

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1243020 (6872)

Datum 11 september 2017

Betreft Voorstel van wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het aanbrengen van enkele aanpassingen met beperkte beleidsmatige gevolgen en enkele technische wijzigingen met betrekking tot onder andere de bekostiging van passend onderwijs en de invoering van het lerarenregister (34 732)

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovengenoemde voorstel.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2016/17

- 34 732** Wijziging van enige onderwijswetten in verband met het aanbrengen van enkele aanpassingen met beperkte beleidsmatige gevolgen en enkele technische wijzigingen met betrekking tot onder andere de bekostiging van passend onderwijs en de invoering van het lerarenregister

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij de uitvoering van de wet in een aantal gevallen is gebleken dat vooral op het gebied van bekostiging een aantal (technische) wijzigingen nodig is om tot een goede en zorgvuldige uitvoering te komen. Zij vragen de regering een aantal concrete voorbeelden te geven welke gevallen dit zijn en waarom deze gevallen tot wijziging nopen.

Een aantal concrete problemen in de uitvoeringspraktijk heeft geresulteerd in de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de wetgeving op het gebied van bekostiging. Zo bleek dat de bekostiging van leerlingen in residentiële instellingen in 2016 niet volledig is uitgevoerd zoals beleidsmatig was beoogd. In totaal werden op basis van de telling van 1 oktober 2015 405 leerlingen aan een ander samenwerkingsverband toegewezen dan beleidsmatig gewenst was. Door de wet op dit punt te verduidelijken, kan er geen misverstand meer bestaan over welk samenwerkingsverband in een concreet geval verantwoordelijk is voor de bekostiging van een leerling die is geplaatst in een residentiële instelling. Een ander voorbeeld is dat er onder de huidige wetgeving bekostigingsproblemen ontstaan als een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovso-school) wordt voortgezet als een so- dan wel een vso-school. Volgens de huidige wetgeving dienen die scholen bekostigd te worden op basis van teldatum 1 oktober in het lopende schooljaar (teldatum t), terwijl dit onwenselijk is en bovendien niet uitvoerbaar, omdat dan in de lopende begroting van een samenwerkingsverband ondersteuningsmiddelen zouden worden onttrokken en toegekend aan de uit de sovso-

school ontstane so- of vso-school. Inmiddels hebben vier sovso-scholen aangegeven door te willen gaan als een so- dan wel vso-school. Met oog op de beschreven uitvoeringsproblematiek is het van belang dat de wetgeving op dit onderdeel wordt gewijzigd.

Voorts vragen de VVD-leden of de regering heeft overwogen dit wetsvoorstel te benutten om de onafhankelijkheid van het toezicht op passend onderwijs, zoals deze in het Inspectiekader onder KA2 wordt omschreven, maar in de praktijk nog in veel gevallen niet tot stand komt, meer helder in de wet te definiëren. Waarom is hier niet voor gekozen en zou u willen overwegen dit alsnog te doen?

In artikel 24d van de WVO en artikel 17a van de WPO is geregeld dat er binnen een samenwerkingsverband een scheiding moet zijn tussen bestuur en toezicht. Daarnaast is geregeld dat de toezichthouder onafhankelijk van het bestuur moet functioneren. De inspectie heeft geconstateerd dat de samenwerkingsverbanden hier op papier aan voldoen. De Algemene Rekenkamer heeft er echter op gewezen dat in de praktijk niet altijd sprake blijkt te zijn van onafhankelijk toezicht. Er kan belangenverstrengeling ontstaan, doordat bestuurders van scholen binnen het samenwerkingsverband tevens de rol van toezichthouder bij dat samenwerkingsverband kunnen vervullen. In het algemeen overleg over passend onderwijs op 5 juli jongstleden, heb ik daarom toegezegd dat ik, in antwoord op de motie Beckers, in overleg met de sector zal bezien hoe het toezicht ook in de praktijk onafhankelijk georganiseerd kan worden. Aan het einde van het jaar zal ik uw Kamer op de hoogte stellen van de stand van zaken.

Daarnaast vragen de bovengenoemde leden of de regering heeft overwogen de voorgenomen wetswijziging teneinde het beleggen van doorzettingsmacht binnen een samenwerkingsverband verplicht te stellen, in dit wetsvoorstel op te nemen. Zo ja, waarom heeft de regering dit niet gedaan? Zo nee, zou de regering dit alsnog willen overwegen? Zo vragen deze leden.

Zoals ik in het algemeen overleg over passend onderwijs op 5 juli jongstleden heb aangegeven, past het regelen van de doorzettingsmacht niet bij de aard van een technische wet. Het beleggen van doorzettingsmacht binnen een samenwerkingsverband betreft immers geen technisch, maar juist een fundamenteel onderwerp. Bovendien past het opnemen van deze wijziging niet binnen het tijdspad van dit wetstraject. De toezegging om doorzettingsmacht wettelijk vast te leggen, is gedaan in december 2016.¹ Toen was de internetconsultatie van dit wetsvoorstel al achter de rug. Ik vind het belangrijk om zorgvuldigheid te betrachten en om alle betrokkenen de kans te geven te reageren op het voorstel om doorzettingsmacht te organiseren.

2. Voorgestelde wijzigingen

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

De leden van de VVD-fractie vragen wat het in financiering voor verschil maakt of bij een so- of vso-school die is ontstaan uit een sovso-school het aantal leerlingen wordt geteld in het jaar voor de doorstart in plaats van in het jaar van de doorstart? Waarom is telling

¹ Kamerstukken II 2016/17, 31 496, 240

in de t-1 situatie een betere basis voor bekostiging dan de telling in het inrichtingsjaar? Het lijkt juist tegengesteld te zijn omdat de t-situatie waarschijnlijk nog accurater aangeeft hoeveel leerlingen dat jaar daadwerkelijk op de school zitten? Zij vragen of er andere redenen zijn, anders dan dat het voor de uitvoering praktischer is.

De reden om een so- of een vso-school die is ontstaan uit een sovso-school te bekostigen op basis van teldatum t-1, is dat dit noodzakelijk is met het oog op de koppeling van de ondersteuningsbekostiging van de (v)so-school met de bekostiging van het samenwerkingsverband. De ondersteuningsbekostiging die de (v)so-school ontvangt, wordt namelijk op grond van de wet in mindering gebracht op de bekostiging van het samenwerkingsverband. Doordat de (ondersteunings)bekostiging wordt toegekend op basis van teldatum t-1 weet een samenwerkingsverband tijdig hoeveel geld zij moet betalen aan het (v)so, en hoeveel geld er dan overblijft voor de ondersteuning in het reguliere onderwijs en de organisatie van het samenwerkingsverband. Wanneer de bekostiging op teldatum t toegekend zou worden, betekent dit dat moet worden ingegrepen in een lopende begroting. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is dat onwenselijk en bovendien niet uitvoerbaar. Bovendien sluit de t-1 bekostiging aan op de gebruikelijke bekostigingssystematiek binnen het hele funderend onderwijs: iedere school wordt op basis van teldatum t-1 bekostigd. Ook voor scholen geeft dit immers tijdig een goed beeld van de bekostiging die zij zullen ontvangen. Als op basis van teldatum t zou worden bekostigd, zouden scholen in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld pas 9 maanden na de start van de bekostiging (in januari) het aantal leerlingen weten. Alleen nieuw gestichte scholen worden op basis van teldatum t bekostigd, omdat er geen gegevens van de teldatum in het voorgaande jaar (teldatum t-1) beschikbaar zijn. In de situatie dat een sovso-school voortgezet wordt in een so- of vso-school gaat het feitelijk niet om een nieuw gestichte school, maar om een voortzetting van een oude school in nieuwe vorm. Dat betekent dat de gegevens van de t-1 teldatum beschikbaar zijn.

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

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten waar de beslissingsbevoegdheid ligt voor een residentiële plaatsing. Kan de regering dit nader motiveren? De voorgenoemde leden lezen dat bij residentiele plaatsing conform dit wetsvoorstel het samenwerkingsverband van de eerste toelaatbaarheidsverklaring verantwoordelijk blijft voor de bekostiging gedurende de hele schoolloopbaan van de leerling binnen de eigen sector, ook bij verhuizing. Hoe schat de regering het risico in dat samenwerkingsverbanden terughoudender worden een eerste toelaatbaarheidsverklaring af te geven, omdat zij hiermee gecommitteerd zijn aan alle toekomstige kosten, ook als een leerling niet langer in de regio woont waarvoor het samenwerkingsverband verantwoordelijkheid draagt?

De plaatsing van een kind in een residentiële instelling gebeurt op basis van een indicatie vanuit jeugdhulpverlening of zorg. Om te voorkomen dat deze kinderen moeten wachten op een toelaatbaarheidsverklaring van een samenwerkingsverband, is in artikel 40, zestiende lid, van de WEC geregeld dat kinderen als zij worden geplaatst in een residentiële instelling, waar een (v)so-school een samenwerkingsovereenkomst mee heeft, direct onderwijs kunnen gaan volgen.

Gelet hierop, kan er dus ook geen sprake zijn van een eventuele terughoudende reactie van het samenwerkingsverband.²

2.3. Toekenning ondersteuningsbekostiging aan een samenwerkingsverband zonder sbo-school

De bovengenoemde leden vragen de regering wat de reden was om bij de invoering van passend onderwijs afscheid te nemen van de regeling dat bij sluiting van de laatste speciale school voor basisonderwijs, het samenwerkingsverband de ondersteuningsbekostiging ontvangt. Op basis van welke telling wordt de toekomstige regeling ingevoerd en hoe lang blijft het samenwerkingsverband de initiële bekostiging van de sbo ontvangen?

Voor de invoering van passend onderwijs bestond de verwachting dat de wettelijke regeling overbodig zou zijn. De inschatting was dat er geen samenwerkingsverbanden zouden zijn zonder sbo-school, vanwege de grotere schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ten opzichte van de oude 'weer samen naar school'-samenwerkingsverbanden. Dat blijkt echter niet het geval te zijn, gezien de huidige ontwikkeling van een dalend aantal sbo-vestigingen. Met voorliggend wetsvoorstel wordt daarom mogelijk gemaakt dat, indien het samenwerkingsverband geen sbo-vestiging heeft, dat samenwerkingsverband de ondersteuningsbekostiging blijft ontvangen totdat er wel weer een sbo-vestiging opent. De teldatum voor die ondersteuningsbekostiging is, net als bij de reguliere bekostiging, gebaseerd op t-1.

Tevens vragen zij hoeveel sbo-scholen er zijn gesloten sinds de invoering van passend onderwijs en welke ontwikkeling de regering hierin verwacht.

Op 1 augustus 2014 waren er 288 sbo-scholen en 16 nevenvestigingen (in totaal 304 vestigingen). De huidige (voorlopige) stand voor 1 augustus 2017 is 278 sbo-scholen en 10 nevenvestigingen (in totaal 288 vestigingen). Het aantal vestigingen is dus sinds de invoering van passend onderwijs afgenomen. Gezien onder meer de demografische leerlingendaling en de ontwikkeling dat het so, sbo en regulier onderwijs steeds intensiever gaan samenwerken, verwacht de regering dat het aantal sbo-scholen verder zal afnemen.

De leden van de SP-fractie willen weten van de regering of zij het wenselijk vindt dat enkel het betreffende samenwerkingsverband moet instemmen met de sluiting van de laatste sbo-school, terwijl het dekkende ondersteuningsaanbod in dat samenwerkingsverband wellicht nog niet eens op orde is.

Samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht tot het organiseren van een dekkend ondersteuningsaanbod. De inspectie, die toezicht houdt op de uitvoering van de wettelijke taken door de samenwerkingsverbanden ziet daarop toe. Een samenwerkingsverband kan op grond van de huidige wettelijke verantwoordelijkheid voor een dekkend ondersteuningsaanbod daarom pas instemmen met de sluiting van de laatste sbo-school, als daarmee het dekkend ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband niet in gevaar komt. Voor de invoering van passend onderwijs gold de verplichting tot het hebben van een dekkend ondersteuningsaanbod voor de oude 'weer samen naar school'-

² Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, blz. 42, 44 en 47

samenwerkingsverbanden nog niet. Om die reden was er destijds instemming nodig van de minister voor het opheffen van de laatste sbo-school in een samenwerkingsverband. Aangezien op de samenwerkingsverbanden nu de wettelijke plicht rust om een dekkend ondersteuningsaanbod te waarborgen, is het niet langer noodzakelijk om de minister (op basis van een advies van de inspectie) toestemming te laten verlenen bij het opheffen van de laatste sbo-school binnen een samenwerkingsverband. Bovendien zou dit onnodige extra (toezichts)lasten opleveren.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of de regering het wenselijk vindt dat deze samenwerkingsverbanden het laatste woord hebben over het al dan niet sluiten van een sbo-school, terwijl er klaarblijkelijk geen onafhankelijk toezicht is op onder andere het financieel beheer.

Het is het bestuur van de sbo-school dat primair de beslissing neemt om de school te sluiten, niet het samenwerkingsverband. Dit zal vanzelfsprekend wel plaats moeten vinden in nauw overleg met het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor het realiseren van een dekkend aanbod. Dat is ook de reden waarom het samenwerkingsverband moet instemmen met de sluiting. De hiervoor reeds aangehaalde kwestie omtrent het onafhankelijk toezicht op samenwerkingsverbanden betreft een ander vraagstuk, dat geen direct verband houdt met het al dan niet sluiten van een sbo-school. Er is vanzelfsprekend wel toezicht vanuit de inspectie op het dekkend ondersteuningsaanbod van het samenwerkingsverband.

2.4. Wachtgeldverevening samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering hoe lang een medewerker in dienst van een school of samenwerkingsverband recht heeft op wachtgeld en welk percentage bovenop de WW komt. Hoe hoog zijn de wachtgeldkosten op dit moment per jaar van medewerkers van samenwerkingsverbanden en van medewerkers van scholen? Een werknemer heeft minimaal 3 maanden recht op een WW-uitkering. Hoelang de WW-uitkering duurt, hangt af van de totale duur van het arbeidsverleden en van het moment waarop de werknemer werkloos is geworden. Sinds 1 januari 2016 gaat de maximale duur van de WW-uitkering stap voor stap terug van maximaal 38 maanden naar 24 maanden in 2019. In de cao-vo 2016-2017 is afgesproken dat de aanvulling op de WW-uitkering gedurende de eerste zes maanden $0,75 * (A \text{ min } B)$ min de WW-uitkering bedraagt en vervolgens $0,70 * (A \text{ min } B)$ min de WW-uitkering.³ De wachtgeldkosten van de vo-scholen bedroegen volgens de gegevens van DUO in 2016 € 78 miljoen. De omvang van de wachtgeldkosten van de samenwerkingsverbanden is op dit moment niet landelijk bekend, omdat de samenwerkingsverbanden momenteel voor 100 procent risicodragers zijn en daarom zelf de facturen afhandelen. DUO is daar niet bij betrokken.

De voornoemde leden vragen of de nieuwe voorgestelde wachtgeldvereveningssysteem betekent dat bij ontslag van een werknemer van een samenwerkingsverband het wachtgeld wordt bekostigd doordat het samenwerkingsverband 25 procent van de kosten zelf draagt (via verminderde

³ Hierbij staat "A" voor het bovenwettelijk maandloon en "B" voor het inkomen in een kalendermaand.

bekostiging) en 75 procent door het collectief van vo-scholen wordt bijgedragen? Ook vragen de leden of het bij dit collectief dan gaat om vo-scholen die zijn aangesloten bij het desbetreffende samenwerkingsverband of gaat het om alle vo-scholen in Nederland? De leden vragen de regering nader te motiveren waarom deze verevening niet gezamenlijk wordt geregeld voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Zou dit een kritische houding tot elkaar niet verbeteren als de kosten gedeeld worden? Bij ontslag van een werknemer wordt inderdaad 75 procent van de uitkeringslasten gedragen door het collectief van de vo-scholen en 25 procent door het betreffende samenwerkingsverband waar het personeel voorheen in dienst was. Met het collectief van vo-scholen worden alle vo-scholen in Nederland bedoeld, ongeacht bij welk samenwerkingsverband zij zijn aangesloten. Dat wil zeggen dat alle vo-scholen in Nederland evenredig meebetalen aan de uitkeringslasten van een samenwerkingsverband, en niet alleen de vo-scholen die zijn aangesloten bij dat samenwerkingsverband. De reden hiervoor is dat het principe van de wachtgeldverevening is geënt op solidariteit, en niet op het vergroten van een kritische houding binnen het samenwerkingsverband. Dat scholen en samenwerkingsverbanden zelf 25 procent van de kosten moeten betalen, zorgt ervoor dat er sprake is van een kritische houding tot elkaar. De overige 75 procent van de lasten worden solidair over het collectief van schoolbesturen verdeeld. Die kosten alleen verdelen over de aangesloten schoolbesturen zou afbreuk doen aan het principe van brede solidariteit, het zou de complexiteit van de uitvoering onnodig verder vergroten, en tot slot zou het leiden tot een onevenredige verdeling van de lasten, aangezien bij sommige samenwerkingsverbanden meer schoolbesturen zijn aangesloten dan bij andere.

Ook vragen de voornoemde leden hoe de situatie in het primair onderwijs en het mbo op dit vlak is geregeld.

In het primair onderwijs bestaat het Participatiefonds waar de samenwerkingsverbanden, net als de schoolbesturen in het primair onderwijs, bij zijn aangesloten. Het Participatiefonds zorgt voor de verdeling van het financiële risico dat schoolbesturen in het primair onderwijs lopen als ze een dienstverband beëindigen. Alle schoolbesturen in het primair onderwijs betalen hier premie voor. In het mbo ontvangen de mbo-instellingen jaarlijks een bijdrage van OCW voor de uitkeringslasten. Uit die bijdrage financieren de instellingen die lasten. De mbo-instellingen zijn dus 100 procent risicodragers voor de uitkeringslasten. Het mbo kent geen samenwerkingsverbanden.

2.5. Afwijken onderwijstijd in verband met lichamelijke of psychische redenen

De leden van de VVD-fractie vragen of de Kamer inzicht kan krijgen in de beleidsregel die de inspectie wil opstellen om verzoeken tot buiten werking stellen van de onderwijstijd te beoordelen. Welke eisen gaat de regering hier aan stellen? Hoe wordt geborgd dat tussentijds wordt gemonitord of afspraken aangepast kunnen worden? Zij vragen of voor de leerplichtambtenaar eenvoudig is in te zien voor welke leerlingen een apart gehonoreerd verzoek geldt. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, hoe kan dit alsnog worden georganiseerd, zo vragen de voornoemde leden.

Bij de formulering van de nog op te stellen beleidsregel, gaat de inspectie uit van de regeling die eerder is opgesteld voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, waar

vermindering van de onderwijstijd al wettelijk verankerd is.⁴ Concreet betekent dit dat de school een ontwikkelingsperspectief (opp) opstelt, waarin de afwijking van het aantal onderwijsuren op school is opgenomen. Een afschrift van het opp wordt met de aanvraag voor vermindering van de onderwijstijd naar de inspectie gestuurd. Op deze manier zijn de administratieve lasten voor de school beperkt en is voor de leerplichtambtenaar helder voor welke leerlingen een ontheffing is aangevraagd. Een aanvraag kent een beperkte duur, namelijk tot het einde van een schooljaar. Het toezicht van de inspectie vindt vooraf plaats, namelijk door het beoordelen van de aanvraag, en verder tijdens het reguliere toezicht op de scholen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij een inschatting kan maken hoeveel kinderen gebruik zullen gaan maken van de nieuwe mogelijkheid om ingeschreven te staan bij een reguliere onderwijsinstelling en af te wijken van de voorgeschreven schooltijd. De leden van deze fractie merken op dat de implementatie van deze wijziging inschattingen van scholen zullen vragen die zij voorheen niet hoefden te maken. Zij vragen de regering dan ook of zij de samenwerkingsverbanden gaat ondersteunen in het uitvoeren van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid en zo ja, hoe. Het aantal aanvragen voor leerlingen ingeschreven in het (v)so bedraagt jaarlijks 150 tot 200. Het gaat veelal om leerlingen die (tijdelijk) slechts een beperkt deel van de tijd onderwijs kunnen volgen, omdat zij zijn geplaatst in bijvoorbeeld een psychiatrische instelling waarmee de (v)so-school samenwerkt. Dit is in het in het reguliere onderwijs niet aan de orde. De verwachting is daarom dat reguliere scholen slechts incidenteel te maken krijgen met een leerling waarvoor vermindering van de onderwijstijd noodzakelijk is en het totale aantal lager zal zijn dan in het (v)so. De scholen zijn verantwoordelijk voor het bieden van een zo passend mogelijk onderwijs- en ondersteuningsaanbod. Het samenwerkingsverband kan de scholen daarbij op verzoek, en op basis van de afspraken die daarover zijn gemaakt binnen het samenwerkingsverband, ondersteunen. Indien scholen en samenwerkingsverbanden er samen met de ouders niet uitkomen, kan een onderwijsconsulent ter bemiddeling worden ingeschakeld.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de regeling uit de Kwaliteitswet (voortgezet) speciaal onderwijs van toepassing verklaart op het reguliere onderwijs. Deze leden merken op dat zowel de aard van de problematiek waarop het wetsvoorstel ziet en het karakter van het regulier en speciaal onderwijs wezenlijk verschilt of kan verschillen. Zij vragen waarom gelet op de verschillen niet veel meer ruimte geboden wordt in het reguliere onderwijs. Ook vragen de leden of de regering heeft onderzocht in hoeverre de redelijk recente regeling voor het speciaal onderwijs voldoet aan de verwachtingen en behoeften. Zo ja, in hoeverre zijn de resultaten relevant voor dit wetsvoorstel, zo vragen zij.

In de huidige situatie hebben reguliere scholen minder mogelijkheden om maatwerk te bieden dan scholen voor (v)so. Dat is niet logisch, gezien de doelstelling van passend onderwijs om meer kinderen met een ondersteuningsbehoefte onderwijs te bieden op een reguliere school. In voorliggend wetsvoorstel worden de mogelijkheden om maatwerk te bieden daarom uitgebreid. Speciale en reguliere scholen hebben na invoering dezelfde

⁴ Beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 11 juli 2013, nr 4081443, inzake het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC (Stcrt. 2013, 20387).

mogelijkheden om maatwerk te bieden als het gaat om afwijken van de onderwijstijd. Er is niet onderzocht of de regeling voor het speciaal onderwijs voldoet aan de verwachtingen en behoeften. De inspectie heeft echter ook geen signalen dat de toepassing van de beleidsregel niet tegemoetkomt aan verwachtingen en behoeften in het veld. De regering ziet dan ook geen reden om in het regulier onderwijs verder af te wijken dan in het speciaal onderwijs.

De voornoemde leden constateren dat het voor het verzekeren van het recht op onderwijs nodig is om maatwerk te leveren. Zij vragen of de regering onderkent dat het vanuit de noodzaak van maatwerk niet toelaatbaar is om op voorhand wezenlijke beperkingen aan te brengen, zoals een vereiste dat de leerling bijvoorbeeld voor ten minste 50 procent op school aanwezig moet zijn. Kan de regering bevestigen dat zulke vereisten niet verwacht hoeven te worden, gelet op het feit dat de toelichting hierover zwijgt.

Het uitgangspunt is dat leerlingen toegroeien naar het volgen van minimaal 50 procent van de onderwijstijd. Voor kinderen die dat (tijdelijk) niet kunnen, is de vrijstelling van de Leerplichtwet 1969 bedoeld. Een deel van de kinderen die nu een vrijstelling hebben, kan naar verwachting wel baat hebben bij onderwijs. Naar aanleiding van een verkenning die daarnaar uitgevoerd is, is aan de Kamer toegezegd een experiment deeltijdonderwijs uit te werken.⁵ Doel is om door middel van het experiment beter zicht te krijgen op mogelijkheden en effecten van deeltijdonderwijs. De inzet is dat op basis van dit experiment kinderen die nu een vrijstelling hebben, vanaf 1 augustus 2018 onderwijs kunnen gaan volgen in deeltijd.

Eveneens vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering maatwerk denkt te kunnen leveren aan de beoogde doelgroep wanneer ten hoogste gedurende zeven weken per schooljaar mag worden afgeweken van het uitgangspunt dat het aantal schooldagen per week vier in plaats van vijf bedraagt. Waaruit blijkt dat deze doelgroep doorgaans in staat zal zijn vier dagen per week naar school te komen, zo vragen zij.

Deze voorgestelde wijziging ziet op een vermindering van de onderwijstijd voor individuele leerlingen. De regeling waarnaar de leden verwijzen, gaat over het onderwijs aan groepen leerlingen en is zodoende niet van toepassing op de afwijking van de onderwijstijd voor individuele leerlingen.

De voornoemde leden vragen of de regering kan bevestigen dat bij de uitwerking van de vrijstelling het maatwerk inhoudelijk zal worden beoordeeld in plaats van de vrijstelling in uren uit te drukken. Deze leden wijzen op het feit dat in veel situaties nauwelijks voorspeld zal kunnen worden hoeveel uren een leerling onderwijs kan volgen dan wel dat de uren onderwijstijd niet tijdens reguliere schooldagen genoten worden. Ook wijzen zij op situaties als hoogbegaafdheid, waarin leerlingen activiteiten ondernemen die door andere leerlingen soms pas jaren later worden gevolgd. Zij vragen hoe de regering met dergelijke situaties omgaat.

De school stelt een ontwikkelingsperspectief (opp) op waarin wordt vastgelegd hoe het programma en de ondersteuning die de leerling krijgt eruit ziet. Voor leerlingen die niet het hele onderwijsprogramma op school kunnen volgen, bevat het opp ook een voorstel

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 31 497, nr. 240

voor het aantal uren dat een leerling volgt en de wijze waarop wordt toegegroeid naar een uitbreiding van het aantal uren. Het opp is een handvat om het onderwijs voor de betreffende leerling planmatig en doelgericht vorm te geven, rekening houdend met diens specifieke situatie. Het doel daarvan is het vergroten van de opbrengstgerichtheid van het onderwijs door het onderwijs te richten op het einddoel en tegelijkertijd zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de mogelijkheden van de leerlingen. Het opp is, inclusief de voorgestelde uren, de basis voor de instemming van (en het toezicht door) de inspectie.

De voormelde leden lezen dat de primaire verantwoordelijkheid om passend onderwijs te bieden volgens de regering bij de school ligt. De school is vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor het juiste onderwijs aan de leerling. Deze leden vragen hoe de school deze opdracht kan vervullen indien naar haar overtuiging de mogelijkheden voor maatwerk op grond van het wetsvoorstel ontoereikend zijn om passend onderwijs aan de leerling te kunnen bieden.

Een school is verantwoordelijk voor het bieden van een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor leerlingen die staan ingeschreven op die school, binnen de gestelde wettelijke kaders. Indien de school, bij het ontwikkelen van een passend aanbod het idee heeft dat de mogelijkheden voor maatwerk te beperkt zijn, kan in overleg met het samenwerkingsverband worden verkend of er toch nog meer mogelijkheden zijn. De ervaring leert dat scholen, die in een beperkt aantal situaties te maken hebben met complexe maatwerkvragen, niet altijd weten wat voor ondersteuningsvoorzieningen er precies zijn binnen het samenwerkingsverband. Het is in dergelijke gevallen dus van belang dat de school zich wendt tot het samenwerkingsverband. Daar is de kennis en expertise aanwezig om mee te denken over maatwerkoplossingen, vanuit de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband voor het organiseren van een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. Mochten school en samenwerkingsverband er desondanks samen niet goed uitkomen, dan kan een onderwijsconsulent worden betrokken. Een onderwijsconsulent kan adviseren over een passend onderwijsaanbod voor een leerling.

De voornoemde leden vragen de regering in te gaan op de relatie tussen het wetsvoorstel en de Leerplichtwet 1969. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat voor de invulling van het geregeld schoolbezoek het kwalitatief toereikende onderwijsaanbod van de school centraal staat, waarbij in beginsel verondersteld wordt dat dit binnen de reguliere kaders van de sectorwetten gestalte krijgt, maar waar nodig maatwerk geboden kan worden. Deze leden hebben de indruk dat een probleemgebied blijft bestaan tussen een algehele vrijstelling van de plicht tot inschrijving op grond van artikel 5, onderdeel a, en de maximale mogelijkheden voor maatwerk die leerlingen op grond van dit wetsvoorstel worden geboden. Zij vragen wat het beleid is ten aanzien van leerlingen voor wie een vrijstelling van de schoolplicht in strijd zou zijn met het recht op onderwijs, maar voor wie de mogelijkheden op grond van het wetsvoorstel ontoereikend zijn. Zij vragen eveneens of de regering kan bevestigen dat de leerplichtambtenaar niet aan bod komt wanneer een leerling een aangepast programma volgt zonder dat sprake is van een vrijstelling van de inschrijving op basis van artikel 5, onderdeel a, Leerplichtwet 1969, dan wel een vrijstelling van geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11.

Een onderwijsvrijstelling, als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969, is bedoeld voor kinderen die vanwege lichamelijke of psychische gronden (tijdelijk) het onderwijs niet kunnen volgen. Ouders doen een beroep op de vrijstelling, waarna de gemeente onderzoekt of de vrijstelling terecht is. Voorwaarde is dat er een verklaring van een arts is (niet de behandelend arts) waaruit blijkt dat het kind niet in staat is onderwijs te volgen. Omdat een arts niet altijd voldoende zicht heeft op de mogelijkheden van het onderwijs, heb ik toegezegd de Leerplichtwet 1969 aan te passen.⁶ Aan het huidige artikel wordt toegevoegd dat er een oordeel moet zijn van het onderwijs over de mogelijkheden van het kind om onderwijs te volgen met extra ondersteuning.

Ook vragen de voornoemde leden of de regering meer zicht kan bieden op de contouren van de beleidsregel en of zij voornemens is de huidige regeling min of meer ongewijzigd toe te passen op het reguliere onderwijs. Tevens vragen zij waarom de regering ervoor kiest om de inspectie een afwijking van de onderwijstijd te laten goedkeuren. Deze leden merken op dat een kennisgeving efficiënter werkt en beter aansluit bij de professionele verantwoordelijkheid van de school, terwijl de inspectie op dezelfde wijze in de gelegenheid blijft toezicht te houden.

Zoals hiervoor is aangegeven, vormt de huidige regeling voor het speciaal onderwijs de basis voor de regeling voor het reguliere onderwijs. De inzet is dat leerlingen, als het even kan, het volledige onderwijsprogramma volgen, ook als daar extra ondersteuning voor nodig is. Vanuit dat perspectief vindt de regering het belangrijk dat de inspectie beoordeelt of een vermindering van de onderwijstijd nodig is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen regeling bevat ten aanzien van de bekostiging, terwijl een dergelijke regeling eerder wel ter consultatie is gegeven in het kader van onderwijs op een andere locatie dan de school. Deze leden maken hieruit op dat de regering van mening is dat het bij toegestane vormen van maatwerk mogelijk is bekostiging aan te wenden voor deelname van de leerling aan particulier onderwijsaanbod. Zij vinden dat een consequente uitwerking van de wetgeving en vragen hoe de regering scholen bekend gaat maken met de mogelijkheden. Voor zover de regering een andere opvatting toegedaan zou zijn, vragen zij waarom toestemming nodig zou zijn om bekostiging voor adequaat onderwijsaanbod op maat in te zetten. Deze leden vragen waarom bijvoorbeeld wel toestemming nodig zou zijn om passend onderwijs met particulier aanbod mogelijk te maken, terwijl dat niet nodig is voor het inhuren van een adviesbureau met het oog op PR-activiteiten.

Voorliggend wetsvoorstel regelt dat een leerling op een reguliere school, vanwege zijn of haar ondersteuningsvraag, minder uren onderwijs kan volgen. De bekostiging voor de leerling blijft in die situatie in stand. Dat is ook de reden waarom in het wetsvoorstel geen regeling is opgenomen voor de bekostiging. In het concept-wetsvoorstel waar de leden van de SGP verwijzen, dat eerder voor consultatie is aangeboden, wordt voorgesteld om in uitzonderlijke situaties mogelijk te maken dat onderwijsmiddelen besteed kunnen worden bij een particuliere instelling.⁷ Zodra dat wetsvoorstel in die vorm in werking treedt, wordt het mogelijk om, indien aan de voorwaarden wordt voldaan,

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31 496, nr. 240

⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/onderwijsopeenanderelocatie/details>

onderwijsmiddelen te besteden bij een particuliere instelling. Op basis van de huidige wetgeving is dat niet mogelijk, ook niet met de voorstellen in voorliggend wetsvoorstel.

2.6. Herstellen technische gebreken

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom het noodzakelijk is dat er twee toelaatbaarheidsverklaringen moeten worden afgegeven indien een leerling wordt aangemeld bij een sbo-school in een ander samenwerkingsverband dan waar zijn of haar basisschool staat. Zijn er problemen ontstaan doordat het samenwerkingsverband van de basisschool niet langer meer een toelaatbaarheidsverklaring moest afleveren? Zo ja, welke? Zo nee, waarom wijzigt de regering de wet dan? Welke problemen voorziet de regering als met deze wet twee toelaatbaarheidsverklaringen verplicht worden bij verwijzing van een leerling naar een sbo-school, aangezien de criteria voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring verschillen per samenwerkingsverband, zo vragen de voornoemde leden.

Met de invoering van passend onderwijs is de systematiek voor lichte ondersteuning, het voormalige weer samen naar schoolbeleid, niet gewijzigd. Het uitgangspunt was, net als waar bij passend onderwijs voor is gekozen, dat het samenwerkingsverband van de verwijzende school moet betalen voor de plaatsing. Dat is de reden waarom dat samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven. De reden dat ook het samenwerkingsverband waar de sbo-school staat waar het kind wordt ingeschreven een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, is dat dat samenwerkingsverband dan weet dat een kind vanuit een ander samenwerkingsverband wordt geplaatst, en op welk samenwerkingsverband zij het geld voor de plaatsing op de sbo-school kunnen verhalen (zogenoemde grensverkeer). Dit omdat de bekostiging van het sbo anders is geregeld dan in het so. In overleg met het onderwijsveld wordt bezien of het wenselijk is de systematiek te harmoniseren met de wijze waarop de bekostiging van het so is geregeld. In dat geval is het dubbel afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen niet meer nodig.

3. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in welke mate Kijkglas van DUO door samenwerkingsverbanden wordt gebruikt om inzicht te verkrijgen in de exacte situatie van de leerlingen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen? Is Kijkglas in voldoende mate bekend en bruikbaar?

Alle samenwerkingsverbanden zijn aangesloten op Kijkglas en maken daar ook gebruik van. In Kijkglas is het voor samenwerkingsverbanden mogelijk om inzicht te krijgen voor welke leerlingen zij financieel verantwoordelijk zijn. Het gaat om gegevens op het individueel niveau van de leerling. Zo geeft Kijkglas een nadere onderbouwing van de beschikking (gebaseerd op de 1 oktober-telling), biedt het een beeld van de leerlingontwikkeling, en geeft het inzicht in de groei van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari. De gegevens in Kijkglas zijn gebaseerd op de gegevens die scholen invoeren in BRON. Voor een goed beeld in Kijkglas, is het dan ook van belang dat scholen zorgen dat zij leerlingen goed en tijdig registreren in BRON.

4. Nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag op welke termijn de Kamer de voorhangprocedure voor de AMvB voor het Besluit Lerarenregister kan verwachten. Het mogelijk maken van deze voorhang volgt uit de toezegging gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel invoering lerarenregister in de Eerste Kamer. Het ontwerp van het Besluit Lerarenregister zal naar verwachting eind 2017 gereed zijn om in het kader van de voorhangprocedure aan beide Kamers te worden voorgelegd. Voorwaardelijk daarvoor is het tijdig realiseren van de formele grondslag voor deze voorhang. Onderhavige nota van wijziging voorziet in het opnemen van die grondslag in de betreffende onderwijswetten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker