

Vergaderjaar 2015–2016

34 446

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van het vaststellen van het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met de ouders

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juli 2016

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het verslag van het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leden van de VVD-, PvdA-, CDA-, SP-, D66-, ChristenUnie- en SGP-fractie fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, in op de vragen en opmerkingen in het verslag. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoud	blz.
1. Inleiding	1
2. Voorgestelde wijziging in betrokkenheid van ouders bij het handelingsdeel	3
3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	13
4. Internetconsultatie	14
5. Financiële gevolgen	14
6. Administratieve lasten	15

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen op basis van welke cijfers of welk onderzoek de regering dit wetsvoorstel heeft opgesteld en op de regering uiteen kan zetten waarom een wijziging van de wet noodzakelijk is wanneer er geen signalen zijn dat er problemen zijn die opgelost dienen te worden.

Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld ter uitvoering van de motie Ypma van 13 april 2013 die de regering oproept om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin geregeld wordt dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met ouders wordt

vastgesteld (hierna: de motie Ypma).¹ Er liggen geen cijfers of onderzoek aan ten grondslag.

Daarnaast stellen de leden van deze fractie vast dat de motie die ten grondslag ligt aan de wetswijziging, is ingediend voordat de eerdere wijziging van de wet inwerking was getreden en vragen om die reden of de regering de motie ook in die context heeft gezien. De leden vragen of de regering het met hen eens is dat de vrees die de motie moest wegnemen, in de praktijk geen grote rol van betekenis lijkt te spelen. De regering is zich ervan bewust dat de motie Ypma is ingediend voordat de Wet passend onderwijs in werking trad. De motie Ypma is in de Tweede Kamer echter met brede steun aangenomen. Daarom geeft de regering er uitvoering aan.

Voorts vragen deze leden welke andere maatregelen zijn genomen of zijn overwogen voordat werd overgegaan tot het opstellen van de voorliggende wetswijziging.

De motie Ypma verzoekt de regering om een wetswijziging. Er zijn daarom geen andere maatregelen genomen of overwogen.

Verder vragen de leden van deze fractie of de regering bereid is te wachten met de invoering van deze wet totdat de eerdere wijziging van de wet zijn beslag heeft kunnen krijgen in de praktijk en er gedegen onderzoek is gedaan, of tot een ander logisch moment zoals de evaluatie van de Wet passend onderwijs.

De Tweede Kamer heeft sinds het aannemen van de motie Ypma meerdere malen aangedrongen op de uitvoering ervan. De regering heeft daarom niet langer willen wachten met de indiening van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld tot de afronding van de evaluatie van passend onderwijs. Wel is er in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen om binnen drie jaar na inwerkingtreding van de nu voorgestelde wetswijziging de werking ervan te bezien.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie om de nut en noodzaak toe te lichten van het toevoegen van het handelingsdeel als verplicht element in het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

De huidige wetgeving voor het ontwikkelingsperspectief is verschillend voor het speciaal en het regulier onderwijs. Voor het regulier onderwijs is voorgeschreven dat het ontwikkelingsperspectief een beschrijving van de begeleiding bevat (oftewel het handelingsdeel). Voor het speciaal onderwijs is dat niet het geval. De motie Ypma vraagt de regering om te regelen dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief pas na overeenstemming met de ouders kan worden vastgesteld. Dit kan alleen geëffectueerd worden als het ontwikkelingsperspectief daadwerkelijk een onderdeel bevat dat de individuele begeleiding van een leerling beschrijft. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat de Wet op de expertisecentra op dit punt wordt aangepast.

De leden van voornoemde fractie vragen daarbij aan te geven op basis van welke ervaringen deze maatregel wordt voorgesteld.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie Ypma. Het is niet op basis van ervaringen opgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat ouders als volwaardige gesprekspartner moeten kunnen meedenken over de zorg en ondersteuning van hun kinderen op school.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 31 497, nr. 95.

Ja, ook de regering is van mening dat betrokkenheid van en overleg met ouders (en waar mogelijk ook de leerling) essentieel zijn voor het realiseren van passend onderwijs. Dat blijkt ook uit de huidige wetgeving passend onderwijs waarin onder andere is vastgelegd dat school en ouders op overeenstemming gericht overleg over het ontwikkelingsperspectief voeren en uit het nu voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het niet mogelijk was om het wetsvoorstel voor 1 augustus 2014 in te dienen, het moment waarop passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in werking trad. Het was wellicht wel mogelijk geweest om voor die datum een wetsvoorstel in te dienen, maar het was niet haalbaar om voor die tijd de wetwijziging in werking te laten treden. Het wetgevingsproces duurt vanaf het ontwerp tot aan de inwerkingtreding namelijk gemiddeld twee jaar. Daarom heeft de regering in het nader rapport aangegeven dat ook voor po- en vo-scholen niet vermeden kon worden dat ze twee keer kort op elkaar met wijzigingen geconfronteerd worden.

Daarnaast vragen deze leden of de regering kan aangeven waarom het wetsvoorstel pas in april 2016 naar de Kamer is gestuurd, terwijl het Raad van State-advies al uit april 2015 stamt.

Het advies van de Raad van State was dusdanig kritisch dat het aanleiding gaf tot een gedegen heroverweging van het wetsvoorstel. Daarom duurde de periode tussen het advies van de Raad van State en indiening bij de Tweede Kamer langer dan normaal.

De leden van de SGP-fractie vragen of zij terecht mogen opmaken dat de noodzaak voor dit voorstel niet zozeer is ingegeven door problemen of knelpunten, maar enkel door politieke keuzes.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan een door de Kamer breed gedragen motie Ypma en vloeit daarmee voort uit een politieke keuze van de Kamer.

Verder vragen de leden van deze fractie hoe de regering zich rekenschap geeft van het feit dat de keuze voor het op overeenstemming gericht overleg in plaats van overeenstemming door de wetgever bewust en weloverwogen is gemaakt. Kan de regering zich voorstellen dat de geloofwaardigheid van de overheid ernstig in de knel kan komen wanneer een weloverwogen afstemming van verantwoordelijkheden na een jaar reeds naar de prullenbak wordt verwezen, zo vragen deze leden. Het heeft inderdaad niet de voorkeur dat wetgeving al zo kort na inwerkingtreding weer wordt gewijzigd. Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer heeft desondanks de motie Ypma gesteund. Vandaar dat toch het onderhavige wetsvoorstel is ingediend.

Tot slot vragen de leden van de SGP- fractie waarom de hoge roeping van de overheid om jegens burgers betrouwbaar en consistent te zijn, niet voldoende reden vormt om politieke wensen kritisch tegen het licht te houden.

De regering onderschrijft het belang van bestendigheid van regelgeving en heeft daarom zorgvuldig bekeken hoe de aangenomen motie zo kon worden uitgevoerd dat het zo goed mogelijk zou passen in het nieuwe stelsel.

2. Voorgestelde wijziging in betrokkenheid van ouders bij het handelingsdeel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de observatie van hen deelt dat de vrijheid van onderwijs en de professionaliteit van docenten wordt ingeperkt door dit wetsvoorstel wanneer zij afhankelijk worden van

de instemming van de ouders in plaats van op basis van hun expertise het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief vorm te geven. Inderdaad verschuift met het wetsvoorstel het zwaartepunt in de balans tussen de professionaliteit van de leraar en de wensen van de ouders enigszins naar de ouders. Dat is ook de bedoeling van de motie Ypma die de aanleiding vormt tot dit wetsvoorstel. Ook de regering vindt het van belang dat aan de betrokkenheid en inbreng van ouders serieus invulling wordt gegeven. De verwachting dat met dit wetsvoorstel ook de vrijheid van onderwijs wordt ingeperkt, deelt de regering niet. De vrijheid van onderwijs gaat over de vrijheid van scholen om het onderwijs zonder bemoeienis van de overheid naar eigen inzicht in te richten. Het gaat hier om de inspraak van ouders. Bovendien heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de inhoud van het onderwijs. Het gaat om de begeleiding van de leerling in zijn individuele leerproces. Ondanks de toegenomen inspraak van ouders daarop, blijft de school verantwoordelijk.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er vanuit lijkt te gaan dat ouders, wanneer zij niet instemmen met de aanpak in het handelingsdeel, altijd een verzoek hebben gedaan om extra ondersteuning. Waarom acht de regering het niet mogelijk dat ouders minder of een andere vorm van ondersteuning van een school willen, zo vragen deze leden.

Het is zeker mogelijk dat ouders andere of minder ondersteuning willen. De term «extra ondersteuning» wordt echter binnen passend onderwijs gebruikt om de vormen van ondersteuning te beschrijven die aanvullend op de basisondersteuning worden gegeven.

Verder vragen deze leden wat er precies geldt wanneer ouders niet hebben ingestemd met het geven van extra rekenonderwijs aan de leerling. Zij vragen of de school dan wel het extra rekenonderwijs mag geven tot het moment dat er alsnog consensus is. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is steeds gezocht naar de juiste balans tussen het instemmingsrecht van de ouders enerzijds en de verantwoordelijkheid van de school anderzijds. Naar de mening van de regering is de best mogelijke balans gevonden doordat het wetsvoorstel de school niet ontslaat van de verantwoordelijkheid goed onderwijs te bieden en, vanuit het belang van de leerling, het gesprek tussen de school en de ouders over de onderwijsbehoeften van de leerling centraal stelt. De school is gehouden de leerling de nodige begeleiding te bieden. Dat blijft zo. Als de leerling extra ondersteuning nodig heeft op het onderdeel rekenen, omdat hij anders de onderwijsdoelen mogelijk niet gaat halen, is de school gehouden die extra ondersteuning aan te bieden. De school moet daarover wel in gesprek gaan met de ouders. Misschien hebben ouders goede redenen om de leerling niet te belasten met extra uren rekenonderwijs. Het is immers voor iedere leerling van belang dat de onderwijsactiviteiten evenwichtig worden verspreid over de dag en dat de leerling niet overbelast raakt. Juist als het daar over gaat, is het gesprek tussen de school en de ouders zeer relevant. De ouders kunnen met de leerkracht meedenken om de juiste balans te vinden voor hun kind.

De leden van deze fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat niet alleen het ontwikkelingsperspectief zelf maar ook het handelingsdeel gebaseerd moet zijn op onderwijskundige overwegingen. Zo ja, waarom weegt de regering deze niet mee? Zo nee, welke andere overwegingen dan onderwijskundige redenen spelen wat de regering betreft mee in het vaststellen van de inhoud van het handelingsdeel, zo vragen deze leden. Ja, ook het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief is gebaseerd op onderwijskundige overwegingen, naast bijvoorbeeld pedagogische of sociale overwegingen. In de memorie van toelichting stelt de regering ook niet dat dat niet het geval is. Wel is in de memorie van toelichting

aangegeven dat het vaststellen van het uitstroomprofiel is gebaseerd op onderwijskundige overwegingen, vergelijkbaar met de totstandkoming van het advies dat een basisschool geeft over het vervolgonderwijs. Daarom past het niet om hiervoor te regelen dat school en ouders tot overeenstemming moeten komen en blijft voor het uitstroomprofiel gelden dat school en ouders daarover op overeenstemming gericht overleg voeren.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te spreken over een instemmingsrecht voor de ouders, maar in plaats daarvan heeft gekozen voor de constructie dat het handelingsdeel pas kan worden vastgesteld als er overeenstemming met de ouders is bereikt.

De formulering in het wetsvoorstel sluit aan bij het verzoek van de motie Ypma. In deze motie wordt niet gesproken over een instemmingsrecht, maar wordt de regering gevraagd te regelen dat het ontwikkelingsperspectief pas na overeenstemming met de ouders kan worden vastgesteld.

De leden van deze fractie vragen waarom deze constructie volgens de regering niet zou leiden tot impasses?

Als school en ouders het niet met elkaar eens worden, kan dat leiden tot een impasse. Vandaar dat in de memorie van toelichting expliciet is opgenomen dat wanneer de school en ouders (nog) geen overeenstemming hebben weten te bereiken, dit niet betekent dat de school de leerling niet meer kan of zou hoeven te begeleiden. Het (nog) niet bereiken van overeenstemming ontslaat de school niet van haar verantwoordelijkheid voor het bieden van passend onderwijs aan de leerling.

Deze leden vragen wat de toegevoegde waarde van deze wetswijziging is, als het niet tot een instemmingsrecht voor de ouders leidt.

Als gevolg van dit wetsvoorstel verschuift het evenwicht tussen de school en de ouders enigszins in de richting van de ouders, zo constateert ook de Raad van State. Dit wetsvoorstel geeft daarmee naar verwachting van de regering en conform de motie Ypma een betere waarborg dat scholen met de ouders in gesprek gaan over de onderdelen van het handelingsdeel. Hoe dit in de praktijk zal gaan uitwerken, en wat het verschil zal zijn met de huidige, nog maar kort geleden ingevoerde wetgeving, is ongewis.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering erkent dat deze constructie tot onduidelijkheid kan leiden zoals ook de Raad van State stelt.

De regering vindt niet dat deze constructie tot onduidelijkheid leidt. De wederzijdse posities van school en ouders zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting helder toegelicht.

Deze leden vragen of de regering in voldoende mate het belang van de leerling in ogenschouw heeft genomen die vooral baat heeft bij een kwalitatief goede en spoedige afweging.

Dit wetsvoorstel kan tot gevolg hebben dat het overleg tussen school en ouders meer tijd in beslag neemt dan in de huidige situatie. Daarom heeft de regering nadrukkelijk opgenomen dat de het de professionele verantwoordelijkheid van de school is dat de leerling er in de klas niets van merkt dat er nog geen overeenstemming is bereikt. De school blijft verantwoordelijk voor kwalitatief goed onderwijs voor de leerling, ook als er (nog) geen overeenstemming met de ouders is bereikt.

Voorts vragen de voornoemde leden wat de juridische en financiële consequenties zijn voor een school wanneer het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief niet wordt vastgesteld omdat overeenstemming uitblijft.

Ondanks intensief overleg tussen school en ouders kan het voorkomen dat beide partijen uiteindelijk niet tot overeenstemming komen. De school is gehouden het gesprek met de ouders zorgvuldig te voeren en zich in te spannen om zo passend mogelijk onderwijs te bieden. De school stelt dan het handelingsplan vast conform het met de ouders gevoerde overleg. Waar ze het samen over eens zijn geworden, wordt vastgesteld en zal door de school worden uitgevoerd. De ouders kunnen aan de geschillencommissie voorleggen of de school inderdaad al het redelijke heeft gedaan en of de beargumenteerde wensen van de ouders ten aanzien van de individuele begeleiding voldoende gemotiveerd door de school zijn geweigerd. De wet verplicht het bevoegd gezag van de school om binnen zes weken na inschrijving van de leerling, een ontwikkelingsperspectief vast te stellen, inclusief het handelingsdeel. Indien de ouders een geschil aanhangig maken bij de geschillencommissie passend onderwijs, ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag besluit om eerst die procedure af te wachten en pas daarna het ontwikkelingsperspectief inclusief het handelingsdeel vast te stellen. In zo'n geval wordt de termijn van zes weken overschreden. Daarmee handelt het bevoegd gezag in strijd met de wettelijke voorwaarden. In die gevallen ligt het echter niet meteen voor de hand dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) de zesweken-termijn heel strikt zal handhaven. Bij de handhaving wegen de bijzondere omstandigheden van het geval immers altijd mee. In die gevallen is het daarom zeer onwaarschijnlijk dat het ontbreken van overeenstemming voor de school juridische of financiële consequenties heeft. Dergelijke consequenties kunnen er wel zijn in het geval dat de inspectie constateert dat de school herhaaldelijk de wettelijke voorschriften op dit punt niet naleeft en geen serieuze invulling geeft aan het behalen van overeenstemming met ouders. In die gevallen zal de inspectie het bestuur van de school aanspreken en om herstel vragen. Bij het uitblijven van herstel kan de inspectie als ultimum remedium een bekostigingssanctie opleggen.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot hoe de school dan toch haar zorgplicht kan vervullen.

Dit wetsvoorstel doet niets af aan de zorgplicht van de school om zorg te dragen voor een passende plek. Wel kan dit wetsvoorstel ertoe leiden dat de school uiteindelijk moet concluderen dat het uitblijven van overeenstemming over de benodigde begeleiding betekent dat de school zelf niet in een passend aanbod kan voorzien. In dat geval brengt de zorgplicht met zich mee dat de school, in overleg met de ouders, voorziet in een passende plek op een andere school.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de inspectie ook signalen uit de samenleving, in de pers of van individuele ouders, betreft bij haar toezicht, indien een school ouders niet laat meedenken over de zorg en ondersteuning.

Ja, dergelijke signalen zijn een factor in het risicogestuurd toezicht. De inspectie weegt daarbij de aard en de urgentie van het signaal en zal afhankelijk van die afweging actie ondernemen. De inspectie kan het bestuur van de school aanspreken en in het geval dat er sprake is van veel of ernstige meldingen van klachten over dezelfde school, nader onderzoek doen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het in de praktijk precies betekent voor de begeleiding van de leerling, wanneer overeenstemming over het handelingsdeel uitblijft. Is het voldoende als de school deze begeleiding uitvoert conform hun ideeën over het ontwikkelingsperspectief van het kind of conform de ideeën van de ouders, zo vragen deze leden. Wanneer scholen en ouders niet tot overeenstemming komen, kunnen zij een beroep doen op de onderwijsconsulenten om te bemiddelen. Ook kunnen ouders de geschillencommissie passend onderwijs om een

oordeel vragen. De school blijft verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs en voor de begeleiding van de leerling in het streven naar de vastgestelde onderwijsdoelen. De school stelt het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief pas vast nadat de ouders hebben ingestemd met de inhoud daarvan. Dat betekent dat de school in elk geval de individuele begeleiding zal bieden waar de ouders mee hebben ingestemd, en eventueel het meerdere indien de school dat noodzakelijk acht om de leerling voldoende te kunnen begeleiden. Zie ook het antwoord op een soortgelijke vraag van de VVD-fractie.

De voornoemde leden vragen op welke wijze de ouders moeten aangeven dat zij met de school overeenstemming hebben bereikt over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief nu een handtekening van de ouders onder het document niet nodig is.

De school moet zich ervan vergewissen dat zij het handelingsdeel als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief pas vaststellen als de ouders hebben ingestemd met de inhoud daarvan. Hoe de school dat doet, is niet voorgeschreven.

Deze leden vragen tevens wat de te volgen procedure is als school en ouders er niet samen uitkomen en een beroep kunnen doen op bemiddeling door onderwijsconsulenten. Zij vragen welke stappen moeten worden ondernomen voor deze consulenten kunnen worden ingeschakeld.

Als school en ouders er samen niet uitkomen, kan één van de partijen of kunnen beiden gezamenlijk een beroep doen op de onderwijsconsulenten. Er hoeven geen speciale stappen te worden doorlopen.

Als bemiddeling niet leidt tot de gewenste uitkomst, kunnen ouders dan pas een verzoekschrift indienen bij de tijdelijke geschillencommissie of ook gelijk na het moment waarop blijkt dat overeenstemming tussen ouders en school niet mogelijk is, zo vragen deze leden.

De wet maakt het mogelijk dat aan de geschillencommissie passend onderwijs geschillen worden voorgelegd over de toepassing van de wettelijke voorschriften voor het ontwikkelingsperspectief (zie artikel 43 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 45 van de Wet op de expertisecentra en artikel 27c van de Wet op het voortgezet onderwijs). Als er naar de mening van de ouders een geschil is ontstaan waar zij met de school niet uit kunnen komen, dan is dat het moment waarop zij een geschil aanhangig kunnen maken. De wet schrijft niet voor dat de ouders eerst gebruik moeten maken van bemiddeling door de onderwijsconsulenten.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat er gebeurt als ouders met een school wel overeenstemming hebben bereikt over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief maar nadien van mening verschillen over de uitvoering van dit handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Staat dan ook de weg naar bemiddeling en het eventueel indienen van een verzoekschrift bij de tijdelijke geschillencommissie open, zo vragen deze leden.

Als er meningsverschillen ontstaan over de uitvoering van het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief kan een beroep worden gedaan op de onderwijsconsulenten. Ook kunnen ouders een klacht indienen conform de klachtenprocedure van de school. De geschillencommissie is in die gevallen niet aan de orde.

De leden van deze fractie vragen de regering of zij de opvatting deelt dat het geringe aantal ouders dat een geschil aanhangig heeft gemaakt bij de geschillencommissie passend onderwijs, nog niet betekent dat er niet veel meer conflicten zijn tussen ouders en school.

Ook de regering verwacht inderdaad niet dat alle geschillen over het ontwikkelingsperspectief door ouders aan de geschillencommissie passend onderwijs worden voorgelegd. Ouders kunnen om uiteenlopende redenen de keuze maken om een geschil niet aanhangig te maken bij de geschillencommissie. Zo zal in een deel van de gevallen bemiddeling door een onderwijsconsulent tot een oplossing leiden. In andere gevallen zien ouders wellicht liever af van een juridisch traject via de geschillencommissie. De regering stimuleert ouders om van deze mogelijkheden gebruik te maken en vindt het van belang dat zij hierover goed geïnformeerd zijn. Speciaal voor ouders is daarom de website www.geschillenpassendonderwijs.nl ontwikkeld.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie de regering of zij bereid is de instemming van ouders op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief te heroverwegen indien de evaluatie van deze maatregel negatief uitpakt.

Ja. In dat geval zal de regering opnieuw met uw Kamer in overleg treden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de noodzaak tot wijziging kan toelichten en cijfermatig kan onderbouwen. Hoeveel meldingen heeft de inspectie ontvangen over het ontbreken van een beschrijving van de individuele begeleiding van een leerling in het ontwikkelingsperspectief bij leerlingen in het (voorgezet) speciaal onderwijs, zo vragen deze leden. Tevens vragen zij hoeveel meldingen de inspectie heeft ontvangen over het ontbreken van overeenstemming met de ouders op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld ter uitvoering van de motie Ypma die de regering oproept om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin geregeld wordt dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met ouders wordt vastgesteld. Er liggen geen signalen bij de inspectie aan ten grondslag.

Kan de regering reageren op de praktische bezwaren van leraren en scholen dat het handelingsdeel in de praktijk moeilijk van de rest van het ontwikkelingsperspectief is te onderscheiden, zo vragen deze leden. De geboden ondersteuning en begeleiding (het handelingsdeel) hangen inderdaad samen met het uitstroomprofiel. De regering verwacht dat scholen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beide onderdelen van het ontwikkelingsperspectief duidelijker van elkaar gaan onderscheiden. Op die manier is het zowel voor school als ouders helder over welk deel op overeenstemming gericht overleg wordt gevoerd en over welk deel overeenstemming moet worden bereikt.

Verder vragen de leden van de SP-fractie wat er gebeurt als er een impasse ontstaat en er instemming wordt onthouden en bezwaarprocedures en onafhankelijke inmenging geen soelaas bieden. Wie heeft er in een dergelijke situatie doorzettingsmacht, zo vragen deze leden. Indien het niet lukt om tot overeenstemming te komen, kunnen school en ouders een onderwijsconsulent inschakelen om te bemiddelen. Ook kunnen ouders het geschil voorleggen aan de geschillencommissie passend onderwijs. De commissie brengt een oordeel uit aan het bevoegd gezag, rekening houdend met het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan. De school neemt daarna een definitief besluit over het handelingsdeel als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief, rekening houdend met het oordeel van de geschillencommissie. De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat wanneer ouders in het gelijk worden gesteld, scholen doorgaans het oordeel van de geschillencommissie opvolgen. Wanneer de school dit niet doet, vraagt de inspectie hiervan de reden na en onderneemt zij, indachtig de motie Van Meenen

van 3 juli 2014, indien nodig actie.² Ouders die het niet eens zijn met dat definitieve besluit van de school, kunnen terecht bij de klachtencommissie van de school, en kunnen het besluit voorleggen aan de rechter (de bestuursrechter voor het openbaar onderwijs en de civiele rechter voor het bijzonder onderwijs). De rechter doet uiteindelijk een bindende uitspraak.

Gedurende die procedures is de school uiteraard gehouden de leerling zo passend mogelijk onderwijs te blijven bieden evenals de begeleiding die volgens de school noodzakelijk is in het nastreven van de onderwijsdoelen. Wanneer de ouders, ook na het benutten van alle mogelijkheden voor onafhankelijke toetsing van de besluitvorming, toch ontevreden zijn met de uitkomst, staat het hen vrij hun kind aan te melden op een andere school.

Deze leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de procedure is wanneer het handelingsdeel en dus het ontwikkelingsperspectief wijzigt. Is er bij elke wijziging overeenstemming vereist van de ouders, zo vragen deze leden.

De huidige wettelijke bepalingen verplichten de scholen om het ontwikkelingsperspectief, inclusief het handelingsdeel, ten minste één keer per jaar met de ouders te evalueren. Daarvoor geldt dezelfde procedure als wanneer het ontwikkelingsperspectief voor de eerste keer wordt vastgesteld. Dit geldt ook wanneer op andere momenten dan bij de jaarlijkse evaluatie het ontwikkelingsperspectief dient te worden bijgesteld.

Verder vragen de leden van de SP-fractie naar de reactie van de regering op de opmerking van de Raad van State dat de wetswijziging slechts een nihil verschil betekent met het nu geldende recht, gezien de uitleg in de memorie van toelichting dat scholen wel begeleiding dienen te bieden voor die delen van het handelingsdeel waarover overeenstemming bestaat.

Met dit wetsvoorstel verschuift de balans tussen ouders en school enigszins, in het voordeel van de ouders. Dat concludeert ook de Raad van State. De regering kiest er bewust niet voor om het in dit wetsvoorstel zo te regelen dat een school zonder de instemming van de ouders in het geheel niet meer kan handelen. Als het gaat om een reeds zittende leerling die dag in, dag uit in de klas zit, moet de school immers de noodzakelijke begeleiding kunnen bieden. Alternatief zou zijn, zo stelt de Raad van State, dat de school de leerling verwijderd omdat zij geen passende ondersteuning meer kan bieden en de school ingevolge de zorgplicht op zoek moet naar een andere school voor het kind. Dit alternatief zorgt mogelijk voor meer thuiszitters en is dus voor de regering geen begaanbare weg.

Tot slot vragen deze leden hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de wens van de regering om te komen tot minder bureaucratie in het onderwijs.

In de memorie van toelichting worden de administratieve lasten toegelicht die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. Deze hebben enerzijds betrekking op het feit dat nu ook voor leerlingen in het speciaal onderwijs de individuele begeleiding moet worden beschreven. Anderzijds vloeien deze voort uit mogelijke extra geschillen die aan de geschillencommissie passend onderwijs worden voorgelegd. De regering betreurt deze extra administratieve lasten. Deze extra lasten vloeien echter rechtstreeks voort uit de door de Kamer breed gedragen wens voor deze wetswijziging en de regering ziet geen mogelijkheid om deze lasten te vermijden.

² Kamerstukken II 2013/14, 31 497, nr. 131.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de ouders een positie hebben als er onverhoopt geen overeenstemming kan worden bereikt. Indien het gesprek tussen school en ouders over de individuele begeleiding en ondersteuning moeizaam verloopt, kunnen beiden de bemiddeling inroepen van een onderwijsconsulent. Wanneer ook dat niet leidt tot een resultaat waar de ouders achter kunnen staan, kunnen de ouders het geschil voorleggen aan de geschillencommissie passend onderwijs. Ook kunnen ouders een beroep doen op de klachtenregeling van de school, kunnen school of ouders de rechter om een oordeel vragen of kunnen ouders de keuze maken om hun kind aan te melden op een andere school. Zie ook de reactie op een soortgelijke vraag van de SP-fractie.

Tevens vragen de leden van deze fractie of dat een andere procedure is dan er nu geldt en of de uitspraak van de geschillencommissie bindend is. Deze procedure is niet anders dan in de huidige wet. Sinds de invoering van de Wet passend onderwijs kunnen ouders een geschil over de vaststelling van het ontwikkelingsperspectief voorleggen aan de geschillencommissie passend onderwijs. De geschillencommissie brengt een oordeel uit aan het bevoegd gezag, rekening houdend met het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan. Het bevoegd gezag neemt het uiteindelijke besluit over het ontwikkelingsperspectief en het handlingsdeel, rekening houdend met het oordeel van de geschillencommissie. De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat wanneer ouders in het gelijk worden gesteld, scholen doorgaans het oordeel van de geschillencommissie opvolgen. Wanneer de school dit niet doet, vraagt de inspectie hiervan de reden na en onderneemt zij, indachtig de eerder genoemde motie Van Meenen, indien nodig actie.³ Ouders die het niet eens zijn met het definitieve besluit, kunnen terecht bij de klachtencommissie van de school, en kunnen het besluit voorleggen aan de rechter (de bestuursrechter voor het openbaar onderwijs en de civiele rechter voor het bijzonder onderwijs). De rechter doet uiteindelijk een bindende uitspraak.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader toe kan lichten waarom het onderscheid wordt gemaakt tussen het ontwikkelingsperspectief, waarvoor de school op overeenstemming gericht overleg moeten voeren met de ouders, en het handlingsdeel, waarvoor de toestemming van de ouders moet worden verkregen. Waarom voldoet het op overeenstemming gericht overleg voor het ontwikkelingsperspectief en is OOGO te licht voor het handlingsdeel, zo vragen deze leden. Dit onderscheid vloeit rechtstreeks voort uit de motie Ypma die de regering oproept om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin geregeld wordt dat het handlingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met de ouders wordt vastgesteld. Bij de indiening van de motie heeft de regering onderstreept dat het vaststellen van het uitstroomprofiel van een leerling is gebaseerd op onderwijskundige overwegingen, te vergelijken met het advies dat een basisschool geeft over het vervolgonderwijs. Op dit onderdeel van het ontwikkelingsperspectief past het niet om te regelen dat het pas kan worden vastgesteld nadat overeenstemming met de ouders is bereikt. Dit heeft ertoe geleid dat de reikwijdte van de motie alleen het handlingsdeel van het ontwikkelingsperspectief betreft.

Deze leden vragen voorts of dit wetsvoorstel niet leidt tot onwenselijke juridisering, terwijl ouders juist in gesprek met de school tot een gewenste uitkomst moeten komen?

³ Kamerstukken II 2013/14, 31 497 nr. 131.

De regering heeft er vertrouwen in school en ouders er doorgaans, in goed overleg, samen uitkomen. De regering deelt wel dat dit wetsvoorstel een groter risico tot juridisering met zich meebrengt. Daarom is ingecalculleerd dat het gevolg van deze wetswijziging kan zijn dat er meer geschillen aan de geschillencommissie passend onderwijs worden voorgelegd, zie hiervoor ook de paragraaf Administratieve lasten in de memorie van toelichting.

Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe wordt voorkomen dat het handelingsdeel niet meer aansluit op het ontwikkelingsperspectief, aangezien het handelingsdeel alleen met toestemming van de ouders wordt vastgesteld.

Het kan zo zijn dat de uitkomst van het overleg tussen school en ouders over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief ertoe leidt dat ook het uitstroomprofiel moet worden bijgesteld. In dit geval dient over die bijstelling (opnieuw) op overeenstemming gericht overleg te worden gevoerd.

Tot slot vragen deze leden op welke manier voldoende mate van bekostiging voor scholen volgt, bijvoorbeeld vanuit de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, wanneer het handelingsdeel wordt aangescherpt op verzoek van ouders.

Wanneer de school het handelingsdeel op verzoek van de ouders dusdanig uitbreidt dat ze daarvan uit eigen bekostiging (inclusief de eventuele ondersteuningsmiddelen die de school van het samenwerkingsverband ontvangen heeft) geen middelen heeft, zal de school hierover met het samenwerkingsverband in overleg moeten treden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen expliciet voorschrift bevat voor de Wet op het primair onderwijs en voor de Wet op het voortgezet onderwijs waarmee wordt geregeld dat het ontwikkelingsperspectief ook een handelingsdeel moet bevatten voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven.

De Wet op het primair onderwijs bepaalt in het huidige vijfde lid van artikel 40a al dat het ontwikkelingsperspectief een omschrijving dient te bevatten van de individuele begeleiding van een leerling die extra ondersteuning behoeft, bedoeld in artikel 8, vierde lid. Dat gaat over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Eenzelfde bepaling staat in artikel 26, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het is dus niet nodig dat dit wetsvoorstel zo'n bepaling nog bevat.

De leden van voornoemde fractie vragen welke gevolgen voor de bekostiging en het toezicht verbonden zijn aan de wettelijke termijnen waarbinnen de school het ontwikkelingsperspectief moet vaststellen. De wet verplicht het bevoegd gezag van de school om binnen zes weken na inschrijving van de leerling, een ontwikkelingsperspectief vast te stellen, inclusief het handelingsdeel. Het is in het belang van de leerling dat snel duidelijk is hoe hij of zij op school begeleid zal worden. In bijna alle gevallen kan de school binnen die termijn het handelingsdeel, als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief, vaststellen.

Indien de ouders een geschil aanhangig maken bij de geschillencommissie passend onderwijs en het bevoegd gezag besluit om eerst die procedure af te wachten en pas daarna het ontwikkelingsperspectief inclusief het handelingsdeel vast te stellen, wordt de termijn van zes weken overschreden. Ook wanneer, nadat school en ouders eerst geprobeerd hebben er samen uit te komen, de hulp van een onderwijsconsulent wordt ingeroepen, wordt de termijn van zes weken mogelijk overschreden. Hoewel het bevoegd gezag daarmee in strijd handelt met de wettelijke voorwaarden, ligt het in die situaties niet voor de hand dat de inspectie de zeswekentermijn strikt zal handhaven of bekostigings-

sancties zal treffen, aangezien er bijzondere omstandigheden zijn die mogelijk rechtvaardigen dat de school het ontwikkelingsperspectief nog niet heeft vastgesteld. Vanuit het belang van de leerling moet er dan echter wel zo snel mogelijk duidelijkheid komen. Voor de tussentijd blijft gelden dat het nog niet bereiken van overeenstemming de school niet ontslaat van de verantwoordelijkheid de leerling goed onderwijs te bieden.

Vindt de regering het acceptabel dat een school als gevolg van het optreden van ouders in een situatie kan geraken waarin zij deze deugdelijkheidseisen niet naleeft, zo vragen de leden van de SGP-fractie. De regering vindt het van belang dat school en ouders goed overleg voeren, gericht op overeenstemming. Als school en ouders het desondanks niet lukt om binnen zes weken tot overeenstemming te komen, handelt het bevoegd gezag in strijd met de wettelijke voorwaarden. Zoals hierboven aangegeven, ligt het niet voor de hand dat in die gevallen de inspectie strikt zal handhaven.

De leden van deze fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel met deze situatie rekening houdt. In dit wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen die hiermee verband houden. In de uitvoering van het toezicht wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval.

De leden van deze fractie vragen welke consequenties het ontbreken van overeenstemming kan hebben voor de aansprakelijkheid van de school in civiele procedures. In hoeverre kunnen de wettelijke termijnen voor het vaststellen van een ontwikkelingsperspectief nadelig uitpakken voor scholen, zo vragen zij.

De school is gehouden zo passend mogelijke begeleiding en ondersteuning te bieden. Daar zitten echter grenzen aan. Soms zien de ouders graag vormen van individuele begeleiding die de school niet kan bieden. Wat van de school of van de leerkracht in redelijkheid niet kan worden gevraagd, kan door de school, mits goed gemotiveerd, worden geweigerd. De regering kan op voorhand geen uitspraken doen over mogelijke civiele procedures. De rechter zal, ook in civiele procedures, alle omstandigheden van het geval meewegen en beoordelen of de school redelijk en zorgvuldig heeft gehandeld.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens op grond van welke principiële argumenten de regering het onderscheid aanbrengt tussen het handelingsdeel en het ontwikkelingsperspectief als zodanig.

Dit onderscheid vloeit rechtstreeks voort uit de motie Ypma die de regering oproept om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin geregeld wordt dat het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief na overeenstemming met ouders wordt vastgesteld. Dit sluit aan bij het feit dat de regering bij de indiening van de motie heeft onderstreept dat het vaststellen van het uitstroomprofiel van een leerling is gebaseerd op onderwijskundige overwegingen, te vergelijken met het advies dat een basisschool geeft over het vervolgonderwijs. Op dit onderdeel van het ontwikkelingsperspectief past het niet dat de school met de ouders tot overeenstemming moet komen. Dit heeft ertoe geleid dat de reikwijdte van de motie alleen het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief betreft.

Deze leden vragen waarom vanuit het perspectief van de professionele autonomie niet juist de vertaling van het ontwikkelingsperspectief in de handelingspraktijk zoveel mogelijk vrij gelaten zou moeten worden, terwijl omgekeerd de overeenstemming van ouders juist bij het perspectief als zodanig wezenlijk is en gelet op het inzicht en de betrokkenheid van

ouders meer voor de hand kan liggen dan keuzes over de handelingspraktijk.

Zoals hiervoor gesteld, geldt dat juist voor het uitstroomprofiel een instemmingsrecht van ouders niet van toepassing kan zijn. Het uitstroomprofiel is te vergelijken met het advies dat een basisschool geeft over het vervolgonderwijs. Ook daarover hoeft een school geen overeenstemming met ouders te bereiken. Waar het het handelingsdeel betreft, zullen ouders vanuit hun ervaring weten wat juist wel of niet werkt bij hun kind. Bovendien zal voor het handelingsdeel vaak gelden dat er meer ruimte is voor school en ouders om elkaar tegemoet te komen. Bijvoorbeeld door het bieden van een net andere vorm van begeleiding of door de ondersteuning wat te intensiveren of extensiveren.

De leden van voornoemde fractie vragen wat scholen en ouders te doen staat wanneer het ontbreken van overeenstemming te maken heeft met een zodanig verschil van inzicht dat het niet mogelijk is het onderwijs te laten starten.

De regering gaat ervan uit dat school en ouders er doorgaans samen uitkomen. In het uitzonderlijke geval dat beide partijen in het geheel niet tot overeenstemming kunnen komen en de school daardoor geen passend onderwijs kan bieden, rest de school geen andere mogelijkheid dan tot verwijdering van de leerling over te gaan. Die verwijdering kan echter niet eerder plaatsvinden dan nadat de school een andere school die wel een passend aanbod kan bieden, bereid heeft gevonden de leerling aan te nemen.

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot of het belang van de leerlingen met dit voorstel voldoende wordt gediend.

De school en de ouders hebben een gedeeld belang om ervoor te zorgen dat de leerling zich optimaal kan blijven ontwikkelen. In de memorie van toelichting is beschreven hoe scholen dienen te handelen als er nog geen overeenstemming is bereikt. Voorop staat dat de school ook in die situaties verantwoordelijk blijft voor goed onderwijs en zo passende mogelijke begeleiding. Dit laat onverlet dat in de situatie dat school en ouders lijnrecht tegenover elkaar komen te staan, de leerling eigenlijk altijd de dupe is, ongeacht het onderhavige wetsvoorstel.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven of en in hoeverre in de huidige praktijk het beschrijven van de individuele begeleiding in de praktijk al gebeurde in het (v)so, of dat dit een aanvullende maatregel is.

In veel gevallen wordt de individuele begeleiding van de leerling ook nu al in de ontwikkelingsperspectieven beschreven, ondanks dat dat niet voorgeschreven is.

Deze leden vragen of de scholen de mogelijkheid krijgen hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij individuele (handelings)plannen die er nu al liggen.

Ja, het staat scholen vrij om aan te sluiten bij hetgeen reeds beschikbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen waarop is gebaseerd dat dit leraren een uur per jaar extra tijd kost.

Dit is een inschatting van de tijd die het extra kost om ook de individuele begeleiding van een leerling te beschrijven. In de praktijk zal het in sommige gevallen meer en in andere gevallen minder tijd kosten.

Welke mogelijkheden zijn onderzocht om de lastenverzwaring voor het (v)so te beperken, zo vragen deze leden.

De motie Ypma brengt met zich mee dat ook (v)so-scholen in voorkomende gevallen de individuele begeleiding van een leerling moeten beschrijven. Omdat veel (v)so-scholen dit in de praktijk al doen, zal de lastenverzwaring meevallen. Echter, omdat met dit wetsvoorstel dit handelingsdeel verplicht wordt, vloeit er een door de overheid opgelegde administratieve last uit voort.

Tot slot vragen de leden van voornoemde fractie in hoeverre de beschrijving van de individuele begeleiding met het handelingsdeel in het po en vo verschilt.

Vanuit de wetgeving gezien zit daarin geen verschil.

4. Internetconsultatie

De leden van de PvdA-fractie laten weten de kritiek van scholen dat het wetsvoorstel de professionaliteit van de leraar en de school zou aantasten, niet te delen, aangezien het handelingsplan in de oude situatie ook al moest worden vastgesteld in overeenstemming met de ouders. Deze leden vragen of dit ook een overweging is van de regering. In de huidige wetgeving is geregeld dat ouders en school op overeenstemming gericht overleg voeren over het ontwikkelingsperspectief. Hiermee was er naar mening van de regering een goed evenwicht tussen de professionaliteit van scholen en de wensen van ouders. De regering begrijpt de kritiek van de scholen. De regering ziet echter ook de breed gedragen wens van de Kamer om dit in de toekomst anders te willen regelen waardoor het zwaartepunt in de balans tussen school en ouders naar de ouders verschuift. Vandaar dat de regering het onderhavige wetsvoorstel heeft ingediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder welke consequenties het zal hebben indien het de inspectie blijkt dat een leerling op een school hinder ondervindt van het feit dat de school nog niet tot overeenstemming is gekomen met zijn ouders over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief.

De inspectie betreft deze informatie bij haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs en bij haar toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Afhankelijk van de aard, ernst en omvang van het signaal doet de inspectie onderzoek.

5. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre dit wetsvoorstel kan leiden tot de situatie dat daar waar het juist beoogt de samenspraak tussen ouders en onderwijs te versterken, het omgekeerde werkelijkheid wordt omdat scholen misschien geneigd zullen zijn om impasses met ouders te voorkomen.

De regering vertrouwt erop dat dit wetsvoorstel er toe zal leiden dat scholen en ouders zich nog meer gaan inspannen om tot overeenstemming te komen. Het risico dat het leidt tot meer conflicten is echter niet ondenkbaar. Vandaar dat in het wetsvoorstel expliciet een evaluatiebepaling is opgenomen. In die evaluatie worden ook dergelijke ongewenste consequenties van dit wetsvoorstel meegenomen.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de rijksbegroting en vragen hoe zij dit moeten rijmen met de vrij precieze geldbedragen die worden vermeld bij de administratieve lasten.

Deze administratieve lasten vloeien voort uit het feit dat de overheid de (v)so-scholen met dit wetsvoorstel een extra administratieve last oplegt. Ze leiden niet tot een extra beslag op de rijksbegroting, maar de benodigde middelen moeten door scholen binnen hun lumpsumbekostiging gevonden worden.

Deze leden vragen tot slot of het daarbij gaat om bedragen die voor de scholen tijdelijk waren vrijgevallen met de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs.

Nee, de verminderde administratieve lasten van de Wet passend onderwijs vloeiden met name voort uit het afschaffen van de landelijke indicatiestelling.

6. Administratieve lasten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier scholen de extra administratieve lasten moeten opvangen als gevolg van dit wetsvoorstel.

De extra administratieve lasten moeten binnen de lumpsumbekostiging van de scholen worden opgevangen.

Krijgen scholen hiervoor geen extra compensatie en zo nee, gaat dit ten koste van begeleiding in de klas, zo vragen de leden van deze fractie. Voor deze administratieve lasten is geen compensatie beschikbaar. Gezien de beperkte omvang van het bedrag en het feit dat veel (v)so-scholen reeds nu de individuele begeleiding van leerlingen beschrijven in het ontwikkelingsperspectief, is de verwachting dat de gevolgen voor de begeleiding in de klas nihil of zeer gering zullen zijn.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker