommissie voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in te stellen omdat de verbanden verplicht worden om in hun statuten zelf een geschillenregeling vast te leggen.

Deze leden hebben zich laten informeren over initiatieven die her en der in het land reeds ontstaan. In sommige gevallen leidt een intensieve samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, tot nieuwe constructies waarbij een geïntegreerd totaalpakket wordt aangeboden – soms zelfs gehuisvest in een gezamenlijk gebouw. Hoewel dit goed past in de ideeën van passend onderwijs, is het de vraag wat er gebeurt als zij met andere scholen in het samenwerkingsverband moeten beslissen over de structuren en middelen. Hoe wordt voorkomen dat dergelijke goede initiatieven worden belemmerd door een belangenstrijd in het samenwerkingsverband, zo vragen de leden van deze fractie.

De nieuwe samenwerkingsverbanden starten niet vanuit een nulsituatie, maar zullen inderdaad te maken hebben met bestaande initiatieven en reeds opgebouwde expertise. Dit is een belangrijk voordeel, het samenwerkingsverband kan hier op voortbouwen. Dit zal er echter niet altijd toe leiden dat alle bestaande initiatieven één-op-één worden overgenomen. Binnen het samenwerkingsverband zal immers altijd de afweging worden gemaakt hoe binnen de regio, op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke manier, een dekkend aanbod kan worden geboden.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie hoe de regering oordeelt over de mogelijkheid in een dergelijk geval de toelating tot het speciaal onderwijs te doen plaatsvinden door deze geïntegreerd werkende scholen, in plaats van door het samenwerkingsverband. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat het samenwerkingsverband beslist over de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband kan ervoor kiezen om de uitvoering van deze verantwoordelijkheid bijvoorbeeld decentraal te organiseren. Dit laat echter onverlet dat het samenwerkingsverband uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor deze taak. De toelating tot de scholen blijft een zaak van het bevoegd gezag.

Uitwerking/inrichting samenwerkingsverband

De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de besturen van de samenwerkingsverbanden naar het oordeel van de regering worden samengesteld. Verwacht de regering dat het hier om *full-time* posities gaat? Hoe is de rechtspositie en verantwoordelijkheid van deze bestuurders dan geregeld. Hetzelfde geldt voor het eventuele personeel van de samenwerkingsverbanden.

De bevoegde gezagsorganen die het samenwerkingsverband vormen, zijn vrij in de inrichting ervan. Het is de verwachting van de regering dat de bestuurders van de participerende schoolbesturen ook het bestuur van het samenwerkingsverband zullen vormen. Het is niet de verwachting dat er aparte – alleen voor het samenwerkingsverband – aangestelde bestuurders zullen komen bij het samenwerkingsverband. De bestuurders vallen derhalve onder het reguliere cao stelsel van hetzij het primair onderwijs, hetzij het voortgezet onderwijs.

Het is de verwachting van de regering dat het personeel van de samenwerkingsverbanden in dienst zal zijn van de rechtspersoon van het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld secretariaat, directie). Zij zullen eveneens onder het reguliere cao stelsel van hetzij het primair onderwijs, hetzij het voortgezet onderwijs gaan vallen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de samenwerkingsverbanden onder het toezicht van de inspectie vallen, maar dat andere maatregelen inzake toezicht en *governance* niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Juist nu het met name in het primair onderwijs gaat om een organisatie die geheel «nieuw» is, is zorg over de totstandkoming en inrichting van samenwerkingsverbanden volgens deze leden op zijn plaats. Zij informeren of de regering kan aangeven waarom zij op dit punt geen enkele bepaling heeft opgenomen.

Met het oog op de tijdige totstandkoming van de samenwerkingsverbanden is in het wetsvoorstel een taakverwaarlozingsbepaling opgenomen, die erin voorziet dat de minister in het uiterste geval voorzieningen kan treffen indien een samenwerkingsverband niet tot stand komt (artikelen 163, derde lid, WPO en 103h, derde lid, WVO). Ook zijn enkele maatregelen inzake toezicht en *governance* in het wetsvoorstel opgenomen. Evenals bij schoolbesturen dient er binnen de samenwerkingsverbanden sprake te zijn van een scheiding tussen bestuur en toezicht en gelden er regels voor het interne toezicht (artikelen 17a, 17b en 17c WPO en 24d, 24e en 24e1 WVO). Ook kan de minister een aanwijzing

geven aan het samenwerkingsverband ingeval van financieel wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders (artikelen 163b WPO en 103g WVO).

Voor wat betreft het voortgezet onderwijs ontvangen de leden van de CDA-fractie graag nog een toelichting van de regering op de wijzigingen die bij de in die sector al bestaande regionale samenwerkingsverbanden moeten worden doorgevoerd.

De oude samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs houden op te bestaan. Daarvoor in de plaats komen er samenwerkingsverbanden passend onderwijs, die wat betreft het regulier onderwijs min of meer dezelfde samenstelling hebben. Wel moeten in de nieuwe situatie de scholen van havo/vwo verplicht aansluiten en moeten ook de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs cluster 3 en 4 die in dezelfde regio liggen aansluiten. De systematiek van de toewijzing van lichte ondersteuning (regionale zorgbudget, reboundvoorzieningen) wijzigt niet, wel wordt het nieuwe samenwerkingsverband verantwoordelijk voor de toewijzing van de extra ondersteuning in het reguliere voortgezet onderwijs en de plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs. Tot slot wordt in het wetsvoorstel de toewijzing van het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en de indicatiestelling voor het praktijkonderwijs niet gewijzigd.

Uitwerking indicatiestelling

In het wetsvoorstel komen de commissies voor indicatiestelling te vervallen en ligt de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering bij het samenwerkingsverband, constateren de leden van de GroenLinks-fractie. De leden van genoemde fractie willen weten of de samenwerkingsverbanden de daarvoor benodigde expertise hebben.

Het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor de toewijzing van de extra ondersteuning en voor de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. De daarvoor geldende criteria en procedures worden vastgelegd in het ondersteuningsplan. In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat deskundigen het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het sbo en het (v)so. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven over de aard van de noodzakelijke deskundigheid. Hiermee wordt de benodigde expertise gewaarborgd.

De leden van genoemde fractie vragen waarom niet wettelijk is verankerd hoe de verdeling van middelen moet plaatsvinden.

De manier waarop de verdeling van de middelen voor de lichte en zware ondersteuning in het onderwijs moet plaatsvinden, is niet wettelijk verankerd om het samenwerkingsverband de mogelijkheid te bieden om de beschikbare middelen in te zetten op een manier die past bij de eigen situatie en aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen.

Vervolgens stellen zij de vraag waarom verschillende modellen voor de toewijzingsprocedure worden geboden (permanente commissie leerlingenzorg, zorg- en adviesteam, zorgmakelaar).

De sectororganisaties hebben in het referentiekader meerdere modellen voor toewijzingsprocedures opgenomen. De reden hiervoor is dat samenwerkingsverbanden zelf kunnen kiezen welk model het beste aansluit bij de gewenste werkwijze in het samenwerkingsverband.

Deze leden vragen of die modellen dezelfde voor- en nadelen hebben. Nee, die modellen hebben niet dezelfde voor- en nadelen. De keuze voor een model is afhankelijk van de bestuurlijke inrichting van de onderwijs-ondersteuningsstructuur van het samenwerkingsverband. In het referen-

tiekader zijn de voor- en nadelen van de verschillende verdeelmodellen nader uitgewerkt.

Welke negatieve prikkels treden bij elk model op en hoe worden die geadresseerd, zo vervolgen zij hun vragen.

Voor een opsomming van de voor- en nadelen van de verschillende verdeelmodellen verwijst de regering naar het referentiekader.¹

Aansluitend stellen de leden van genoemde fractie de vraag of dit stelsel niet het grote risico loopt dat in elk van de 150 samenwerkingsverbanden opnieuw het wiel moet worden uitgevonden en dat daarmee grote problemen zijn te verwachten.

Er is bij passend onderwijs gekozen om ruimte aan het veld te geven voor eigen invulling. Om te voorkomen dat in ieder samenwerkingsverband opnieuw het wiel moet uitvinden, is het referentiekader opgesteld. Hierin zijn instrumenten, modellen en handreikingen voor onder andere de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband, een uitwerking van de basisondersteuning en de toewijzing van onderwijsondersteuning, opgenomen die het samenwerkingsverband ondersteunen bij de oprichting, de inrichting en de uitvoering van de taken.

Daarnaast heeft de regering er voor gekozen om de besturen en samenwerkingsverbanden goed te informeren over de wijzigingen en zelf regie te nemen bij de voorbereiding op de invoering in het veld. Doordat de zorgplicht een jaar later wordt ingevoerd dan aanvankelijk was beoogd, hebben de samenwerkingsverbanden meer tijd om de inhoudelijke voorbereiding op passend onderwijs vorm te geven. Hierdoor is er ook meer tijd voor het verspreiden van modellen en goede voorbeelden en het onderling uitwisselen van ervaring.

Diezelfde vraag speelt bij de keuzevrijheid voor het samenwerkingsverband om een schoolmodel of een rugzakmodel te volgen bij de toewijzing. Wat zijn de negatieve prikkels van elk van die modellen en hoe worden die geadresseerd, zo besluiten zij hun vragen.

De manier waarop de verdeling van de middelen voor de lichte en zware ondersteuning in het onderwijs plaats moet vinden, is niet wettelijk verankerd om daarmee het samenwerkingsverband de mogelijkheid te bieden om de beschikbare middelen in te zetten op een manier die past bij de eigen situatie. Ter ondersteuning zijn in het referentiekader een aantal modellen voor de verdeling van de middelen opgenomen. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, hebben de sectororganisaties in het referentiekader ook meerdere modellen voor toewijzingsprocedures opgenomen.

Toegang speciaal onderwijs

Samenwerkingsverbanden bepalen binnen het «passend onderwijs» hoeveel en welke leerlingen toegang krijgen tot speciaal onderwijs, begrijpen de leden van de SP-fractie. Zij vragen hoe wordt gegarandeerd dat er voldoende plaatsen bij de scholen voor speciaal onderwijs blijven. Uitgangspunt bij passend onderwijs is dat een leerling een passend aanbod krijgt. Dat kan in het regulier onderwijs of in het speciaal onderwijs. Het is aan de regio om te bepalen of leerlingen passend onderwijs hetzij in het regulier hetzij in het speciaal onderwijs kunnen ontvangen. De middelen om plaatsing in het (v)so te realiseren zijn beschikbaar in het normbudget van het samenwerkingsverband.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten hoe de huidige wachtlijsten worden opgelost.

De regering verwacht dat met de zorgplicht van de schoolbesturen en met de regionale samenwerking, de wachtlijsten in het (v)so afnemen. Inzet is om meer leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden in het

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 497, nr. 83.

reguliere onderwijs. Bovendien gaan regulier en speciaal onderwijs regionaal samenwerken. Hierdoor krijgen zij beter zicht op de (ontwikkelingen in de) leerlingenstromen en kunnen zij daar dan ook op anticiperen. Tot slot krijgen de samenwerkingsverbanden ook de ondersteuningsmiddelen waaruit de begeleiding van leerlingen kan worden betaald.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie hoe de regering aan kijkt tegen een *second opinion* voor ouders, indien zij het niet eens zijn met het oordeel van het samenwerkingsverband – los van de klachtenprocedures die er zijn.

Het is niet nodig om een *second opinion* in te stellen. Het wetsvoorstel regelt dat deskundigen het samenwerkingsverband moeten adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het (v)so en sbao. Ouders hebben, net als de school die de toelaatbaarheidsverklaring tot het (v)so voor een leerling aanvraagt, de mogelijkheid om bezwaar en eventueel beroep aan te tekenen bij het samenwerkingsverband. Op een besluit over toelaatbaarheid volgt altijd een besluit over toelating van de leerling. Als ouders het met dit besluit niet eens zijn dan kunnen zij, naast de mogelijkheden voor rechtsbescherming, een beroep doen op ondersteuning van een onderwijsconsulent.

5. Positie bijzonder onderwijs

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag hoe de regering de onafhankelijke positie van het bijzonder onderwijs in de samenwerkingsverbanden borgt.

Uitgangspunt is dat alle scholen die in een bepaalde regio gevestigd zijn, deel uitmaken van het samenwerkingsverband. De schoolbesturen bepalen zelf de nadere invulling van het samenwerkingsverband en leggen deze vast in de statuten. Van belang is daarom dat men bij de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden hier in gezamenlijkheid goede afspraken over maakt. In het wetsvoorstel is geen speciale positie toegekend aan bepaalde scholen. Denk aan bijzonder versus openbaar onderwijs, maar bijvoorbeeld ook aan regulier versus speciaal of grote versus kleine schoolbesturen. Het is aan de samenwerkingsverbanden om hier zelf keuzes in te maken. Wel is de voorwaarde gesteld dat het samenwerkingsverband in zijn statuten een voorziening treft voor het beslechten van eventuele geschillen.

Om een goede start van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, heeft de regering ervoor gekozen om, in samenwerking met de sectororganisaties, de implementatie van passend onderwijs stevig te ondersteunen. Dit biedt de mogelijkheid om daar waar de gezamenlijke schoolbesturen er in de regio niet uitkomen, extra ondersteuning te bieden.

Zij vragen of het niet denkbaar is dat op termijn de samenwerkingsverbanden evolueren tot eigenstandige besturen, waarmee het bijzonder onderwijs als eigenstandig bevoegd gezag verdwijnt.

De regering acht het niet denkbaar dat de besturen van de samenwerkingsverbanden evolueren tot eigenstandige schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen hebben immers elk hun eigen, wettelijk vastgelegde, taken. De taken van het samenwerkingsverband zijn beschreven in het voorliggende wetsvoorstel. Zij omvatten uitdrukkelijk niet het geven van onderwijs. De schoolbesturen, zowel in het bijzonder onderwijs als in het openbaar onderwijs, zijn en blijven verantwoordelijk voor het geven van onderwijs en voor de kwaliteit daarvan.

Tevens vragen de leden van deze fractie of het denkbaar is dat naast de reformatische scholen ook andere groepen scholen een eigen, landelijk samenwerkingsverband gaan vormen.

Op dit moment heeft alleen het reformatorische verband belangstelling kenbaar gemaakt voor het vormen van een landelijk samenwerkingsverband naar richting. Zodra een richting zich hiervoor aanmeldt, zal deze aanmelding getoetst worden aan de wettelijke voorwaarden.

Instemming van de ouders bij doorverwijzing naar een school, raakt ook aan de onderwijsvrijheid vanuit het perspectief van de ouders, menen de leden van de GroenLinks-fractie. De leden van genoemde fractie vragen of het klopt dat de regering de pedagogische visie en denominatie van de school ondergeschikt acht aan het kunnen omgaan met de handicap van het kind, en om die reden minder keuzevrijheid voor de ouders ziet. Indien ouders bewust kiezen voor onderwijs van een bepaalde pedagogische visie of denominatie, dient de school van aanmelding daar rekening mee te houden bij de invulling van de zorgplicht, door na te gaan of er binnen het samenwerkingsverband of eventueel daarbuiten een school kan worden gevonden die de gewenste combinatie van richting en ondersteuningsaanbod kent. Of zo'n school kan worden gevonden zal afhangen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de expertise van de betrokken scholen. Als de problematiek van het kind niet zo ernstig is en/of wanneer er veel scholen zijn met een breed ondersteuningsprofiel, dan zal er op meer scholen een aanbod kunnen worden gedaan dan wanneer er zeer specialistische ondersteuning nodig is. Ook geldt dat het (voortgezet) speciaal onderwijs niet in alle richtingen wordt aangeboden. Dit laatste is overigens ook in het huidige stelsel het geval.

Zij vragen of dat niet haaks staat op de gedachte dat kinderen gelijke kansen moeten krijgen ondanks een verschil in ondersteuningsbehoefte, en dat dus ook voor deze kinderen maximale keuzevrijheid moet bestaan. In aansluiting op het antwoord op de vorige vraag wordt nog het volgende opgemerkt. Ouders hebben de vrijheid om hun kind aan te melden bij de school van hun voorkeur. Dit geldt ook voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Het uiteindelijke onderwijsaanbod aan de leerling die extra ondersteuning nodig heeft, zal echter mede afhankelijk zijn van de (mate van gespecialiseerde) expertise die het kind nodig heeft en de afspraken die binnen een samenwerkingsverband zijn gemaakt. Als de problematiek van het kind niet zo ernstig is en/of wanneer er veel scholen zijn met een breed ondersteuningsprofiel, dan zal er op meer scholen een aanbod kunnen worden gedaan dan wanneer er zeer specialistische ondersteuning nodig is. Ook binnen het huidige stelsel is de keuzevrijheid niet onbeperkt.

De leden van deze fractie stellen vervolgens de vraag of de regering het aanvaardbaar vindt dat er voor een enkele levensbeschouwelijke richting een landelijk samenwerkingsverband ontstaat, terwijl dat voor andere richtingen onmogelijk is door schaalgrootte.

In het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt om een landelijk verband naar richting op te richten. Voorwaarden hiervoor zijn:

- dat alle scholen in Nederland van die richting aansluiten bij dit samenwerkingsverband (deze scholen staan ook als zodanig in het basisregister instellingen (BRIN) geregistreerd),
- dat alle onderwijssoorten in die richting worden aangeboden, inclusief (v)so cluster 3 en 4.

Schaalgrootte als zodanig is geen voorwaarde voor het kunnen oprichten van een landelijk samenwerkingsverband.

In aansluiting hierop stellen deze leden de vraag hoe ver kinderen binnen zo'n landelijk samenwerkingsverband moeten reizen als ze worden doorverwezen, en wie dat reizen moet betalen.

Het is niet in het belang van het kind dat de dagelijkse reisafstand sterk toeneemt. De reisafstand is afhankelijk van het aantal beschikbare

voorzieningen van die richting binnen het samenwerkingsverband. Door een betere spreiding van voorzieningen en het creëren van tussenvoorzieningen kunnen de reisafstanden afnemen. De gemeente waar de leerling woont, is verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie of hier *de facto* geen sprake is van ongelijke behandeling van verschillende levensbeschouwelijke richtingen.

Er is geen sprake van een ongelijke behandeling. Binnen een landelijk samenwerkingsverband dient een dekkend ondersteuningsaanbod aanwezig te zijn, dat onder meer cluster 3- en cluster 4-onderwijs omvat. Deze voorwaarde wordt gesteld om voor zowel leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte als leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte passend onderwijs te kunnen realiseren op een school van het landelijk samenwerkingsverband. De regering vindt het dan ook gerechtvaardigd dat richtingen die niet een dekkend ondersteuningsaanbod hebben, geen landelijk verband kunnen oprichten.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een aantal vragen over een landelijk samenwerkingsverband naar richting. De regering stelt dat er hiervoor twee voorwaarden zijn: alle scholen in Nederland van die richting moeten zich aansluiten bij het verband en alle onderwijssoorten in die richting worden aangeboden. De leden van genoemde fractie vragen of het klopt dat dit zou kunnen betekenen dat tientallen scholen, over het hele land verspreid, zich bij een landelijk samenwerkingsverband aansluiten.

Deze vraag wordt bevestigend beantwoord.

Deze leden willen weten of dit een werkbaar samenwerkingsverband oplevert.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een landelijk opererend samenwerkingsverband alle onderwijssoorten moet aanbieden. De omvang van een landelijk samenwerkingsverband hoeft niet per definitie groter te zijn dan een regionaal samenwerkingsverband. Voorbeelden van grote regionale samenwerkingsverbanden zijn het samenwerkingsverband Friesland en de samenwerkingsverbanden in de grote steden.

Vervolgens vragen deze leden of een landelijk verband haar rol met betrekking tot jeugdzorg en het landelijk ondersteuningsbeleid, met tientallen gemeenten moet afstemmen.

Een landelijk samenwerkingsverband moet afstemmen met alle gemeenten waar de scholen, die deelnemen aan het landelijk samenwerkingsverband, zijn gehuisvest.

Tenslotte vragen zij hoe het zit als niet alle scholen van een richting zich aansluiten.

Als niet alle scholen van de richting zich aansluiten bij een landelijk samenwerkingsverband voldoet dit beoogde samenwerkingsverband niet aan de wettelijke voorwaarden om een landelijk samenwerkingsverband op te richten. Een aanvraag zal in dat geval derhalve niet worden gehonoreerd.

6. Zorgplicht scholen

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de betekenis is van een basiszorgpakket als aan dit begrip zelfs geen minimale invulling wordt gegeven.

In het wetsvoorstel krijgen samenwerkingsverbanden de verplichting om in het ondersteuningsplan de basisondersteuningsvoorzieningen te beschrijven die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkings-

verband aanwezig zijn. Hiermee wordt geborgd dat alle scholen binnen een samenwerkingsverband hetzelfde niveau van basisondersteuning bieden. Wel kunnen er tussen samenwerkingsverbanden verschillen ontstaan. De regering heeft er bewust voor gekozen het niveau van basisondersteuning niet in de wet vast te leggen. Dit zou een gelijkvormigheid van alle samenwerkingsverbanden suggereren die er niet is en die ook niet wenselijk is. Het miskent de ruimte van samenwerkingsverbanden om op dit punt eigen keuzes te maken en de verschillen die er nu reeds tussen regio's zijn. Bovendien leidt het vastleggen van een landelijke norm tot nivellering naar beneden. Het niveau zal immers zo gekozen worden dat het voor alle scholen en samenwerkingsverbanden te realiseren is. Het introduceren van een dergelijke norm ontnaemt samenwerkingsverbanden daarmee de mogelijkheid om zelf te kiezen voor een hoog niveau van basisondersteuning.

Het door de sectororganisaties opgestelde referentiekader biedt de samenwerkingsverbanden handvatten bij het uitwerken van de basisondersteuning. In het referentiekader is de basisondersteuning als volgt gedefinieerd: «het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de onderwijs-ondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd». In het referentiekader is vervolgens uitgewerkt wat dat voor de afspraken en het beleid binnen het samenwerkingsverband en de school betekent. Het referentiekader wordt de komende periode nog geactualiseerd. Op dat moment zal ook worden bekeken of nog aanvullende instrumenten nodig zijn om samenwerkingsverbanden op dit punt te ondersteunen.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten hoe kan worden voorkómen dat scholen die zich inspinnen om zorgleerlingen binnen de eigen school onderwijs te geven, hiervoor worden gestraft omdat hun resultaten achterblijven bij die van andere scholen.

De inspectie houdt in haar toezicht rekening met de leerlingpopulatie van een school. Hiertoe behoort ook het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft. Daarbij krijgt de school, wanneer de resultaten ondergemiddeld zijn, de gelegenheid om aan te tonen dat de behaalde resultaten passend zijn bij de kenmerken van de leerlingen en niet worden veroorzaakt door tekortschietende kwaliteit van het onderwijs.

Tenslotte vragen zij hoe kan worden voorkómen dat scholen, in een poging hun resultaten te optimaliseren, zorgleerlingen niet opnemen, maar verwijzen naar andere scholen.

Scholen kunnen niet zomaar leerlingen verwijzen naar andere scholen. Schoolbesturen krijgen met dit wetsvoorstel immers een zorgplicht voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Deze brengt met zich dat de school waar de leerling wordt aangemeld altijd eerst moet onderzoeken of deze de benodigde extra ondersteuning zelf kan bieden. Als de school oordeelt dat dat niet mogelijk is, kan de leerling niet zomaar worden doorverwezen, maar heeft de school de verantwoordelijkheid de leerling een concrete plaats op een andere school aan te bieden, waarbij rekening wordt gehouden met de ondersteuningsbehoefte van het kind.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen inzake de zorgplicht en de samenwerkingsverbanden. Op de eerste plaats vragen zij zich af in hoeverre het wenselijk is dat de zorgplicht van scholen alleen geldt op het moment dat er plaatsingsruimte is, en niet al vanaf het moment dat een leerling op de wachtlijst komt te staan.

Het is altijd mogelijk dat een school meer aanmeldingen krijgt dan dat er capaciteit is om deze leerlingen te plaatsen. Dan ontstaat er een wachtlijst.

Het is voor scholen van belang een consistent beleid te voeren ten aanzien van wachtlijsten en plaatsing en hier transparant over te zijn. Er is om een aantal redenen niet voor gekozen om de zorgplicht te laten gelden voor kinderen die op een wachtlijst staan. De zorgplicht treedt feitelijk in werking indien een leerling bovenaan de wachtlijst staat. Het is niet wenselijk om een voorrangspositie te creëren voor leerlingen die (mogelijk) een extra ondersteuningsbehoefte hebben ten opzichte van leerlingen bij wie dat niet het geval is. Ook is het voor een school niet uitvoerbaar om voor leerlingen die op een wachtlijst staan de zorgplicht te vervullen. In dat geval moet een school voor alle leerlingen die op een wachtlijst staan en waarvan de ouders aangeven dat extra ondersteuning nodig is, onderzoek doen. Wanneer een leerling inderdaad extra ondersteuning nodig heeft, moet de school vervolgens voor deze leerling een passende plek op een andere school vinden. Tot slot kan het risico ontstaan dat ouders vanuit strategisch handelen aangeven dat hun kind een extra ondersteuningsbehoefte heeft.

Zij stellen de vraag of de regering met deze leden van mening is dat op deze wijze de mogelijkheid bestaat dat leerlingen tussen wal en schip raken, en onnodig lange tijd thuis komen te zitten. Het kan altijd voorkomen dat scholen gegeven hun plaatsruimte meer aanmeldingen hebben dan dat ze leerlingen kunnen plaatsen. Wanneer dit het geval is, hebben scholen de verantwoordelijkheid om ouders hierover te informeren. Het blijft de verantwoordelijkheid van ouders om hun kind tijdig bij een andere school aan te melden die wel plaatsruimte heeft.

Deze leden vragen bovendien waarom deze zorgplicht primair berust bij de afzonderlijke scholen, en niet bij het samenwerkingsverband waarbinnen deze scholen opereren. Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie of de regering niet van mening is dat het samenwerkingsverband doelmatiger kan handelen in dezen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van onderwijs aan het kind, niet het samenwerkingsverband. Ook de beslissing over de toelating van een kind is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een school, niet van het samenwerkingsverband. Voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheden heeft de regering ervoor gekozen om ook de zorgplicht bij het bevoegd gezag te leggen en niet bij het samenwerkingsverband. Indien de zorgplicht bij het samenwerkingsverband zou berusten, zou het samenwerkingsverband een bevoegdheid moeten krijgen ten aanzien van de toelating van leerlingen tot de scholen van het samenwerkingsverband. Dit past echter niet bij de (grondwettelijk verankerde) vrijheid van het bevoegd gezag om de selectie van leerlingen zelf te bepalen.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de zorgplicht niet aanvangt als een kind nog op de wachtlijst staat, en eindigt nadat de school van aanmelding een passend aanbod heeft gedaan. Beide momenten hebben het risico in zich – zo menen deze leden – dat de school het proces zo kan manipuleren dat hun zorgplicht vervalt, waardoor *de facto* het aantal thuiszitters alsnog niet vermindert. De leden van genoemde fractie informeren welke waarborgen zijn ingebouwd om dat te voorkomen.

Het is voor scholen van belang een consistent beleid te voeren ten aanzien van wachtlijsten en plaatsing en hier transparant over te zijn. De praktijk is dat de meeste scholen hieraan voldoen door in de schoolgids of de website van de school hierover informatie te verstrekken. Het kan altijd voorkomen dat scholen gegeven hun plaatsruimte meer aanmeldingen hebben dan dat ze leerlingen kunnen plaatsen. Wanneer dit het geval is, hebben scholen de verantwoordelijkheid om ouders hierover te informeren. Het blijft de verantwoordelijkheid van ouders om hun kind tijdig

bij een andere school aan te melden die wel plaatsruimte heeft. Dat geldt ook voor ouders van leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben.

De zorgplicht eindigt bij een passend aanbod op de school van aanmelding of op een andere school. Indien het aanbod op een andere school wordt gedaan, moet er ook daadwerkelijk plaatsruimte zijn. Hierdoor is het risico op thuiszitten niet aan de orde, tenzij ouders het niet eens zijn met het voorgestelde aanbod.

Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat een leerling met extra ondersteuningsbehoefte niet kan worden verwijderd voordat er een andere school bereid is gevonden om de leerling toe te laten. Voor leerlingen die al onderwijs volgen op een school maar bij wie de vraag naar extra ondersteuning is gerezen, de zogenaamde «zittende leerlingen», geldt dat de school eerst zelf probeert om de gevraagde ondersteuning te bieden. Wanneer het bevoegd gezag de ondersteuning niet zelf kan bieden, moet het bevoegd gezag voor een plek op een andere school zorgen.

Tevens vragen deze leden hoe wordt *gemonitord* of het aantal thuiszitters daadwerkelijk afneemt.

De monitoring van het aantal thuiszitters is van recente datum. Het aantal thuiszitters wordt sinds het najaar van 2010 met de invoering van het onderwijsnummer in het basis- en speciaal onderwijs meegenomen in de rapportages die gemeenten jaarlijks opstellen op het gebied van leerplicht. De Tweede Kamer ontvangt deze cijfers elk voorjaar in de leerplichtrapportage.

Tenslotte stellen de leden van genoemde fractie de vraag welke streefgetallen worden gehanteerd om te spreken van succesvol beleid.

De meeste gemeenten leveren gevraagde gegevens aan voor de leerplichtrapportage, maar nog niet alle gemeenten. Daardoor heeft de regering een indicatief landelijk beeld van het aantal thuiszitters en de gedurende het schooljaar opgeloste zaken. Gezien het feit dat het landelijke beeld indicatief is, past het niet om nu een verwachting over het aantal uit te spreken.

7. Behoud expertise en professionaliteit leerkrachten

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat, als het budget van de samenwerkingsverbanden te kort schiet, gekozen zal worden voor de goedkoopste oplossing in plaats van voor de onderwijskundig beste oplossing. In het MBO is deze tendens reeds zichtbaar, zo stellen de leden van genoemde fractie, en ook in de regio Eindhoven is de kans niet denkbeeldig dat er een verschralling ontstaat van gespecialiseerde voorzieningen en kennis. Deze leden stellen de vraag hoe de regering dit risico denkt te onder-
vangen.

Met de invoering van passend onderwijs is er sprake van budgetfinanciering.

De regering is van mening dat het budget dat de samenwerkingsverbanden ter beschikking staat voldoende is om iedere leerling de extra ondersteuning te bieden die hij nodig heeft. Uiteraard zullen samenwerkingsverbanden bij iedere leerling een evenwicht proberen te vinden tussen enerzijds de mogelijkheden om extra ondersteuning te bieden en anderzijds de bijbehorende kosten. Dit kan er ook toe leiden dat de wijze waarop de ondersteuning vorm krijgt anders is, dan de wijze waarop deze nu is ingericht. Een doelmatige inzet van de beschikbare ondersteuningsmiddelen is juist ook één van de doelen van passend onderwijs. Dit neemt niet weg dat leerlingen een passende ondersteuning dienen te krijgen. De Inspectie van het onderwijs zal hierop toe zien.

Graag vernemen de leden van de CDA-fractie hoeveel geld de komende tijd beschikbaar is om te investeren in de kwaliteit van leerkrachten, en hoe dit budget zal worden ingezet.

De regering investeert (parallel aan het wetsvoorstel) in de professionalisering van leraren en schoolleiders. Voor professionalisering in po, vo en mbo (inclusief register en lerarenopleidingen) is 100 miljoen euro beschikbaar in 2012 en 150 miljoen euro structureel vanaf 2013. Er zijn afspraken gemaakt in de bestuursakkoorden po, vo en mbo over de investeringen en het monitoren van de resultaten. De investeringen worden aan schoolbesturen beschikbaar gesteld via de prestatiebox, zodat zij zelf op maat kunnen bepalen hoe het geld wordt ingezet.

Welke «opbrengst» c.q. concrete resultaten verwacht de regering hiermede te bereiken, zo vragen deze leden.

In de bestuursakkoorden po, vo en mbo zijn afspraken gemaakt over de investeringen, de te behalen resultaten en het monitoren daarvan. Dit wordt verwerkt in een tussentijdse evaluatie. Onderdeel hiervan zijn de acties en zo mogelijk de bereikte resultaten waar het gaat om het omgaan met verschillen door leraren.

Op dit moment is de meerderheid van de leraren voldoende toegerust. Zo stemden in 2010 in het basisonderwijs van de leraren 65% de instructie, 77% de verwerking en 83% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (Onderwijsverslag 2009/2010, Inspectie van het Onderwijs). In 2011 stemden in het basisonderwijs van de leraren 69% de instructie, 76% de verwerking en 83% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (Onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het Onderwijs). Tussendoelen voor 2013, zoals opgenomen in het bestuursakkoord, zijn een stijging naar respectievelijk 70%, 82% en 88%. In 2010 in havo/vwo stemden van de leraren 59% de instructie, 52% de verwerking en 50% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (Onderwijsverslag 2009/2010, Inspectie van het Onderwijs). In 2011 in havo/vwo stemden van de leraren 59% de instructie, 52% de verwerking en 55% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (Onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het Onderwijs). In 2011 in vmbo (beroepsgerichte leerwegen) stemden van de leraren 69% de instructie, 61% de verwerking en 72% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (Onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het Onderwijs). Afspraak voor leraren in het voortgezet onderwijs, zoals opgenomen in het bestuursakkoord, is dat de docenten die in 2012 nog niet kunnen omgaan met verschillen, scholing volgen om zich hierin voldoende te bekwamen.

Voor zowel primair als voortgezet onderwijs is het streefdoel voor 2015 dat nagenoeg alle leraren de instructie, verwerking en onderwijstijd afstemmen op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. In het bestuursakkoord mbo is opgenomen dat in 2015 de bekwaamheid van docenten door middel van het plan MBO15-Kwaliteit substantieel verbeterd is en dat hier continu aan wordt gewerkt.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel medewerkers aan wie ontslag is aangezegd al zijn vertrokken uit het passend onderwijs.

Als gevolg van de voorgenomen bezuinigingen zijn er inmiddels personeelsleden boventallig verklaard in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Nu de aanvankelijk voorgenomen bezuiniging in zijn geheel niet wordt doorgevoerd, kunnen schoolbesturen eventuele ontslagaanvragen die het directe gevolg zijn van de bezuiniging intrekken. Aangezien de bezuiniging nog niet was gerealiseerd, was er voor scholen nog geen financiële noodzaak om de ontslagen te effectueren. Er zijn dus geen gedwongen ontslagen gevallen als direct gevolg van de voorgenomen bezuinigingen. Hoeveel personeelsleden, vooruitlopend op de voorgenomen bezuinigingen, vrijwillig zijn vertrokken, is mij niet bekend.

Ook willen deze leden weten hoe betrokkenen nu alsnog binnen boord kunnen worden gehouden.

Zoals gezegd, kunnen schoolbesturen eventuele ontslagaanzeggingen die het directe gevolg zijn van de bezuiniging intrekken. Schoolbesturen zijn hier per brief over geïnformeerd.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de invoeringstermijn van het wetsvoorstel «passend onderwijs» ook met een uitstel van één jaar wel reëel is, nu blijkt dat 40% van de basisscholen de instructie onvoldoende afstemt op verschillen tussen leerlingen.

In het meest recente Onderwijsverslag, dat betrekking heeft op het schooljaar 2010–2011, staat dat 41% van de basisscholen de instructie onvoldoende afstemt op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen. Dit betekent dat op die basisscholen in minder dan driekwart van de lessen de instructie voldoende wordt afgestemd op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen. Daarnaast wordt in het Onderwijsverslag aangegeven dat 69% van de leraren in het basisonderwijs de instructie afstemt op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen, 76% de verwerkingsopdrachten en 83% de onderwijstijd. Respectievelijk 31%, 24% en 17% van de leraren in het basisonderwijs doet dat dus nog onvoldoende. De inspectie constateert in dit kader tevens dat op vrijwel alle scholen leraren met verschillende vaardigheidsniveaus voor de klas staan en dat schoolleiders kunnen faciliteren dat leraren van elkaar leren. Dit geldt zowel voor de basisvaardigheden als voor de complexe vaardigheden, zoals omgaan met verschillen. Het potentieel aan leermogelijkheden binnen de eigen school is dus groot. In combinatie met de investering in professionalisering, acht de regering de invoeringstermijn van het nieuwe stelsel haalbaar.

De leden van deze fractie vragen of met dit percentage rekening is gehouden bij het opstellen van de planning rondom het wetsvoorstel. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is rekening gehouden met de constatering dat er nog een slag te maken is in de professionalisering van leraren in het omgaan met verschillen. Dat heeft er mede toe geleid hierin extra te investeren parallel aan de invoering van het wetsvoorstel.

Door de invoering van «passend onderwijs» zullen de verschillen tussen leerlingen nog meer toenemen, zo merken de leden van genoemde fractie op. Erkent de regering dit, en is zij bereid het geld voor bijscholing te oormerken, zodat daadwerkelijk in de kwaliteit van leraren wordt geïnvesteerd, zo vragen zij.

Of de verschillen tussen leerlingen toenemen, is afhankelijk van het beleid van de besturen in de samenwerkingsverbanden. Als de besturen in dezelfde mate leerlingen verwijzen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs als zij dat nu doen, zullen de verschillen niet toenemen. Als de besturen kiezen voor meer inclusief onderwijs, zullen de verschillen inderdaad toenemen.

De schoolbesturen hebben voor de professionalisering reguliere scholingsmiddelen in de lumpsum en extra middelen in de prestatiebox beschikbaar. Daarnaast kunnen leraren gebruik maken van de lerarenbeurs om een masteropleiding te volgen.

De regering heeft er niet voor gekozen om de extra middelen voor professionalisering te oormerken. Deze middelen in de prestatiebox zijn onder meer bedoeld voor verdere professionalisering van leraren. Hiervoor zijn in de bestuursakkoorden heldere en concrete doelen afgesproken, gericht op de bekwaamheid van leraren in het omgaan met verschillen en opbrengstgericht werken. Er is gerichte ondersteuning beschikbaar voor schoolbesturen om de afspraken in het bestuursakkoord te bereiken. Schoolbesturen moeten in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de behaalde doelen en de inzet daarvoor vanuit de

prestatiebox en lumpsum. De regering volgt de mate waarin besturen en hun scholen met de doelstellingen uit het bestuursakkoord aan de slag gaan.

In de tweede helft van 2012 voert het ministerie met de sectororganisaties een landelijk (steekproefsgewijs) onderzoek uit naar de mate waarin de landelijke streefdoelen daadwerkelijk zijn geconcretiseerd op bestuurs- en schoolniveau. Na de zomer van 2013 wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd, waarin door een onafhankelijk onderzoeksbureau geïnventariseerd wordt welke inspanningen scholen leveren en welke beweging zichtbaar is. Daarvoor wordt gekeken naar a) de resultaten op de landelijke streefdoelen en b) de mate waarin schoolbesturen en scholen actief met deze doelen en ambities aan de slag zijn en de middelen in de prestatiebox daarvoor aanwenden. Uit de uitkomsten van onder andere deze tussentijdse evaluatie kunnen consequenties worden getrokken voor de wijze waarop de middelen uit de prestatiebox vanaf 2014 beschikbaar zullen worden gesteld aan de sector. Een aanpassing van het ondersteuningsprogramma behoort ook tot de mogelijkheden. In schooljaar 2014/2015 vindt een eindevaluatie plaats, waarin onderzocht wordt of de beoogde resultaten op landelijk niveau inderdaad gehaald zijn en de mate waarin de in dit bestuursakkoord vastgelegde aanpak succesvol is gebleken.

Vervolgens stellen de leden van deze fractie de vraag wat voor de regering in de jaren tot en met de volledige invoering van het wetsvoorstel, het streefpercentage is voor leraren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, die onderwijs onvoldoende afstemmen op verschillen tussen leerlingen.

Het streefpercentage is dat nagenoeg alle leraren in 2015 in het primair en voortgezet onderwijs de instructie, verwerking en onderwijstijd afstemmen op verschillen tussen leerlingen.

Voor het primair onderwijs in 2013 zijn als tussendoelen opgenomen in het bestuursakkoord dat 70% van de leraren de instructie, 82% de verwerking en 88% de onderwijstijd afstemt op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.

Voor het voortgezet onderwijs is in het bestuursakkoord opgenomen dat docenten die in 2012 nog niet voldoende konden omgaan met verschillen, scholing volgen om zich hierin voldoende te bekwamen.

Tenslotte stellen de leden van genoemde fractie de vraag of de regering bereid is de invoering uit te stellen als blijkt dat onvoldoende leraren hun onderwijs kunnen afstemmen op de verschillende niveaus in de klas. Nee. De regering gaat ervan uit dat parallel aan de invoering van passend onderwijs nagenoeg alle leraren de instructie, verwerking en onderwijstijd kunnen afstemmen op verschillen in ontwikkeling van leerlingen.

Uit de uitkomsten van onder andere de tussentijdse evaluatie eind 2013 kunnen consequenties worden getrokken voor de wijze waarop de middelen uit de prestatiebox vanaf 2014 beschikbaar zullen worden gesteld aan de sector. Een aanpassing van het ondersteuningsprogramma behoort ook tot de mogelijkheden. Door de fasering is er daarnaast een schooljaar extra de tijd om de professionalisering vorm te geven voordat het nieuwe stelsel passend onderwijs wordt ingevoerd.

Omdat leerkrachten het hart vormen van het onderwijs is zeker bij deze stelselwijziging de competentie van leerkrachten essentieel, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Ook op dit punt leven vragen bij deze leden. Het is hen onduidelijk hoe deze competentie vergroot en geborgd wordt bij leerkrachten in het regulier onderwijs. Zij denken daarbij met name aan een basale attitude die de omgang met een complexe leerlingenpopulatie mogelijk maakt, kennis van stoornissen en beperkingen voor zover aanwezig in de klas, en pedagogische en didactische expertise in

het onderwijs voor kinderen met extra ondersteuningsbehoefte. De leden van genoemde fractie vragen welke maatregelen er zijn genomen om deze deskundigheid bij leerkrachten te ontwikkelen.

De regering investeert parallel aan het wetsvoorstel in de professionalisering van leraren en schoolleiders, waaronder het op orde brengen van de handelingsbekwaamheid van leraren in het regulier onderwijs. In de bestuursakkoorden po, vo en mbo zijn afspraken gemaakt over de investeringen, de te behalen resultaten en het monitoren daarvan. De investeringen worden aan schoolbesturen beschikbaar gesteld via de prestatiebox, zodat zij zelf op maat kunnen bepalen hoe het geld wordt ingezet. De invoering van het nieuwe stelsel betekent niet dat iedere leraar in het regulier onderwijs met alle complexe problematiek moet kunnen omgaan. Het (voortgezet) speciaal onderwijs blijft immers ook na de invoering van passend onderwijs bestaan.

De leden van genoemde fractie vragen vervolgens op welke wijze de rol van ambulant begeleiders precies is vormgegeven in de nieuwe samenwerkingsverbanden.

Ambulant begeleiders zijn in het huidige systeem verantwoordelijk voor de begeleiding van een individuele leerling en voor het adviseren van de leerkracht in het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Hoe de ondersteuningsstructuur van het samenwerkingsverband precies wordt vormgegeven zodat alle leerlingen een passend aanbod krijgen, bepalen de scholen in het samenwerkingsverband gezamenlijk in het ondersteuningsplan. De ambulant begeleiders komen op dit moment van buiten de scholen, en dat werkt niet overal goed. Inzet bij het opstellen van het ondersteuningsplan is om meer ondersteuning en expertise binnen de (reguliere) school te organiseren. Ambulant begeleiders kunnen bijvoorbeeld als onderdeel van een of meerdere docententeams gaan functioneren of kunnen ingezet worden in tussenvoorzieningen. Natuurlijk kunnen ze ook nog steeds voor de individuele begeleiding van leerlingen worden ingezet.

Worden zij gekoppeld aan scholen waar zij ook *coaching* en training kunnen verzorgen, of worden zij enkel ingezet voor de individuele begeleiding van leerlingen, zo vragen deze leden. Ook stellen zij de vraag of er voldoende begeleidingsruimte voor individuele behoeften van leerlingen blijft.

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen bepalen samen in het ondersteuningsplan hoe de ondersteuningsstructuur eruit komt te zien. Ambulant begeleiders kunnen bijvoorbeeld (eventueel na bij- of omscholing) als onderdeel van een of meerdere docententeams functioneren of verantwoordelijk worden voor de (individuele) begeleiding van leerlingen. Dit is afhankelijk van keuzes die scholen daarin samen maken. Nu er geen sprake is van een bezuiniging blijft het totale budget dat nu beschikbaar is voor ambulante begeleiding, ook in het nieuwe stelsel beschikbaar voor de extra ondersteuning aan en begeleiding van leerlingen.

Tevens vragen de leden van genoemde fractie welke rol ambulant begeleiders spelen in de afstemming met bijvoorbeeld jeugdzorg en behandelaars.

In het wetsvoorstel is geregeld dat over leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben zondig in overleg wordt getreden met instellingen in het (jeugd)zorgdomein. Ambulant begeleiders kunnen hierbij een rol spelen zodat de ondersteuning die een kind in het onderwijs nodig heeft en de zorg die vanuit het (jeugd)zorgdomein aan het kind wordt geboden, op elkaar worden afgestemd. Ook kunnen ambulant begeleiders aan zorgadviesteams verbonden worden.

Deze leden ontvangen signalen dat ouders en leerkrachten zich ernstig zorgen maken over het verdwijnen van begeleiding en de daarbij verzamelde expertise en vragen wat er gebeurt om dat te voorkomen. Nu er geen sprake is van een bezuiniging blijft, ook in het nieuwe stelsel, het totale budget voor ambulante begeleiding beschikbaar voor extra ondersteuning aan en begeleiding van leerlingen. De manier waarop die ondersteuning of begeleiding wordt vormgegeven kan verschillen van de huidige situatie. Het is immers aan de scholen in het samenwerkingsverband (zowel regulier als speciaal onderwijs) om de ondersteuningsstructuur zodanig in te richten dat iedere leerling een passend aanbod krijgt. De problematiek van een deel van de leerlingen is zodanig dat plaatsing in het speciaal onderwijs of inzet van expertise van ambulante begeleiders noodzakelijk is. In de meeste samenwerkingsverbanden is het gesprek over het behoud van expertise van ambulante begeleiders al op gang gekomen. In de komende jaren zal dit bij de implementatie van passend onderwijs ook één van de aandachtspunten zijn. Daarnaast is het ministerie van OCW met de vak- en sectororganisaties in overleg om te komen tot een kader voor het personeel. Uitgangspunt van dit personele kader is dat de verzamelde expertise, van onder andere de ambulante begeleiders, zoveel mogelijk behouden blijft voor het onderwijs en zo effectief mogelijk wordt ingezet in de nieuwe samenwerkingsverbanden.

De leden van genoemde fractie merken op dat als scholen zelf de beslissruimte krijgen over de aanstelling van gespecialiseerde begeleiders, het risico bestaat dat ze onder druk van bijvoorbeeld bezuinigingen door terugloop van leerlingaantal, functies laten vervullen door eigen personeel dat zou moeten afvloeien. Op deze wijze kunnen ze zittend personeel via de zorggelden behouden, in plaats van het aanstellen van een persoon met een *master special educational needs*, of het inhuren van een ambulante begeleider van een ander bevoegd gezag. Deze leden vragen welke maatregelen er zijn om dit te voorkomen. Het ministerie van OCW maakt met vak- en sectororganisaties afspraken over een kader voor de personele consequenties van het verleggen van geldstromen. Inzet van dit personele kader is zoveel mogelijk behoud van de huidige expertise en het zo veel mogelijk voorkomen van gedwongen ontslagen. Schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband, waar schoolbesturen (voortgezet) speciaal onderwijs ook deel van uitmaken, zullen over de manier waarop ambulante begeleiders binnen de samenwerkingsverbanden worden ingezet samen afspraken moeten maken.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie hoe de kwaliteit van leerkrachten die bijzondere zorg verlenen, is gewaarborgd. Om de kwaliteit van leraren die bijzondere zorg verlenen te waarborgen, zijn er verschillende mogelijkheden. Leraren die nu onvoldoende toegerust zijn in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, kunnen gebruik maken van middelen voor professionalisering. De schoolbesturen hebben hiervoor reguliere scholingsmiddelen in de lumpsum en extra middelen in de prestatiebox beschikbaar. Daarnaast kunnen leraren gebruik maken van de lerarenbeurs om een masteropleiding te volgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat door de herziening meer zorgleerlingen in reguliere klassen terecht komen, hetgeen om een extra inspanning van de leerkrachten vraagt. In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat leerkrachten voldoende zijn toegerust; zo stemden leraren in het basisonderwijs in 2010, «65% de instructie, 77% de verwerking en 83% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen».¹ Er is afgesproken om deze percentages in 2013 met 5% te verbeteren. Hoe zou dat moeten worden bereikt, zo vragen de leden van genoemde fractie.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 7, p. 23.

Professionalisering begint bij bewustwording. Er zijn verschillende trajecten beschikbaar om deze bewustwording te stimuleren, zoals «Kind op de gang».¹ De echte toerusting moet vervolgens via scholing worden gerealiseerd. Hiervoor zijn veel verschillende opleidingstrajecten beschikbaar, zoals bijvoorbeeld de master SEN, teamscholing, individuele scholing, intervisie, coaching, co-teaching en peer review. Voor een ruime meerderheid van de leraren geldt dat zij al voldoende bekwaam zijn en dus voldoende toegerust zijn om in te spelen op de onderwijsbehoeften van (zorg)leerlingen. De inspectie schrijft in het meest recente Onderwijsverslag dat op vrijwel alle scholen leraren met verschillende vaardigheidsniveaus voor de klas staan en dat schoolleiders kunnen faciliteren dat leraren van elkaar leren. Dit geldt zowel voor de basisvaardigheden als voor de complexe vaardigheden, zoals omgaan met verschillen. Het potentieel aan leermogelijkheden binnen de eigen school is dus groot. Verder kunnen scholen gebruik maken van experts van School aan Zet die ondersteunen bij het in kaart brengen van de nulsituatie op de school (hoeveel leraren zijn nog onvoldoende toegerust en wat hebben zij nodig), het formuleren van de doelen en het maken van een plan van aanpak om die doelen te bereiken. Om de ambities uit de bestuursakkoorden te realiseren, zullen alle leraren die nu nog onvoldoende zijn toegerust, een verbeteringsplan moeten maken. Scholen en leraren (teams) hebben de vrijheid om op maat te bepalen hoe zij dat realiseren.

Deze leden vragen tevens of het kan zijn dat deze percentages slaan op een grotere mate van bewustwording, meer dan op een goed niveau van toerusting.

De regering is het ermee eens dat bewustwording bij professionalisering van groot belang is. De percentages hebben echter wel degelijk betrekking op een hoger niveau van toerusting.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag of leraren zelf vinden dat ze voldoende toegerust zijn om het onderwijs aan te passen aan de komst van meer zorgleerlingen.

Er is geen kwantitatief onderzoek beschikbaar naar het zelfbeeld van leraren om het onderwijs aan te passen aan de komst van meer leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Er is wel kwalitatief onderzoek beschikbaar, dat laat zien dat het zelfbeeld van leraren ten aanzien van dit onderwerp verschilt. Enerzijds blijkt dat leraren grote twijfels hebben of zij leerlingen met extra problematiek aankunnen.² Anderzijds zijn er ook leraren die vinden dat zij goed met die verschillen kunnen omgaan.³ Overigens betekent de invoering van het nieuwe stelsel niet dat iedere leraar in het regulier onderwijs met alle complexe problematiek van leerlingen moet kunnen omgaan. Het (voortgezet) speciaal onderwijs blijft immers ook na de invoering van passend onderwijs bestaan.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering voorts dat in 2012 100 miljoen euro beschikbaar is voor professionalisering en in 2013 150 miljoen euro. Wat houdt deze professionalisering concreet in, zo vragen de leden van genoemde fractie.

De professionalisering heeft onder andere betrekking op het scholen van docenten in het beter leren omgaan met verschillen tussen leerlingen. Bij de beantwoording van een eerdere vraag van de ChristenUnie-fractie is hierop uitvoeriger ingegaan.

Tenslotte vragen deze leden hoeveel leraren er gebruik kunnen maken van de professionaliseringsmiddelen en of dat voldoende is om een goede toerusting te garanderen.

Alle leraren die nu onvoldoende toegerust zijn in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, kunnen hier gebruik van maken. De schoolbesturen hebben hiervoor reguliere scholingsmiddelen in de

¹ Kind op de gang, AVS, www.kindopdegang.nl

² Meer, J. van der (2011) *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.

³ Walraven, M., Kieft, M. en Broekman, L. (2011) *Passend onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Ervaren docenten uit het voortgezet onderwijs aan het woord*. Utrecht: Oberon. Hiemstra, K., Schoones, J., Loor, O. de, Donselaar, D. van (2011) *Goed in verschillen. Professionaliteit in het omgaan met verschillen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: APS.

lumpsum en extra middelen in de prestatiebox beschikbaar. Daarnaast kunnen leraren gebruik maken van de lerarenbeurs om een masteropleiding te volgen. De regering gaat ervan uit dat met de extra investeringen in professionalisering van 100 miljoen euro in 2012 en 150 miljoen euro structureel vanaf 2013, in aanvulling op de reeds beschikbare middelen voor professionalisering, alle leraren de instructie, verwerking en onderwijstijd voldoende kunnen leren afstemmen op verschillen in ontwikkeling van leerlingen.

8. Rol en positie ouders

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten wat het wezenlijke verschil is tussen het op overeenstemming gerichte overleg met de ouders en het instemmingsrecht van de ouders, en waarom – ook hier – voor een op overeenstemming gericht overleg is gekozen. In beide constructies is een goed overleg tussen school en ouders van belang. Bij op overeenstemming gericht overleg tussen school en ouders stelt de school na zorgvuldig overleg met ouders het ontwikkelingsperspectief vast. Bij instemmingsrecht voor ouders kunnen scholen geen ontwikkelingsperspectief vaststellen als ouders hun instemming onthouden. Nieuw aan het ontwikkelingsperspectief (ten opzichte van het huidige handelingsplan) is de inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden en het uitstroomniveau van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. Het ontwikkelingsperspectief is daarmee enigszins vergelijkbaar met het schooladvies aan het einde van de basisschool. Bij de inschatting van het ontwikkelingsperspectief kan spanning ontstaan tussen het mogelijk geachte danwel wenselijk geachte uitstroomniveau bij respectievelijk school en ouders. Omdat het uiteindelijk aan het professionele oordeel van de school is om de uitstroombestemming van een leerling te definiëren op basis van onderwijskundige gegevens, is gekozen voor op overeenstemming gericht overleg. Als ouders het niet eens zijn met het vastgestelde of gewijzigde ontwikkelingsperspectief, dan kunnen zij hierover een oordeel vragen aan de tijdelijke landelijke geschillencommissie passend onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie, een verzwakking van de positie van de ouders inhoudt. Er dient, geven deze leden aan, op overeenstemming overleg met de ouders te zijn, maar het is niet langer noodzakelijk dat ouders instemmen met het vastgestelde ontwikkelingsperspectief van hun kind. Dit geldt, zo vervolgen zij, ook voor de positie van ouders in het wetsvoorstel «kwaliteit van het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs». Zij vragen of de regering nog eens helder kan aangeven waarom zij tot deze verzwakking besloten heeft.

Er is geen sprake van een verzwakking van de positie van ouders. Het ontwikkelingsperspectief is een nieuw meerjarig instrument. Het is (uiteindelijk) het bevoegd gezag, dat op basis van onderwijskundige gegevens een professionele inschatting kan maken van de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, en op basis daarvan de uitstroombestemming van de leerling kan definiëren. Daarom krijgen ouders geen instemmingsrecht. Het ontwikkelingsperspectief biedt ouders echter een beter instrument dan het handelingsplan om bij de meerjarige ontwikkeling van hun kind betrokken te worden.

In de wetsvoorstellen is opgenomen dat ouders moeten worden betrokken bij de opstelling, evaluatie en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief. Er is op overeenstemming gericht overleg over het ontwikkelingsperspectief tussen ouders en school voorafgaande aan de vaststelling of bijstelling. Ten minste jaarlijks wordt het ontwikkelingsperspectief met de ouders geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

Als ouders het niet eens zijn met het ontwikkelingsperspectief zoals dat uiteindelijk door het bevoegd gezag is vastgesteld of gewijzigd, dan kunnen zij zowel in het speciaal als het regulier onderwijs een oordeel vragen aan de tijdelijke landelijke geschillencommissie passend onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om ten aanzien van de ondersteuningsplanraden enkele inrichtingsvoorschriften te geven, zoals dat op vele andere terreinen van overheidszorg wel gebeurt.

In het wetsvoorstel zijn verschillende bepalingen opgenomen voor de inrichting van de medezeggenschap in het samenwerkingsverband, zoals de bepaling dat leden van het bevoegd gezag van het samenwerkingsverband geen lid kunnen zijn van de ondersteuningsplanraad. Ook is bepaald dat de leden van de raad zijn afgevaardigd uit en door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de scholen die deelnemen in het samenwerkingsverband en wel zo dat het aantal leden, gekozen uit personeel onderscheidenlijk uit ouders en/of leerlingen, elk de helft van het aantal leden van de raad bedraagt. Omdat er verschillen bestaan tussen samenwerkingsverbanden in het aantal deelnemende scholen, is ervoor gekozen om flexibiliteit mogelijk te maken bij de samenstelling van de ondersteuningsplanraad. Het is aan het samenwerkingsverband en de ondersteuningsplanraad om een goede afweging te maken wat betreft een goede vertegenwoordiging en een werkbare organisatie. De sectororganisaties kunnen daarbij ondersteuning verlenen in de vorm van verspreiden van goede voorbeelden en modelontwikkeling. Ook de landelijke ouderorganisaties zijn betrokken bij de invulling van de medezeggenschap in passend onderwijs.

Deze leden vragen tevens of de regering ook aan deze leden kan aangeven hoe ver men inmiddels is met het vormen en concreet inrichten van de samenwerkingsverbanden, en hoe de regering dit proces bewaakt. Het inrichten van een rechtspersoon per 1 november 2012 was de eerste mijlpaal op weg naar de invoering van passend onderwijs. De stappenplannen die veel samenwerkingsverbanden in oprichting hebben opgesteld waren gericht op het behalen van die mijlpaal. In de gesprekken die dit voorjaar met de samenwerkingsverbanden in oprichting zijn gevoerd, blijkt dat er veel op schema lagen om deze mijlpaal te realiseren. Gelet hierop is aan DUO gevraagd om door te gaan met de voorbereiding op de registratie van de samenwerkingsverbanden. Zodra het wetsvoorstel in het Staatsblad is gepubliceerd en de ministeriële regeling met de regio-indeling is gepubliceerd kunnen de samenwerkingsverbanden zich dan ook bij DUO laten registreren. Voorwaarde is dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

Het opstellen van het ondersteuningsplan verkeert in de meeste samenwerkingsverbanden in oprichting in de beginfase. Door de verlenging van invoeringsperiode is er meer ruimte gecreëerd voor de inhoudelijke vormgeving. Er is meer tijd om de toewijzing van de extra ondersteuning te regelen, om leraren in de reguliere scholen beter toe te rusten, voor de afstemming met de gemeenten en voor het gesprek met ouders en personeel in de medezeggenschap.

Ook de komende periode gaan de regiogesprekken door. In antwoord op eerdere vragen van de CDA fractie is aangegeven dat de huidige subsidieregeling voor de voorbereiding op de invoering van passend onderwijs wordt verlengd en aangepast. Om in aanmerking te komen voor extra middelen moeten de samenwerkingsverbanden in oprichting een werkagenda/ stappenplan opstellen waarin wordt aangegeven hoe de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs wordt vormgegeven en hoe ouders, personeel en gemeenten daarbij worden betrokken. Ook de uitvoering van de werkagenda's in de regio zal worden besproken in de

regiogesprekken. Op die manier blijft er goed zicht op de voorbereidingen op de invoering van passend onderwijs. Tevens biedt dat de mogelijkheid om knelpunten op te sporen en op te lossen en om snel en adequaat in te kunnen spelen concrete vragen op het gebied van de invoering.

De leden van genoemde fractie merken op dat het ondersteuningsplan ter *instemming* aan de medezeggenschap wordt voorgelegd, en dat het schoolondersteuningsprofiel echter ter *advisering* aan het bevoegde medezeggenschapsorgaan wordt voorgelegd. Graag zien de leden van de CDA-fractie dit verschil in bevoegdheid van de medezeggenschap toegelicht. Was het niet meer voor de hand liggend om juist bij het ondersteuningsplan een adviesbevoegdheid te introduceren, en eventueel op schoolniveau een instemmingsrecht toe te kennen, zo vragen zij zich af.

Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen, waardoor het mogelijk wordt dat alle leerlingen in de regio een passende plek kunnen krijgen. Op regionaal niveau vindt dus de besluitvorming plaats over het ondersteuningsbeleid in het samenwerkingsverband, de verdeling van het budget en de criteria voor toelating tot het speciaal onderwijs. Bij deze besluitvorming zijn alle scholen in het samenwerkingsverband betrokken. Omdat het ondersteuningsbeleid in het samenwerkingsverband consequenties heeft voor de mogelijkheden die ouders en leerlingen hebben om thuisnabij naar school te gaan, is op dat niveau instemmingsrecht van ouders, leerlingen en leraren geregeld van de ondersteuningsplanraad. Als er in plaats daarvan gekozen zou worden voor instemmingsrecht voor elke medezeggenschapsraad op schoolniveau, bestaat het risico op impasses bij het vaststellen van het regionale ondersteuningsplan wanneer afzonderlijke medezeggenschapsraden weigeren in te stemmen. De dekkendheid van het ondersteuningsaanbod in de regio hangt rechtstreeks samen met de keuzes die op schoolniveau worden gemaakt ten aanzien van de schoolondersteuningsprofielen. Om te bevorderen dat de ondersteuningsplanraad rekening houdt met de belangen van deelnemende scholen, worden de leden van die raad gekozen uit en door de medezeggenschapsraden van de scholen in het samenwerkingsverband.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat veel ouders van kinderen met extra behoeften zeer gedetailleerd inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van hun kind, primair zeggenschap hebben over de opvoeding van en zorg voor hun kind, en om die reden een sterkere stem zouden moeten hebben in het vast te stellen ontwikkelingsperspectief. In welke mate wordt dat recht gedaan, zo vragen deze leden tevens.

Ouders en school hebben een gedeelde verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling van kinderen. De school is daarbij primair verantwoordelijk voor de onderwijskundige ontwikkeling en leerprestaties. Het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs en het in het kader van pedagogisch partnerschap stimuleren van scholen en ouders om op school en thuis activiteiten te ondernemen die bijdragen aan het leerproces van kinderen, is één van de doelen in het onlangs met de PO-Raad gesloten bestuursakkoord. Het bevoegd gezag stelt het ontwikkelingsperspectief vast na zorgvuldig, op overeenstemming gericht overleg met ouders en de vorderingen van de leerling worden jaarlijks met ouders geëvalueerd. Als de ouders het niet eens zijn met het vastgestelde of gewijzigde ontwikkelingsperspectief, dan kunnen zij een oordeel vragen aan de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs of een klacht indienen bij de school.

Deze leden merken op dat wanneer de school van aanmelding kiest voor doorverwijzing, de ouders wel worden gehoord, maar dat onduidelijk is in hoeverre hun instemming vereist is. Is er dan nog wel werkelijk sprake van keuzevrijheid, willen zij weten. De leden van genoemde fractie vragen voorts waarom er geen instemmingsrecht voor de ouders is voorzien in het geval hun kind niet kan worden geplaatst op de school van eerste aanmelding.

Er is zeker sprake van keuzevrijheid. In het nieuwe stelsel maken de ouders een keuze voor de school van hun voorkeur en melden hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft, daar aan. De school heeft vervolgens de taak het kind een zo goed mogelijke plek te bieden op de eigen school en als dit niet kan op een andere school. De voorkeur van de ouders staat dus voorop. Alleen als de school na zorgvuldig onderzoek zelf geen passend aanbod kan bieden, wordt na overleg met de ouders een aanbod bij een andere school gedaan. Het kan voorkomen dat ouders het niet eens zijn met het geboden aanbod. Dan staan voor ouders verschillende wegen open. Ouders kunnen er voor kiezen hun kind niet in te schrijven bij de aangeboden school en hun kind aan te melden bij een andere school. Ook kunnen zij in overleg treden met de school over de toelatingsbeslissing, eventueel met ondersteuning van een onderwijsconsulent. Daarnaast zijn er voor ouders verschillende vormen van rechtsbescherming. Ouders hebben de mogelijkheid het geschil voor te leggen aan de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs of tegen de beslissing over de toelating bezwaar en beroep aan te tekenen. Als ouders van een leerling van mening zijn dat hun kind ongelijk is behandeld op grond van handicap of chronische ziekte, dan kunnen zij ook een oordeel vragen aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De CGB kan beoordelen of de betreffende school voldoende serieus de mogelijkheid van toelating op de eigen school heeft onderzocht, inclusief het treffen van de daartoe benodigde aanpassingen.

Hoe kan hun positie worden versterkt waar het gaat om de belangrijke vraag, waar hun kind met extra ondersteuningsbehoefte onderwijs gaat krijgen, zo vragen deze leden verder.

De door de wet geïntroduceerde zorgplicht vormt al een belangrijke versterking van de positie van ouders, ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie ligt het probleem bij de ouders, indien hun kind om welke reden dan ook niet wordt toegelaten tot de school waar zij het kind hebben aangemeld. Met passend onderwijs wordt het voor de ouders en het bevoegd gezag anders: als het bevoegd gezag van de school niet zelf de leerling toelaat, moet het in overleg met de ouders nagaan op welke andere school toelating wel mogelijk is. Als de ouders het niet eens zijn met het aanbod, dan hebben zij verschillende mogelijkheden om een oplossing te vinden voor het plaatsingsprobleem. Op die mogelijkheden is nader ingegaan bij de beantwoording van een eerdere vraag van de GroenLinks-fractie.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe het zit met het recht van ouders op begeleiding van onafhankelijke consulenten, die hen kunnen ondersteunen in gesprekken met de school en/of het samenwerkingsverband, waar het gaat om de toekomst van hun kind.

Onderwijsconsulenten zijn onafhankelijke deskundigen waar ouders en scholen een beroep op kunnen doen als ouders en school het niet eens worden over de plaatsing van een leerling die extra ondersteuning nodig heeft of over de ondersteuning die door de school wordt geboden. Het samenwerkingsverband moet daarnaast in het ondersteuningsplan opnemen hoe zij ouders informeren over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden die beschikbaar zijn.

Worden zij zonder die begeleiding niet op grote achterstand geplaatst, wanneer zij in gesprek gaan met een schoolbestuur, met daarachter een machtig en onpersoonlijk samenwerkingsverband, zo willen deze leden weten.

De regering gaat uit van een professionele houding van samenwerkingsverband, school en leraren, waarbij ouders vanaf de aanmelding als volwaardige pedagogische partners bij het onderwijs worden betrokken. Het vaststellen van het ontwikkelingsperspectief, de rapportage over de vorderingen, de jaarlijkse evaluatie van het ontwikkelingsperspectief en mogelijke bijstelling, bieden handvatten voor overleg met en betrokkenheid van ouders. Als ouders en school er samen niet uitkomen, dan kunnen zij een onderwijsconsulent inschakelen die kan adviseren en bemiddelen bij plaatsingsproblematiek of een verschil van mening over extra ondersteuning. In het geval van geschillen over toelating, verwijdering of het ontwikkelingsperspectief kunnen ouders een oordeel vragen aan de tijdelijke landelijke geschillencommissie passend onderwijs.

Deze leden stellen voorts de vraag hoe de regering signalen dat het moeilijk zal zijn om mensen te vinden voor het complexe werk van de ondersteuningsplanraad beoordeelt.

Ten aanzien van de fasering van de invoering van het nieuwe stelsel passend onderwijs is het voornemen uitgesproken om één schooljaar langer de tijd te nemen om het stelsel vorm te geven. Er komt daarmee ook meer tijd voor de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden en voor de daarop volgende inrichting van de ondersteuningsplanraad.

Het is aan de medezeggenschapsraden in het samenwerkingsverband om een goede keuze te maken bij de afvaardiging. De regering zal hierover in de komende periode overleg voeren met de sectororganisaties, de landelijke ouderorganisaties, het LAKS en de vakbonden. In het kader van de prestatieafspraken met de landelijke denominatieve ouderorganisaties zijn afspraken gemaakt met de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) om het komende jaar aandacht te besteden aan expertisebevordering bij medezeggenschapsraden en de vorming van de ondersteuningsplanraden. Ook in de uitwerking van het referentiekader zal door de sectororganisaties verdere invulling worden gegeven aan mogelijke inrichting van de medezeggenschap.

Een betere vervulling van zetels in de medezeggenschap en professionaliteit van de leden zijn twee punten die in de evaluatie van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) werden benoemd. Op beide punten kan in de uitvoering van de medezeggenschap nog verdere verbetering worden gerealiseerd. Ook in het veld is aandacht voor verbetering van de uitvoering van de WMS. Er vinden nu gesprekken plaats met de vertegenwoordigers van schoolbesturen, personeel, ouders en leerlingen om een concrete aanpak te ontwikkelen. Hierbij wordt nadrukkelijk de mogelijkheid van een voorlichtings- en wervingscampagne meegenomen, zoals verzocht in de motie Biskop (Kamerstukken II 2011/12, 32 640, nr. 18). In dit traject zal ook aandacht besteed worden aan de voorgenoemde komende ontwikkelingen rondom de medezeggenschap op het gebied van passend onderwijs.

Hoe is de kwaliteit van de medezeggenschap geborgd, zo vragen deze leden tevens.

Per 1 juli 2012 treedt een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in werking. Daarmee wordt de risicogerichte werkwijze en het financiële toezicht van de inspectie wettelijk vastgelegd. Ook wordt in de WOT de grondslag opgenomen voor het toezicht door de inspectie op de naleving van de WMS. De wetswijziging is gepubliceerd in Stb. 2012, 118. Aan kwaliteit van medezeggenschap in passend onderwijs wordt bijgedragen door de invoering van een getrappt systeem van medezeggen-

schap: de ondersteuningsplanraad heeft hiermee een rechtstreekse relatie met, en kennis van, de deelnemende scholen (en de besluiten in de medezeggenschapsraden). De regering hecht er waarde aan dat de ondersteuningsplanraad indien gewenst deskundigheid en advies kan inroepen van experts op het gebied van passend onderwijs. Deze mogelijkheid is vermeld in de memorie van toelichting. Met de landelijke ouderorganisaties en sectorraden zal worden besproken hoe aan deze mogelijkheid concreet invulling kan worden gegeven.

9. Financiële aspecten

Verevening

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de verevening. Zij merken op dat in de Tweede Kamer de regering heeft aangegeven dat er geen objectieve criteria zijn op basis waarvan in de ene regio meer zorgleerlingen zouden wonen dan in een andere. Is dit uitgezocht, zo vragen deze leden. Zo ja, op welk onderzoek baseert de regering zich, zo voegen zij daaraan toe.

De ECPO heeft onderzoek gedaan naar de verevening. In dit onderzoek heeft zij de voor- en nadelen van verschillende verdeelmodellen op een rij gezet. De conclusie is dat een complete verevening de meeste voordelen biedt voor budgetfinanciering: objectief, transparant en ongevoelig voor strategisch gedrag. De twee risicofactoren waarvan bekend is dat zij correleren met leer- en gedragsproblemen (opleidingsniveau van ouders en/of sociaal economische positie) worden reeds meegewogen in de wijze waarop de extra middelen voor onderwijsachterstanden beschikbaar worden gesteld. De ECPO concludeert dan ook dat «noch uit literatuuronderzoek, noch uit gesprekken die met deskundigen zijn gevoerd en ook niet uit de ervaringen die in het buitenland met verevening zijn opgedaan is gebleken dat uitzonderingen op verevening wenselijk zijn».

De leden van genoemde fractie geven aan vernomen te hebben dat bijvoorbeeld de regio Eindhoven in vergelijking met andere regio's, opmerkelijk veel méér leerlingen telt met een stoornis in het autistisch spectrum. Door de universiteit van Cambridge is hier onderzoek¹ naar gedaan, zo merken deze leden op. Uit dit onderzoek komt, zo vervolgen zij, een aantal factoren naar voren dat deze discrepantie verklaart. Is de regering bekend met dit onderzoek, vragen deze leden. Onderschrijft zij de conclusies van dit onderzoek, zo nee, waarom niet, zo ja, is zij bereid de vereveningsvoorstellen te heroverwegen, zo vragen zij.

Het onderzoek naar percentages leerlingen met een stoornis in het autistisch spectrum (ASS) in de regio Eindhoven, vergeleken met andere regio's in Nederland is voorgelegd aan de Evaluatie- en Adviescommissie voor Passend Onderwijs (ECPO). In haar brief van 28 juni 2011 over autisme en verevening (zie www.ecpo.nl) kwam de ECPO tot de conclusie dat dit onderzoek onvoldoende aanleiding geeft voor Eindhoven een uitzondering te maken op de verevening. De onderzoekers stellen dat de onderzochte regio's over het geheel genomen een vergelijkbaar percentage hebben van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit betekent overigens niet dat alle stoornissen evenredig gespreid voorkomen. Volgens de ECPO zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat er in Eindhoven meer kinderen met ASS voorkomen, maar minder kinderen met een verstandelijke beperking. Dit noemt zij vooral een bevestiging van de keuze voor verevening van de middelen. De regering ziet in dit onderzoek dan ook geen aanleiding de vereveningsvoorstellen opnieuw te overwegen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt, mede op basis van adviezen van de evaluatie- en adviescommissie passend

¹ Martine T. Roelfsema, Rosa A. Hoekstra, Carrie Allison, Sally Wheelwright, Carol Brayne, Fiona E. Matthews and Simon Baron-Cohen, «Are Autism Spectrum Conditions More Prevalent in an Information-Technology Region? A School-Based Study of Three Regions in the Netherlands», *Journal of Autism and Developmental Disorders* 2012, Volume 42, Number 5, p. 734–739.

onderwijs (ECPO), dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat er onevenwichtigheden zijn in de spreiding over het land van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Toch is, zo merken deze leden tevens op, de feitelijke spreiding van deze leerlingen op dit moment wel onevenwichtig. Deze leden vernemen graag hoe de regering dit verklaart, waarbij zij graag zien dat in het bijzonder wordt ingegaan op de vraag of de aanwezigheid van gespecialiseerde voorzieningen zoals revalidatiecentra, niet tot een concentratie van zorgbehoevende leerlingen rondom deze centra leidt. Kiezen ouders, voor zover zij de mogelijkheid hebben, wellicht bewust voor een woonplaats in de nabijheid van deze voorzieningen?

Inderdaad is de feitelijke spreiding van het aantal geïndiceerde leerlingen onevenwichtig. De conclusie van de ECPO¹, waar de regering zich bij aansluit, is dat aangenomen mag worden dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenredig gespreid is over het land. De ECPO geeft aan dat noch uit de literatuur, noch uit gesprekken met deskundigen iets anders kan worden opgemaakt. De ECPO geeft geen verklaring voor de huidige ontstane situatie. Het CPB² noemt als mogelijke factor dat dezelfde criteria door regio's verschillend worden toegepast. Voor zowel cluster 3 als cluster 4 geldt dat de voorzieningen redelijk gespreid zijn over het land. Voor specialistische voorzieningen van cluster 1 en 2 geldt dit in mindere mate, met name door de geringe schaalgrootte. De afstand tot de voorziening kan met name bij deze clusters een rol spelen. Voor cluster 1 en 2 geldt na invoering van passend onderwijs dan ook een aparte financieringssystematiek. De scholen binnen deze clusters vormen dan onderdeel van instellingen.

Deze leden stellen voorts de vraag wat er is geregeld over de opvang van een vereveningsbijdrage binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden, met name in het primair onderwijs. Verevening is ook binnen samenwerkingsverbanden aan de orde. Denkbaar is immers dat het ene bevoegd gezag in het verleden meer leerlingen met zorgbehoefte accommodeerde dan het andere. Indien men vervolgens een vereveningsbijdrage als samenwerkingsverband krijgt of moet leveren, is hier een potentiële bron van conflicten, zo merken deze leden op.

Het ondersteuningsbudget wordt uiteindelijk (na afloop van de overgangperiode waarin de overgangsregeling van toepassing is) verevend toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Dat wil echter niet zeggen dat dit budget binnen het samenwerkingsverband eveneens verevend moet worden verdeeld. Er zullen immers verklaarbare verschillen tussen scholen zijn in de aantallen leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Daarom wordt het budget vanuit het Rijk ook niet verevend toegekend aan de scholen, maar aan de samenwerkingsverbanden. Deze hebben een zodanige omvang, dat eventuele verschillen in aantallen leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte zich uitmiddelen. Hoe de samenwerkingsverbanden de middelen verdelen, is aan de samenwerkingsverbanden zelf. Zij zullen hierbij rekening houden met de specifieke situatie van scholen binnen het samenwerkingsverband en de wijze waarop de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn verspreid over de deelnemende scholen. Er is hiervoor dus bewust niets aanvullends geregeld. Samenwerkingsverbanden leggen in hun statuten afspraken vast over hoe er gehandeld moet worden indien er conflicten ontstaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat de beschikbare middelen ongelijk verdeeld zijn over het land.³ Zij merken vervolgens op dat in de ene regio relatief meer leerlingen zijn met een indicatie dan in andere regio's en dat blijkens onderzoek van de ECPO er geen inhoudelijke verklaring is voor deze verschillen. Op basis van dit onderzoek, zo gaan deze leden verder,

¹ ECPO, verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg, 2010.

² CPB, Zorg om zorgleerlingen, 2009.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 41.

adviseert de ECPO om ondersteuning gelijkmatig over het land te verdelen, dus op basis van het aantal leerlingen (met- en zonder een indicatie) van het samenwerkingsverband, vermenigvuldigd met een normbedrag. Deze verevening krijgt via een overgangsregeling binnen een aantal jaar gestalte, merken deze leden op. Daardoor neemt, zo geven zij aan, bij een deel van de samenwerkingsverbanden het budget stapsgewijs af en bij andere samenwerkingsverbanden het budget stapsgewijs toe. Klopt deze analyse van de leden van genoemde fractie, zo vragen zij.

Inderdaad klopt deze redenering met dien verstande dat de normbepaling is gebaseerd op de leerlingen in het reguliere onderwijs (dus niet de leerlingen in het (v)so).

Deze leden vragen tevens of dit impliceert dat hierdoor het beschikbare budget per leerling met een indicatie, per regio verschilt. In het huidige stelsel is er sprake van geïndiceerde leerlingen. De hiervoor beschikbare bedragen per leerling zijn landelijk vastgesteld. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor maatwerk echter beperkt omdat het vaste bedrag per geïndiceerde leerling geen recht doet aan verschillen in ondersteuningsbehoefte. Om meer maatwerk mogelijk te maken krijgen samenwerkingsverbanden na invoering van passend onderwijs een ondersteuningsbudget dat zij zelf kunnen verdelen en vervalt de landelijke indicatiestelling. Het samenwerkingsverband kan dus bepalen op welke wijze de middelen worden verdeeld, passend bij de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen in het samenwerkingsverband. Er is na de invoering van passend onderwijs dan ook geen sprake meer van landelijk geïndiceerde leerlingen en bijbehorend beschikbaar budget per leerling.

Ook vragen deze leden wie er verantwoordelijk voor is dat er in de ene regio relatief meer leerlingen met een indicatie zijn dan in de andere. Bij het proces van indicatiestelling zijn diverse partijen betrokken zoals de rec's, de commissies voor indicatiestelling, scholen, ouders en ambulant begeleiders. Er is geen sprake van dat één partij verantwoordelijkheid draagt voor de situatie die nu is ontstaan.

Genoemde leden vragen voorts waarom de regering de rekening voor deze onverklaarbare verschillen legt bij de leerling met een indicatie. Er is geen sprake van dat de rekening wordt neergelegd bij de leerling met een indicatie. Met de invoering van passend onderwijs worden juist de randvoorwaarden gerealiseerd waardoor er, beter dan nu, rekening gehouden kan worden met de verschillen in ondersteuningsbehoefte tussen leerlingen.

Zijn er andere methoden overwogen om tot een gelijkmatiger verdeling te komen, zonder het budget per leerling te veranderen, zo vragen zij verder. Er is na invoering van passend onderwijs geen sprake meer van een vast budget per geïndiceerde leerling.

Bezuinigingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat de voorgenomen bezuinigingen naast twee grote posten (klassengroote en begeleiding) bestonden uit een groot aantal kleinere posten (bezuinigingen op bureaucratie ad circa 133 miljoen euro, waaronder enkele die geduid kunnen worden als *efficiencywinst*), die uit het voorliggende voorstel zou voortvloeien. Sommige van deze maatregelen, zo geven deze leden aan, waren al gerealiseerd, andere lijken nog steeds zinvol. Graag vernemen de leden van genoemde fractie wat met deze maatregelen c.q. voornemens gebeurt, nu de bezuiniging van tafel is. Klopt het, zo willen

deze leden weten, dat de opbrengst van de maatregelen in deze categorie, voor zover ze wèl worden doorgezet, aan de sector ten goede komt? Het is juist dat de opbrengst van de maatregelen in de categorie bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging voor zover deze worden doorgezet, ten goede komt aan de extra ondersteuning van kinderen. In het nieuwe stelsel worden de geldstromen zo veel mogelijk gebundeld om zo efficiënt mogelijke inzet van middelen mogelijk te maken. In antwoord op de hierna volgende vragen van de SP-fractie over de verschillende onderdelen van de eerdere bezuiniging, wordt nader ingegaan op wat het niet doorgaan van de bezuinigingen betekent voor de verschillende onderdelen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de bezuiniging van 300 miljoen euro van tafel is en dat deze betrekking had op «bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging» (133,7 miljoen euro), «ambulante begeleiding» (81,8 miljoen euro) en groeps grootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs (84,5 miljoen euro). Kan de regering – zo vragen de leden genoemde fractie – iets specifiekier zijn over deze posten? Gaat, nu de bezuiniging niet doorgaat, het bedrag terug naar de drie hierboven genoemde posten, zo willen deze leden weten, en zo nee, waarheen wel, zo voegen zij daaraan toe.

Groeps grootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Doordat er geen sprake meer is van een bezuiniging op de groeps grootte hoeven de groepen in het (voortgezet) speciaal onderwijs niet te worden vergroot ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent dat in het nieuwe stelsel de prijscategorieën voor leerlingen cluster 3 en 4 die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs worden verwezen, hoger worden dan dat met de bezuiniging het geval zou zijn. Dit geldt ook voor de (norm)bekostiging voor het samenwerkingsverband. De totale ondersteuningsbekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 valt in het nieuwe stelsel passend onderwijs vanaf het tweede schooljaar na invoering onder het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden (DUO verrekent dit). Het is dan aan de samenwerkingsverbanden om te bepalen welke leerlingen wordt verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor cluster 2 geldt, naar analogie van de bekostigingssystematiek van cluster 1, dat het geld voor leerlingen cluster 2 naar de instellingen voor cluster 2 gaat, nu zonder verlaging van het budget voor de groeps grootte. Op het vaste budget voor cluster 1 instellingen wordt niet bezuinigd.

Ambulante begeleiding

Ten aanzien van de bezuiniging op ambulante begeleiding is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen dat in het nieuwe stelsel:

- het budget voor cluster 3 en 4 overgaat naar de schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden, met uitzondering van het budget ambulante begeleiding van «De Waterlelie» te Cruquius en «De Berken-schutse» te Heeze¹;
- het budget voor cluster 1 en 2 overgaat naar de instellingen cluster 1 en 2;
- het budget voor het mbo overgaat naar de mbo instellingen.

Dit heeft nu er geen sprake is van een bezuiniging, betrekking op het totale budget dat beschikbaar is voor ambulante begeleiding. Daardoor is er ten opzichte van de situatie met bezuiniging, meer geld beschikbaar voor extra ondersteuning aan leerlingen om een passend onderwijsaanbod te bieden.

In het wetsvoorstel is voorzien in tijdelijke verplichte besteding van de middelen voor ambulante begeleiding (opting out en verplichte herbesteding). Deze regelingen zijn van toepassing op de totale omvang van de

¹ Conform Artikel XXIVA.

overdracht van middelen voor ambulante begeleiding naar de samenwerkingsverbanden.

Bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging

De bezuiniging van € 133,7 mln. op de bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging wordt geheel ongedaan gemaakt. Dit bedrag bestaat uit een aantal kleinere onderdelen. In het nieuwe stelsel worden deze geldstromen zo veel mogelijk gebundeld om zo efficiënt mogelijke inzet van middelen mogelijk te maken ten behoeve van de extra ondersteuning aan leerlingen. De regering is voornemens om de middelen – tot aan de invoering van het nieuwe stelsel passend onderwijs en daarna – als volgt in te zetten:

Regionale expertise centra (rec's)

Tot 1 augustus 2014 blijven de rec's in de huidige vorm bestaan. Per 1 augustus 2014 worden de rec's opgeheven. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning en plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor cluster 3/4 leerlingen. Het budget voor de rec's cluster 3/4 wordt toegekend aan de samenwerkingsverbanden. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de instellingen voor cluster 1 en 2 verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning in het reguliere onderwijs en voor plaatsing in het (v)so voor cluster 1/2 leerlingen. Het budget voor de rec's cluster 2 wordt toegekend aan de instellingen voor cluster 2. Cluster 1 kent geen aparte rec's.

Steunpunten autisme

Ieder rec ontvangt nu geld om een steunpunt autisme te financieren. Dit wordt in de huidige vorm gecontinueerd tot 1 augustus 2014. Per 1 augustus 2014 worden de rec's opgeheven. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning, ook voor kinderen met een stoornis in het autismespectrum. Het budget wordt per 1 augustus 2014 toegekend aan de samenwerkingsverbanden.

Compensatieregeling AWBZ

De huidige regeling voor compensatie pakketmaatregel AWBZ wordt verlengd tot 1 augustus 2014. Per 1 augustus 2014 kunnen samenwerkingsverbanden vanuit hun ondersteuningsbudget bezien welke ondersteuning op scholen nodig is. Het budget wordt daarom per die datum toegekend aan de samenwerkingsverbanden.

Enveloppemiddelen

De enveloppemiddelen waren beschikbaar voor de ondersteuning bij de invoering van passend onderwijs. Het grootste deel van de middelen is gebruikt voor een subsidieregeling (de zogenoemde 10 euro-regeling). Deze loopt per 1 augustus a.s. af (de eerder beoogde invoeringsdatum voor passend onderwijs). Nu er geen sprake is van een bezuiniging, kunnen de enveloppemiddelen onder voorwaarden worden ingezet voor de ondersteuning van de invoering van passend onderwijs in schooljaar 2012/2013. Zoals in antwoord op vragen van leden van het CDA is aangegeven, is het voorstel om de huidige regeling te verlengen en aan te passen. Mocht er de komende jaren nog sprake zijn van groei in het aantal indicaties, dan is (een deel van) dit bedrag mogelijk nodig ter dekking van de incidentele kosten daarvan. Eventuele inzet van deze middelen ter

ondersteuning van de invoering in schooljaar 2013/2014 is hiervan afhankelijk.

Cumi (culturele minderheden)WEC

Tot 1 augustus 2014 blijft de huidige wetgeving van kracht. Ook na invoering van de wet passend onderwijs blijven de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geld ontvangen per cumi leerling. De bepaling in het wetsvoorstel waarmee de aanvullende bekostiging voor cumi zou vervallen, treedt niet in werking.¹

Deze vorm van extra bekostiging is eerder al voor het reguliere onderwijs afgeschaft. Reden voor het afschaffen was dat het opleidingsniveau van ouders een betere voorspeller was van achterstanden dan etniciteit. In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs bestaat de cumi regeling nog. Momenteel wordt een onderzoek voorbereid hoe de cumi middelen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek, kan nadere besluitvorming over de inzet van deze middelen plaatsvinden.

Expertisebekostiging / garantiebekostiging

De expertisebekostiging blijft voorlopig volledig in stand en wordt niet met 10% verminderd. De bepalingen in het wetsvoorstel waarin dit zou worden gerealiseerd, treden niet in werking². Parallel is de inspectie bezig met een onderzoek naar de inzet van de expertise- en garantiebekostiging als geheel³. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek, kan nadere besluitvorming over de inzet van deze middelen plaatsvinden.

Preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB)

Tot 1 augustus 2014 blijven de preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding in de huidige vorm bestaan. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de preventie van verwijzing naar en terugplaatsing vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 3/4 leerlingen. Het budget PAB en TAB cluster 3/4 wordt toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Met vak- en sectororganisaties zal worden afgesproken dat deze overheveling meeloopt in de systematiek van de opting out en de verplichte herbesteding, die geldt voor de «gewone» ambulante begeleiding.⁴ In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de instellingen voor cluster 1 en 2 verantwoordelijk voor voor de preventie van verwijzing naar en de de terugplaatsing vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 1/2 leerlingen. Cluster 1 kent geen apart PAB/TAB budget. Het budget PAB en TAB cluster 2 wordt toegekend aan de instellingen voor cluster 2.

Dubbele rugzak zeer moeilijk lerende (zml) kinderen

Tot 1 augustus 2014 blijft de dubbele rugzak voor zeer moeilijk lerende kinderen in de bovenbouw (vanaf groep 3) van het basisonderwijs, in de huidige vorm in stand. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning. Per 1 augustus 2014 wordt het budget van de dubbele rugzak daarom toegevoegd aan het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs.

¹ Art. II, onderdeel II, punt 2.

² Het betreft de artikelen VIII en XXII.

³ Conform motie Elias c.s. (Tweede Kamer 2010–2011, 31 497, nr. 69).

⁴ Het betreft de artikelen XI en XIA.

Stopzetten subsidie Hoenderloo (Glen Mills)

De regering heeft de subsidie aan het project Glen Mills per 1 augustus 2011 stopgezet omdat de specifieke aanpak al eerder was gestopt. Deze middelen kunnen per direct worden ingezet voor de ondersteuning van de invoering van passend onderwijs. Mocht er sprake zijn van groei in het aantal indicaties, dan is (een deel van) dit bedrag mogelijk nodig ter dekking van de incidentele kosten daarvan.

Op de Rails

Tot 1 augustus 2014 blijft de huidige subsidieregeling voor dit specifieke project op de huidige manier in stand. In het nieuwe stelsel passend onderwijs worden de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs verantwoordelijk om voor alle vo-leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden. Per 1 augustus 2014 wordt het geld voor Op de Rails en Herstart gebundeld met het budget voor Rebound en via de (aangepaste) regeling Rebound toegekend aan de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Voorwaarde daarbij is dat de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs afspraken maken met de samenwerkingsverbanden primair onderwijs over het kleine deel leerlingen in het eind van de basisschoolleeftijd dat gebruik maakt van de voorzieningen.

Groeiregelingen

De huidige groeiregelingen blijven tot 1 augustus 2014 in de huidige vorm bestaan. In het nieuwe stelsel passend onderwijs moeten de samenwerkingsverbanden met de (v)so scholen zelf een teldatum en/of groeiregeling afspreken voor cluster 3 en 4 leerlingen. Per 1 augustus 2014 wordt het budget van de groeiregelingen cluster 3 en 4 toegevoegd aan het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden. In het nieuwe stelsel passend onderwijs kunnen de instellingen voor cluster 1 en 2 niet met alle samenwerkingsverbanden afzonderlijk afspraken maken over een teldatum en/of groeiregeling. Cluster 1 kent geen aparte groeiregelingen. Het budget van de groeiregelingen cluster 2 wordt toegekend aan de instellingen voor cluster 2.

Bovengenoemde leden stellen tevens de vraag of, indien deze middelen anders worden aangewend, het dan niet verstandig is wanneer de regering een gewijzigd voorstel van wet met aangepaste memorie van toelichting naar de Eerste Kamer stuurt. Het ongedaan maken van de bezuinigingen kan worden doorgevoerd zonder dat daarvoor wijziging van het wetsvoorstel nodig is.

Financiering

De leden van de Groenlinks-fractie merken op dat de nu volgende vragen van hun zijde uitgaan van het gegeven dat er voor het totaal van extra ondersteuning wel sprake is van forse groei en dat betere beheersing noodzakelijk is.

Deze leden hebben, zo geven zij aan, ook signalen gekregen dat het aanvragen van een «rugzakje» soms te makkelijk wordt gestimuleerd door scholen vanwege de financiële effecten. Zij vragen welke mogelijkheden de regering heeft overwogen om deze perverse prikkels uit het systeem te halen zonder stelselwijziging.

Er is inderdaad sprake van ongewenste financiële prikkels in het huidige systeem. Eerder is reeds geprobeerd om hier een oplossing voor te vinden door de indicatiecriteria aan te passen. Het resultaat was dat de criteria wel als bureaucratischer werden ervaren, terwijl de groei toch doorzette. Een andere mogelijkheid is bij voortgaande groei de prijzen per

leerling naar beneden bij te stellen. Ook dit is reeds gedaan: in augustus 2010 zijn de prijzen van de ambulante begeleiding verlaagd. Er zijn geen aanwijzingen dat dit invloed heeft gehad op de groei. Daarnaast is het nadeel van een dergelijke generieke werkwijze, dat dit ten koste kan gaan van de leerlingen die de extra ondersteuning meer nodig hebben dan anderen. Daarom is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid zowel financieel als inhoudelijk te leggen bij de (schoolbesturen binnen de) samenwerkingsverbanden

De keuze voor budgetfinanciering zet uiteraard een rem op de kosten-groei, zo merken deze leden vervolgens op. Zij vragen hoe de regering er zicht op houdt dat het budget toereikend is.

De invoering van passend onderwijs zal worden gemonitord. In de monitor zal worden gekeken naar de werking van de budgetfinanciering en de mate waarin scholen in staat zijn om voor leerlingen een passend aanbod te realiseren.

Welke mogelijkheden zijn er om het budget, indien nodig, aan te passen, zo vragen deze leden tevens.

De omvang van het budget wordt bepaald bij de jaarlijkse vaststelling van de rijksbegroting. De regering is van mening dat het niet in de lijn der verwachtingen ligt dat het nodig zal blijken te zijn het budget te verhogen. Er is, zeker na het ongedaan maken van de voorgenomen bezuiniging in combinatie met de doelmatiger inzet van de middelen die mogelijk wordt als gevolg van de stelselwijziging, voldoende budget beschikbaar om de leerlingen de zorg en ondersteuning te bieden die zij nodig hebben.

Zij vragen voorts wat er gebeurt als het budget onvoldoende is om alle kinderen het passend onderwijs te geven dat ze nodig hebben. Het uitgangspunt is dat het huidige budget voldoende is om alle leerlingen het passend onderwijs te geven dat ze nodig hebben. Daarom zijn de zorgmiddelen ook gebudgetteerd. Daarnaast levert het nieuwe stelsel van passend onderwijs meer mogelijkheden voor maatwerk, waardoor er efficiënter en effectiever kan worden gewerkt. De invoering van passend onderwijs en het effect hiervan zal echter meerjarig worden gemonitord.

De regering stelt, zo merken de leden van genoemde fractie op, dat eventuele tekorten moeten worden betaald uit de reguliere bekostiging.¹ Zij vermoedt, zo gaan deze leden verder, dat daar een stimulans vanuit gaat om de bureaucratische kosten te verminderen. Deze leden vragen waarop de regering dat stoelt, en hoe weet ze dat het niet zal leiden tot het verminderen van de zorg?

Met de invoering van de zorgplicht worden schoolbesturen verplicht om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passend aanbod te doen. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van de geboden ondersteuning

10. Tot slot

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen bij de invoering van de mogelijkheid om kinderen te schorsen in het primair onderwijs. Zij vragen de regering waarom deze mogelijkheid moest worden opgenomen in deze specifieke wet. Hoe hangt de mogelijkheid van schorsing samen met de dynamiek van passend onderwijs, zo willen deze leden weten.

De mogelijkheid om tot schorsing van een leerling over te gaan, is in dit wetsvoorstel opgenomen omdat één van de redenen om passend onderwijs in te voeren is dat er meer behoefte bestaat aan inzicht in het aantal leerlingen dat tussen wal en schip valt. Nu vindt schorsing ook plaats terwijl daarvoor geen wettelijke basis is. Hierdoor is er geen zicht op, terwijl deze leerling op dat moment geen onderwijs ontvangt. Met het

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 497, nr. 31, p. 12.

vastleggen van deze mogelijkheid in de wet, kan daaraan ook de verplichting worden verbonden dat de basisschool schorsingen voor langer dan 1 dag aan de inspectie meldt. Hierdoor wordt het mogelijk om meer zicht te krijgen op schorsingen in het basisonderwijs en kan de inspectie op basis daarvan het bevoegd gezag van de basisschool aanspreken op oneigenlijk gebruik van de schorsingsmogelijkheid.

Deze leden vragen voorts of de regering de verwachting van deze leden deelt, dat met name kinderen met een cluster 4-problematiek een grotere kans lopen vanwege hun gedrag geschorst te worden.
Ja, dat is inderdaad de verwachting.

Deze leden vragen tevens waarom de regering denkt dat dat een bijdrage levert aan het niet verder oplopen van problemen.
Het instrument van schorsing breidt het instrumentarium van de basisschool uit bij de aanpak van problematisch gedrag van een leerling voordat de school tot verwijdering wil overgaan. Tegelijk wordt het toezicht op het gebruik van dit instrument verbeterd.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie of de regering van mening is dat het probleemgedrag van deze leerlingen met repressieve maatregelen als schorsing kan worden verholpen.
Nee, schorsing is een tijdelijk instrument dat kan worden ingezet als de situatie niet meer houdbaar is. De schorsing moet worden gemeld aan de inspectie. Het is daarnaast van belang dat de school andere maatregelen neemt om de leerling zijn onderwijsloopbaan te laten vervolgen, zoals bijvoorbeeld sociaal-emotionele trainingen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart