

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

H¹

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP²

Vastgesteld 15 juni 2012

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor haar uitvoerige antwoord. Helaas vinden zij niet alle vragen afdoende beantwoord. Daarom stellen zij nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij danken de regering voor de uitvoerige en zorgvuldige beantwoording van hun vragen in eerste instantie. Voor hen is daarmee veel onduidelijkheid weggenomen. Niettemin blijft ten aanzien van een aantal zaken een nadere verduidelijking gewenst.

De leden van de **SP**-fractie hebben waardering voor de snelle en uitvoerige beantwoording door de regering, maar zijn na lezing van de memorie van antwoord nog altijd niet overtuigd dat het wetsvoorstel gebaseerd is op een solide probleemstelling, dat met het wetsvoorstel de gewenste effecten ook zullen worden gerealiseerd en in hoeverre de beoogde veranderingen uitvoerbaar zullen zijn in het veld. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie danken de regering voor de memorie van antwoord. Desalniettemin resteren bij deze leden nog enkele vragen en observaties bij dit complexe wetgevingstraject. Tevens sluiten zij zich bij enkele vragen van andere fracties aan.

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

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (*vice-voorzitter*), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV) en Frijters-Klijnen (PVV).

De leden van de **GroenLinks**-fractie danken de regering voor de antwoorden op de gestelde vragen. Zij maken zich zorgen over de uiteindelijke effecten op de werkelijkheid van passend onderwijs, alsmede over de zeer magere regulering van de afstemming binnen de samenwerkingsverbanden. Deze leden hebben er moeite mee dat de regering op dringende vragen vooral antwoordt door te spreken van haar grote vertrouwen dat de instellingen en sectorraden alles wel zullen oplossen. In dat kader hebben deze leden nog enkele nadere vragen.

2. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben van de werkgroep Medezeggenschaps- en klachtrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht een brief¹ ontvangen. De werkgroep constateert in de brief dat met betrekking tot de ondersteuningsplanraad een aantal essentiële bepalingen ontbreekt. Deelt de regering de opvatting van de werkgroep? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat de regering deze bepalingen alsnog opnemen in de wet?

In het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht wordt in het meinummer aandacht besteed aan het wetsvoorstel «passend onderwijs». In een artikel van Rutten en Jepma wordt het wetsvoorstel ontleed in vijf (vermoede) hoofddoelstellingen: kostenbeheersing, positie van ouders, verbetering kwaliteit op de werkvloer, inbedding in het bredere jeugd-domein en afname van de bureaucratie.² De conclusies zijn vervolgens niet onverdeeld positief. Het enige wat echt standhoudt is de waarneming dat een «open einde»-regeling ertoe kan leiden dat de toename van indicaties en rugzakjes uit de hand loopt en dat daar paal en perk aan gesteld kan worden. Dat klinkt logisch omdat het voornamelijk neerkomt op een politiek besluit de bekostiging aan te passen, aldus de leden van de **SP**-fractie. Zij vragen niettemin in hoeverre de stelling in de memorie van antwoord, dat kinderen te makkelijk verwezen worden naar het speciaal onderwijs, structureel is te onderbouwen.³ De huidige commissies voor indicatiestelling hanteren objectieve criteria. Onterechte aanvragen worden afgewezen. Of is dit volgens de regering niet het geval?

De overige vier (vermoede) doelstellingen uit het artikel van Rutten en Jepma lijken echter slechts ten dele of niet gehaald te kunnen worden met het wetsvoorstel. Kan de regering reflecteren op de bevindingen in dit artikel en op de conclusies die voor elk van de vijf doelen van het wetsvoorstel zijn getrokken? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsanalyse in het artikel van Rutten en Jepma onder de titel «Gaat passend onderwijs werken?».² Zij lezen daarin dat de plannen in het wetsvoorstel wel tot een gewenste beleidsprestatie zullen kunnen leiden, maar dat de te verwachten veldreactie zal leiden tot een uiteindelijk effect dat of veel minder positief, of zelfs negatief is. De analyse leidt tot de conclusie dat er een toename zal zijn van wachtlijsten en thuiszitters, dat de positie van ouders verzwakt, dat passend onderwijs op de werkvloer onvoldoende gestalte krijgt door tekortschietende expertise, dat er veel bestuurlijke drukte ontstaat rond de afstemming met jeugdzorg en gemeenten en dat de bureaucratische kosten minder zichtbaar worden, maar niet kleiner. Deze leden en ook de leden van de D66-fractie vragen de regering om een inhoudelijke reactie op deze beargumenteerde verwachtingen en een beschrijving van de genomen maatregelen om deze waarschijnlijke, of in elk geval mogelijke, veldreacties en uiteindelijke effecten te voorkomen.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 150381.01.

² Drs. S. Rutten en dr. I.J. Jepma, «Gaat passend onderwijs werken?», *NTOR 1*, mei 2012, p. 24–47.

³ *Kamerstukken I 2011/12*, 33 106 en 32 812, G, p. 10.

De leden van de **SP**-fractie vragen hoe wetenschappelijk «hard» de legitimering is om over te stappen van een slagboomsystematiek naar die van handelingsgerichtheid? In andere bewoordingen: waarom zou een medisch probleem zich ineens lenen voor een pedagogische oplossing? Dit is toch iets anders dan het glas halfvol te zien in plaats van halfleeg, hetgeen de voornaamste (overigens nobele) motivatie van de regering lijkt te zijn. Graag een reactie van de regering.

De regering erkent ten aanzien van wetsvoorstel 32 812 dat de kwaliteitsproblemen in clusters 2 en 4 veroorzaakt werden door externe factoren en dat sterke verbetering is opgetreden door adequaat beleid, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Zij stelt bovendien dat het bij lage kwaliteit gaat om een tekort in planmatig handelen en niet primair om een tekort in de onderwijsuitvoering. Heeft zij daarmee niet aangetoond dat in dit stadium van de verbetertrajecten geen wetswijziging nodig is?

De regering erkent dat de groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs voornamelijk door externe factoren wordt beïnvloed. Deelt zij de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat deze factoren niet worden weggenomen door het nieuwe stelsel en dat derhalve de druk op het voortgezet speciaal onderwijs niet verdwijnt met de stelselwijziging? Hoe verhoudt zich de toename van ondersteuningsbehoeftige leerlingen tot de toename van het beroep op bijvoorbeeld jeugdzorg? Is de toename in Nederland veel hoger dan in andere landen en hangt dat samen met stelselverschillen?

De regering beargumenteert in eerste instantie de noodzaak van de stelselwijziging met de redenering dat de druk op de zwaarste voorzieningen moet worden omgebogen in de richting van opvang in de lichtere voorzieningen (en dus in het reguliere onderwijs). Zijn de rugzakjes niet juist bedoeld om kinderen in het regulier onderwijs te houden, en daarmee een instrument dat de beweging naar de lichtere voorzieningen stimuleert? Klopt het wel dat rugzakjes net zo duur zijn als plaatsing in (voortgezet) speciaal onderwijs – ook wanneer dat vergeleken wordt met speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs? Is de verplichte herkeuring bij de rugzakjes niet ook een kostenremmend middel dat ontbreekt bij plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs? Kan de regering alsnog antwoorden op de vraag op pagina 6 van het voorlopig verslag¹ van de leden van de GroenLinks-fractie naar de stabilisering van de rugzakjes, nu de beantwoording op de pagina's 10–12 van de memorie van antwoord ontbreekt?² Kan de regering ook antwoorden op de vraag op pagina 6 van het voorlopig verslag¹ naar de filosofie van passend onderwijs, die stimuleert dat leerlingen waar mogelijk in het regulier onderwijs worden opgevangen en dat daarom rugzakjes bij uitstek een ander instrument zijn dan plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs? Het huidige antwoord is immers puur financieel van aard en de vraag was gericht op de *filosofie* achter passend onderwijs.

3. Samenwerkingsverbanden

Verwarring bestaat bij de leden van de **PvdA**-fractie over de term «dekkend aanbod». Aan dit begrip wil de regering geen nadere invulling geven. Daarom verbaast het deze leden dat de regering stelt dat schoolbesturen van een bepaalde richting een landelijk samenwerkingsverband mogen vormen, mits deze besturen beschikken over een dekkend aanbod. Waaruit bestaat dit dekkende aanbod? Waarom is dit dekkende aanbod niet toepasbaar op alle samenwerkingsverbanden? Graag een reactie van de regering.

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 106 en 32 812, F, p. 6.

² Kamerstukken I 2011/12, 33 106 en 32 812, G, p. 10–12.

De leden van de **CDA**-fractie hebben een vraag over de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden. In de memorie van antwoord is daar al veel over gezegd. In de fase dat de samenwerkingsverbanden operationeel zijn, is adequaat voorzien in mechanismen om conflicten op te lossen. Echter bij de totstandkoming is dat minder duidelijk. Weliswaar kan de minister in laatste instantie interveniëren, maar dan is het eigenlijk al te laat. Het is deze leden niet duidelijk of de eerdere interventies, zoals de regering die in de memorie van antwoord benoemt (bemiddeling, bestuurlijk gesprek), ook afgedwongen kunnen worden. Welke (formele) bevoegdheid hebben de procesbegeleiders – en eventueel de inspectie – om in dit kader te interveniëren en bindende afspraken te maken, zo vragen deze leden. Indien er op dit punt geen formele bevoegdheid is, zou die dan niet alsnog moeten worden gerealiseerd? Graag een reactie van de regering.

Indien er tussen de ondersteuningsplanraad en het bestuur van het samenwerkingsverband onverhoopt geen overeenstemming over het plan wordt bereikt, geldt dan de gebruikelijke procedure bij geschillen tussen medezeggenschap en bevoegd gezag? Deze vraag van de leden van de CDA-fractie is mede van belang nu het bestuur van het samenwerkingsverband geen bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving is. Graag een reactie van de regering.

In een aantal regio's wordt overeenkomstig de filosofie van «passend onderwijs» al goed en succesvol samengewerkt tussen regulier en speciaal onderwijs, aldus de leden van de CDA-fractie. Met name in het primair onderwijs zouden de nieuwe samenwerkingsverbanden en hun begrenzing dit soort succesvolle samenwerkingen kunnen doorkruisen. Hoe is de regering voornemens rekening te houden met al bestaande, succesvolle samenwerkingsconstructies, met name in het primair onderwijs? In hoeverre worden deze verbanden bij de komende regio-indeling als «gegeven» overgenomen?

Over de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband merken de leden van de **D66**-fractie het volgende op. Om de statuten van het samenwerkingsverband vast te stellen is unanimititeit vereist, hetgeen een bescherming is tegen overheersing van kleine door grote scholen. Deze leden voorzien een onderhandelings sfeer wanneer het op deze bepaling aankomt. Wellicht kan dit probleem vermeden worden door regelend recht in te stellen over de stemverhouding, waarvan kan worden afgeweken wanneer het samenwerkingsverband zo besluit in de statuten. Wat is de visie van de regering op dit of ander regelend recht?

De leden van de **D66**-fractie lezen in de memorie van antwoord dat de minister de mogelijkheid heeft om noodvoorzieningen te nemen bij de oprichting van een samenwerkingsverband. Kan de regering zo een situatie schetsen? Aan wat voor noodvoorzieningen denkt de regering?

De regering stelt dat overleg overzichtelijker wordt omdat er nog maar twee bestuurlijke partijen zijn: het samenwerkingsverband en de gemeente. Miskent de regering daarmee niet het gegeven dat het gaat om een veelheid van gemeenten per samenwerkingsverband? Geldt dat niet in overtreffende mate bij een landelijk samenwerkingsverband?

De leden van de **GroenLinks**-fractie begrijpen dat er ook samenwerkingsverbanden zijn waarbinnen meerdere «kamers» worden georganiseerd. Betekent dat feitelijk dat er binnen een geografische regio twee (of meer) parallelle samenwerkingsverbanden ontstaan? In hoeveel regio's is dat het geval? Om welke redenen wordt daarvoor gekozen? Is dat geen breuk met de systematiek van het wetsvoorstel? Wat betekent het voor de

belasting van gemeenten en jeugdzorg als ze met meer dan een samenwerkingsverband te maken krijgen? Graag een reactie van de regering.

Op verschillende plaatsen horen de leden van de GroenLinks-fractie als antwoord op de zorgen over de machtsstrijd en belangenafweging in de samenwerkingsverbanden dat «dat allemaal wel goed komt», dat «iedereen heel professioneel is» en dat de sectorraden en het ministerie dat «krachtig» zullen ondersteunen. Hoe taxeert de regering de signalen die deze leden ontvangen dat de machtsstrijd binnen de samenwerkingsverbanden volop bezig is en dat die weinig te maken heeft met de inhoudelijke vraag naar adequate leerlingenzorg, maar alles met de verdeling van geldstromen? Wat doet de regering om een evenwichtige structuur in de samenwerkingsverbanden te waarborgen? De leden van de D66-fractie sluiten zich bij de laatste vraag aan.

4. Borging positie en behoud expertise speciaal onderwijs

In het voorlopig verslag hebben de leden van de **PvdA**-fractie gevraagd hoe de expertise van het speciaal onderwijs behouden kan blijven. Daarbij hebben zij ook gevraagd naar randvoorwaarden om te voorkomen dat minderheden binnen het samenwerkingsverband, zoals kleine schoolbesturen en het speciaal onderwijs, stelselmatig «overruled» worden. De regering heeft hier op geantwoord dat de positie van het speciaal onderwijs en kleine schoolbesturen gewaarborgd is omdat zij de statuten van het samenwerkingsverband moeten goedkeuren. In deze statuten wordt beschreven hoe de besluitvorming plaatsvindt. Bovendien moeten de statuten een regeling bevatten om geschillen op te lossen. Daarnaast, zo stelt de regering, beslissen deze partijen mee over de keuzes die binnen het samenwerkingsverband worden gemaakt. Daarmee hebben ook kleinere partijen een instrument in handen om af te dwingen dat hun positie voldoende geborgd is.

De leden van de PvdA-fractie zijn hier niet van overtuigd. Cluster 3-scholen in Amsterdam bijvoorbeeld, vertegenwoordigen ongeveer 1 procent van de populatie in het voortgezet onderwijs. Het is goed denkbaar dat dit percentage onvoldoende gewicht in de schaal legt om een voldoende borging van de positie van dit speciaal onderwijs af te dwingen. Hoewel de bezuiniging rond passend onderwijs nu van tafel is, is het niet denkbeeldig dat het onderwijs de komende jaren toch geconfronteerd wordt met lagere inkomsten door teruglopende leerlingaantallen en regio's waar de bevolking krimpt. Deze leden pleiten voor een wijze van besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden waarbij de positie van het speciaal onderwijs met enige waarborgen wordt omgeven. Hoe kijkt de regering hier tegen aan?

Een aandachtspunt van de leden van de **CDA**-fractie betreft de positie van het speciaal onderwijs, dat min of meer afhankelijk wordt van het samenwerkingsverband. Dat roept de vraag op of de positie van het speciaal onderwijs zowel in het samenwerkingsverband als in de ondersteuningsplanraad niet via bijzondere bepalingen, bijvoorbeeld betreffende een kwaliteitszetel of speciale rechten, moet worden gewaarborgd? De samenwerkingsverbanden kunnen dit doen, maar er is geen wettelijke voorschrift ter zake, aldus deze leden. Waarom is hiervan afgezien? Graag vernemen zij de reactie van de regering op deze vragen.

De regering erkent dat tot nu toe niet alle partners gelijkelijk aan tafel zitten, constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Klopt het dat met name scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en regionale expertisecentra nog geen gesprekspartner zijn? Is dat niet kenmerkend voor het risico dat het beleid bepaald wordt door de grote partners binnen de samenwerkingsverbanden en dat de belangen van met name het

(voortgezet) speciaal onderwijs onvoldoende in beeld zijn bij de structurering van het samenwerkingsverband? Hoe borgt zij de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs dat slechts een klein percentage van de totale leerlingenpopulatie vertegenwoordigt, maar essentieel is voor passend onderwijs? Wat zijn daarvan de gevolgen voor de leerlingen? Klopt de conclusie van deze leden dat het aantal van 70 000 plaatsen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs een retorische kwestie is, nu het aantal plaatsen blijkens de beantwoording niet geborgd is en meer of minder kan worden al naar gelang de samenwerkingsverbanden besluiten? Graag een reactie van de regering.

Op de vragen naar het risico dat posten voor ambulant begeleiders worden ingevuld met overtollig overig personeel is geen adequaat antwoord gegeven, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. De onderliggende vraag kan wellicht wel beantwoord worden. Als ondersteuningsgeld dichter bij de algemene bekostiging van de school wordt gebracht, dan zal het in de praktijk daarvoor gebruikt gaan worden, aldus deze leden. Zowel ondersteuning als professionalisering worden niet geoormerkt voor passend onderwijs, zeker niet als voor het schoolmodel wordt gekozen. Wat doet de regering om dit risico te vermijden en daarmee het weglekken van middelen voor passend onderwijs? De regering heeft geen beeld van het aantal ambulant begeleiders dat als gevolg van de aangekondigde stelselwijziging en bezuiniging is vertrokken of ontslagen. Deze leden hebben dat beeld wel. Zij ontvingen informatie van de voorzitter van het REC-beraad (Beraad van Regionale Expertisecentra) dat uit een eerste inventarisatie – gehouden binnen het REC-beraad (coördinatoren REC's clusters 2, 3 en 4) – blijkt dat ongeveer 20% van de ambulant begeleiders/medewerkers is vertrokken binnen de vrijwillige fase van de sociale plannen, vooruitlopend op de invoering van de wet passend onderwijs. De meeste werknemers zijn vertrokken naar elders en slechts een enkele begeleider is momenteel terechtgekomen in een samenwerkingsverband als begeleider. De reden voor dit vertrekpercentage is gelegen in het opstellen van sociale plannen in reactie op de brief namens de minister, waarin de besturen wordt geadviseerd te anticiperen op de invoering van de wet.¹ Hoe beoordeelt de regering deze informatie en wat is het gevolg ervan voor het behoud van expertise en de overdracht daarvan naar het samenwerkingsverband?

5. Positie en rol ouders

De regering is een groot voorstander van betrokkenheid van ouders bij het onderwijs aan hun kinderen. De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven dit. Daarom zijn zij verbaasd dat de leden van de ondersteuningsplanraad niet alleen door de medezeggenschapsraad moeten worden gekozen, maar ook uit de medezeggenschapsraad afkomstig zijn. Deze leden kunnen zich voorstellen dat dit voor leerkrachten haalbaar is. Zij kunnen eventueel voor deze dubbele belasting in hun takenpakket gecompenseerd worden. Voor ouders is dit echter onmogelijk. De leden van de **PvdA**-fractie menen dat ouders hierdoor wel erg zwaar belast worden en in het ongunstigste geval van participatie in de medezeggenschapsraad afzien. Deze leden menen dat ook op een andere wijze kan worden voorzien in afstemming tussen ondersteuningsplanraad en de afzonderlijke medezeggenschapsraden. Graag een reactie van de regering.

Een aandachtspunt betreft de medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband. Om te beginnen roept de positie van deze raad en van de leden ervan nog de nodige vragen op. Kunnen de samenwerkingsverbanden zelf bepalen hoe zij deze raad samenstellen en verkiezen, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Hoe voorziet de regering dat

¹ Brief van de directeur van het programma Implementatie Passend Onderwijs namens de minister van OCW van 30 september 2011, zonder kenmerk, aan alle schoolbesturen in het primair onderwijs, <www.passendonderwijs.nl/105/implementatieprogramma-ocw.html> ; Zie ook *Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 4, p. 3.*

eventuele meningsverschillen over de inrichting van deze raad worden opgelost? Wordt het bestuur van het samenwerkingsverband gelijk gesteld met het bevoegd gezag, in de zin van de onderwijswetgeving? Dat is voor zover deze leden kunnen nagaan niet in de voorliggende wetstekst vastgelegd. Moet daarin niet alsnog worden voorzien? In samenwerkingsverbanden waarin veel scholen en besturen participeren zal ófwel de ondersteuningsplanraad veel leden gaan tellen, óf is de afstand van deze leden tot de deelnemende scholen groot, hetgeen hun representativiteit en gezag in de raad beperkt. Deze leden beschouwen het als een reëel risico dat de ondersteuningsplanraad en zijn leden op grote afstand van de deelnemende scholen en de praktijk gaan functioneren. Hoe ziet de regering dit?

Terwijl op het niveau van de school de medezeggenschapsraad adviesrecht heeft ten aanzien van het ondersteuningsprofiel van de school, heeft de ondersteuningsplanraad instemmingsrecht ten aanzien van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband als geheel. Juist op het niveau van het samenwerkingsverband als geheel is te verwachten dat de afstemming tussen de ondersteuningsprofielen van de afzonderlijke scholen in een ondersteuningsplan een ingewikkeld proces is. Een instemmingsrecht van de ondersteuningsplanraad kan daarbij complicerend werken, zeker als een groot aantal scholen en besturen in zo'n samenwerkingsverband participeert. De leden van de CDA-fractie vragen dan ook aan de regering of op dit niveau een adviesrecht niet meer voor de hand zou liggen.

Wat betreft de medezeggenschapsstructuur in de ondersteuningsplanraad vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie hoe de inspraak van ouders (ook collectief) beter geborgd kan worden, gegeven het feit dat de ouders van kinderen met ondersteuningsbehoefte niet per definitie in de medezeggenschapsraad zitten en het gewenst is dat juist de ondersteuningsplanraad gevuld wordt met ouders die bij deze specifieke thematiek betrokken zijn. Het lijkt deze leden beter in de ondersteuningsplanraad deze betrokken ouders een plaats te geven en hen *qualitate qua* te verbinden aan de medezeggenschapsraad van de school van hun kind. Wat is er mogelijk om dit alsnog te verbeteren? Graag een reactie van de regering.

In de beginjaren van de samenwerkingsverbanden is voor ouders een tijdelijke geschillencommissie beschikbaar. De «levensduur» van deze commissie wordt bij Koninklijk Besluit bepaald. Voor welke periode voorziet de regering deze commissie? Waarop is de veronderstelling gebaseerd dat deze commissie na verloop van tijd niet meer nodig zou zijn, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie zich af. Indien uit de evaluatie van de wet en de praktijk in de eerstkomende jaren blijkt dat er behoefte is aan een blijvende voorziening, is de regering dan bereid toe te zeggen dat de tijdelijke commissie wordt gecontinueerd, dan wel vervangen wordt door een vergelijkbare voorziening?

Kan de regering aan de leden van de **GroenLinks**-fractie uitleggen waarom de landelijke geschillencommissie passend onderwijs een tijdelijke status heeft? Er zullen immers altijd conflicten en bezwaren zijn. Is dat niet een reden voor een blijvende landelijke geschillencommissie? Graag een reactie.

6. Indicatiestelling en verwijzing binnen samenwerkingsverband

Besturen moeten gaan samenwerken in het samenwerkingsverband passend onderwijs. Bij de leden van de **SP**-fractie blijft de vraag hangen hoe reëel dit is. Besturen hebben niet dezelfde belangen. Het ene bestuur

heeft louter scholen voor basisonderwijs, het andere heeft daar wellicht nog scholen voor speciaal basisonderwijs bij, of heeft zowel scholen voor speciaal basisonderwijs alsook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, et cetera. Er zijn vele variaties denkbaar uit welke schooltypen een scholenstichting is samengesteld. Zo zijn er nu commissies voor indicatiestelling voor elk cluster van regionale expertisecentra, die bepalen of het kind geïndiceerd wordt voor de betreffende soort onderwijs waar ook de specialisten zitten die hem bij zijn handicap/rugzak kunnen helpen. In het nieuwe systeem is het volgens deze leden maar de vraag of het kind naar de juiste onderwijssoort verwezen wordt. Een bestuur dat alleen scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs heeft, heeft er belang bij dat het samenwerkingsverband zoveel mogelijk kinderen naar scholen onder zijn bestuur doorverwijst en niet naar bijvoorbeeld een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, als het dat niet in zijn pakket heeft. Het financiële belang staat hierbij haaks op het belang van het kind, aldus de leden van de SP-fractie. Als dit bestuur ook dominant is in het samenwerkingsverband zal het kind niet krijgen wat het nodig heeft; je kunt immers altijd eerst kijken of het «lukt» op het speciaal basisonderwijs. Hoe ziet de regering dit?

Voorts zullen door deze wijze van werken verschillen ontstaan tussen leerlingen met dezelfde diagnostiek, aldus de leden van de SP-fractie. Het zal voorkomen dat leerling X in regio A de zorg krijgt die nodig is (bijvoorbeeld op een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen), terwijl leerling Y met exact dezelfde diagnostiek dit in regio B onthouden wordt (die gaat bijvoorbeeld naar een school voor speciaal basisonderwijs). Dit levert rechtsongelijkheid op tussen leerlingen. De commissies voor indicatiestelling van de regionale expertisecentra indiceren nu in ieder geval wel nagenoeg hetzelfde. Kortom, de samenstelling van het samenwerkingsverband zal volgens deze leden leiden tot verkeerde verwijzingen doordat besturen daarin hun eigen (financiële) belangen zullen nastreven, zeker als ze dominant zijn. Hoe ziet de regering dit? Hoe voorkomt de regering dat deze ontwikkeling zich kan voordoen?

De regering geeft aan dat de indicatiestelling vervalt en dat in plaats daarvan de ondersteuningsbehoefte wordt vastgesteld. Kan dat zonder diagnostische inzichten? Gedragsproblemen kunnen immers voortkomen uit bijvoorbeeld een psychiatrische aandoening (van verschillende aard), misbruik of verwaarlozing, of compensatie voor een stoornis, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Waar elk van deze oorzaken een andere ondersteuning vraagt, is toch ook diagnostiek noodzakelijk? Bovendien is het nu toch ook al zo dat niet alleen naar de diagnose gekeken wordt, maar ook naar de ondersteuningsbehoefte? Is de regering het met deze leden eens dat de opvatting dat er «te veel etiketjes worden geplakt», stemmingmakerij is gezien de strikte regels die nu al worden gehanteerd bij de indicatiestelling? Op welke wijze vindt de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte plaats bij leerlingen die al op een school ingeschreven staan en bij wie de behoefte pas later ontstaat? Ziet de regering het risico dat docenten wel zien dat er een behoefte is, maar dat het bevoegd gezag aanmelding van die behoefte afremt omdat daarmee een zorgplicht ontstaat, dan wel daarvoor gelden moeten worden vrijgemaakt (zeker in het geval voor het schoolmodel is gekozen)? Waarom worden er geen inhoudelijke en procedurele richtlijnen gegeven voor de indicatiestelling per samenwerkingsverband? Gegeven het feit dat de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor de toedeling van middelen en de plaatsing van leerlingen is het toch van het grootste belang dat dat wel wordt gewaarborgd? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het vanuit het oogpunt van rechtsgeelijkheid essentieel is dat alle burgers in het hele land met dezelfde criteria en beoordelingen worden geconfronteerd? Graag een reactie.

7. Verevening

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over de verevening. Deze leden hebben in het voorlopig verslag¹ een vraag gesteld over een uitgebreid onderzoek dat door de universiteit van Cambridge is gedaan naar de situatie rond Eindhoven.² De regering volstaat in de memorie van antwoord met een reactie van het ECPO. Deze reactie houdt in dat wellicht in de regio Eindhoven meer kinderen voorkomen met een autistische stoornis, maar wellicht minder kinderen met een verstandelijke beperking. Dit komt de leden van de PvdA-fractie voor als een zeer discutabele redenering. Wil de regering eens ingaan op het onderzoek zelf?

De voorgestelde verevening, hoe ver vooruit ook gefaseerd, wordt door de leden van de **SP**-fractie nog immer gekwalificeerd als een slecht idee. Niet elke regio is gelijk, terwijl het geld wel via een zuiver kwantitatieve benadering verdeeld wordt. Maatwerk is nodig, aldus deze leden. Het geld moet daar komen waar het nodig is. Er zijn ook «Vogelaarwijken» benoemd destijds en niet zonder reden. Hoe garandeert de regering dat kinderen met dezelfde diagnostiek – onafhankelijk van de regio waarin zij zich bevinden – gelijk behandeld worden en hetzelfde onderwijs krijgen?

8. Basiszorgpakket

De leden van de **PvdA**-fractie zijn niet overtuigd door het antwoord op hun vraag naar een minimumniveau voor het basiszorgpakket. Volgens de regering ontnemt een dergelijk minimum schoolbesturen de vrijheid om zelf keuzes te maken en leidt het bovendien tot nivellering naar beneden. Deze leden menen dat een minimumniveau bijdraagt aan de zekerheid en rechtsgelijkheid van ouders en leerlingen. Zij kunnen in iedere regio rekenen op eenzelfde minimumniveau. Deze leden begrijpen ook niet dat een minimumniveau zou leiden tot beperking van de beleidsvrijheid van schoolbesturen en tot een nivellering naar beneden. Het staat de schoolbesturen immers vrij om het door hen gewenste aanbod boven het minimumniveau vast te stellen. Graag een reactie van de regering.

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering wat de sanctie is op een schending van de basisondersteuning. Hebben scholen binnen een samenwerkingsverband onderling een verantwoordelijkheid om deze basis te garanderen, bijvoorbeeld door de uitwisseling van leraren? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie en van de D66-fractie constateren dat de regering geen basisniveau van de ondersteuning wil vaststellen omdat dan een gemiddelde als maximum zou gaan gelden. Waarom stelt de regering niet een ambitieuzer basisniveau vast met de mogelijkheid van een groeipad daar naartoe?

9. Tot slot

Het is wat de leden van de **SP**-fractie betreft toch echt de vraag of alle leerkrachten de competenties hebben (dan wel aangeleerd kunnen krijgen) om leerlingen uit het speciaal onderwijs die instromen in het reguliere onderwijs, het aanbod te kunnen geven dat ze nodig hebben. Een beperkt deel van de leerkrachten heeft de vaardigheid om te differentiëren, dat wil zeggen de instructie af te stemmen op de verschillende soorten leerlingen. Er zal echter een groep leerkrachten zijn die onmachtig is, aldus deze leden. Dit werkt naar twee kanten door: enerzijds naar het kind dat de differentiatie niet krijgt, anderzijds naar de leerkracht wiens ervaren werkdruk, ziekteverzuim en ziektefrequentie zullen toenemen. Hoe ziet de regering dit? Moeten besturen afscheid nemen van

¹ *Kamerstukken I* 2011/12, 33 106 en 32 812, F, p. 16.

² 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.

de groep leerkrachten in het basisonderwijs die nu voldoen, maar niet de competenties kunnen ontwikkelen om aan kinderen uit het speciaal onderwijs les te geven? Worden extra gelden voor ontslagvergoedingen ter beschikking gesteld? Graag een reactie van de regering.

Scholen voor bijzonder onderwijs gaan deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of deze scholen bij verwijzing van leerlingen door het samenwerkingsverband naar hen, nog altijd mogen vragen dat ouders de grondslag van de school respecteren. Indien ouders dat niet willen, kunnen deze scholen dan een leerling weigeren? In hoeverre kunnen de ouders verlangen dat het samenwerkingsverband hun kind een plaats biedt op een school die bij hun levensovertuiging aansluit? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering waarom voor een landelijk samenwerkingsverband het vereiste geldt dat alle scholen van een richting zich aanmelden. Waarom rechtvaardigt volgens de regering de weigering van één laatste school, de doorkruising van de wens van alle andere relevante scholen? Graag een reactie van de regering.

Op pagina 68 van de memorie van antwoord lezen de leden van de **GroenLinks**-fractie dat de Inspectie toeziet op de kwaliteit van de geboden ondersteuning.¹ Gaat het hier om toezicht op individueel, school- of stelselniveau? Betreft het hier structureel toezicht of is het risicogericht en incidenteel? Graag een reactie van de regering.

De regering stelt dat het bij de zwakke scholen in cluster 4 gaat om problemen met de basiskwaliteit en dat daarvoor het generiek toezichtskader speciaal onderwijs volstaat. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering in dit kader de problematiek duidt van ernstig gedragsgestoorde leerlingen die in cluster 4 sterk vertegenwoordigd zijn? Is zij van mening dat cognitieve ontwikkeling de maatstaf van onderwijskwaliteit moet zijn, terwijl de leerkrachten in de praktijk ook nog bezig zijn te voorkomen dat de stoelen door de klas vliegen? Anders gezegd (en daarmee een eerder vraag toespitsend): wordt er wel rekening gehouden met de specifieke problematiek van leerlingen in cluster 4, bij de beoordeling van de kwaliteit?

Nu de gemeenten verantwoordelijk blijven voor leerlingenvervoer, maar tegelijk geen invloed hebben op plaatsing, kunnen zij dus de kosten niet in de hand houden, constateren de leden van de GroenLinks-fractie. Waarom is het principe «wie bepaalt ook betaalt» niet toegepast en is het leerlingenvervoer niet ook ondergebracht bij de samenwerkingsverbanden? Graag een reactie van de regering.

Op pagina 43 van de memorie van antwoord stelt de regering dat het besluit over toelating bij de scholen moet liggen vanwege «de (grondwettelijk verankerde) vrijheid van het bevoegd gezag om de selectie van leerlingen zelf te bepalen».² Uit interesse vragen de leden van de GroenLinks-fractie waar dat in de grondwet staat.

De regering geeft met betrekking tot de invoering aan dat bepaalde regelingen worden ingevoerd bij Koninklijk Besluit en dat dit de mogelijkheid geeft om invoering te versnellen of te vertragen. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering of zij de sector gaat betrekken bij de beslissing hieromtrent.

¹ *Kamerstukken I 2011/12, 33 106 en 32 812, G, p. 68.*

² *Kamerstukken I 2011/12, 33 106 en 32 812, G, p. 43.*

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien de reactie van de regering zo spoedig mogelijk tegemoet. Bij tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag achten zij het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 2 of 3 juli 2012.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Flierman

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman