

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

I¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juni 2012

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ingegaan op de vragen en opmerkingen in het 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 PvdA-fractie, de CDA-fractie, de SP-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie geven aan nog een aantal vragen te hebben.

2. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben een brief ontvangen van de werkgroep Medezeggenschaps- en klachtrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, waarin wordt geconstateerd dat met betrekking tot de ondersteuningsplanraad een aantal essentiële bepalingen ontbreekt. Deze leden vragen of de regering de opvatting van de werkgroep deelt. Zo nee, waarom niet en zo ja, gaat de regering die bepalingen alsnog in de wet opnemen?

In de brief van de werkgroep worden met betrekking tot passend onderwijs drie bepalingen in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) besproken: artikel 9, artikel 37 en artikel 31 (waarschijnlijk wordt bedoeld artikel 36).

Artikel 9 WMS geeft aan voor welke medezeggenschapsraden de algemene bevoegdheden, taken en informatierechten van overeenkomstige toepassing zijn. De werkgroep stelt voor om in artikel 9 ook de ondersteuningsplanraad op te nemen. In het huidige wetsvoorstel is in artikel 9 opgenomen dat de overeenkomstige toepassing (ook) geldt voor de medezeggenschapsraad van een samenwerkingsverband. Hiermee wordt ook de ondersteuningsplanraad bedoeld.

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

Artikel 37 WMS is een vergelijkbaar artikel, waarin wordt aangegeven voor welke raden de artikelen over de geschillenregeling van overeenkomstige toepassing zijn. Uit artikel 37 blijkt dat het gaat om het overeenkomstige instemmingsrecht van de ondersteuningsplanraad. De landelijke geschillencommissie is daarom ook bevoegd te oordelen over instemmingsgeschillen met betrekking tot het ondersteuningsplan. De bevoegdheid van de geschillencommissie blijkt eveneens uit artikel IXA van het wetsvoorstel.

In artikel 36 WMS wordt aangegeven welke bevoegdheden de medezeggenschap heeft op het gebied van proces en beroep. De werkgroep concludeert dat er op grond van artikel 36 geen naleving zou kunnen worden gevorderd van een verplichting die niet rechtstreeks voortvloeit uit de WMS (maar uit een onderwijswet). Het betreft hier een thema dat, zoals de werkgroep zelf ook suggereert, voor alle medezeggenschapsraden onder de WMS geldt, en niet (alleen) binnen passend onderwijs. De regering deelt de mening van de werkgroep dat geschillen over een bindende voordracht voor de raad van toezicht buiten de bevoegdheid vallen van de geschillencommissie op grond van de WMS. Dit betekent echter niet dat er geen middelen zouden zijn om in te grijpen indien een bevoegd gezag een bindende voordracht niet zou respecteren. In zo'n geval zou immers sprake zijn van niet naleven van een bekostigingsvoorschrift en kan de inspectie een bekostigings sanctie opleggen.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht (in een artikel van Rutten en Jepma) het wetsvoorstel «passend onderwijs» wordt ontleed in vijf (vermoede) hoofddoelstellingen: kostenbeheersing, positie van ouders, verbetering kwaliteit op de werkvloer, inbedding in het bredere jeugddomein en afname van de bureaucratie.¹ De conclusies zijn vervolgens niet onverdeeld positief. Het enige wat echt standhoudt, zo merken de leden van genoemde fractie op, 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. Deze leden vinden dat logisch klinken omdat het voornamelijk neerkomt op een politiek besluit de bekostiging aan te passen. 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.² De huidige commissies voor indicatiestelling hanteren objectieve criteria. Onterechte aanvragen worden afgewezen. Of is dit volgens de regering niet het geval, zo vragen zij.

De aanvragen worden inderdaad getoetst op de formele criteria, zoals de stoornis, de beperking in de onderwijsparticipatie en de beredeneerde afwijking.

Echter de sterke groei van het aantal indicaties kent ook oorzaken in de prikkels die in het huidige stelsel zijn ingebouwd. Bij stoornissen, bijvoorbeeld die in het autistische spectrum, is een grote variatie mogelijk in de ernst van de stoornis. Leerlingen met een lichtere vorm van de stoornis kunnen soms wel en soms niet geïndiceerd zijn, afhankelijk van de wijze waarop de omgeving deze problemen ervaart. Datzelfde geldt voor de beperking in de onderwijsparticipatie. Problemen die leerlingen ervaren in het onderwijs worden binnen de ene school opgevangen binnen het gewone onderwijs, terwijl een andere school bij soortgelijke problemen al behoefte heeft aan extra ondersteuning. Met dergelijke verschillen houdt het huidige indicatiestelsel geen rekening. Het huidige stelsel organiseert de ondersteuning voor leerlingen die problemen ervaren te zeer buiten de klas: in de vorm van aparte speciale scholen en ambulante begeleiding. Door een indicatie aan te vragen, kan een beroep op deze externe voorzieningen worden gedaan. Scholen hebben het gevoel dat zij leerlingen hulp onthouden als zij geen indicatie aanvragen. Dit heeft geleid tot een voortdurende groei van het aantal indicaties. Door

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

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

deze ontwikkeling zijn de mogelijkheden om ondersteuning te bieden in de reguliere school zelf onder druk komen te staan. Het is beter dat er extra ondersteuning wordt georganiseerd binnen de reguliere voorzieningen. Dat neemt niet weg dat voor een deel van de leerlingen het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) het meest passend is. De regering wil daarom de oude indicatiesystematiek vervangen door een nieuwe systematiek waarbij niet de beperking het uitgangspunt is, maar de ondersteuningsbehoefte van de leerling waarbij handelingsgericht wordt gediagnosticeerd.

De overige vier (vermoede) doelstellingen uit het artikel van Rutten en Jepma lijken, zo merken de leden van genoemde fractie op, echter slechts ten dele of niet gehaald te kunnen worden met het wetsvoorstel. Zij vragen de regering te reageren op de bevindingen in dit artikel en op de conclusies die voor elk van de vijf doelen van het wetsvoorstel zijn getrokken. De leden van de GroenLinks-fractie stellen soortgelijke vragen. Het artikel over passend onderwijs van Rutten en Jepma gaat over de door de auteurs verwachte effectiviteit van het passend onderwijsbeleid en kan naar de mening van de regering niet worden beschouwd als een ex-ante evaluatie. De bevindingen en de conclusies zijn nauwelijks gebaseerd op (recent) empirisch onderzoek naar passend onderwijs. Ook herkent de regering, vanuit de regiogesprekken en de gesprekken met de onderwijsorganisaties die in de afgelopen tijd zijn gevoerd, een groot deel van de beelden die in het artikel worden geschetst niet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de veronderstelling dat er verschaalde en dus goedkopere vormen van ondersteuningsarrangementen geboden gaan worden. In het artikel wordt de wijze waarop passend onderwijs wordt uitgevoerd in het veld, gezien als een autonoom proces. De werking van corrigerende mechanismen die in het stelsel zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld het toezicht van de onderwijsinspectie, de rol die geschillencommissies gaan spelen en de landelijke evaluaties die worden uitgevoerd, komen vrijwel niet aan bod. In het artikel wordt nog uitgegaan van een vermindering van het budget voor ondersteuning met 300 miljoen euro, die intussen is achterhaald. Dat zich in het stelsel van passend onderwijs risico's blijven voordoen staat buiten discussie: er is nu eenmaal geen perfect stelsel. De vraag is of het nieuwe stelsel een verbetering zal betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Bijvoorbeeld wat betreft het aantal thuiszitters verwachten de auteurs een toename, omdat de zorgplicht nog onvolkomenheden zou kennen. De regering verwacht echter dat de landelijke invoering van de zorgplicht winst zal betekenen in het voorkomen van thuiszitters, omdat in de huidige situatie schoolbesturen geen enkele verantwoordelijkheid op dit punt hebben. Een daling van het aantal thuiszitters ligt dan ook veel meer in de rede. Hierna wordt ingegaan op de vier resterende doelen uit het artikel.

Doel 2 Verbetering van de positie van ouders met kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte

De auteurs van het artikel geven terecht aan dat de invoering van de zorgplicht leidt tot verandering van de positie van ouders. De regering is echter van mening dat er geen sprake is van een verzwakking, ouders krijgen met de zorgplicht een belangrijk recht op een zo passend mogelijk aanbod voor hun kind. Verder krijgen ouders ten opzichte van het huidige stelsel extra mogelijkheden op het gebied van rechtsbescherming en medezeggenschap. Passend onderwijs betekent dus een versterking van de positie van ouders ten opzichte van de huidige situatie. De regering wil de stelling dat ouders het «maar moeten doen» met de inhoudelijke en financiële afspraken van het samenwerkingsverband, graag nuanceren. Via de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband hebben ouders, leraren en leerlingen instemmingsrecht op het

ondersteuningsplan, waarin deze afspraken worden vastgelegd. Ook de criteria voor toelating tot het (v)so worden in het ondersteuningsplan opgenomen. Met betrekking tot het beleid van de eigen school heeft de medezeggenschapsraad adviesrecht op het ondersteuningsprofiel. Met betrekking tot de zorgplicht wordt terecht geconcludeerd dat deze niet geldt voor kinderen die op een wachtlijst van de school staan ofwel voor wie op het moment van de aanmelding nog geen plaatsruimte beschikbaar is. De regering acht het echter onwenselijk om voor deze leerlingen de zorgplicht in te voeren. Reden daarvoor is dat van de school redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat zij bij hun toelatingsbeleid voorrang geven aan (alleen) kinderen op de wachtlijst die extra ondersteuning nodig hebben boven de andere kinderen die op de wachtlijst staan. Bovendien zou het een onevenredige belasting betekenen voor die scholen. Uitgangspunt is dat een school, als er een plaats beschikbaar komt, dan voor het kind dat bovenaan de wachtlijst staat, de aanmelding in behandeling neemt. Op dat moment treedt, indien het een leerling betreft die extra ondersteuning nodig heeft, de zorgplicht in werking.

Doel 3 Verbetering kwaliteit passend onderwijs op de werkvloer

Zowel de investeringen in de professionalisering van leraren en schoolleiders als het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn erop gericht om de leraar in de klas beter in positie te brengen. Het artikel suggereert dat schoolbesturen het geld dat zij ontvangen niet effectief inzetten voor kansrijke, maar kostbare, trajecten (pag. 36). Schoolbesturen zijn als werkgever verantwoordelijk voor hun personeel. Zij zijn in staat om op maat te bepalen welke trajecten aansluiten en het gewenste resultaat opleveren voor hun personeel en ontvangen daarom ook de professionaliseringsmiddelen. Daarnaast geven de auteurs van dit artikel terecht aan dat de onvoldoende aanwezigheid van facilitaire ondersteuning voor leraren in de klas bijdraagt aan het voortbestaan van de huidige onderwijscultuur van verwijzen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dat is ook juist de reden waarom de geldstromen die in het huidige stelsel separaat naar verschillende ontvangers gaan, in het nieuwe stelsel passend onderwijs worden gebundeld bij het samenwerkingsverband. De schoolbesturen die samen het samenwerkingsverband vormen kunnen er in het nieuwe stelsel voor zorgen dat er wél voldoende facilitaire ondersteuning voor leraren beschikbaar is.

Doel 4 Afstemming op het bredere jeugddomein

De afstemming op het bredere jeugddomein wordt teruggebracht tot twee bestuurlijke partijen: het samenwerkingsverband en de gemeente. Voorkomen moet worden dat de bestuurlijke drukte onnodig groot wordt. Daarnaast houdt een ondersteunings- of zorgvraag van een jongere niet op bij de voordeur, schooldeur of werkplek. Het is daarom van groot belang om de bestaande ondersteuningsbehoeften en zorgvragen effectief en integraal aan te pakken. Daartoe zullen de werkprocessen aan de onderwijs- en opvoedondersteuningskant en de zorg- en begeleidingskant waar mogelijk worden verbonden. Afstemming tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten is dan inderdaad cruciaal. Daarom is de inzet vanuit het rijk om deze afstemming te ondersteunen. De betrokken departementen, de onderwijsraden, VNG en Jeugdzorg NL spreken over gezamenlijke ondersteuning van gemeenten, schoolbesturen en andere betrokkenen bij de uitvoering van een samenwerkingsagenda jeugd-onderwijs-zorg, de voorbereiding van het op overeenstemming gerichte overleg over het ondersteuningsplan passend onderwijs en de gemeentelijke plannen voor de zorg voor jeugd (inclusief de AWBZ-begeleiding). De ondersteuning zal zich zeker ook richten op rol en verant-

woordelijkheid van de verschillende actoren die betrokken zijn en belangrijke beslismomenten voor de verschillende partijen die een rol spelen (intake/toegang, coördinatie, wellicht inkoop/financiën).

Doel 5 Vermindering van bureaucratie en administratieve lasten

In het artikel wordt geconcludeerd dat de ingeboekte besparing op de administratieve lasten alleen te verklaren is doordat wordt vastgehouden aan een strakke definitie ervan. Het verwijt is niet terecht. Uitgangspunt bij de berekening van de administratieve lasten zijn de informatieverplichtingen aan de rijksoverheid. Deze verplichtingen vormen immers een belangrijke indicatie van de omvang van de lasten waar een bevoegd gezag of een samenwerkingsverband mee te maken heeft. Het gaat dan om bijvoorbeeld de indicatie voor het (v)so, het aanvragen van een rugzak en het maken van een handelingsplan. Met dit wetsvoorstel is beoogd deze bureaucratie en de bijbehorende administratieve verplichtingen aan de Rijksoverheid te verminderen. In het artikel worden nalevingskosten genoemd die wel in de berekening van de administratieve lasten zijn opgenomen, namelijk het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en het maken van een ondersteuningsplan. In de toelichting bij het wetsvoorstel zijn ook de eenmalige nalevingskosten genoemd voor scholen, zoals aanpassingen in de schooladministratie, en voor samenwerkingsverbanden, zoals de inschrijving van de rechtspersoon, opgenomen.

Voor wat betreft nalevingskosten zoals het inrichten van een procedure voor de plaatsing in het (v)so of het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel is het niet mogelijk een eenduidige (landelijke) berekening van de omvang te maken. Scholen en samenwerkingsverbanden hebben zelf invloed op de omvang van deze kosten. Met deze argumentatie zijn de kosten hiervoor niet betrokken bij de berekening van de administratieve lasten. De totale berekening van de administratieve lasten in het kader van passend onderwijs, uitgesplitst per onderdeel en de onderbouwing daarvan, is bij de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer (zie Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 7, pag. 161 tot en met 163) beschikbaar gesteld.

Tot slot biedt de sterke vereenvoudiging van het stelsel de mogelijkheid om de bureaucratie en de daarmee samenhangende administratieve belasting te verminderen

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, zo vragen zij.

Een belangrijke motivatie om over te stappen van slagboomsystematiek (wel of geen indicatie) naar die van handelingsgerichtheid is dat het in de huidige systematiek niet mogelijk is om maatwerk te leveren. Als een leerling extra ondersteuning nodig heeft, maar net niet aan de indicatiecriteria voldoet, valt deze leerling in deze systematiek tussen wal en schip met een gerede kans op thuiszitten. Daarnaast heeft de (voormalige) Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling in het verleden gesignaleerd dat de huidige criteria als zodanig niet aangeven welke ondersteuning de leerling moet krijgen. Iedere leerling met dezelfde indicatie krijgt bijvoorbeeld dezelfde rugzak, terwijl er in de praktijk de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van deze leerlingen sterk kan verschillen. Het moet gaan om de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte, niet om de stoornis als zodanig.

In de afgelopen jaren is in de (jeugd)zorg en het onderwijs een breed debat gevoerd over medicalisering en labeling van kinderen. In het verlengde daarvan is het niet zozeer de vraag of een medisch probleem

zich ineens zou lenen voor een pedagogische oplossing, maar veeleer omgekeerd of pedagogische problemen nu niet te zeer gemedicaliseerd worden. Hierdoor wordt het probleem bij de leerling gelegd en wordt de leerling verwezen naar een speciale voorziening. Beter is het om te investeren in het organiseren van extra ondersteuning binnen de reguliere voorzieningen in de klas. Daarom is er in het nieuwe systeem voor gekozen om niet primair uit te gaan van de stoornis van de leerling, maar wat de ondersteuningsbehoefte van de leerling is om het onderwijsprogramma te kunnen volgen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat 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. De regering stelt bovendien dat het bij lage kwaliteit gaat om een tekort in planmatig handelen en niet primair om een tekort in de onderwijsuitvoering. Deze leden vragen of daarmee niet is aangetoond dat in dit stadium van de verbetertrajecten geen wetswijziging nodig is.

De door de inspectie beoordeelde onderwijskwaliteit en het daaruit volgende toezichtarrangement heeft rechtstreeks te maken met de onderwijskwaliteit die de scholen hun leerlingen leveren. Inderdaad is er bij scholen die deelnemen aan verbetertrajecten al een duidelijke verbetering opgetreden. Hierbij heeft het vooruitzicht van nieuwe wetgeving ertoe bijgedragen dat scholen aan deze trajecten hebben deelgenomen. Zoals eerder aangegeven, worden met deze trajecten niet alle scholen bereikt. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in het (v)so blijft te hoog. Voor de regering is dit de reden om nu in te zetten op een kwaliteitsslag voor het hele (v)so. De regering kiest voor wetgeving om op deze manier alle scholen te bereiken en zorg te dragen voor een structurele waarborg van een kwaliteitsverbetering van het (v)so.

Vervolgens merken deze leden op dat de regering erkent dat de groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs voornamelijk door externe factoren wordt beïnvloed. Deze leden stellen de vraag of de regering hun mening deelt 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. Ook vragen zij hoe de toename van ondersteuningsbehoefte leerlingen zich verhoudt 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, zo vragen deze leden.

In verschillende onderzoeken (bijvoorbeeld door TNO)¹ wordt de groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor (v)so/lgf toegeschreven aan een complex geheel van inter-acterende factoren, zoals een betere signalering van problemen, een veranderende, complexere, samenleving, en prikkels in het systeem. Het CPB² legt de nadruk op de invloed van deze laatste factor en wijst erop dat de opzet van het stelsel (waarin het budget geen grenzen stelt aan deelname) leidt tot druk in de richting van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het gebruik van de rugzak. Met de invoering van het nieuwe stelsel wordt deze prikkel weggenomen. De regering gaat er dan ook vanuit dat de druk op het (v)so afneemt. Ook in de jeugdzorg is sprake van een groeiend aantal gebruikers³. Jeugdzorg Nederland geeft aan⁴ dat er tot op heden geen – met harde cijfers onderbouwde – gegevens zijn over de reden voor de groei van het gebruik van jeugdzorg, maar wijst erop dat hier ook verschillende factoren een rol kunnen spelen. Overigens werd in het onderzoek van TNO al geconstateerd dat zowel het beroep op (v)so/lgf, als op de jeugdzorg toenam, maar daarin werd aangegeven dat de mate van samenloop in gebruik van de regelingen onbekend is. Wat de internationale vergelijking betreft constateert het CPB dat vergelijkingen tussen landen erg lastig zijn juist

¹ TNO, Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking, 2007.

² CPB, Zorg om zorgleerlingen, 2009; CPB, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?, 2009.

³ Verwey-Jonker Instituut, Kinderen in tel, 2012.

⁴ <http://www.jeugdzorgnederland.nl/nieuws/nieuws/jeugdzorg-nederland-nuanceert-groeicijfers-onderzoek--jeugd-in-tel-2012-/>.

vanwege de verschillende stelsels en de verschillende definities over wat speciale leerlingzorg is.

De leden van de GroenLinks-fractie merken vervolgens op dat de regering in eerste instantie de noodzaak van de stelselwijziging beargumenteert 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). Deze leden verbinden daaraan de vraag of de rugzakjes niet juist zijn bedoeld om kinderen in het regulier onderwijs te houden, en daarmee een instrument is dat de beweging naar de lichtere voorzieningen stimuleert. Deze leden informeren of het wel klopt dat rugzakjes net zo duur zijn als plaatsing in (voortgezet) speciaal onderwijs – ook wanneer dat vergeleken wordt met speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Vervolgens vragen zij of de verplichte herkeuring bij de rugzakjes niet ook een kostenremmend middel is dat ontbreekt bij plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Tevens vragen zij of de regering alsnog kan antwoorden op de vraag op pagina 6 van het voorlopig verslag 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. Kan de regering ook antwoorden op de vraag op pagina 6 van het voorlopig verslag 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, zo vragen zij. Deze leden merken op dat het huidige antwoord puur financieel van aard is en de vraag van deze leden was gericht op de filosofie achter passend onderwijs.

Om bij de vraag naar de filosofie te beginnen. Uiteraard is het uitgangspunt van passend onderwijs nog steeds: regulier waar het kan en speciaal waar het moet. Het rugzakje is inderdaad een instrument waardoor deelname aan het regulier onderwijs mogelijk wordt. Bij de invoering van het rugzakje was dan ook het doel dat het gebruik van dit instrument zou toenemen waardoor meer leerlingen zouden deelnemen aan het reguliere onderwijs. Tegelijk was de aanname dat de deelname aan het (v)so hierdoor zou dalen. Het instrument bleek echter maar één kant op te werken: het gebruik van de rugzak nam wel toe, maar de deelname aan het (v)so nam niet af. Het totaal aantal indicaties nam dus fors toe.

Daarbij is met betrekking tot het primair onderwijs in de memorie van antwoord inderdaad aangegeven dat in de laatste jaren sprake is van meer stabiele aantallen geïndiceerde leerlingen. Daarbij zijn echter ook een aantal nuances geplaatst (zo is ondermeer aangegeven dat er een verschuiving van leerlingen is geweest van het so naar het vso). Wanneer wordt vergeleken met de kosten voor een reguliere leerling of met de kosten voor lichte ondersteuning, zijn de kosten van de rugzak en het (v)so aanmerkelijk hoger en grofweg vergelijkbaar, zij het met verschillen per onderwijssoort. Tenslotte is het zo dat de indicatie in alle gevallen een beperkte geldigheidsduur kent waarna er geherindiceerd moet worden. Dit geldt ook voor het (v)so. Hier is dus geen verschil tussen (v)so en rugzakken.

3. Samenwerkingsverbanden

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering geen nadere invulling wil geven aan het begrip «dekkend aanbod». 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, zo vragen deze leden. En waarom is dit dekkende aanbod niet toepasbaar op alle samenwerkingsverbanden, zo vragen zij. Met de term «dekkend aanbod» bij een landelijk samenwerkingsverband naar richting wordt bedoeld dat een landelijk samenwerkingsverband voor alle leerlingen van die richting, dus ook voor de leerlingen die aangewezen zijn op het (speciaal) basisonderwijs, voortgezet onderwijs (inclusief lwoo/pro) en onderwijs binnen cluster 3 en 4 een passend aanbod moet kunnen bieden. Die voorwaarde geldt ook voor de regionale samenwerkingsverbanden (zie ook artikel 18a WPO en artikel 17a WVO, waarin de doelstellingen en taken van een samenwerkingsverband zijn vastgelegd).

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden. 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.

Interventies als bemiddeling of het voeren van een bestuurlijk gesprek gebeuren op basis van vrijwilligheid. Bovendien kan toepassing worden gegeven aan de taakverwaarlozingsregeling indien bevoegde gezagsorganen niet komen tot oprichting van het samenwerkingsverband (het derde lid van artikel 163c WPO en van artikel 103h WVO). De regering acht dit een voldoende instrumentarium om ervoor te zorgen dat partijen alsnog tot goede afspraken komen.

Zij vragen welke (formele) bevoegdheid de procesbegeleiders – en eventueel de inspectie – hebben om in dit kader te interveniëren en bindende afspraken te maken. Zij stellen de vraag of, indien er op dit punt geen formele bevoegdheid is, die dan niet alsnog zou moeten worden gerealiseerd.

Nee. De regering is van mening dat deze mogelijkheden (inclusief de taakverwaarlozingsregeling) voldoende zijn om, ook bij de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden, te kunnen ingrijpen bij eventuele conflicten.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de gebruikelijke procedure bij geschillen tussen medezeggenschap en bevoegd gezag geldt indien er tussen de ondersteuningsplanraad en het bestuur van het samenwerkingsverband onverhoopt geen overeenstemming over het plan wordt bereikt.

Ja. Voor het eerste ondersteuningsplan is bovendien in het wetsvoorstel expliciet het tijdpad voor de geschillenprocedure aangegeven (artikel IXA).

De leden van genoemde fractie informeren hoe de regering voornemens is 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, zo vragen zij.

Bij de totstandkoming van de conceptregio-indeling van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs is, binnen de eis van de geografische afbakening van de samenwerkingsverbanden,¹ zo veel mogelijk aangesloten bij de wensen van de schoolbesturen. Deze wensen hadden vooral betrekking op de reeds bestaande samenwerking binnen het regulier onderwijs. Op die manier wordt zoveel mogelijk voortgebouwd op al bestaande succesvolle vormen van samenwerking.

¹ Deze conceptindeling is op 7 december 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2011/12, 31 497, nr. 83).

De leden van de D66-fractie merken op dat unanimititeit is vereist om de statuten vast te stellen. Deze leden voorzien een onderhandelings sfeer als het op deze bepaling aankomt en zij opperen dat dit probleem wellicht

vermeden kan worden door regelend recht in te stellen over de stemhouding, waarvan kan worden afgeweken wanneer het samenwerkingsverband zo besluit in de statuten. Deze leden vragen de opvatting van de regering hierover.

De statuten, waarin onder andere de besluitvormingsprocedures worden vastgelegd, 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

Vervolgens vragen deze leden een situatie te schetsen waarin de minister de mogelijkheid heeft om noodvoorzieningen te treffen bij de oprichting van een samenwerkingsverband en aan te geven aan welke noodvoorzieningen dan wordt gedacht.

Het gaat dan om de situatie waarin per 1 november 2013 geen samenwerkingsverband is ingericht. Het treffen van voorzieningen zal inhouden dat de minister een of meer personen zal aanwijzen die er voor zorgdragen dat het samenwerkingsverband alsnog zal worden opgericht.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering stelt dat overleg overzichtelijker wordt omdat er nog maar twee bestuurlijke partijen zijn: het samenwerkingsverband en de gemeente. Deze leden vragen zich af of de regering daarmee niet het gegeven miskent dat het gaat om een veelheid van gemeenten per samenwerkingsverband. Geldt dat niet in overtreffende mate bij een landelijk samenwerkingsverband, zo vragen deze leden.

De meeste samenwerkingsverbanden hebben inderdaad met meerdere gemeenten te maken, waarmee overlegd moet worden over het ondersteuningsplan. Het ligt voor de hand dat het samenwerkingsverband het overleg met de betrokken gemeenten gezamenlijk voert, en niet met elke gemeente afzonderlijk. Een landelijk samenwerkingsverband zal gelet op de landelijke spreiding met de gemeenten afzonderlijk moeten gaan overleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat er ook samenwerkingsverbanden zijn waarbinnen meerdere «kamers» worden georganiseerd. Zij willen weten of dat feitelijk betekent dat er binnen een geografische regio twee (of meer) parallelle samenwerkingsverbanden ontstaan. In hoeveel regio's is dat het geval en om welke redenen wordt daarvoor gekozen, zo vragen zij. Zij vragen tevens of dat geen breuk is met de systematiek van het wetsvoorstel. Zij koppelen hieraan de vraag wat het betekent voor de belasting van gemeenten en jeugdzorg als ze met meer dan een samenwerkingsverband te maken krijgen.

Er zijn inderdaad samenwerkingsverbanden in oprichting die de mogelijkheden onderzoeken om te gaan werken met een aantal kamers. Dat betekent niet automatisch dat er dan in een geografische regio twee of meer parallelle samenwerkingsverbanden ontstaan. Zo kan ook worden gekozen voor geografisch afgebakende subregio's. Een voorbeeld hiervan is het samenwerkingsverband primair onderwijs i.o. dat de hele provincie Groningen beslaat en voornemens is te gaan werken met geografisch afgebakende kamers.

Op dit moment kan nog niet worden aangegeven hoeveel samenwerkingsverbanden zullen kiezen voor een kamerstructuur. De ervaring in de afgelopen periode is dat vooral in het primair onderwijs wordt onderzocht of de kamerstructuur een optie is. Dit heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat alsnog wordt afgestapt van het kamermodel. Redenen daarvoor zijn vooral gelegen in de extra bureaucratie die het kamermodel met zich mee kan brengen in relatie tot de meerwaarde van een kamer. Het motief om de kamerstructuur te onderzoeken is vaak gelegen in de wens van (een deel van de) besturen of huidige samenwerkingsverbanden om de

eigenheid te waarborgen. In de nadere analyse blijkt soms dat het niet nodig is om een kamer in te richten om deze verworvenheden te behouden. Binnen de afspraken die op het niveau van het samenwerkingsverband worden gemaakt, is er immers ook ruimte voor verschillen tussen scholen in de vormgeving van passend onderwijs. Die kunnen bijvoorbeeld tot uitdrukking worden gebracht in de schoolondersteuningsprofielen en in de afspraken die worden gemaakt over de bekostiging van extra ondersteuning op de reguliere scholen en bij verwijzing naar het speciaal onderwijs. De keuze voor het werken met een kamermodel hoeft geen breuk te zijn met de systematiek van het wetsvoorstel. In een relatief grote regio kan het werken in kamers (subregio's) bijdragen aan het zo thuis nabij mogelijk maken van passend onderwijs. Indien binnen één geografische regio meerdere kamers actief zijn, is er wel een risico dat dit ten koste gaat van de samenwerking en het realiseren van een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen, zo thuis nabij mogelijk. Dat vraagt om goede afspraken in het ondersteuningsplan. De inspectie houdt toezicht op de samenwerkingsverbanden. Indien de vorming van kamers binnen een samenwerkingsverband leidt tot risico's voor de kwaliteit van de uitvoering van passend onderwijs, dan zal de inspectie het samenwerkingsverband daarop aanspreken. De belasting van de gemeenten verandert niet door het kamermodel. Er is immers één samenwerkingsverband actief in de regio. Het samenwerkingsverband is het aanspreekpunt voor de gemeenten voor het op overeenstemming gerichte overleg, ook indien wordt gekozen voor een kamermodel.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag hoe de regering de signalen taxeert 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, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie sluiten zich bij de laatste vraag aan.

In alle regio's is men gestart met de voorbereidingen op de invoering van passend onderwijs. In het merendeel van de samenwerkingsverbanden verloopt het proces om te komen tot de inrichting van het samenwerkingsverband en om tot de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs te komen constructief. Dat neemt niet weg dat er ook samenwerkingsverbanden zijn waar het proces veel moeizamer verloopt en de discussie over een goede organisatie van de ondersteuning aan kinderen met speciale onderwijsbehoeften door sommigen als een machtsstrijd wordt getypeerd. Om te stimuleren dat er goed functionerende samenwerkingsverbanden worden ingericht, heeft de regering ervoor gekozen de samenwerkingsverbanden in oprichting, samen met de sectororganisaties, intensief te ondersteunen bij de invoering van passend onderwijs en de ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Op die manier blijft er goed zicht op de voorbereidingen en kunnen knelpunten snel worden opgespoord en opgelost. Het extra jaar voorbereidingstijd dat nu wordt genomen voor de invoering van passend onderwijs wordt verder benut om bij de implementatie nog meer accent te leggen op de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs.

4. Borging positie en behoud expertise speciaal onderwijs

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag naar aanleiding van het antwoord van de regering 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, zo merken deze leden op, vertegenwoordigen ongeveer 1 procent van de populatie in het voortgezet onderwijs. Deze leden achten het 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. 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? De leden van de CDA-fractie stellen soortgelijke vragen.

Naar de mening van de regering is de positie van het speciaal onderwijs voldoende geborgd. Het speciaal onderwijs is, net als de reguliere schoolbesturen, een volwaardig deelnemer in het samenwerkingsverband, en afgeleid daarvan in de ondersteuningsplanraad. 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. Ook de schoolbesturen voor speciaal onderwijs hebben hiermee een instrument in handen om af te dwingen dat hun positie voldoende geborgd is. Verder is de mogelijkheid gecreëerd dat het speciaal onderwijs niet alleen aansluit bij het samenwerkingsverband waarbinnen de school gevestigd is, maar ook bij andere samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld bij een samenwerkingsverband waaruit veel leerlingen afkomstig zijn. Het regelen van verdere speciale rechten of posities voor het speciaal onderwijs betekent een inbreuk op de ruimte van het samenwerkingsverband om tot een dekkend ondersteuningsaanbod voor alle leerlingen te komen, passend bij de eigen regionale situatie.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering erkent dat tot nu toe niet alle partners gelijkelijk aan tafel zitten. Zij vragen of het klopt dat met name scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en regionale expertisecentra nog geen gesprekspartner zijn. Tevens vragen zij of dat niet kenmerkend is 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, zo vragen deze leden.

De regionale samenwerking tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs is nieuw. Scholen en besturen in het regulier onderwijs kennen elkaar al vanuit de huidige samenwerkingsverbanden en weten elkaar daardoor over het algemeen gemakkelijker te vinden. In sommige regio's heeft het dan ook meer moeite gekost om het (v)so goed bij het gesprek in de regio te betrekken. Inmiddels heeft elk samenwerkingsverband in oprichting een stuurgroep of voorbereidingsgroep ingericht die de invoering van passend onderwijs voorbereidt. Het (v)so maakt hier in alle gevallen deel van uit. Zie verder het antwoord op de voorgaande vraag van de CDA-fractie.

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, zo vragen zij.

Er blijft financieel ruimte om 70 000 leerlingen op (v)so scholen te plaatsen. Het is juist dat uiteindelijk de samenwerkingsverbanden na invoering van passend onderwijs bepalen welke (en hoeveel) leerlingen ook daadwerkelijk naar het (v)so gaan. Dit is afhankelijk van de keuzes die in de samenwerkingsverbanden worden gemaakt.

De leden van de GroenLinks-fractie merken vervolgens op dat op de vragen naar het risico dat posten voor ambulant begeleiders worden ingevuld met overtollig overig personeel geen adequaat antwoord is gegeven. De onderliggende vraag kan wellicht wel beantwoord worden, zo stellen zij. Als ondersteuninggeld 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 geoormd voor passend onderwijs, zeker niet als voor het schoolmodel wordt gekozen. Deze leden informeren wat de regering doet om dit risico te vermijden en daarmee het weglekken van middelen voor passend onderwijs.

In de eerste plaats wordt het beschikbare ondersteuninggeld door passend onderwijs niet dicht bij de algemene bekostiging gebracht, dan dat nu het geval is. Immers de ondersteuningsmiddelen worden toegekend aan het samenwerkingsverband en worden dus niet direct toegevoegd aan de lumpsum van de scholen. In het ondersteuningsplan wordt de verdeling en inzet van deze middelen vastgelegd. De middelen die door het samenwerkingsverband aan de scholen worden toegekend, gaan bij de scholen onderdeel uitmaken van de lumpsum. Het is weliswaar juist dat schoolbesturen, als gevolg hiervan een bestedingsvrijheid kennen, maar er zijn wel degelijk waarborgen ingebouwd met betrekking tot de besteding van middelen. Zo zijn er ten aanzien van de professionaliseringsmiddelen prestatieafspraken gemaakt over de te behalen doelen en resultaten. Tevens moeten scholen een samenhangend overzicht kunnen overleggen van de door de school gepleegde inspanningen ten behoeve van de landelijke streefdoelen in het kader van professionalisering.

Ten aanzien van de ondersteuningsmiddelen geldt dat de samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen jaarlijks via het jaarverslag en de jaarrekening gestructureerd verantwoording moeten afleggen over de ontvangen ondersteuningsmiddelen. Daarnaast is het voornemen om jaarlijks extra informatie te vragen ten aanzien van de besteding van de ondersteuningsmiddelen. Over de vormgeving hiervan vindt nog overleg plaats met de sectororganisaties. Tenslotte ontwikkelt de inspectie een toezichtskader voor de samenwerkingsverbanden. Onderdeel van het toezicht op de samenwerkingsverbanden is of middelen in voldoende mate ten goede komen aan het onderwijs.

De leden van genoemde fractie geven aan dat zij wél een beeld hebben van het aantal ambulant begeleiders dat als gevolg van de aangekondigde stelselwijziging en bezuiniging is vertrokken of ontslagen. Deze leden 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, zo blijkt uit die informatie, 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 Deze leden vragen hoe de regering deze informatie beoordeelt en wat het gevolg ervan is voor het behoud van expertise en de overdracht

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.

daarvan naar het samenwerkingsverband.

De regering was deze specifieke informatie niet bekend. Navraag bij de voorzitter van het REC-beraad leert dat uit een eerste globale inventarisatie door de voorzitter inderdaad blijkt dat van zo'n 20% van de totale formatie die ondersteuning levert aan het regulier onderwijs (met name ambulante begeleiders), de medewerker vrijwillig een andere baan heeft gezocht of dat diens vacature na bijvoorbeeld pensionering niet is vervuld. Dat slechts enkele begeleiders een nieuwe plek hebben gevonden binnen een samenwerkingsverband als begeleider betekent niet dat deze mensen niet werkzaam zijn gebleven binnen het onderwijs. De groep mensen die een andere baan heeft gevonden, heeft voor het grootste deel een plek elders binnen het onderwijs gevonden, bijvoorbeeld als (gespecialiseerde) leerkracht. Hun expertise kan op deze manier binnen het onderwijs worden behouden. Daarnaast is in het overleg van het ministerie met de vak- en sectororganisaties het behoud en de inzet van expertise één van de doelstellingen.

5. Positie en rol ouders

De leden van de PvdA-fractie zijn verbaasd dat de leden van de ondersteuningsplanraad niet alleen door de medezeggenschapsraad moeten worden gekozen, maar ook uit de medezeggenschapsraad afkomstig moeten zijn. Deze leden kunnen zich voorstellen dat dit voor leerkrachten haalbaar is. 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. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

Er is voor een getrappt systeem gekozen omdat de ondersteuningsplanraad op deze wijze een rechtstreekse relatie heeft met de deelnemende scholen en met de medezeggenschapsraden. Leden van de ondersteuningsplanraad zullen inderdaad ook lid moeten zijn van een medezeggenschapsraad. Het is aan de medezeggenschapsraden van de scholen in het samenwerkingsverband om een goede keuze te maken bij de afvaardiging naar de ondersteuningsplanraad. Verder worden de samenstelling en organisatie vastgelegd in het reglement van de ondersteuningsplanraad. Bij het opstellen daarvan is het aan de besturen in het samenwerkingsverband om een goede afweging te maken tussen een goede vertegenwoordiging en een werkbare organisatie. Daarbij heeft de ondersteuningsplanraad de mogelijkheid om de werkzaamheden van zijn leden te beperken, bijvoorbeeld door bij zijn oordeel over het ondersteuningsplan advies te vragen aan deskundigen. In dit verband merkt de regering nog op dat scholen en samenwerkingsverbanden een vacatievergoeding kunnen toekennen aan ouders en leerlingen die lid zijn van een medezeggenschapsraad of ondersteuningsplanraad. In het kader van de invoering van passend onderwijs zal ondersteuning worden verleend bij de inrichting van de ondersteuningsplanraad en vormgeving van de afvaardiging naar de ondersteuningsplanraad in de vorm van het verspreiden van goede voorbeelden en modelontwikkeling. De landelijke ouderorganisaties zijn hierbij betrokken.

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.

Ja. Elk samenwerkingsverband krijgt de ruimte om, in overleg met deelnemende scholen en medezeggenschapsraden, te komen tot een

samenstelling van de ondersteuningsplanraad die het beste aansluit bij de wensen in de regio.

De sectororganisaties kunnen daarbij ondersteuning verlenen in de vorm van het verspreiden van goede voorbeelden en modelontwikkeling. Ook de landelijke ouderorganisaties zijn betrokken bij de invulling van de medezeggenschap in passend onderwijs. Vanuit het ministerie zal aandacht besteed worden aan tijdige inrichting van de ondersteuningsplanraden.

Zij koppelen hieraan de vraag hoe de regering voorziet dat eventuele meningsverschillen over de inrichting van deze raad worden opgelost. Nu er een jaar extra de tijd is voor de invoering van passend onderwijs, is er ook meer ruimte om de inrichting van ondersteuningsplanraden, en eventuele meningsverschillen daarover, onderling te bespreken. Als er desondanks geschillen ontstaan over het statuut of het reglement van de ondersteuningsplanraad, dan dient het samenwerkingsverband deze voor te leggen aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (artikelen 33 en 37 WMS). Deze procedure komt overeen met die voor de medezeggenschapsraden.

De Onderwijsinspectie zal toezien op een volwaardige rol van de ondersteuningsplanraad in al zijn geledingen bij de besluitvorming over het ondersteuningsplan passend onderwijs (motie nr. 78 Dijsselbloem cs.).

Ook vragen zij of het bestuur van het samenwerkingsverband wordt 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, zo vragen zij. Het bestuur van het samenwerkingsverband wordt inderdaad gelijk gesteld met bevoegd gezag. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het samenwerkingsverband een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid moet zijn. Daarmee treedt het samenwerkingsverband als rechtspersoon op als het bevoegd gezag voor zover sprake is van bestuurlijke taken en bevoegdheden. Hierover kan – ondanks een technische onvolkomenheid in de begripsbepaling van «bevoegd gezag» in artikel 1 van de WMS die zo snel mogelijk zal worden gerepareerd – geen misverstand bestaan.

De leden van genoemde fractie merken op dat in samenwerkingsverbanden waarin veel scholen en besturen participeren ófwel de ondersteuningsplanraad veel leden zal gaan tellen, óf de afstand van deze leden tot de deelnemende scholen groot is, 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, zo vragen zij.

De regering deelt deze zienswijze niet. De ondersteuningsplanraad heeft een directe relatie met de medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen in het samenwerkingsverband. De leden van de ondersteuningsplanraad worden immers uit en door de medezeggenschapsraden van de scholen binnen het samenwerkingsverband afgevaardigd. Overigens hoeft deze vertegenwoordiging niet één op één te zijn: het is bijvoorbeeld denkbaar dat verschillende scholen er voor kiezen gezamenlijk een lid af te vaardigen naar de ondersteuningsplanraad. Het wetsvoorstel biedt op dit punt de ruimte voor maatwerk voor de keuzes die het bestuur van het samenwerkingsverband in samenspraak met de ondersteuningsplanraad moet vastleggen in een reglement.

Deze leden merken vervolgens op dat op het niveau van de school de medezeggenschapsraad adviesrecht heeft ten aanzien van het ondersteuningsprofiel van de school en de ondersteuningsplanraad instemmings-

recht heeft ten aanzien van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband als geheel. Deze leden menen dat 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, zo merken zij op. 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.

De regering acht het gewenst dat ouders en personeel in het kader van de medezeggenschap instemmingsrecht hebben op de wijze waarop de ondersteuning in een samenwerkingsverband wordt geregeld. De schoolondersteuningsprofielen en het ondersteuningsplan zijn nauw met elkaar verweven. Het één kan niet los worden gezien van het ander. De regering is van mening dat juist door de combinatie van een adviesrecht van de medezeggenschapsraad over het schoolondersteuningsprofiel en een instemmingsrecht van de ondersteuningsplanraad over het ondersteuningsplan een goed en werkbaar evenwicht bestaat waarmee ouders en leraren op twee niveaus inspraak krijgen op het beleid voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Het schoolondersteuningsprofiel is het vertrekpunt bij de vaststelling van het ondersteuningsplan. Dit is nog eens benadrukt in amendement nr. 56.

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. Zij vragen een reactie van de regering op deze zienswijze.

Aan de kwaliteit van medezeggenschap in passend onderwijs wordt bijgedragen door de invoering van een getrappt systeem van inspraak: de ondersteuningsplanraad heeft hiermee een rechtstreekse relatie met, en kennis van, de deelnemende scholen (en de discussies in de medezeggenschapsraden). Het is aan de medezeggenschapsraden in het samenwerkingsverband om een goede keuze te maken bij de afvaardiging. Zij hebben daarbij bijvoorbeeld de mogelijkheid om het komende jaar ouders, leerlingen of leraren in de medezeggenschapsraad te kiezen die beschikken over expertise op het gebied van passend onderwijs. Verder hecht de regering er waarde aan dat de ondersteuningsplanraad indien gewenst specifieke deskundigheid en advies kan inroepen. Deze mogelijkheid is vermeld in de memorie van toelichting. De regering voert over een goede invoering van medezeggenschap in passend onderwijs, en het betrekken van ouders daarbij, overleg met de sectororganisaties en de landelijke ouderorganisaties. De landelijke ouderorganisaties zullen in het kader van de prestatieafspraken die met hen zijn gemaakt ook aandacht besteden aan expertisebevordering bij medezeggenschapsraden en de vorming van de ondersteuningsplanraden.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag voor welke periode de regering de tijdelijke geschillencommissie ziet en waarop de veronderstelling is gebaseerd dat deze commissie na verloop van tijd niet meer nodig zou zijn. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de periode waarvoor de commissie wordt ingesteld, eindigt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De indieners van het desbetreffende amendement hebben in de toelichting aangegeven waarom gekozen is voor een *tijdelijke* commissie.¹ Kort gezegd: omdat een adequaat stelsel van rechtsbescherming bestaat. De commissie kan richting geven aan de toepassing van de nieuwe wettelijke bepalingen op de school. Als een en ander voldoende vorm heeft gekregen kan de tijdelijke commissie komen te vervallen.

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, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie hun vragen.

Ja. Als uit de evaluatie blijkt dat er behoefte blijft aan een geschillenregeling passend onderwijs tussen ouders en scholen, zullen ouders een beroep kunnen blijven doen op de voorziening. Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven is de periode waarvoor de commissie is ingesteld niet wettelijk begrensd.

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. 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. De leden van deze fractie menen dat als dit bestuur ook dominant is in het samenwerkingsverband het kind niet zal krijgen wat het nodig heeft; je kunt immers altijd eerst kijken of het «lukt» op het speciaal basisonderwijs. Zij vragen hoe de regering dit ziet.

De regering herkent het door de SP-fractie geschetste beeld dat schoolbesturen zich vooral laten leiden door financiële belangen, niet. Een dergelijk beeld gaat voorbij aan het feit dat besturen handelen vanuit een maatschappelijke opdracht. Bovendien hebben zij er juist ook belang bij dat leerlingen het onderwijs en de ondersteuning krijgen die voor hen het meest passend is. Als leerlingen niet op een voor hen passende plek zitten, heeft dit immers gevolgen voor belangrijke zaken zoals de kwaliteit van het onderwijs, de werkdruk van het personeel en het welbevinden van de leerlingen. De procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen in het sbo en so worden in het ondersteuningsplan vastgelegd. Leidend is daarbij dat alle leerlingen een passend aanbod dienen te krijgen, ongeacht de eventuele belangen die er spelen. Wat een passend aanbod is, kan per kind en per regio verschillen. Soms is dat extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs. In andere gevallen is een verwijzing naar het sbo of so het meest passend.

Voorts zullen door deze wijze van werken verschillen ontstaan tussen leerlingen met dezelfde diagnostiek, aldus de leden van de SP-fractie. Dit levert rechtsongelijkheid op tussen leerlingen. De commissies voor indicatiestelling van de regionale expertisecentra indiceren nu in ieder geval wel nagenoeg hetzelfde, zo stellen deze leden. Kortom, de samenstelling van het samenwerkingsverband zal volgens deze leden leiden tot verkeerde verwijzingen doordat besturen daarin hun eigen (financiële)

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 91.

belangen zullen nastreven, zeker als ze dominant zijn. Hoe ziet de regering dit, zo vragen zij. Hoe voorkomt de regering dat deze ontwikkeling zich kan voordoen?

Ook in het huidige stelsel zijn er verschillen en krijgt niet elke leerling hetzelfde aanbod, zo blijkt al uit de bestaande verschillen tussen regio's in de mate waarin wordt verwezen naar het sbo of (v)so. Ook in het nieuwe stelsel zullen er verschillen blijven bestaan. Leidend is dat leerlingen een passend aanbod krijgen en niet of dat aanbod binnen het regulier of speciaal onderwijs gedaan wordt. Niet de diagnose (bijvoorbeeld autisme) is bepalend, maar de behoefte aan extra ondersteuning. De ene leerling met autisme is, met wat extra begeleiding, het best op zijn plek in het regulier onderwijs, terwijl voor een andere leerling met de diagnose autisme speciaal onderwijs het meest passend is. Zie verder het antwoord op de vorige vraag.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de indicatiestelling vervalft en dat in plaats daarvan de ondersteuningsbehoefte wordt vastgesteld. Zij vragen of dat kan zonder diagnostische inzichten. Gedragsproblemen kunnen immers voortkomen uit verschillende oorzaken, zo merken zij op. Waar elk van deze oorzaken een andere ondersteuning vraagt, is toch ook diagnostiek noodzakelijk, zo vragen zij. Bovendien is het nu toch ook al zo dat niet alleen naar de diagnose gekeken wordt, maar ook naar de ondersteuningsbehoefte, zo merken zij op. Tevens vragen zij of de regering het met deze leden eens is dat de opvatting dat er «te veel etikettes worden geplakt», stemmingmakerij is gezien de strikte regels die nu al worden gehanteerd bij de indicatiestelling.

Ook in het nieuwe systeem blijft diagnostische informatie van belang om de juiste ondersteuningsbehoefte van de leerling vast te stellen. De school onderzoekt of een leerling extra ondersteuning nodig heeft. De school betreft hierbij de (diagnostische) informatie die door de ouders wordt aangereikt. Zo nodig zorgt de school voor aanvullend onderzoek. Daarbij kan het samenwerkingsverband op verzoek van de school adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling. In het wetsvoorstel is verder geregeld dat het samenwerkingsverband deskundigen moet inschakelen die adviseren over de toelaatbaarheid van een leerling tot het speciaal basisonderwijs en tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke deskundigheid er aanwezig moet zijn.

De regering vindt niet dat er sprake is van stemmingmakerij, omdat er inderdaad sprake is van een sterke voortdurende toename van het aantal indicaties. Zie verder het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over het aantal indicaties.

Deze leden informeren tevens op welke wijze de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte plaatsvindt bij leerlingen die al op een school ingeschreven staan en bij wie de behoefte pas later ontstaat. Zij vragen of de regering het risico ziet 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). De ondersteuningsbehoefte van een leerling die al op een school staat ingeschreven, de zogenaamde zittende leerling, wordt onderzocht nadat de leraar heeft gesignaleerd dat de leerling waarschijnlijk extra ondersteuning nodig heeft. In eerste instantie zal de school zelf, in overleg met de ouders, proberen de benodigde extra ondersteuning te organiseren. Wanneer het bevoegd gezag de ondersteuning niet zelf kan bieden, moet het voor een plek op een andere school zorgen. Het bevoegd gezag moet over een dergelijke beslissing overleg voeren met de ouders van de leerling. De regering ziet geen risico dat docenten wel zien dat er een

behoefte is maar dat het bevoegd gezag aanmelding van die behoefte afremt. De school en bevoegd gezag hebben er geen belang bij om deze leerling extra ondersteuning te ontzeggen en de problemen van de leerling te laten oplopen, waardoor in een later stadium juist veel duurere vormen van extra ondersteuning noodzakelijk worden. Bovendien wordt ook in het toezichtkader van de inspectie gekeken naar de kwaliteit van de begeleiding van leerlingen.

Vervolgens stellen deze leden de vraag waarom er geen inhoudelijke en procedurele richtlijnen worden 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, zo vragen zij. Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid essentieel is dat alle burgers in het hele land met dezelfde criteria en beoordelingen worden geconfronteerd?

Het wetsvoorstel schrijft voor dat een samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan de procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen in het sbo en (v)so vastlegt. Ook is voorgeschreven dat deskundigen het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid tot het sbo en (v)so. Leidend is vervolgens dat alle leerlingen een passend aanbod dienen te krijgen. Dat essentiële criterium geldt voor het hele land, evenals de zorgplicht. Ook daarop kunnen ouders en leerlingen zich in het hele land beroepen. Hiermee is er sprake van rechtsgelijkheid. De wijze waarop het passend aanbod wordt ingericht, kan vervolgens per regio maar ook per kind verschillend zijn. Soms zal gekozen worden voor extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs. In andere gevallen zal een samenwerkingsverband oordelen dat een verwijzing naar het sbo of (v)so het meest passend is.

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 en zij vragen de regering in te gaan op het onderzoek zelf. De universiteit van Cambridge onderzoekt of stoornissen in het autismespectrum vaker voorkomen bij kinderen van mensen werkzaam in IT/hoogwaardige technologische sectoren. Om die reden is onderzoek gedaan in Eindhoven. Haarlem en Utrecht zijn betrokken als controle-regio's. De resultaten zijn in juni 2011 gepubliceerd in het artikel: «Are autism spectrum conditions more prevalent in an information-technology region? A school-based study of three regions in the Netherlands». Van de 659 scholen die zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek, hebben 369 scholen meegedaan. Aan scholen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs is gevraagd hoeveel leerlingen (in de leeftijd van 4 tot en met 16 jaar) de diagnose autisme hebben. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal leerlingen met een diagnose in het autismespectrum, conform de hypothese significant hoger is dan in de controlegebieden. De onderzoekers geven aan dat er ook andere redenen kunnen zijn voor het grotere aantal diagnoses in het autismespectrum in Eindhoven:

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.

1. Overdiagnose. Niet beoordeeld is of de diagnose terecht is gesteld. Onderzoekers geven aan dat DSM IV ruimte laat voor professionals voor enig subjectief oordeel.
2. Bekendheid. Mogelijk is in Eindhoven meer bekend over autisme vanwege aanwezige expertise en worden kinderen met kenmerken eerder aangemeld voor een diagnose.
3. Onderdiagnose. Omgekeerd, is er mogelijk sprake van onderdiagnose in Haarlem en Utrecht. In die regio's (steden) wonen meer allochtone kinderen. Bekend is dat kinderen met gedragsproblemen vanuit die bevolkingsgroep minder snel worden aangemeld voor een indicatiestelling.

De conclusie dat er in Eindhoven meer leerlingen zijn met een diagnose autisme zijn, is niet verrassend. Immers op basis van het aantal indicaties lgf/(v)so is al langer vastgesteld dat in de regio Eindhoven veel meer indicaties cluster 4 worden afgegeven dan het landelijk gemiddelde. De stoornissen waarop deze indicaties zijn gebaseerd, liggen overwegend in het autistisch spectrum. De inspectie heeft op basis van de indicaties lgf/(v)so gekeken naar de groei en de spreiding van leerlingen met een stoornis in het autismspectrum (ASS). Hieruit blijkt dat er grote regionale verschillen zijn in het aantal ASS-leerlingen. Gemiddeld is het percentage ASS-geïndiceerde leerlingen in een stadsgewest 1,1%. Stadsgewesten die relatief veel ASS-geïndiceerde leerlingen hebben zijn Zwolle met 2,2% (de stad Zwolle komt op 2,4%), Eindhoven met 1,8% (Eindhoven scoort als stad 2,0%) en Geleen/Sittard met 1,5%. De stadsgewesten Den Haag (0,5%), Haarlem (0,7%) en Leiden (0,8%) scoren relatief laag.

Naar aanleiding van de voorgestelde verevening vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering garandeert dat kinderen met dezelfde diagnostiek – onafhankelijk van de regio waarin zij zich bevinden – gelijk behandeld worden en hetzelfde onderwijs krijgen.

Zie hiervoor de antwoorden op de vragen van deze leden en van de GroenLinks-fractie in paragraaf 6.

8. Basiszorgpakket

De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd door het antwoord op hun vraag naar een minimumniveau voor het basiszorgpakket. Deze leden menen dat een minimumniveau bijdraagt aan de zekerheid en rechtsge gelijkheid van ouders en leerlingen. 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. Zij vragen een reactie van de regering. De leden van de GroenLinks-fractie en de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Het wettelijk verankeren van het niveau van basisondersteuning beperkt de ruimte van samenwerkingsverbanden om op dit punt eigen keuzes te maken, rekening houdend met de verschillen die er tussen regio's zijn. Dit betekent niet dat de basisondersteuning vrijblijvend is. In het wetsvoorstel krijgen samenwerkingsverbanden de verplichting om in het ondersteuningsplan de basisondersteuningsvoorzieningen te beschrijven die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn. Bovendien zijn in het door de sectororganisaties opgestelde referentiekader de elementen beschreven die in de basisondersteuning dienen te worden uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens wat de sanctie is op een schending van de basisondersteuning. Hebben scholen binnen een samenwerkingsverband onderling een verantwoordelijkheid om deze basis te garanderen, zo vragen zij.

Binnen het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de basisondersteuningsvoorzieningen die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn. Deze worden vastgelegd in het ondersteuningsplan. Schoolbesturen zijn voor hun eigen vestiging(en) verantwoordelijk voor de realisatie van die basisondersteuningsvoorzieningen. De gemaakte afspraken over de basisondersteuning worden door de inspectie meegenomen in de uitoefening van het toezicht. Indien in de praktijk blijkt dat niet alle scholen de afgesproken basisondersteuningsvoorzieningen realiseren, kunnen zowel het samenwerkingsverband (vanwege het niet realiseren van een dekkend aanbod) als de betreffende school of scholen daarop worden aangesproken (de school heeft immers via de afspraken uit het ondersteuningsplan de taak om de basisondersteuningsvoorzieningen daadwerkelijk aan te bieden). Indien de deelnemers in het samenwerkingsverband van mening zijn dat de basisondersteuningsvoorzieningen het best te realiseren zijn door onderling kennis te delen en uit te wisselen, bijvoorbeeld door uitwisseling van leraren, dan kunnen zij hier afspraken over maken.

9. Tot slot

Het is wat de leden van de SP-fractie betreft 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. Er zal 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, zo vragen zij. In dit verband stellen zij de vraag of besturen afscheid moeten nemen van de leerkrachten in het basisonderwijs die nu voldoet, maar niet de competenties kunnen ontwikkelen om aan kinderen uit het speciaal onderwijs les te geven. Hieraan koppelen zij de vraag of extra gelden voor ontslagvergoedingen ter beschikking worden gesteld.

De invoering van het nieuwe stelsel betekent niet dat iedere leraar in het regulier onderwijs met alle complexe problematiek van «speciaal onderwijs-leerlingen» moet kunnen omgaan. Het (voortgezet) speciaal onderwijs blijft immers ook na de invoering van passend onderwijs bestaan. Het is dus ook niet de verwachting dat de ervaren werkdruk, ziekteverzuim en ziektefrequentie van leraren als gevolg van het nieuwe stelsel zullen toenemen. Ook is niet de verwachting dat als gevolg van de invoering van passend onderwijs, schoolbesturen afscheid moeten nemen van leraren. Er worden dus ook geen gelden voor ontslagvergoedingen ter beschikking gesteld. Wel wordt ervan uit gegaan dat leraren hun vaardigheden op orde hebben, waaronder omgaan met verschillen tussen leerlingen. De inspectie constateert in het Onderwijsverslag dat er nog een flinke slag te maken is. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat er op vrijwel alle scholen leraren met verschillende vaardigheidsniveaus voor de klas staan. Er is binnen scholen dus voldoende potentieel aanwezig waardoor schoolleiders kunnen faciliteren dat leraren van elkaar leren en zich verder professionaliseren. De komende jaren wordt geïnvesteerd in de verdere professionalisering van leraren. Het streven is dat in 2015 nagenoeg alle leraren in het primair en voortgezet onderwijs in staat zijn de instructie, verwerking en onderwijstijd af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Of leraren dit kunnen, wordt gemonitord.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of scholen voor bijzonder onderwijs bij verwijzing van leerlingen door het samenwerkingsverband naar hen, nog altijd mogen vragen dat ouders de grondslag van de school respecteren.

Dat is het geval.

Indien ouders dat niet willen, kunnen deze scholen dan een leerling weigeren, zo vragen zij.

Ja, dat kan. Het bevoegd gezag heeft de vrijheid om de selectie van leerlingen zelf te bepalen (zie bijvoorbeeld HR 22 januari 1988, NJ 1988, 891 (Maimonides)). Wel dient daarbij sprake te zijn van een consistent beleid.

Tevens vragen deze leden in hoeverre de ouders kunnen verlangen dat het samenwerkingsverband hun kind een plaats biedt op een school die bij hun levensovertuiging aansluit.

Zowel in het huidige stelsel als in het nieuwe stelsel passend onderwijs kunnen ouders hun kind aanmelden bij de school van een bepaalde richting. Indien de school van aanmelding de benodigde ondersteuning kan bieden, wordt de leerling toegelaten. Wanneer deze school de benodigde ondersteuning niet kan bieden, brengt de zorgplicht met zich mee dat het bevoegd gezag van de school, in overleg met de ouders, een passend aanbod elders zoekt. Daarbij wordt rekening gehouden met de gewenste richting. De school van de voorkeur van de ouders kan niet worden gedwongen om de leerling toe te laten als de benodigde ondersteuning niet kan worden geboden. De ouders moeten in dat geval de leerling bij een andere school aanmelden.

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, zo vragen deze leden.

De regering heeft bij de invoering van passend onderwijs bewust gekozen voor regionaal geografisch, afgebakende samenwerkingsverbanden, omdat het van belang is om de verantwoordelijkheid te bepalen voor een thuiszittende leerling. Onder strikte voorwaarden wordt de mogelijkheid geboden om een landelijk samenwerkingsverband naar richting te vormen. Het moet dan gaan om een landelijk opererend samenwerkingsverband waarbij alle scholen van die richting zijn aangesloten. Indien niet alle scholen van die richting willen aansluiten, is er kennelijk ook geen gezamenlijke wens om een landelijk samenwerkingsverband te willen vormen. Als niet alle scholen van een richting zouden hoeven deel te nemen aan een landelijk verband naar richting, zou feitelijk de mogelijkheid worden geboden om regionale samenwerkingsverbanden naar richting in te richten. Daarmee zou het risico ontstaan dat in sommige regio's twee of misschien wel meer samenwerkingsverbanden zouden gaan functioneren. Hierdoor zou alsnog een complexe en niet transparante ondersteuningsstructuur ontstaan. Dit wil de regering voorkomen.

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 Deze leden vragen of het hier gaat om toezicht op individueel, school- of stelselniveau. Tevens vragen zij of het hier een structureel toezicht of een risicogericht en incidenteel toezicht is. Het toezicht van de inspectie is risicogericht en omvat meerdere niveaus. Wanneer uit de risicoanalyse blijkt dat er reden is voor nader onderzoek bij een school, wordt er onder meer gekeken naar bijvoorbeeld de resultaten van de individuele leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Deze worden vergeleken met de resultaten die verwacht mogen worden op grond van het opgestelde ontwikkelingsperspectief. De inspectie beoordeelt ook de kwaliteit van de ondersteuning op schoolniveau. Dat gebeurt ook nu al. Daarnaast wordt er ook toezicht gehouden op het niveau van het samenwerkingsverband.

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

Samenwerkingsverbanden waar de kwaliteit ondergemiddeld is, kunnen in aanmerking komen voor nader onderzoek. Tenslotte worden de resultaten van deze onderzoeken ook op landelijk niveau geaggregeerd. Er is dus ook sprake van toezicht op stelselniveau.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat 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. Zij vragen hoe de regering in dit kader de problematiek duidt van ernstig gedragsgestoorde leerlingen die in cluster 4 sterk vertegenwoordigd zijn. Is de regering 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, zo vragen zij. 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, zo vragen deze leden.

De inspectie houdt in haar toezicht bij de beoordeling van de kwaliteit rekening met de specifieke kenmerken van de leerlingpopulatie. Scholen hebben de ruimte om zelf accenten te leggen. Het spreekt daarbij voor zich dat bij cluster 4 leerlingen veel aandacht is voor de aanpak van de gedragsproblematiek. De leergebiedoverstijgende vakken en de pedagogische aanpak bieden daarvoor een goede mogelijkheid. Wel is de inspectie van mening dat er ook een positieve invloed uitgaat van het onderwijs als leerlingen een perspectief wordt geboden gericht op het behalen van leerresultaten die leiden tot een succesvol vervolg na de school. Met name de cluster 4 scholen met voldoende kwaliteit laten zien dat een dergelijke aanpak werkt.

De leden van genoemde fractie constateren dat nu de gemeenten verantwoordelijk blijven voor leerlingenvervoer, maar tegelijk geen invloed hebben op plaatsing, zij dus de kosten niet in de hand kunnen houden. Zij informeren waarom het principe «wie bepaalt ook betaalt» niet is toegepast en waarom is het leerlingenvervoer niet ook ondergebracht bij de samenwerkingsverbanden.

Rijk en gemeenten hebben in het kader van het bestuursakkoord 2011–2015 afgesproken gezamenlijk een onderzoek te starten naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer en de mogelijkheid om leerlingenvervoer te verleggen naar het onderwijs. Het onderzoek is onlangs van start gegaan. Bij de invoering van passend onderwijs ligt er een verantwoordelijkheid bij het samenwerkingsverband om zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs te organiseren. De verwachting is dat er door een betere spreiding van voorzieningen het aantal vervoersbewegingen zal afnemen. De wijze waarop een samenwerkingsverband de ondersteuning wil vormgeven, wordt vastgelegd in het ondersteuningsplan. Samenwerkingsverband en gemeenten kunnen bij de bespreking van het ondersteuningsplan afspraken maken over de invulling van de ondersteuning in relatie tot het leerlingenvervoer.

De leden van de GroenLinks-fractie merken tenslotte op dat op pagina 43 van de memorie van antwoord de regering stelt 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».¹ Uit interesse vragen zij waar dat in de Grondwet staat. In artikel 23 van de Grondwet is de vrijheid van onderwijs vastgelegd. Eén van de aspecten daarvan is de vrijheid van het bevoegd gezag om de selectie van leerlingen zelf te bepalen (zie bijvoorbeeld HR 22 januari 1988, NJ 1988, 891 (Maimonides)).

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 106 en 32 812, G, p. 43.

Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie of de regering de sector gaat betrekken bij het Koninklijk Besluit met betrekking tot de inwerkingtreding. In het wetsvoorstel is het inderdaad zo geregeld dat van de verschillende onderdelen de ingangsdatum bij Koninklijk Besluit verschillend kan worden geregeld. Daarnaast is voor bepaalde onderdelen in het wetsvoorstel geregeld dat er nadere voorschriften aan worden verbonden via een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Met de sectororganisaties zal vanzelfsprekend overleg gevoerd worden over de nadere inhoudelijke uitwerking van de wetgeving.

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