

## **Bijlage 2**

### **Uitwerking zorgplicht**

#### Inleiding

Het streven is om met ingang van 1 augustus 2012 een zorgplicht voor schoolbesturen in te voeren. Het begrip zorgplicht en de betekenis daarvan, roept de nodige vragen op. Dit bleek bijvoorbeeld ook bij de hoorzittingen van de Kamer en de achterbanraadplegingen van de verschillende organisaties. Een duidelijke beschrijving en uitwerking van het begrip is daarom van belang. Daar is de afgelopen maanden aan gewerkt, in overleg met de sector-, ouder- en vakorganisaties. In deze notitie worden de contouren van de uitwerking van de zorgplicht beschreven. De zorgplicht, als beschreven in deze notitie heeft betrekking op po, vo en (v)so. Vanwege de andere positie en systematiek in het mbo, wordt de uitwerking van passend onderwijs in die sector anders vormgegeven.

#### Spanning tussen ruimte en waarborgen

De uitwerking van het wettelijk kader passend onderwijs waarin de zorgplicht een centrale positie heeft, kenmerkt zich door het zoeken naar het juiste evenwicht. Enerzijds is het van belang dat de zorgplicht ruimte laat aan de scholen en hun besturen om tot een uitwerking te komen die past bij de lokale situatie. Tegelijkertijd moet het wettelijk kader voldoende garanties bieden dat alle leerlingen een passende plek krijgen, bij voorkeur op de voorkeursschool van de ouders.

Om tot een goed evenwicht te komen, is het van belang dat er instemming moet zijn van een medezeggenschapsorgaan bij het vaststellen van het ondersteuningsaanbod op school (vastgelegd in het onderwijszorgprofiel) en in het samenwerkingsverband (vastgelegd in het zorgplan). In samenspraak tussen onderwijspersoneel, ouders en besturen wordt zo de structuur vastgelegd om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te kunnen bieden. Wanneer er vervolgens in individuele gevallen onenigheid ontstaat over de passendheid van een ondersteuningsaanbod, kunnen ouders ondersteuning krijgen en eventueel een beroep doen op mediation. In het uiterste geval kunnen zij terecht bij een geschillencommissie. De geschillencommissie doet een bindende uitspraak. Medezeggenschap en een geschillenregeling voor individuele leerlingen zijn dan ook belangrijke elementen waarmee kan worden voorkomen dat de wetgeving passend onderwijs tot in detail geregeld moet worden, terwijl er toch voldoende waarborgen zijn dat onderwijs echt passend is.

Het referentiekader passend onderwijs dat door de sectororganisaties, in overleg met de vak- en ouderorganisaties wordt opgesteld is een ander instrument om scholen, besturen en samenwerkingsverbanden richting te geven bij de uitwerking van passend onderwijs, zonder dat alles in de wet geregeld moet worden.

#### Zorgplicht voor schoolbesturen

De zorgplicht is een resultaatsverplichting voor schoolbesturen om een passend onderwijsaanbod te leveren voor alle leerlingen. Dat betekent dat alle leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning in het onderwijs een passende plaats en passende ondersteuning krijgen. De inzet is dat kinderen geplaatst worden of blijven op de voorkeursschool van de ouders, tenzij dat om goede redenen echt niet kan. In dat geval heeft het schoolbestuur de plicht dit goed te onderbouwen. Daarnaast dient het schoolbestuur, in overleg met de ouders een passend onderwijsaanbod op een andere school aan te bieden. De zorgplicht moet ervoor zorgen dat het niet langer mogelijk is dat leerlingen thuis zitten. De inspectie ziet toe op de uitvoering van de zorgplicht door schoolbesturen.

#### *Wat is passend?*

De vraag wat een passend aanbod is, verschilt per situatie. Bij de beantwoording spelen verschillende aspecten een rol. Drie belangrijke zijn: de ontwikkeling van het kind, de mogelijkheden van het onderwijspersoneel in de school en de wensen van de ouders. De weging van de afzonderlijke aspecten bepaalt of een aanbod passend wordt gevonden. Gelet hierop, en gelet op het belang om ruimte te laten bij de invulling van passend onderwijs, blijft 'passend' een open normstelling in de wetgeving passend onderwijs.

Ook de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbhcz), die sinds 1 augustus 2009 geldt voor het po en vo kent een open normstelling. Daarin is geregeld dat scholen geen onderscheid mogen maken tussen leerlingen op grond van handicap of chronische ziekte. De school is gehouden te zorgen voor 'doeltreffende aanpassingen', tenzij er sprake is van 'onevenredige belasting' voor scholen. Wanneer ouders of leerlingen van mening zijn dat zij vanwege hun handicap of chronische ziekte worden gediscrimineerd, dan kunnen zij dit aanhangig maken bij de Commissie gelijke behandeling.

#### Onderwijszorgprofielen leiden tot een passend aanbod voor alle leerlingen

Wettelijk wordt vastgelegd dat alle scholen samen met hun personeel een onderwijszorgprofiel opstellen. In dit profiel formuleren scholen welke basiszorg zij bieden en welke gespecialiseerde zorg zij – eventueel met hulp van derden - kunnen bieden. Hierin worden ook afspraken vastgelegd over ondersteuning en deskundigheidbevordering van het personeel, die nodig is om het onderwijszorgprofiel te kunnen realiseren.

Het door de school opgestelde profiel wordt vervolgens door het schoolbestuur voorgelegd en besproken in het samenwerkingsverband. Om alle leerlingen een passende plek te kunnen bieden, moet ieder samenwerkingsverband een dekkend aanbod van onderwijszorg organiseren. De onderwijszorgprofielen van de scholen, de speciale bovenschoolse voorzieningen binnen het verband en de afspraken met het (voortgezet) speciaal onderwijs vormen samen dit dekkende aanbod. Wanneer in het samenwerkingsverband blijkt dat er nog geen dekkend aanbod wordt gerealiseerd, dan zullen de besturen gezamenlijk moeten kijken wat er extra nodig is. Hierdoor kan wijziging nodig zijn van het voorgestelde onderwijszorgprofiel van een school.

Het – al dan niet gewijzigde - onderwijszorgprofiel van een school wordt door het bestuur ter instemming voorgelegd aan de medezeggenschapsraad van de school. Het vastgestelde onderwijszorgprofiel wordt via de schoolgids gecommuniceerd, zodat voor ouders en andere partijen om de school (zoals de gemeente en jeugd(gezondheids)zorg) helder is waar de school voor staat. Schoolbesturen krijgen via de Wet zorg in en om de school de verplichting om samen te werken in de jeugdketen en met gemeenten afspraken te maken over samenwerking met partners in de jeugdhulpverlening. Samenwerking met jeugdhulpverlening is randvoorwaardelijk om passende onderwijs- en zorgarrangementen te bieden voor leerlingen met meervoudige complexe problematiek. De samenwerking van schoolbesturen met externe partners vormt daarom een onderdeel van de zorgplicht.

Het samenwerkingsverband legt in een zorgplan vast hoe zij hun dekkende aanbod van onderwijszorg organiseren. Het zorgplan bevat ook afspraken over de handelingsgerichte diagnostiek en de transparante besteding van zorgmiddelen. Ook op het zorgplan van het samenwerkingsverband komt een instemmingsbevoegdheid. Wanneer bij het opstellen van het onderwijszorgprofiel van een school of bij het vaststellen van het zorgplan van een samenwerkingsverband geschillen ontstaan, kunnen deze worden voorgelegd bij de geschillencommissie. De inspectie ziet toe op het uitvoeren van de zorgplicht door schoolbesturen en op de dekkendheid van het aanbod van het samenwerkingsverband.

#### *Basiszorg*

In het onderwijszorgprofiel geven scholen aan welke basiszorg zij bieden. Dit kan worden beschouwd als de ondersteuningsmogelijkheden die aanwezig zijn in de school. De basiszorg die een school biedt kan tussen scholen verschillen, en is mede afhankelijk van de afspraken die op het niveau van het samenwerkingsverband - op basis van de onderwijszorgprofielen - worden gemaakt. Zo kan worden afgesproken dat scholen die een breed basispakket bieden, daarvoor middelen ontvangen vanuit het samenwerkingsverband. Om ervoor te zorgen dat alle scholen een minimaal niveau aan basiszorg kunnen leveren, worden in het referentiekader mogelijkheden uitgewerkt om tot nadere concretisering van basiszorg te komen.

#### Vaststellen ondersteuningsbehoefte

Passend onderwijs begint bij de aanmelding van een kind bij een school door de ouders. Het moment van aanmelden wordt in de wetgeving passend onderwijs verankerd. Dat is het moment

waarop de zorgplicht ingaat. Passend onderwijs geldt vanzelfsprekend ook voor leerlingen die gedurende hun schoolloopbaan behoefte krijgen aan extra ondersteuning. Voor alle kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, moet het schoolbestuur een passend aanbod bieden.

Wanneer ouders of de school vermoeden dat extra ondersteuning nodig is, moet de ondersteuningsbehoefte worden vastgesteld. Op basis van handelingsgerichte diagnostiek wordt vastgesteld welke ondersteuning leerling en leraar nodig hebben. Uitgangspunt is de ondersteuning die de leerling nodig heeft gezien de specifieke situatie van de school. De handelingsgerichte diagnostiek vindt zo nodig integraal plaats, in overleg met organisaties voor jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugdgezondheidszorg. De extra ondersteuning van het kind kan daardoor volgens de principes van één kind, één gezin, één plan plaatsvinden. In het referentiekader worden modellen uitgewerkt waarmee dicht bij de school handelingsgerichte diagnostiek kan worden vormgegeven.

Wanneer er sprake is van een ondersteuningsbehoefte, wordt gekeken of deze binnen het onderwijszorgprofiel van de school kan worden geleverd. Als dat zo is, kan het kind worden ingeschreven (of het kan ingeschreven blijven) en de benodigde ondersteuning krijgen. Als de ondersteuning niet binnen het onderwijszorgprofiel van de school kan worden geleverd, wordt gekeken of de school de ondersteuning wél kan leveren met extra ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in de vorm van extra expertise/ middelen of extra uren ondersteuning). Als dat zo is, krijgen de ouders een onderwijszorgaanbod op de school van hun voorkeur. In het aanbod dat de school de ouders doet moet helder zijn dat het kind daadwerkelijk geplaatst kan worden, en wat voor extra ondersteuning het kind kan krijgen, zowel in type begeleiding als in omvang en duur.

Wanneer het bieden van de benodigde extra ondersteuning écht niet mogelijk is op de school van eerste voorkeur (of de school waar het kind al onderwijs volgt), wordt aan de ouders beargumenteerd aangegeven waarom de school van hun eerste keuze het kind geen passend onderwijs kan bieden. In overleg met de ouders wordt bezien welke school wel passend onderwijs aan de leerling kan verzorgen. Het onderwijsaanbod moet gedaan worden binnen zes weken, met mogelijkheid tot verlenging van een termijn van nogmaals zes weken.

### Medezeggenschap

Binnen de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) vormen de personeelsgeleding en de ouder- en leerlinggeleding samen de medezeggenschapsraad. In het kader van passend onderwijs zal de medezeggenschapsraad in ieder geval instemmingsrecht hebben op het onderwijszorgprofiel van de school. Ook komt er een instemmingsbevoegdheid op het zorgplan van het samenwerkingsverband. In het referentiekader worden voorstellen gedaan voor een effectieve en efficiënte medezeggenschap. De verdeling van de zorgmiddelen is onderdeel van het zorgplan, zodat de medezeggenschapsraad zich ook daarover kan uitspreken. Het gaat daarbij om medezeggenschap op de algemene inzet van de middelen, bijvoorbeeld voor de inrichting van een speciale klas of voor scholing. De medezeggenschapsraad heeft geen bevoegdheid op het gebied van geldstromen rond individuele leerlingen.

Onderzocht wordt of de instemmingsbevoegdheid op het onderwijszorgprofiel en het zorgplan passen binnen de bestaande bepalingen in de WMS. Tweede punt dat nog wordt onderzocht, in het kader van het referentiekader is de wijze waarop de medezeggenschap zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Hierbij wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan de eventuele noodzaak tot medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband. Ook zal de verhouding tussen de medezeggenschapsraad op schoolniveau, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en een eventueel medezeggenschapsorgaan op het niveau van het samenwerkingsverband aan de orde komen.

Belangrijk is dat de medezeggenschapsorganen goed worden ondersteund in hun rol als kritische gesprekspartner van de schoolbesturen. Hierin hebben de vakbonden en de landelijke ouderorganisaties een rol. Aansluitend bij de ondersteuning die de organisaties nu al bieden, moeten zij hun achterban in de medezeggenschapsraden goed ondersteunen in het beoordelen van de kwaliteit van de onderwijszorgprofielen en de zorgplannen. Omdat de mbo- en aoc- sector

onder de Wet op de Ondernemingsraad (WOR) en niet onder de WMS vallen, zal de medezeggenschap voor deze sector apart worden uitgewerkt.

### Geschillenregeling

Sluitstuk van passend onderwijs is een geschillenregeling voor geschillen over de passendheid van een aanbod voor een individuele leerling. Daarnaast is de geschillenregeling bedoeld voor geschillen tussen scholen onderling en voor geschillen tussen scholen of samenwerkingsverbanden met de medezeggenschapsorganen.

Voorstel is om één landelijke geschillencommissie in te richten om te voorkomen dat ieder samenwerkingsverband zijn eigen geschillencommissie moet inrichten. Daarbij wordt zo mogelijk aangesloten bij de bestaande (WMS-) geschillencommissie. Specifieke deskundigheid van de geschillencommissie op het gebied van passend onderwijs moet daarbij wel worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door het instellen van een aparte passend onderwijs kamer van de bestaande geschillencommissie WMS.

### Ondersteuning van ouders

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe koers passend onderwijs is goede en laagdrempelige ondersteuning van ouders. Door goede medezeggenschap op het zorgaanbod van samenwerkingsverbanden en door goede informatievoorziening aan en ondersteuning van ouders kunnen onnodige geschillen en juridisering van passend onderwijs voorkomen worden.

Ondersteuning van individuele ouders kan nodig zijn op drie momenten in het proces. Voor een vrij grote groep ouders is goede en toegankelijke algemene informatie voldoende. De specifieke informatievoorziening rondom passend onderwijs moet zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande kanalen. Deze specifieke informatie zal met name van belang zijn voor ouders die vermoeden dat hun kind extra ondersteuning nodig zal hebben of die dat vermoeden gedurende de schoolloopbaan van hun kind krijgen. Voor deze ouders is onder meer aanvullende informatie van belang op het niveau van de school, het niveau van het samenwerkingsverband en het landelijk niveau. Het gaat dan bijvoorbeeld over het onderwijszorgprofiel van de school, over het zorgcontinuüm van het samenwerkingsverband en over landelijke kaders en randvoorwaarden.

Veel ouders zullen voldoende hebben aan de informatie zoals hierboven beschreven. Voor een veel kleinere groep ouders is echter meer nodig. Zij hebben behoefte aan ondersteuning en deskundig advies bij het beoordelen van het aanbod van de school. Het gaat hierbij om de beoordeling van een concreet aanbod: ouders willen advies over hun kind en het aanbod dat zij van een specifieke school hebben gekregen. Zij moeten laagdrempelig een deskundige kunnen vragen om mee te kijken met het aanbod en hen te helpen het aanbod te beoordelen. De taken van de huidige onderwijsconsulenten kunnen hiervoor uitgebreid worden. Gedacht wordt aan het vormen van een groep onderwijsconsulenten die regionaal werken en toegankelijk zijn voor ouders en scholen. Onderzocht wordt of de onderwijsconsulenten in specifieke gevallen ook gebruik kunnen maken van de diensten van MEE consulenten. Ook wordt bezien of de rec's in de nieuwe situatie een rol kunnen spelen en zo ja, op welke manier.

In principe zullen de eerder benoemde informatievoorziening, ondersteuning en deskundig advies in vrijwel alle gevallen voldoende zijn. In een aantal situaties kunnen ouders en school het oneens zijn. Er wordt daarom ook de mogelijkheid van mediation tussen ouders en school gecreëerd. Bij mediation is het van belang dat de mediator een neutrale positie heeft, die de belangen van alle partijen kan afwegen en dus niet verbonden is aan één van de betrokken partijen. Ook hiervoor wordt gedacht aan het inschakelen van de onderwijsconsulenten. Belangrijk in deze fase is het voorkomen van geschillen. Voor alle partijen is het beter om er in gezamenlijkheid uit te komen. In uitzonderlijke gevallen kan het zo zijn dat ouders en school het ook na ondersteuning van de onderwijsconsulenten en een eventueel mediation-traject oneens blijven. In dat geval komt de landelijke geschillencommissie en daarna eventueel beroep bij de Raad van State in beeld. In dit stadium kan ondersteuning niet van de onderwijsconsulenten komen: in deze uitzonderlijke gevallen komt gespecialiseerde juridische ondersteuning in beeld.

Samenvattend wordt in de wet geregeld:

1. Het schoolbestuur krijgt een zorgplicht, op grond waarvan voor alle leerlingen die worden aangemeld of staan ingeschreven en die extra ondersteuning nodig hebben een passend onderwijsaanbod geboden moet worden. Op de eigen school of (deels) op een andere school.
2. Het schoolbestuur krijgt de plicht om te zorgen voor handelingsgerichte diagnostiek om de ondersteuningsbehoefte van een kind vast te stellen. De handelingsgerichte diagnostiek vindt zo nodig in afstemming met jeugdhulpverlening plaats, conform de principes van één kind, één gezin, één plan.
3. Het schoolbestuur krijgt de plicht om – na instemming door de medezeggenschapsraad - een onderwijszorgprofiel per school vast te stellen. Hierin leggen scholen vast welke basiszorg zij bieden en welke mogelijkheden zij hebben om extra ondersteuning te bieden. In eerste instantie wordt dit profiel opgesteld in samenspraak met onderwijspersoneel.
4. De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband krijgen de plicht om in samenwerking met het (voortgezet) speciaal onderwijs te zorgen voor een dekkend continuüm van onderwijszorg. Dit betekent dat het totaal aan onderwijszorgprofielen, speciale bovenschoolse voorzieningen en de afspraken die zijn gemaakt met het (v)so ervoor zorgen dat voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passend onderwijszorgaanbod kan worden geboden.
5. De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband en het (v)so maken afspraken met gemeente en jeugdzorg over de bijdrage van jeugdhulpverlening aan het onderwijszorgcontinuüm.
6. De medezeggenschap (WMS/WOR) wordt zonodig aangepast op de invoering van passend onderwijs.
7. Ouders krijgen een recht op ondersteuning bij vragen over extra onderwijsondersteuning van hun kind: informatie, advies en ondersteuning bij de toeleiding naar een passende plek in het onderwijs. Het recht op ondersteuning van ouders wordt wettelijk verankerd.
8. Ouders en schoolbesturen krijgen bij geschillen de mogelijkheid om mediation en een landelijke geschillencommissie in te schakelen. De geschillencommissie doet bindende uitspraken.