

Vergaderjaar 2016–2017

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 6 juli 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
Algemeen	1
1. Inleiding	2
2. Voorgestelde wijzigingen	2
<i>2.1. Bekostiging na opheffing school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs</i>	<i>2</i>
<i>2.2. Concretiseren bekostiging leerlingen die zijn geplaatst in een residentiële instelling</i>	<i>3</i>
<i>2.3. Toekenning ondersteuningsbekostiging aan een samenwerkingsverband zonder sbo-school</i>	<i>3</i>
<i>2.4. Wachtgeldverevening samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs</i>	<i>3</i>
<i>2.5. Afwijken onderwijstijd in verband met lichamelijke of psychische redenen</i>	<i>4</i>
<i>2.6. Herstellen technische gebreken</i>	<i>6</i>
3. Consultatie	6
Nota van wijziging	6

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben aanleiding gezien tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat vooral ziet op de (technische) wijziging van de bekostiging.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de wet bekostiging passend onderwijs en invoering van het lerarenregister. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake enkele aanpassingen met betrekking tot bekostiging passend onderwijs en invoering lerarenregister. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het opmerkelijk dat onder de beperkte beleidsmatige wijzigingen en technische aanpassingen ook geschaard wordt de onderwijsinhoudelijke regeling voor het bieden van maatwerk aan leerlingen met een psychische of fysieke beperking. Zij beperken zich tot vragen over deze regeling.

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. Voorts vragen de 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? Daarnaast lezen de voornoemde leden in de elfde voortgangsrapportage passend onderwijs dat de regering voornemens is het beleggen van doorzettingsmacht binnen een samenwerkingsverband verplicht te stellen. Heeft de regering overwogen deze wetswijziging in dit wetsvoorstel op te nemen? Zo ja, waarom heeft de regering dit niet gedaan? Zo nee, zou de regering dit alsnog willen overwegen? Graag ontvangen zij een toelichting.

2. Voorgestelde wijzigingen

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld bij de bekostiging van doorstartende so¹- of vso²-scholen niet langer uit te gaan van leerlingenaantallen op t-basis, maar op t-1 basis. Wat maakt het in financiering voor verschil of bij een so- of vso-school die is ontstaan uit een so-vso-school het aantal leerlingen wordt geteld in het jaar voor de doorstart in plaats van in het jaar van de doorstart? Waarom is telling 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.

¹ so: speciaal onderwijs

² vso: voortgezet speciaal onderwijs

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 residentiele 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 hiermee terughoudender worden een eerste toelaatbaarheidsverklaring af te geven, omdat zij hiermee gecommiteerd zijn aan alle toekomstige kosten, ook als een leerling niet langer in de regio woont waarvoor het samenwerkingsverband verantwoordelijkheid draagt? Zij vragen waar op de regering haar antwoord baseert.

2.3. Toekenning ondersteuningsbekostiging aan een samenwerkingsverband zonder sbo-school

De leden van de VVD-fractie 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 sbo³ ontvangen? Tevens vragen zij hoeveel sbo-scholen er zijn gesloten sinds de invoering van passend onderwijs en welke ontwikkeling de regering hierin verwacht.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat er geen instemming meer nodig is van de Minister voor het opheffen van de laatste sbo-school in een samenwerkingsverband, maar enkel instemming van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband dient zorg te dragen voor een dekkend ondersteuningsaanbod. Niet elk samenwerkingsverband heeft het dekkend ondersteuningsaanbod op orde. De leden willen dan ook 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. Daarnaast blijkt dat het intern toezicht van de meeste samenwerkingsverbanden niet onafhankelijk is. Zij vragen 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.

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 WW⁴ komt. Hoe hoog zijn de wachtgeldkosten op dit moment per jaar van medewerkers van samenwerkingsverbanden en van medewerkers van scholen? Betekent de nieuwe voorgestelde wachtgeldvereveningssysteem dat bij ontslag van een werknemer van een samenwerkingsverband het

³ sbo: speciaal basisonderwijs

⁴ WW: Werkloosheidswet

wachtgeld wordt bekostigd doordat het samenwerkingsverband 25 procent van de kosten zelf draagt (via verminderde bekostiging) en 75 procent door het collectief van vo⁵-scholen wordt bijgedragen? Gaat het bij dit collectief dan 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? Hoe is de situatie in het primair onderwijs en het mbo⁶ op dit vlak geregeld, zo vragen de voornoemde leden.

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.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel en zijn tevreden met de mogelijkheid dat voortaan voor individuele leerlingen, die vanwege lichamelijk of psychische redenen tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, kan worden afgeweken van de voorgeschreven onderwijstijd. Het voordeel is dat deze kinderen voortaan ook in het reguliere onderwijs, net als in het (v)so nu al mogelijk is, meer maatwerk kan worden aangeboden zodat zij een deel van het onderwijsprogramma thuis kunnen volgen.

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.

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.

De leden vragen 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.

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

⁵ vo: voortgezet onderwijs

⁶ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

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. Eveneens vragen zij 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.

De leden van deze fractie 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 eerder genoemde 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.

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, dan wel een vrijstelling van geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11.

Zij vragen 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.

Zij 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.

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.

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? Deze leden ontvangen graag een toelichting hierop.

Nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke termijn de Kamer de voorhangprocedure voor de AMvB⁷ voor het Besluit lerarenregister kan verwachten.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

⁷ AMvB: algemene maatregel van bestuur