

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

F¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP²

Vastgesteld 29 mei 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel 33 106, kortheidshalve het wetsvoorstel «passend onderwijs». Met dit wetsvoorstel wordt een aantal onderwijswetten gewijzigd, teneinde de toegankelijkheid tot onderwijsvoorzieningen voor alle leerlingen te vergroten door middel van het aanbieden van passend onderwijs aan eenieder. De doelstelling van dit wetsvoorstel en de gekozen systematiek om het onderwijssysteem zodanig aan te passen dat de kansen voor passend onderwijs voor eenieder worden vergroot, worden door de leden van de VVD-fractie onderschreven. Het liberale uitgangspunt dat bij leerlingen die extra aandacht nodig hebben niet meer primair gekeken wordt naar «wat een leerling heeft», maar naar «wat een leerling kan», biedt perspectief voor een betere zorg en begeleiding voor de individuele leerlingen, die deze zorg en begeleiding (echt) nodig hebben.

De wegen die moeten leiden tot dit doel zijn voor deze leden echter nog niet allemaal even herkenbaar en begaanbaar. Daarom brengen de leden van de VVD-fractie een drietal onderwerpen onder de aandacht van de regering, met het verzoek daarover duidelijkheid te verschaffen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het feit dat de voorgenomen bezuiniging van € 300 miljoen niet langer onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel «passend onderwijs». Zij waren eveneens verheugd over de extra tijd die wordt uitgetrokken voor de invoering van het wetsvoorstel³. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel; passend onderwijs voor

¹ De letter F 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), Frijters-Klijnen (PVV).

³ Voor zover niet anders aangegeven, wordt in dit verslag onder «wetsvoorstel» verstaan: wetsvoorstel 33 106 (passend onderwijs).

iedere leerling, waarbij niet het aanbod van de voorzieningen, maar de behoefte van de leerling het uitgangspunt vormt. Op het punt van de uitvoering van het wetsvoorstel hebben deze leden nog wel grote zorgen. De zorgen hebben betrekking op het basiszorgpakket, een dekkend aanbod aan voorzieningen, behoud van expertise en «*checks and balances*» binnen het samenwerkingsverband. Naar aanleiding van onder meer deze zorgen, hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, inclusief alle commentaren en reacties daarop. Uiteraard is het perspectief waarin de wetsvoorstellen beoordeeld moeten worden aanmerkelijk gewijzigd, nu met het zogenaamde «Lente-akkoord» de met de wetsvoorstellen samenhangende bezuinigingen van tafel zijn. De kern van de inhoudelijke wijzigingsvoorstellen, het vastleggen van een zorgplicht en het samenbrengen van de ondersteuning voor «lichtere» en «zwaardere» gevallen (cluster 3 en 4) in samenwerkingsverbanden, kan op steun rekenen van deze leden. De zorgplicht ontlast ouders en reduceert de «thuiszittersproblematiek». Dat scholen en schoolbesturen in regionale samenwerkingsverbanden in beginsel alle leerlingen, met uitzondering van de leerlingen die in clusters 1 en 2 vallen, moeten accommoderen is een belangrijk winstpunt. Inhoudelijk worden de voorstellen dan ook op hoofdlijnen ondersteund door de leden van de CDA-fractie.

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

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

Ten aanzien van wetsvoorstel 33 106 constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie met vreugde dat de druk enigszins van de ketel is nu de invoering is getemporeerd en de stelselwijziging niet langer gepaard gaat met bezuinigen. Deze leden delen de wens om het stelsel minder bureaucratisch en minder complex te maken. Ze stemmen ook in met de noodzaak van budgettaire beheersbaarheid, transparantie en het voorkomen van thuiszitters, de focus op onderwijsondersteuning in plaats van op diagnostiek, de behoefte aan competente leerkrachten en de afstemming met andere sectoren. De leden van de GroenLinks-fractie ondersteunen tevens het uitgangspunt dat kinderen onderwijs moeten krijgen in een *setting* die optimaal bij hen past, en dat dit waar mogelijk in het regulier onderwijs zou moeten zijn. Zij ondersteunen de gedachte dat de indicatiestelling niet op medische of psychiatrische zorg gericht moet zijn maar op onderwijskundige ondersteuning. Omdat het gehele stelsel afhankelijk is van de totale systematiek van preventie, vroegtijdige onderkenning, begeleiding en verwijzing, zien zij het belang van een geïntegreerde aanpak. Zij beoordelen het wetsvoorstel primair vanuit de vraag of de voorgestelde wijzigingen de onderwijsmogelijkheden voor de leerlingen verbeteren en of professionals ermee uit de voeten kunnen. Deze leden delen vanzelfsprekend de visie (in wetsvoorstel 32 812) dat kwaliteitsverbetering in het (voortgezet) speciaal onderwijs aandacht verdient. Bij de uitwerking van deze noties in de voorliggende wetsvoorstellen hebben zij echter veel vragen. Deze leden zijn op voorhand niet overtuigd dat de voorgestelde structuur van de samenwerkingsverbanden wenselijk is en zien daarom des te meer uit naar de beantwoording van hun vragen.

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

2. Algemeen

Integrale aanpak en decentralisatie

De meeste kans op een succesvolle participatie van jongeren met problemen wordt volgens de leden van de **VVD**-fractie geboden door een integrale aanpak vanuit de drie leefdomeinen van de jongeren: thuis, school en vrije tijd. Het samenbrengen van deze drie domeinen is volgens hen dus essentieel voor het welslagen van maatregelen op elk der domeinen apart. Het betreffende wetsvoorstel richt zich uitsluitend op het domein van het onderwijs; dwarsverbanden naar de overige beleidsvelden worden slechts terzijde gelegd. Naast het proces in het onderwijsdomein lopen (vrijwel parallel) ook andere processen van transitie/decentralisatie: bij de Wet werken naar vermogen¹, bij de enkelvoudige begeleiding die onder de Wet maatschappelijke ondersteuning komt te vallen, alsmede bij de jeugdzorg, waar de gemeenten direct verantwoordelijk worden voor de kwaliteit en de uitvoering van de zorg hulpverlening aan jeugdigen. In deze verschuiving van verantwoordelijkheid naar gemeenten, is die voor het passend onderwijs uitgezonderd. Onderwijs en gemeente dienen een «op overeenstemming gericht overleg» overleg te voeren over het door het onderwijs opgestelde ondersteuningsplan. Hier is dus gekozen om aan te haken bij een al langer bestaand fenomeen, dat in de praktijk tot veel verwarring en zelfs slepende conflicten kan leiden, aldus deze leden. De verantwoordelijkheid van gemeenten voor jeugdzorg, leerplicht, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer, maar vooral ook de sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een lokale integrale jeugdzorgaanpak zou hiermee onder druk kunnen komen te staan. Het is ook niet uit te sluiten dat deze achterhoede depositie van gemeenten ook in de voorhoede van het (ambtelijk en operationeel) overleg een belemmerende invloed heeft. Hoe ziet de regering de verantwoordelijkheidsdeling tussen de lokale domeinen van de jeugdzorg, waaronder ook passend onderwijs is begrepen? Acht de regering deze constructie de meest aangewezen om het maatschappelijk rendement van zowel onderwijs als hulpverlening te optimaliseren?

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

In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie ook aandacht vragen voor de positie van gemeenten. Het wetsvoorstel voorziet in niet méér dan op overeenstemming gericht overleg tussen gemeenten en het onderwijsveld. Op het terrein van de jeugdzorg is de laatste jaren duidelijk geworden dat er wel sprake is van veel overleg tussen vertegenwoordigers van verschillende hulpverleningsorganisaties, maar dat het vaak ontbreekt aan regie, waarbij ook duidelijk is wie uiteindelijk knopen door kan hakken. Is de regering van oordeel dat uit deze ervaring lering zou

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 2.

moeten worden getrokken? Kan «op overeenstemming gericht overleg» de benodigde regie bewerkstelligen op dit terrein, met name op het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg? Graag een reactie van de regering.

Over het ondersteuningsplan voert het samenwerkingsverband op overeenstemming gericht overleg met de gemeenten in de regio. Dit gebeurt – begrijpen de leden van de **CDA**-fractie – met name omdat gemeenten in de plannen van het nu demissionaire kabinet verantwoordelijk zouden worden voor de jeugdzorg. Verwacht de regering dat deze voornemens doorgezet zullen worden, zodat het bedoelde overleg daadwerkelijk plaats gaat vinden tussen partijen die voor de belangrijkste aspecten van jeugdzorg bevoegd zijn?

Inhoud wetsvoorstel

Het gaat in dit proces – als de leden van de **CDA**-fractie het goed zien – in ieder geval om het vormen van zo'n 70 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs (inclusief bestuurlijke structuur, statuten, verdeling van zeggenschap et cetera), het formuleren van ondersteuningsprofielen per school en het afstemmen van deze profielen in het samenwerkingsverband door het opstellen van een ondersteuningsplan, het vaststellen van procedures voor toelating en verwijzing van leerlingen, het accommoderen van de verevening tussen en binnen samenwerkingsverbanden, overleg met de gemeenten over het ondersteuningsplan, aanpassing van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs inclusief het deelnemen van scholen in het regulier voortgezet onderwijs, en het opnieuw organiseren van de scholen voor speciaal onderwijs aan auditief en/of spraak gehandicapte kinderen. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie of deze opsomming compleet is.

Nut en noodzaak wetsvoorstel

In het algemeen zijn de leden van de **D66**-fractie, overeenkomstig de opvatting van zowel het kabinet als veel betrokken partijen, van mening dat het stelsel van (de financiering van) het passend onderwijs voor verbetering vatbaar is. Over de manier waarop dit vervolgens geregeld zou moeten worden, bestaat in mindere mate consensus binnen het veld. Deze leden vragen in hoeverre de regering de grootschalige stelselvernieuwing van de financiering noodzakelijk acht om het doel – het bieden van zo passend mogelijk onderwijs voor alle leerlingen – te bereiken. Zijn er binnen de huidige systematiek volgens de regering niet voldoende mogelijkheden op het gebied van doelmatigheid, om verbeteringen door te voeren?

In het licht van adviezen van de commissie Dijsselbloem, die heeft gesteld dat grootscheepse stelselvernieuwingen beter niet gepaard kunnen gaan met grootschalige bezuinigingen, alsmede adviezen van de Raad van State, de Onderwijsraad en de Onderwijsinspectie, merken de leden van de D66-fractie op dat de initiële indiening van het wetsvoorstel getuigde van een gebrek aan inlevingsvermogen voor de ontwikkelingen in het veld. Nu alle bezuinigingen op passend onderwijs, als gevolg van het bereikte «Lenteakkoord» van de coalitiepartijen met D66, GroenLinks en ChristenUnie, van de baan zijn, alsook de haastige implementatie die de regering voor ogen had, zijn twee belangrijke pijnpunten, waar deze leden in eerste instantie grote moeite mee hadden, uit het wetsvoorstel verdwenen. Wel is het van belang om goed na te gaan wat de gevolgen hiervan zijn voor de kwaliteit van onderhavig wetsvoorstel, ook gezien de behoorlijke amendering die het voorstel heeft ondergaan in de Tweede Kamer. Graag hierop een reactie van de regering.

Ten aanzien van wetsvoorstel 32 812 vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie om te beginnen naar de rationale van het voorstel. De maatregelen zijn ingegeven door het hoge aantal zwakke scholen in het speciaal onderwijs, maar bij de analyse is te veel onduidelijk, aldus deze leden. Wat is de reden dat vooral bij cluster 2 en 4 de zwakke scholen te vinden zijn? In welke mate komt dit door reële verschillen tussen scholen en clusters? In welke mate is het veroorzaakt door een toezichtskader, dat onvoldoende rekening houdt met de eigen aard van deze scholen en het noodzakelijke maatwerk? Is de kwalificatie «zwak» wel realistisch als de docenten enkel door tijdgebrek niet op het juiste moment de formulieren hebben ingevuld? Met andere woorden: in hoeverre is dit een werkelijk kwaliteitsprobleem en in hoeverre gaat het om een meetprobleem? In dit kader ontvangen deze leden ook graag een toelichting op hoe het toezichtskader specifiek is toegesneden op het (voortgezet) speciaal onderwijs en de verschillende clusters daarbinnen, dan wel onvoldoende specifiek is.

Ook de gekozen oplossingsrichting in wetsvoorstel 32 812 roept vragen op bij de leden van de GroenLinks-fractie. De adviezen van de Onderwijsraad¹ en de Raad van State² geven aan dat de problemen eerder liggen op uitvoeringsniveau dan op wetgevingsniveau, en het nader rapport³ maakt duidelijk dat er een duidelijke verbetering bij scholen optrad door intensievere begeleiding, een vliegende brigade en andere verbetertrajecten. Waarom kiest de regering niet voor voortzetting van dit beleid, maar wenst zij dit via striktere wetgeving te bewerkstelligen? Waarom de route van de dwang kiezen, als ook gerichte ondersteuning al «spectaculaire verbetering» laat zien? Kan de regering meer expliciet reageren op het advies van de Raad van State de noodzaak van de maatregelen overtuigend te motiveren, nu ze dat blijkens het advies nog onvoldoende gedaan heeft?

Extra ondersteuning voor leerlingen die het nodig hebben is een groot goed, aldus de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Bij passend onderwijs wordt gekozen voor een nieuwe systematiek. Zijn er voorbeelden uit andere landen die tot voorbeeld hebben gestrekt bij de invoering van passend onderwijs? Zijn er onderzoeken die laten zien wat de resultaten zijn van deze vorm van onderwijs voor zorgleerlingen? Graag een reactie van de regering.

Groei aantal leerlingen speciaal onderwijs

Het is de leden van de **CDA**-fractie opgevallen dat de groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs groter is dan in het primair onderwijs. Tussen 2003 en 2011 groeide het speciaal onderwijs met nog geen 1 000 leerlingen, het voortgezet speciaal onderwijs echter met meer dan 15 000.⁴ Wat is hiervoor de verklaring, in de ogen van de regering?

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

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

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

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 4.

⁴ Cijfers ontleend aan de technische briefing aan de commissie OCW van de Eerste Kamer. Cijfers tot en met 2010 zijn te vinden in Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 5.

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

«rugzakje» is volgens dezelfde cijfers inderdaad gestegen, met name in de eerste jaren sinds 2003. Sinds 2007 is het aantal min of meer stabiel. Deelt de regering de interpretatie van deze leden dat er geen sprake is van verdere groei van de ondersteuningsbehoefte in het speciaal onderwijs? Hoe ziet zij in dit kader haar herhaalde uitspraken dat er te veel kinderen uit het regulier onderwijs worden doorverwezen, terwijl de cijfers laten zien dat er juist minder kinderen worden doorverwezen? Als het gaat om het voortgezet onderwijs, tonen de cijfers inderdaad een groei aan van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. De groep leerwegondersteuning en praktijkonderwijs krimpt sinds 2007 licht. Het aantal leerlingen met een «rugzakje» is echter ook hier het sterkst gegroeid, hetgeen opnieuw betekent dat de druk niet op de duurste voorzieningen ligt, maar op de ondersteuning in het regulier onderwijs. Deelt de regering deze visie van de leden van de GroenLinks-fractie? Hoe verbindt zij de analyse van de veelsoortige oorzaken van de groei van het voortgezet speciaal onderwijs – verbeterde diagnostiek, verruiming van criteria, toename van de eisen aan competenties, betere bekendheid van de beschikbare regelingen – met de interpretatie dat er druk is in de richting van het speciaal onderwijs, inclusief rugzakleerlingen? Is zij het ermee eens dat er vanuit de filosofie van passend onderwijs een onjuist beeld ontstaat wanneer speciaal onderwijs en rugzakleerlingen worden samengeteld?

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

Ze willen verder graag een toelichting op de door de regering herhaaldelijk aangehaalde leerling, die zich op de mytylschool altijd een gehandicapte had gevoeld en op de reguliere school een gewone leerling. Kent de regering ook de verhalen van kinderen die in het regulier onderwijs voortdurend aanlopen tegen hun «anders-zijn» en in het speciaal onderwijs gewoon als leerling worden benaderd? Zo ja, zou zij dan in de toekomst evenwichtiger willen zijn in haar voorbeelden? Graag een reactie.

3. Invoering nieuwe systeem

Het voorliggend wetsontwerp impliceert een zeer ingrijpende bestuurlijke veranderingsoperatie, constateren de leden van de **CDA**-fractie. Een veranderingproces dat grote risico's impliceert en de nodige vragen oproept. De besturing en beheersing van deze operatie, alsmede de bestuurlijke werking van het nieuwe systeem na de introductie, zijn de voornaamste punten van zorg voor deze leden. Het is niet uitgesloten dat bij de vorming of de werking van de samenwerkingsverbanden forse problemen optreden, die de beoogde inhoudelijke verbeteringen teniet kunnen doen. De beheersing en begeleiding van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden zal de komende jaren dan ook veel aandacht vragen, menen deze leden. In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te beginnen met een aantal proefprojecten. Biedt de mogelijkheid om tot gefaseerde invoering over te gaan alsnog de mogelijkheid om het tempo van invoering aan te passen, indien dat noodzakelijk of wenselijk blijkt, en is de regering daar eventueel toe bereid?

De regering is voornemens de schoolbesturen te ondersteunen in dit veranderingproces. De leden van de CDA-fractie vernemen graag nauwkeurig welke vormen van ondersteuning precies beschikbaar zijn. Is professionele begeleiding daarbij een optie? Een volgend aandachtspunt betreft mogelijke geschillen die tijdens het opzetten van de samenwer-

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

Dit wetsvoorstel betreft een buitengewoon majeure stelselwijziging, aldus de leden van de **SP**-fractie. Daarbij hoort een waterdichte ex-ante evaluatie, waaruit voor het parlement duidelijk moet worden dat de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Doordat er zoveel tegelijk wordt voorgesteld, zien de leden van de SP-fractie graag een kraakhelder overzicht met daarin een duidelijk marsroute van «nu» naar «straks», met daarbij de overweging dan wel het bewijs dat hetgeen voorgesteld wordt beter, effectiever of efficiënter is dan het systeem zoals het thans functioneert. Dit moet dan een soort «with» – «without» vergelijking opleveren, op basis waarvan een politieke afweging goed onderbouwd kan worden. De *sheets* die zijn aangeleverd tijdens de technische briefing in de Eerste Kamer op 8 mei jl. bieden deze onderbouwing wat de leden van de SP-fractie betreft, in elk geval niet.

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

De rapportage regiogesprekken passend onderwijs van juni 2011¹ vormt volgens de leden van de SP-fractie een ware litanie. In hoeverre is de regering tegemoet gekomen aan alle zorgen, klachten en bezwaren die in dit document naar voren zijn gebracht?

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben vragen bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel. Zij begrijpen dat er vele ambulante begeleiders ontslagen worden omdat de zorgelden in de toekomst vrij besteedbaar zijn door de (nog te vormen) samenwerkingsverbanden en de systematiek van de verevening. Zij vragen de regering hoeveel dienstverbanden in dit kader niet zijn verlengd. Hoe komt het dat de voorziene overgangsregeling onvoldoende is om dit te voorkomen? Wat doet de regering om ervoor te zorgen dat de expertise die in de afgelopen jaren is opgebouwd, niet wordt weggegooid?

Vragen ten aanzien van de invoering zijn er bij deze leden ook ten aanzien van het ontwikkelen van de samenwerkingsverbanden. Deze leden krijgen de indruk dat passend onderwijs tot op heden vooral op bestuurlijk niveau een rol speelt. Zij vragen of bij de voorbereidingen van de samenwerkingsverbanden alle partners al betrokken zijn. Klopt hun beeld dat met name het speciaal onderwijs en dus ook de ambulante begeleiding, bij veel besprekingen nog geen gesprekspartner is? Wat zegt dat over het draagvlak en *commitment* bij de samenwerkingsverbanden, en de kwaliteit van de beoogde samenwerking? Graag een reactie van de regering.

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

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

in het regulier onderwijs zitten. Als dat zo is, staat dat dan niet haaks op de integratiegedachte? Graag een reactie van de regering.

4. Samenwerkingsverbanden

Gevaar voor bureaucratie

Het wetsvoorstel beoogt mede de bureaucratie die voortvloeit uit de huidige wetgeving te beëindigen. De ingewikkelde «*bypass*»-systemen worden geschrapt en binnen de onderwijsstructuur gebracht. Naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie werd het inderdaad de hoogste tijd om naast het in stand houden van de principes die ten grondslag hebben gelegen aan «weer samen naar school», de starheid en de regelgeving van het systeem ingrijpend aan te pakken en aan te passen aan de dynamiek en maatschappelijke vereisten van deze tijd. Tegelijkertijd zien de leden van de **VVD**-fractie in het voorgestelde systeem echter ook een aantal punten, dat het gevaar van bureaucratisering en regelzucht in zich bergt.

De samenwerkingsverbanden krijgen met hun belangrijke, toebedelende, verwijzende en financierende taak ook een belangrijke machtspositie in het regionale onderwijsveld. Om hun taak goed ten uitvoer te kunnen brengen organiseren de samenwerkingsverbanden ieder een eigen organisatie met medewerkers en een directie. Kortom: een nieuwe bureaucratie. Kan de regering de zorg van de leden van de **VVD**-fractie hierover wegnemen?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat veel verantwoordelijkheden, alsmede de invulling van het beleid rondom passend onderwijs, niet precies zijn uit te werken, en worden neergelegd bij de nieuw op te richten samenwerkingsverbanden. Hoe wordt voorkomen dat de samenwerkingsverbanden «centra voor bureaucratie» worden? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of met dit nieuwe stelsel de verantwoordelijkheid niet te hoog wordt gelegd. Klopt het dat met deze stelselwijziging de positie van bestuurders wordt versterkt, maar dat de positie van leerkrachten en ouders wordt verzwakt? Wordt niet alle zeggenschap (en het geld) bij besturen en samenwerkingsverbanden gelegd, in plaats van bij de *professionals* die het onderwijs en de zorg vormgeven? Ontstaat er niet feitelijk een nieuwe bestuurslaag boven de scholen? Weliswaar wordt dit aangestuurd door alle deelnemende scholen, maar *de facto* wordt het ook een laag daarboven, die aanzienlijke middelen toewijst. Hoe wordt voorkomen dat deze bestuurslaag uitgroeit tot een nieuwe bureaucratie, waarbij de middelen worden ingezet voor een kantoor, directie- en staffuncties en verantwoordingsprocedures? Hoe wordt voorkomen dat de vrijheid en verantwoordelijkheid van de scholen wordt ingeperkt door het samenwerkingsverband? Graag een reactie van de regering.

Belangen binnen samenwerkingsverband

Het samenwerkingsverband is weliswaar een goede regionale onderwijsafspiegeling, maar ook zeer divers in vertegenwoordiging qua grootte en soort. De dominantie van de grootste onderwijsorganisatie is dan ook niet denkbeeldig, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Ook hebben de deelnemende scholen in het samenwerkingsverband (vaak) – afhankelijk van hun schoolpopulatie – tegengestelde belangen. Veel scholen vrezen namelijk door de toename van het aantal leerlingen dat extra aandacht nodig heeft, een negatieve beïnvloeding van hun scores en derhalve van hun financiering, die gebaseerd is op behaalde resultaten.

Hier lijkt dus een spanning te bestaan tussen de resultaatfinanciering en de zorgplicht van passend onderwijs. Heeft de regering deze spanning voorzien en op welke manier kan deze worden opgelost, c.q. voorkomen? Ziet de regering een rol voor de inspectie in bovenomschreven situaties en/of is de regering bereid deze mogelijke effecten te *monitoren*?

Om maatwerk te kunnen leveren worden de gelden voor extra ondersteuning ondergebracht bij regionale samenwerkingsverbanden, waarin wordt samengewerkt door scholen voor regulier en speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband beslist welke ondersteuning wordt toegekend. In het geval dat het budget van het samenwerkingsverband tekortschiet moeten de deelnemende scholen naar rato bijdragen uit hun *lumpsum*-financiering. De leden van de **PvdA**-fractie juichen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen (voor regulier en speciaal onderwijs) toe. Zij constateren echter dat de belangen van scholen sterk uiteen (kunnen) lopen. Omdat scholen, en daarmee schoolbesturen, individueel worden afgerekend op hun resultaten, zijn zij feitelijk ook gedwongen hun belangen goed te behartigen. In het licht van deze constatering hebben de leden van de PvdA-fractie twijfels over de wijze waarop de invulling en uitvoering van het wetsvoorstel wordt overgelaten aan het veld.

Het wetsvoorstel laat onder andere de wijze waarop de besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden plaatsvindt, over aan de samenwerkingsverbanden zelf. Er is niet voorzien in bijvoorbeeld het nemen van besluiten met gekwalificeerde meerderheid. De leden van de PvdA-fractie constateren dat in verschillende samenwerkingsverbanden één of enkele schoolbesturen dominant zullen zijn. Dit brengt het risico met zich mee dat minderheden binnen het samenwerkingsverband, zoals kleine schoolbesturen of het speciaal onderwijs, stelselmatig *overruled* worden. Onderkent de regering dit risico? Is zij bereid op dit punt nadere randvoorwaarden te stellen?

De leden van de **CDA**-fractie achten het van belang welke mate van autonomie de afzonderlijke besturen in een samenwerkingsverband houden. Dit punt is temeer van belang, nu de samenwerkingsverbanden, met uitzondering van het landelijke, reformatische verband, verschillende denominaties omvatten. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie hoe de autonomie van de schoolbesturen gewaarborgd is, en welke bevoegdheden het bestuur van het samenwerkingsverband ten opzichte van de deelnemende besturen (bevoegd gezag) heeft. Zeker de scholen voor speciaal onderwijs lijken geheel afhankelijk te worden van het samenwerkingsverband, dat immers de toestroom naar deze scholen kan bepalen. Is deze zienswijze juist? De samenwerking van een groot aantal besturen in samenwerkingsverbanden kan regelmatig tot verschillen van inzicht leiden. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de regering hoe na de totstandkoming van de samenwerkingsverbanden conflicten opgelost kunnen worden.

De leden van de **D66**-fractie hebben enkele vragen omtrent de positie van de samenwerkingsverbanden binnen het nieuwe stelsel. In de stukken lezen deze leden dat de regering een grote rol toebedeelt aan deze verbanden. Desondanks laat de regering de totstandkoming en machtsverdeling van en binnen deze verbanden vooralsnog in het midden. Hoe denkt de regering op deze manier te kunnen waarborgen dat kleine scholen niet onder de invloed van grote scholen komen te vallen binnen een dergelijk samenwerkingsverband? Nu de machtspositie van een samenwerkingsverband vrij groot lijkt te worden, vragen deze leden ook waarom andere belangrijke partijen, waaronder de medezeggenschapsraad en de gemeente, slechts een adviesrecht krijgen in plaats van een instemmingsrecht? Wat is de grondslag waarop de regering deze

wijziging in de positie van bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad billijkt? Is er een duidelijke vorm van democratische verantwoording voor deze samenwerkingsverbanden? Graag een reactie hierop van de regering.

Centraal in het nieuwe stelsel staan de samenwerkingsverbanden. De leden van de **GroenLinks**-fractie ondersteunen de benadering waarbij zoveel mogelijk van onderop gewerkt wordt: zowel bij de indeling van de regio's als bij de in die regio's noodzakelijke structuren. Het terugbrengen van het aantal samenwerkingsverbanden per gemeente, alsmede het integreren van de verschillende indicatieprocedures zien ze als een goede ontwikkeling. Toch hebben deze leden ernstige vragen bij de samenstelling, de rol en de macht van deze samenwerkingsverbanden. Zij begrijpen dat alle scholen in een regio zullen moeten samenwerken binnen een samenwerkingsverband. De scholen blijven verantwoordelijk voor het verzorgen van het onderwijs. Het samenwerkingsverband krijgt de wettelijke taak de afstemming en ondersteuning te borgen en de middelen te verdelen. Niet geregeld is hoe de onderlinge verhoudingen in het samenwerkingsverband dienen te zijn. Aangezien de samenwerkingsverbanden het kanaal zijn waardoor de zeer aanzienlijke bedragen voor ondersteuning naar de scholen zullen vloeien, vragen de leden van de GroenLinks-fractie op welke wijze een rechtvaardige en doelmatige verdeling van de middelen is gegarandeerd. Hoe wordt voorkomen dat er ongezonde machtsverhoudingen ontstaan tussen de scholen? Hoe wordt geborgd dat er een collegiale samenwerking en verdeling ontstaat en niet een competitieve? Waarom worden er geen richtlijnen gegeven voor de statuten van de samenwerkingsverbanden? Waarom wordt de landelijke geschillencommissie «weer samen naar school» niet gehandhaafd, dan wel uitgebreid?

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

Graag een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

Uitwerking/inrichting samenwerkingsverband

De leden van de **CDA**-fractie vernemen ook graag hoe de besturen van de samenwerkingsverbanden naar het oordeel van de regering worden samengesteld. Verwacht de regering dat het hier om *full-time* posities gaat? Hoe is de rechtspositie en verantwoordelijkheid van deze bestuurders dan geregeld? Hetzelfde geldt voor het eventuele personeel van de samenwerkingsverbanden. Het wetsvoorstel schrijft op dit punt weinig tot niets voor. De samenwerkingsverbanden vallen onder het toezicht van de inspectie, maar andere maatregelen inzake toezicht en *governance* zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen. Juist nu het met name in het primair onderwijs gaat om een organisatie die geheel «nieuw» is, is zorg over de totstandkoming en inrichting van samenwerkingsverbanden volgens deze leden op zijn plaats. Kan de regering aangeven waarom zij op dit punt geen enkele bepaling heeft opgenomen?

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

Uitwerking indicatiestelling

In het wetsvoorstel komen de commissies voor indicatiestelling te vervallen en ligt de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering bij het samenwerkingsverband, constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hebben de samenwerkingsverbanden de daarvoor benodigde expertise? Waarom is niet wettelijk verankerd hoe de verdeling van middelen moet plaatsvinden? Waarom worden verschillende modellen voor de toewijzingsprocedure geboden (permanente commissie leerlingenzorg, zorg- en adviesteam, zorgmakelaar)? Hebben die modellen dezelfde voor- en nadelen? Welke negatieve prikkels treden bij elk model op en hoe worden die geadresseerd? Loopt dit stelsel niet het grote risico dat in elk van de 150 samenwerkingsverbanden opnieuw het wiel moet worden uitgevonden en dat daarmee grote problemen te verwachten? Diezelfde vraag speelt bij de keuzevrijheid voor het samenwerkingsverband om een schoolmodel of een rugzakmodel te volgen bij de toewijzing. Wat zijn de negatieve prikkels van elk van die modellen en hoe worden die geadresseerd? Graag een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

Toegang speciaal onderwijs

Samenwerkingsverbanden bepalen binnen het «passend onderwijs» hoeveel en welke leerlingen toegang krijgen tot speciaal onderwijs, begrijpen de leden van de **SP**-fractie. Hoe wordt gegarandeerd dat er voldoende plaatsen bij de scholen voor speciaal onderwijs blijven? Hoe worden de huidige wachtlijsten opgelost? Hoe kijkt de regering aan tegen een *second opinion* voor ouders, indien zij het niet eens zijn met het oordeel van het samenwerkingsverband – los van de klachtenprocedures die er zijn? Graag een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

5. Positie bijzonder onderwijs

De leden van de **CDA**-fractie hechten grote betekenis aan het bijzonder onderwijs. Hoe borgt de regering de onafhankelijke positie van dit onderwijs in de samenwerkingsverbanden? Is het niet denkbaar dat op termijn de samenwerkingsverbanden evolueren tot eigenstandige besturen, waarmee het bijzonder onderwijs als eigenstandig bevoegd gezag verdwijnt, en dat naast de reformatoische scholen ook andere groepen scholen een eigen, landelijk samenwerkingsverband gaan vormen? Graag vernemen de leden van de CDA-fractie hoe de regering dit beoordeelt.

Instemming van de ouders bij doorverwijzing naar een school, raakt ook aan de onderwijsvrijheid vanuit het perspectief van de ouders, menen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Klopt het dat de regering de pedagogische visie en denominatie van de school ondergeschikt acht aan het kunnen omgaan met de handicap van het kind, en om die reden minder keuzevrijheid voor de ouders ziet? Staat dat niet haaks op de gedachte dat kinderen gelijke kansen moeten krijgen ondanks een verschil in ondersteuningsbehoefte, en dat dus ook voor deze kinderen maximale keuzevrijheid moet bestaan? Vindt de regering het aanvaardbaar dat er voor een enkele levensbeschouwelijke richting een landelijk samenwerkingsverband ontstaat, terwijl dat voor andere richtingen onmogelijk is door schaalgrootte? Hoe ver moeten kinderen binnen zo'n landelijk

samenwerkingsverband reizen als ze worden doorverwezen, en wie moet dat reizen betalen? Is hier *de facto* geen sprake van ongelijke behandeling van verschillende levensbeschouwelijke richtingen? Graag een reactie van de regering.

In het wetsvoorstel worden de grenzen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs vastgesteld op basis van grenzen van aaneengesloten gebieden. Een uitzondering hierop is de mogelijkheid om een landelijk samenwerkingsverband naar richting op te richten, constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. De regering stelt dat er hiervoor twee voorwaarden zijn: alle scholen in Nederland van die richting moeten zich aansluiten bij het verband en alle onderwijssoorten in die richting worden aangeboden. Klop het dat dit zou kunnen betekenen dat tientallen scholen, over het hele land verspreid, zich bij een landelijk samenwerkingsverband aansluiten? Levert dit een werkbaar samenwerkingsverband op? Betekent dit dat een landelijk verband haar rol met betrekking tot jeugdzorg en het landelijk ondersteuningsbeleid, met tientallen gemeenten moet afstemmen? Wat nu, als niet alle scholen van een richting zich aansluiten? Graag een reactie van de regering.

6. Zorgplicht scholen

De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven dat iedere school voor regulier onderwijs in staat moet zijn een «basiszorgpakket» aan te bieden. Volgens de regering dient op regionaal niveau te worden vastgesteld wat dit basiszorgpakket inhoudt. Naar het oordeel van deze leden kan dit leiden tot onzekerheid en rechtsongelijkheid voor ouders: wat op de ene school behoort tot het basiszorgpakket hoeft op een andere school niet te worden aangeboden. De term basiszorgpakket suggereert het bestaan van een minimum aan voorzieningen. Wat is – zo vragen deze leden aan de regering – de betekenis van een basiszorgpakket als aan dit begrip zelfs geen minimale invulling wordt gegeven? Hoe kan worden voorkómen dat scholen die zich inspannen om zorgleerlingen binnen de eigen school onderwijs te geven, hiervoor worden gestraft omdat hun resultaten achterblijven bij die van andere scholen? Hoe kan worden voorkómen dat scholen, in een poging hun resultaten te optimaliseren, zorgleerlingen niet opnemen, maar verwijzen naar andere scholen? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben enkele vragen inzake de zorgplicht en de samenwerkingsverbanden. Op de eerste plaats vragen zij zich af in hoeverre het wenselijk is dat de zorgplicht van scholen alleen geldt op het moment dat er plaatsingsruimte is, en niet al vanaf het moment dat een leerling op de wachtlijst komt te staan. Is de regering met deze leden van mening dat op deze wijze de mogelijkheid bestaat dat leerlingen tussen wal en schip raken, en onnodig lange tijd thuis komen te zitten? Deze leden vragen bovendien waarom deze zorgplicht primair berust bij de afzonderlijke scholen, en niet bij het samenwerkingsverband waarbinnen deze scholen opereren? Is de regering niet van mening dat het samenwerkingsverband doelmatiger kan handelen in dezen? Graag een reactie van de regering.

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

daadwerkelijk afneemt? Welke streefgetallen worden gehanteerd, om te spreken van succesvol beleid? Graag een reactie van de regering.

7. Behoud expertise en professionaliteit leerkrachten

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet voorziet in een beschrijving van wat een «dekkend aanbod aan voorzieningen» inhoudt. Dit wordt overgelaten aan het oordeel van het samenwerkingsverband. Hetzelfde geldt voor het behoud van expertise. De samenwerkingsverbanden hebben de verplichting om de middelen voor extra ondersteuning gedurende de eerste twee jaren na het van kracht worden van dit wetsvoorstel, te besteden bij de scholen voor speciaal onderwijs. Voor de periode hierna zijn de samenwerkingsverbanden vrij in de besteding van de middelen. De leden van de PvdA-fractie vrezen dat, als het budget van de samenwerkingsverbanden te kort schiet, gekozen zal worden voor de goedkoopste oplossing in plaats van voor de onderwijskundig beste oplossing. Scholen zullen immers niet graag overgaan tot het afstaan van een deel van hun *lumpsum*-financiering. In het MBO is deze tendens reeds zichtbaar en ook in de regio Eindhoven is de kans niet denkbeeldig dat er een verschraling ontstaat van gespecialiseerde voorzieningen en kennis. Hoe denkt de regering dit risico te ondervangen?

De voorgestelde werkwijze betekent volgens de leden van de **CDA**-fractie een forse opgave voor de leerkrachten. Werkdruk is daar nu al een belangrijk issue, en de kwaliteit van met name het speciaal onderwijs geeft reden tot zorg. Dit vormt ook de aanleiding voor het parallel aan wetsvoorstel 33 106 aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van (o.m.) de wet op de expertisecentra (32 812). In de voorstellen wordt aangekondigd dat er ruimte is om te investeren in de kwaliteit van leerkrachten. Graag vernemen de leden van de CDA fractie hoeveel geld hiervoor de komende tijd beschikbaar is, en hoe dit budget zal worden ingezet. Welke «opbrengst» c.q. concrete resultaten verwacht de regering hiermede te bereiken.

De leden van de **SP**-fractie vragen hoeveel van de ontslag aangezegde medewerkers al zijn vertrokken uit het passend onderwijs? Hoe kunnen betrokkenen nu alsnog binnen boord worden gehouden? Graag een reactie van de regering.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de invoeringstermijn van het wetsvoorstel «passend onderwijs» ook met een uitstel van één jaar wel reëel is, nu blijkt dat 40% van de basisscholen de instructie onvoldoende afstemt op verschillen tussen leerlingen? Is met dit percentage rekening gehouden bij het opstellen van de planning rondom het wetsvoorstel? Door de invoering van «passend onderwijs» zullen de verschillen tussen leerlingen nog meer toenemen. Erkent de regering dit, en is zij bereid het geld voor bijscholing te oormerken, zodat daadwerkelijk in de kwaliteit van leraren wordt geïnvesteerd? Anders blijft het risico bestaan dat schoolbesturen dit geld voor professionalisering uitgeven aan de verwarmingsrekening, het aanpassen van het schoolgebouw of anders. Wat is voor de regering in de jaren tot en met de volledige invoering van het wetsvoorstel, het streefpercentage voor leraren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, die onderwijs onvoldoende afstemmen op verschillen tussen leerlingen? Is de regering bereid de invoering uit te stellen als blijkt dat onvoldoende leraren hun onderwijs kunnen afstemmen op de verschillende niveaus in de klas? Graag een reactie van de regering.

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

Vragen zijn er ook bij de rol van de ambulante begeleiders. Op welke wijze is deze rol precies vormgegeven in de nieuwe samenwerkingsverbanden? Worden zij gekoppeld aan scholen waar zij ook *coaching* en training kunnen verzorgen, of worden zij enkel ingezet voor de individuele begeleiding van leerlingen? En omgekeerd: blijft er voldoende begeleidingsruimte voor individuele behoeften van leerlingen? Welke rol kunnen zij spelen in de afstemming met bijvoorbeeld jeugdzorg en behandelaars? Deze leden ontvangen signalen dat ouders en leerkrachten zich ernstig zorgen maken over wat wordt gedaan om dat te voorkomen.

Als scholen zelf de beslissruimte krijgen over de aanstelling van gespecialiseerde begeleiders, bestaat het risico dat ze onder druk van bijvoorbeeld bezuinigingen door terugloop van leerlingaantal, functies laten vervullen door eigen personeel dat zou moeten afvloeien. Op deze wijze kunnen ze zittend personeel via de zorggelden behouden, in plaats van het aanstellen van een persoon met een *master special educational needs*, of het inhuren van een ambulante begeleider van een ander bevoegd gezag. Welke maatregelen zijn er om dit te voorkomen? Hoe is de kwaliteit van de bijzondere zorg verlenende leerkrachten gewaarborgd? Graag een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

Door de herziening komen meer zorgleerlingen in reguliere klassen terecht, hetgeen vraagt om een extra inspanning van de leerkrachten. In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat leerkrachten voldoende zijn toegerust; zo stemden leraren in het basisonderwijs in 2010, «65% de instructie, 77% de verwerking en 83% de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen».¹ Er is afgesproken om deze percentages in 2013 met 5% te verbeteren. Hoe zou dat moeten worden bereikt? Kan het zijn dat deze percentages slaan op een grotere mate van bewustwording, meer dan op een goed niveau van toerusting? Is de regering dit met de leden van de **ChristenUnie**-fractie eens? Vinden leraren zelf dat ze voldoende toegerust zijn om het onderwijs aan te passen aan de komst van meer zorgleerlingen?

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering voorts dat in 2012 100 miljoen euro beschikbaar is voor professionalisering en in 2013 150 miljoen euro. Wat houdt deze professionalisering concreet in? Hoeveel leraren gaan er gebruik van kunnen maken? Is dat voldoende om een goede toerusting te garanderen? Graag een reactie van de regering.

8. Rol en positie ouders

Een grotere betrokkenheid van de ouders lijkt de leden van de **VVD**-fractie een vereiste in het bereiken van de doelstellingen, mits daarmee geen extra bureaucratie gemoeid is. In werkprocessen en houding dient voor de participatie van ouders zoveel als mogelijk ruimte te worden geboden, aldus deze leden. Het lijkt of in het wetsvoorstel de regering dit probleem wil omzeilen door een onderscheid te maken tussen groepen ouders: zij die wel en zij die niet in staat worden geacht daarover een oordeel te kunnen geven. Zolang echter ouders de zeggenschap over hun kind

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

hebben en uitoefenen dienen zij naar de mening van de leden van de VVD-fractie actief te participeren in het schoolkeuzeproces van hun kind. Kan de regering toelichten wat het wezenlijke verschil is tussen het op overeenstemming gerichte overleg met de ouders is en het instemmingsrecht van de ouders, en waarom – ook hier – voor een op overeenstemming gericht overleg is gekozen?

Het voorliggende wetsvoorstel houdt ten opzichte van de huidige situatie, een verzwakking van de positie van de ouders in, aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Er dient op overeenstemming overleg met de ouders te zijn, maar het is niet langer noodzakelijk dat ouders instemmen met het vastgestelde ontwikkelingsperspectief van hun kind. Dit geldt ook voor de positie van ouders in het wetsvoorstel «kwaliteit van het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs». Kan de regering nog eens helder aangeven waarom zij tot deze verzwakking besloten heeft?

De leden van de **CDA**-fractie begrijpen dat de medezeggenschap wordt vormgegeven via de «ondersteuningsplanraad». Afgezien van de term, valt het op dat over de samenstelling van deze raden weinig lijkt te zijn geregeld. Afspraken omtrent verkiezing en samenstelling worden aan de samenwerkingsverbanden zelf overgelaten. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om ten aanzien van deze ondersteuningsplanraden enkele inrichtingsvoorschriften te geven, zoals dat op vele andere terreinen van overheidszorg wel gebeurt? Kan de regering ook aan deze leden aangeven hoe ver men inmiddels is met het vormen en concreet inrichten van de samenwerkingsverbanden, en hoe de regering dit proces bewaakt?

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

Vragen hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie ook bij de positie van de ouders. In de memorie van toelichting staat dat in het huidige systeem de keuzevrijheid van ouders beperkt is omdat scholen soms de toelating weigeren. De invoering van de zorgplicht neemt dit voor een deel weg. Tegelijkertijd hebben ouders weinig invloed op het ontwikkelingsperspectief. Is de regering het met deze leden eens dat veel ouders van kinderen met extra behoeften zeer gedetailleerd inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van hun kind, primair zeggenschap hebben over de opvoeding van en zorg voor hun kind, en om die reden een sterkere stem zouden moeten hebben in het vast te stellen ontwikkelingsperspectief? In welke mate wordt dat recht gedaan? Wanneer de school van aanmelding kiest voor doorverwijzing, worden de ouders wel gehoord, maar onduidelijk is in hoeverre hun instemming vereist is. Is er dan nog wel werkelijk sprake van keuzevrijheid?

De onderwijsvrijheid is volgens deze leden ook in het geding als het gaat om de plaatsing van een kind op een andere school dan die van eerste aanmelding. Waarom is er geen instemmingsrecht voor de ouders voorzien in het geval hun kind niet kan worden geplaatst op de school van eerste aanmelding? Hoe kan hun positie worden versterkt waar het gaat om de belangrijke vraag, waar hun kind met extra ondersteuningsbehoefte onderwijs gaat krijgen.

Ook vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie hoe het zit met het recht van ouders op begeleiding van onafhankelijke consultants, die hen kunnen ondersteunen in gesprekken met de school en/of het samenwer-

kingsverband, waar het gaat om de toekomst van hun kind. Worden zij zonder die begeleiding niet op grote achterstand geplaatst, wanneer zij in gesprek gaan met een schoolbestuur, met daarachter een machtig en onpersoonlijk samenwerkingsverband?

Verder hebben deze leden vragen bij de medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband. De ondersteuningsplanraad zal bestaan uit leden uit en namens de medezeggenschapsraden. Hoe beoordeelt de regering signalen dat het moeilijk zal zijn om mensen te vinden voor het complexe werk van de ondersteuningsplanraad? Hoe is de kwaliteit van de medezeggenschap geborgd? Graag een reactie op bovenstaande vragen.

9. Financiële aspecten

Verevening

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over de verevening. In de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat er geen objectieve criteria zijn op basis waarvan in de ene regio meer zorgleerlingen zouden wonen dan in een andere. Is dit uitgezocht? Zo ja, op welk onderzoek baseert de regering zich? De leden van de PvdA-fractie hebben vernomen dat bijvoorbeeld de regio Eindhoven in vergelijking met andere regio's, opmerkelijk veel méér leerlingen telt met een stoornis in het autistisch spectrum. Door de universiteit van Cambridge is hier onderzoek¹ naar gedaan. Uit dit onderzoek komt een aantal factoren naar voren dat deze discrepantie verklaart. Is de regering bekend met dit onderzoek? Onder-schrijft zij de conclusies van dit onderzoek? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is zij bereid de vereveningsvoorstellen te heroverwegen?

De regering stelt, mede op basis van adviezen van de evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO), dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat er onevenwichtigheden zijn in de spreiding over het land van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Toch is de feitelijke spreiding van deze leerlingen op dit moment wel onevenwichtig. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag hoe de regering dit verklaart, waarbij zij graag zien dat in het bijzonder wordt ingegaan op de vraag of de aanwezigheid van gespecialiseerde voorzieningen zoals revalidatiecentra, niet tot een concentratie van zorgbehoevende leerlingen rondom deze centra leidt. Kiezen ouders, voor zover zij de mogelijkheid hebben, wellicht bewust voor een woonplaats in de nabijheid van deze voorzieningen? Verevening is ook binnen samenwerkingsverbanden aan de orde. Denkbaar is immers dat het ene bevoegd gezag in het verleden meer leerlingen met zorgbehoefte accommodeerde dan het andere. Indien men vervolgens een vereveningsbijdrage als samenwerkingsverband krijgt of moet leveren, is hier een potentiële bron van conflicten. Wat is er geregeld over de opvang van een vereveningsbijdrage binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden, met name in het primair onderwijs? Graag een reactie van de regering.

De regering schrijft in de memorie van toelichting dat de beschikbare middelen ongelijk verdeeld zijn over het land.² In de ene regio zijn relatief meer leerlingen met een indicatie dan in andere regio's. Blijkens onderzoek van de ECPO is er geen inhoudelijke verklaring voor deze verschillen. Op basis van dit onderzoek adviseert de ECPO om ondersteuning gelijkmatig over het land te verdelen, dus op basis van het aantal leerlingen (met- en zonder een indicatie) van het samenwerkingsverband, vermenigvuldigd met een normbedrag. Deze verevening krijgt via een overgangsregeling binnen een aantal jaar gestalte. Daardoor neemt bij een deel van de samenwerkingsverbanden het budget stapsgewijs af en bij andere samenwerkingsverbanden het budget stapsgewijs toe. Klopt

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

² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 41.

deze analyse van de leden van de **ChristenUnie**-fractie? Impliceert dit dat hierdoor het beschikbare budget per leerling met een indicatie, per regio verschilt? Wie is er verantwoordelijk voor dat er in de ene regio relatief meer leerlingen met een indicatie zijn dan in de andere? Waarom legt de regering de rekening voor deze onverklaarbare verschillen bij de leerling met een indicatie? Zijn er andere methoden overwogen om tot een gelijkmatiger verdeling te komen, zonder het budget per leerling te veranderen? Graag een reactie van de regering.

Bezuinigingen

De voorgenomen bezuinigingen bestonden naast twee grote posten (klassengrootte en begeleiding), uit een groot aantal kleinere posten (bezuinigingen op bureaucratie ad circa 133 miljoen euro, waaronder enkele die geduid kunnen worden als *efficiencywinst*), die uit het voorliggende voorstel zou voortvloeien. Sommige van deze maatregelen waren al gerealiseerd, andere lijken nog steeds zinvol. Graag vernemen de leden van de **CDA**-fractie wat met deze maatregelen c.q. voornemens gebeurt, nu de bezuiniging van tafel is. Klopt het dat de opbrengst van de maatregelen in deze categorie, voor zover ze wèl worden doorgezet, aan de sector ten goede komt?

De bezuiniging van 300 miljoen euro is van tafel. Deze had betrekking op «bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging» (133,7 miljoen euro), «ambulante begeleiding» (81,8 miljoen euro) en groeps grootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs (84,5 miljoen euro). Kan de regering – zo vragen de leden van de **SP**-fractie – iets specifieker zijn over deze posten? Gaat, nu de bezuiniging niet doorgaat, het bedrag terug naar de drie hierboven genoemde posten? Zo nee, waarheen wel? Indien deze middelen anders worden aangewend, is het dan niet verstandig wanneer de regering een gewijzigd voorstel van wet met aangepaste memorie van toelichting naar de Eerste Kamer stuurt? Graag een reactie van de regering.

Financiering

De nu volgende vragen van de leden van de **GroenLinks**-fractie gaan uit van het gegeven dat er voor het totaal van extra ondersteuning wel sprake is van forse groei en dat betere beheersing noodzakelijk is. Deze leden hebben ook signalen gekregen dat het aanvragen van een «rugzakje» soms te makkelijk wordt gestimuleerd door scholen vanwege de financiële effecten. Welke mogelijkheden heeft de regering overwogen om deze perverse prikkels uit het systeem te halen zonder stelselwijziging? De keuze voor budgetfinanciering zet uiteraard een rem op de kostengroei. Hoe houdt de regering er zicht op dat het budget toereikend is? Welke mogelijkheden zijn er om het budget, indien nodig, aan te passen? Wat gebeurt er als het budget onvoldoende is om alle kinderen het passend onderwijs te geven dat ze nodig hebben? De regering stelt dat eventuele tekorten moeten worden betaald uit de reguliere bekostiging.¹ Zij vermoedt dat daar een stimulans vanuit gaat om de bureaucratistische kosten te verminderen. Waarop stoelt de regering dat, en hoe weet ze dat het niet zal leiden tot het verminderen van de zorg?

10. Tot slot

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

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

ting van deze leden, dat met name kinderen met een cluster 4-problematiek een grotere kans lopen vanwege hun gedrag geschorst te worden? Waarom denkt zij dat dat een bijdrage levert aan het niet verder oplopen van problemen? Is zij van mening dat het probleemgedrag van deze leerlingen met repressieve maatregelen als schorsing kan worden verholpen?

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de reactie van de regering en ontvangt de memorie van antwoord graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

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

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