

Heijne Makkreel

Kortom, voorzitter, mijn fractie heeft in hetgeen tot dusverre in beide Kamers over dit voorstel naar voren is gekomen niets aangetroffen dat zij als een geldig argument voor dat voorstel beschouwt. Het is een overbodig voorstel met een onjuist doel. Mijn fractie is dus vooralsnog van oordeel dat het niet tot wet zou moeten worden verheven. Zij wacht niettemin de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Met de totstandkoming van de Kaderwet adviescolleges is vast komen te staan dat de adviescolleges die adviseren over algemeen verbindende voorschriften over het te voeren rijksbeleid niet alleen de regering kunnen adviseren, maar ook de Staten-Generaal.

De formulering van dit uitgangspunt heeft als logische consequentie dat leden van de Staten-Generaal geen deel meer kunnen uitmaken van deze reguliere adviescolleges. Immers, het past niet dat leden van de Staten-Generaal in het begintraject advies uitbrengen over aangelegenheden waarover zij later bij hun wetgevende of controlerende arbeid een oordeel moeten vellen. De advisering moet onafhankelijk van karakter zijn en de rollen van adviseur en controleur moeten gescheiden blijven. Uit een oogpunt van staatsrechtelijke zuiverheid is dit een verdedigbaar standpunt. Tegen deze achtergrond oordeelt mijn fractie positief over de strekking van het voorliggende wetsvoorstel. De regering geeft daarmee uitvoering aan de op 10 april 1996 aanvaarde motie-Scheltema.

De discussie over het voorliggende wetsvoorstel gaat echter niet zozeer over het beginsel dat ik zojuist verwoordde, als wel over de bescheiden nuancering die de regering in het wetsvoorstel heeft aangebracht, namelijk dat leden van de Eerste Kamer wel nog deel kunnen uitmaken van ad-hocadviescolleges. Op grond van het bepaalde in artikel 6, lid 4, van de Kaderwet adviescolleges is voor ad-hocadviescolleges een uitzondering gemaakt, en wel in die zin dat deze adviescolleges niet rechtstreeks adviseren aan de Staten-Generaal. Daarmee wordt voorkomen, althans in formele zin, dat de rollen van adviseur en controleur door elkaar

lopen. Op die manier kan in bijzondere gevallen gebruik worden gemaakt van de in de Eerste Kamer samengebalde kennis en ervaring.

In die zin wordt naar het oordeel van mijn fractie recht gedaan aan de verschillende karakters van beide Kamers. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is immers een nevenfunctie en biedt de leden de gelegenheid, naast hun lidmaatschap tal van maatschappelijke functies te vervullen. Juist versterkt door de kennis en ervaring die de leden van de Eerste Kamer in deze functies opdoen, vervullen zij hun politieke nevenfunctie. Dit gegeven wordt alom als waardevol aangemerkt. Het zal daarbij niet zelden voorkomen dat leden van de Eerste Kamer in hun maatschappelijk functioneren een belang behartigen dat direct of indirect wordt geraakt door een wetsvoorstel dat door die Kamer wordt behandeld. Dit risico ligt nu eenmaal besloten in de combinatie van maatschappelijk actief zijn en politiek bedrijven. Kortom, niet uit te sluiten is dat de combinatie van activiteiten op momenten tot spanning leidt. De indruk van mijn fractie is echter dat in de praktijk met deze spanning prudent wordt omgegaan.

Met andere woorden: leden van de Eerste Kamer zijn zich doorgaans zeer wel bewust van potentieel conflicterende belangen, en niet valt aan te nemen dat deze alertheid op non actief zal zijn gesteld wanneer benoeming in een ad-hocadviescollege aan de orde is.

Ondanks de oproep van de minister is bij amendement deze nuancering uit het wetsvoorstel geëcarteerd. Aan de overzijde heeft men hiermee aangegeven, op het punt van de staatsrechtelijke zuiverheid geen concessies te willen doen. De gedachte was daarbij – als mijn fractie dit goed ziet – dat ad-hoccolleges weliswaar formeel geen advies uitbrengen aan de Staten-Generaal, maar dat niet uit te sluiten valt dat in de praktijk deze adviezen toch op de een of andere manier zullen neerslaan in rijksbeleid of wetgeving. In die gevallen is er weer spanning tussen de adviserende en de controlerende rol.

Voorzitter! Mijn fractie gaat ervan uit dat bij de instelling van een ad-hocadviescollege zorgvuldig bezien wordt of er mogelijk op enig moment sprake kan zijn van vermenging van functies. Bij twijfel

zal naar het oordeel van mijn fractie dan ook een lid van de Eerste Kamer niet in aanmerking moeten komen voor benoeming. Mijn fractie betreurt het dan ook dat de suggestie van de minister op dit punt niet is overgenomen. Hij heeft aan de overzijde de suggestie gedaan om deze gedachtegang in een motie vast te leggen, zodat enerzijds de staatsrechtelijke zuiverheid is gediend en anderzijds in voorkomende gevallen gebruik kan worden gemaakt van de deskundigheid van de leden van de Eerste Kamer.

Al met al verzet zich in de praktijk niet veel tegen de mogelijkheid om een lid van de Eerste Kamer te benoemen tot lid van een ad-hocadviescollege. Waar het om gaat, is dat zorgvuldig wordt toegezien op mogelijk conflicterende belangen. Mijn fractie heeft niet de indruk dat deze zorgvuldigheid niet zou worden betracht. Daarvoor is deze wetswijziging niet nodig.

Ten slotte heeft mijn fractie maar één vraag, een kernvraag. Kan de minister, na zijn verzet tegen het desbetreffende amendement in de Tweede Kamer, toch nog met overtuiging aangeven waarom mijn fractie voor dit wetsvoorstel zou moeten stemmen? Ongetwijfeld heeft de minister zich terdege op dit punt voorbereid, want dit is "des Pudels Kern". Aan de hand van het antwoord van de minister zal mijn fractie beoordelen of hier het uitgangspunt van staatsrechtelijke zuiverheid moet worden gevolgd of dat een pragmatische aanpak de voorkeur verdient.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De regering zal antwoorden na de behandeling van wetsvoorstel nr. 25409.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het tot stand brengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra (25409).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Grol-Overling** (CDA):

Grol-Overling

Voorzitter! Aan de wet die thans voorligt wordt in de stukken hier en daar gerefereerd als aan de Wet op de expertisecentra. Nu is dat maar een klein stukje van de waarheid, want het betreft hier een majeure wijziging van de Wet op het basisonderwijs en een beleidsvoornemen tot oprichting van expertisecentra. Op zichzelf is het vooraf melden van een beleidsvoornemen voor deze bewindsvrouw een novum, omdat wij laatstelijk nogal eens geconfronteerd werden met wetsvoorstellen die in feite blijken te gaan over reeds ingevoerde veranderingen in het onderwijsveld, voordat deze Kamer heeft gesproken.

Veel belangrijker is de hier voorgestelde wijziging van de Wet op het basisonderwijs. Het blad Uitleg van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen juicht in het nummer van 25 maart: "Extra zorg voor het jonge risicokind". Wat in feite plaatsvindt, is de afschaffing van het onderwijs aan in ontwikkeling bedreigde kleuters en de afschaffing van het LOM- en MLK-onderwijs, het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en moeilijk lerende kinderen. Deze afschaffing geeft de CDA-fractie allesbehalve reden tot juichen.

Wij zien hier grote gevaren dreigen. Toegegeven, er waren langzamerhand wel veel scholen voor speciaal onderwijs ontstaan, te veel. Een herbezinning op de wijze van hulpverlening aan kinderen die moeite hebben met leren is natuurlijk zeer op haar plaats, maar dit voorstel is een paardenmiddel.

Wij hebben er begrip voor dat de staatssecretaris af wil van een openeindregeling, maar wij vinden eigenlijk dat er beleidsvelden zijn waarin quota per se niet kunnen, in gezondheidszorg en onderwijs bijvoorbeeld. Wij vinden het treurig dat er straks geld is voor maximaal 2% kinderen die nog op het nieuwe speciaal onderwijs terecht kunnen.

De samenwerkingsverbanden worden wel opgezaagd met zeer moeilijke afwegingen. Het ministerie heeft de bevoegdheden en enig geld gedecentraliseerd. De problemen worden daarmee gelegd bij de regio's. Wij zien met grote zorg dit radicale voornemen tot afschaffing van 50% van het speciaal onderwijs tegemoet. Was het niet veel beter geweest om de gewenste inperking

van het speciaal onderwijs met 10% per jaar te doen plaatsvinden, over een periode van vijf jaar bijvoorbeeld?

Zou een dergelijke in de tijd meer gespreide afbouw van zo'n groot deel van het speciaal onderwijs en de gelijktijdige opbouw van een nieuwe werkwijze binnen het basisonderwijs niet alsnog gefaseerd kunnen gebeuren? Dat is een heel dringende vraag aan de staatssecretaris.

Welke garanties kunnen wij de ouders van de desbetreffende kinderen geven dat hun kind volwaardige extra zorg krijgt binnen het "gewone" onderwijs? Zijn de leerkrachten, de scholen, de samenwerkingsverbanden, er nu werkelijk klaar voor om deze majeure wijziging verantwoord in te voeren, met ingang van het aanstaande schooljaar, 1 augustus 1998? Wij vinden dit een riskante operatie en houden ons hart vast. Wij hebben het immers over kinderen die meer dan anderen extra aandacht en zorg nodig hebben.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Mede namens de fracties van SGP en RPF merk ik het volgende op. Het voorliggende wetsvoorstel is een belangrijk wetsvoorstel. Het is een sluitstuk van een proces dat al jaren gaande is en dat bekend staat onder de naam "Weer samen naar school". Daar hebben we in het verleden ook wel eens over gesproken en het is een wetsvoorstel dat belangrijk genoeg is om er ook vandaag plenair even bij stil te staan. Dit vooral ook, omdat wat nu wordt ingezet, een vervolg krijgt in het voortgezet onderwijs. Het is dus, zo denk ik, van belang om even te kijken naar de richting waarin gestreefd wordt naar een integratie van speciaal en regulier onderwijs.

De zorg voor leerlingen is een belangrijke zaak en dan speciaal voor leerlingen voor wie die zorg zeer extra nodig is, in allerlei opzichten. Dat is in het Nederlandse onderwijs in de loop van de jaren ook waargemaakt. Er is gestreefd naar maatwerk, maar gezegd moet worden dat dit de betreffende categorie kinderen wel eens nodeloos in een isolement heeft gebracht en het was een goede zaak om te streven naar een reïntegratie,

een "Weer samen naar school"-opzet. Het doorbreken van die tweedeling, van dat isolement van leerlingen, is een goede zaak. Dat is beter voor de leerling, in het algemeen gesproken, en het is ook van belang voor de financiële beheersbaarheid van het onderwijs. Dat is ook een heel legitiem motief en die twee kunnen, zo was de gedachte, in dit wetsvoorstel goed samengaan.

Onze fracties zijn niet ontevreden over de wijze waarop gestreefd is naar een oplossing. Je kunt pogen de instroom in het speciaal onderwijs te beperken door criteria en regelgeving, maar – we hebben dat eerder ook wel eens zelf geopperd – het is helemaal niet slecht om het onderwijs in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid te geven voor de afweging: gaan we een kind in het reguliere onderwijs zorg bieden of is het toch noodzakelijk om daarvoor een aparte setting te kiezen?

Die gezamenlijkheid is als uitgangspunt voor het onderwijs bij het oplossen van dit soort problematiek van belang, maar er zijn wel drie punten waar je dan ogenblikkelijk goed aan denken moet. In de eerste plaats betreft dit het volgende. Wanneer het zo wordt dat het onderwijs, speciaal en regulier, gebudgetteerd kan worden en de openeindregeling beëindigd wordt, scheidt dat ogenblikkelijk grote verantwoordelijkheden voor de rijksoverheid om even achter de lumpsum, achter de bekostiging, te kijken naar wat er feitelijk gebeurt. Want, zoals mevrouw Grol ook zegt, we moeten vreselijk bedacht zijn op ongelukken met heel kwetsbare kinderen. Je kunt er akelige verhalen over horen, zo hier en daar. Laten we alsjeblieft niet vanwege beheersbaarheid te gemakkelijk denken over de budgettaire verantwoordelijkheden die de rijksoverheid op dit punt heeft. Misschien kan de staatssecretaris nog iets over de budgettaire voornemens op dit gebied zeggen.

In de tweede plaats moet je even bedenken dat er een categorie speciaal onderwijs is die niet in dit arrangement past. Er is al van gezegd dat dit een soort lek zou kunnen zijn, te weten het ZMOK/ZMLK. Sommige reacties op het wetsvoorstel en op de ontwikkelingen duiden op verontrusting en op het liefst maar die lekken willen dichten. Ik zou eigenlijk de zaak wat

Veling

anders willen benaderen. Misschien is het niet verkeerd een categorie onderwijs te hebben om leerlingen voor wie echt een bijzondere zorg nodig is, via een apart arrangement onderwijs op maat te kunnen bieden. Ik ben dus eigenlijk niet zo ongelukkig met deze categorie onderwijs die buiten het arrangement valt. Dat maakt er ons misschien samen heel erg alert op of de bekostiging voldoende is. Als dan de instroom daar wat groeit, is dat een signaal. Dat moeten we dan niet ogenblikkelijk willen afdempen, maar dat moet ons te denken geven over de toereikendheid van het budget.

In de derde plaats is, als je scholen gezamenlijk in samenwerkingsverbanden verantwoordelijkheden geeft, een heel belangrijk aandachtspunt de vrijheid van die samenwerkende scholen. Want hoe je het wendt of keert, er zijn geen samenwerkingsverbanden en er zijn geen centrale diensten die de beschikking krijgen over de scholen, maar de scholen zijn vrije scholen in ons land. Dat betekent ook voor de toekomst, wanneer wel vaker samenwerkingsverbanden verantwoordelijkheden krijgen, een heel belangrijk aandachtsveld.

Op twee punten ben ik daar niet helemaal gerust op. Dat betreft ten eerste het toelatingsbeleid. Binnen een samenwerkingsverband zijn de mogelijkheden om een expliciet toelatingsbeleid te voeren beperkt. Ik begrijp dat, maar wanneer de staatssecretaris hecht aan samenwerkingsverbanden over de grenzen van zuilen heen – nu, maar ook in de toekomst in het voortgezet onderwijs – moet zij ervoor oppassen om het de scholen binnen die samenwerkingsverbanden onmogelijk te maken een eigen toelatingsbeleid te voeren of daaraan sterke bepalingen op te leggen. Dat lijkt mij riskant, juist met het oog op het belang van brede samenwerkingsverbanden die zich ook lokaal kunnen ontwikkelen. Daarbinnen moet naar onze overtuiging enige speelruimte zijn.

Een ander punt in dit opzicht is de centrale dienst, die verplicht wordt. Deze dienst heeft eigenlijk een heel beperkte betekenis. Eigenlijk lijkt die centrale dienst een soort administratiekantoor te wezen, want zij sluit het een en ander door. Maar waarvoor heb je dan zo'n centrale dienst? Waarom heeft de Tweede Kamer zo gehecht aan het verplichten van die centrale dienst? Dat

maakt ons niet echt optimistisch. Daar kan toch de gedachte achterliggen – niet expliciet – dat de lokale samenwerkingsverbanden gaandeweg een grotere zeggenschap kunnen of moeten krijgen over het lokale onderwijs. Dat zou een bedreiging kunnen zijn voor de vrijheid van scholen.

De hoofdlijn van deze benadering zint ons dus wel, maar als zij effectief moet zijn en moet passen in ons onderwijsbestel, steekt de concrete vormgeving heel nauw. Het is goed daarover te denken, ook met het oog op volgende wetsprojecten.

□

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Ik dank mevrouw Grol-Overling van de CDA-fractie en de heer Veling, die namens drie fracties heeft gesproken, voor hun opmerkingen. Ik hoop, dat ik de zorgen van de CDA-fractie kan wegnemen. Die zorg is intrinsiek; het gaat om kinderen die heel veel zorg behoeven en dat betekent, dat arrangementen voor onderwijs op maat, ook binnen reguliere trajecten, natuurlijk wel zo moeten worden ingericht dat het goed gaat met de kinderen die onderwijs krijgen binnen het verband van het "Weer samen naar school"-beleid.

De heer Veling heeft gelijk als hij zegt, dat het hier gaat om een sluitstuk van een proces. Wij zijn begonnen met de startwet Weer samen naar school. Het was de eerste discussie die ik in deze Kamer mocht voeren en die vond plaats nog in de Ridderzaal. Ook toen was heel duidelijk, dat er vele zorgen bestonden bij de fracties die toen het woord hebben gevoerd. Wij zijn op weg gegaan en gezien de ontwikkelingen moeten wij toch constateren, dat al heel veel veranderd is sinds 1992. De scholen zijn bezig met de indicatiestelling en bekijken ook hoe onderwijs op maat kan worden gegeven. Dat ontwikkelingsproces gaat de goede kant op, zo constateert ook het onderwijsveld zelf. De heer Veling sprak over het nodeloos in isolement verkeren van kinderen. Dat was inderdaad de situatie, want slechts 0,1% van de kinderen ging terug van het speciaal naar het regulier onderwijs. Dat is inderdaad verwaarloosbaar, terwijl toch ooit de draad van het regulier onderwijs moet worden opgepakt. In het

onderwijs zelf was dat echter niet goed georganiseerd.

Toen wij op weg gingen, bleek dat in de wet zelf de financieringsstroom niet goed was geregeld. Naarmate de scholen zich meer inspanden voor deze kinderen, merkten ze dat zodra men binnen het speciaal onderwijs niet de stabilisatie in het samenwerkingsverband haalde, er eigenlijk geen geld beschikbaar was voor de reguliere scholen om onderwijs op maat te geven, om met remedial teachers aan de gang te gaan en om leerlingcoördinatoren in de school aan te stellen. Toen hebben de organisaties zelf gevraagd of de wet niet kon worden veranderd. Daaruit is het tussenstandakkoord met de organisaties voortgevloeid, dat weer het startpunt vormde voor de nieuwe wet. De wet is dus als het ware een juridische vertaling van dit akkoord. Om die reden kunnen wij er mijns inziens vertrouwen in hebben, dat alle organisaties, verantwoordelijk voor hetgeen in deze wet wordt geslagen, zullen bevorderen dat het een succes wordt. Vier jaar geleden bestond er een groot wantrouwen maar dat is ongelooflijk veranderd. Dat is altijd een goed teken in zo'n complexe onderwijsvernieuwingsoperatie.

Mevrouw Grol zei dat in de titulatuur van de wet staat dat de wet ook op de expertisecentra betrekking heeft. Dat is echter een beleidsarme operatie. Dat had ermee te maken dat de ISOVSO de wet op het speciaal onderwijs per 1 augustus 1998 expireert. Er was dus een nieuwe titel nodig voor het overblijvende speciaal onderwijs. Dat speciaal onderwijs – in de wandelingen noemen wij dat het 2/3-onderwijs – is beleidsarm overgegaan in dat onderdeel van de Wet op de expertisecentra. In de toekomst zullen wij nog praten over het zogenaamde rugzakbeleid voor de gehandicapte leerlingen, maar daarvoor is nog geen voorstel van wet voorhanden. Dat betekent dat er nog alle gelegenheid is om daar met het onderwijsveld zelf en parlementair met elkaar over van gedachten te wisselen. Omdat je niet iedere keer nieuwe terminologieën moet invoeren, is ervoor gekozen om de Wet op de expertisecentra alvast zo te benoemen. De hele sector is echter beleidsarm overgegaan.

Als het gaat om de afschaffing van het onderwijs voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters, het

Netelenbos

volgende. De tituluur is inderdaad verdwenen, maar het onderwijs voor die kinderen is wat mij betreft aan de orde in alle scholen die speciaal onderwijs voor basisschoolleerlingen geven. LOM en MLK gaven onderwijs aan 6- tot 12-jarige leerlingen. Nu kunnen alle speciale scholen voor basisonderwijs, voormalig LOM en MLK, onderwijs aanbieden voor 4- tot en met 12-jarigen en na ommekomst van een amendement is het zo dat kinderen rechtstreeks vanuit een medisch kinderdagverblijf geplaatst kunnen worden in dit onderwijs. Dat is weliswaar een verandering, maar op zichzelf vind ik dit beter, omdat de kinderen dichterbij huis speciaal onderwijs kunnen volgen. Het IOBK was erg verspreid in Nederland voor handen. Dat betekende dat kinderen vaak erg ver moesten reizen of dat er geen speciaal onderwijs voor kleuters beschikbaar was. "Afschaffen" is dus een verkeerde term, maar het verandert wel. De expertise uit het IOBK-onderwijs is beschikbaar voor de scholen die dit onderwijs nu gaan verzorgen. Wij hebben een heel systeem in het leven geroepen van transfer van die deskundigheid en van scholingscursussen. De leraren die nu les geven in dit deel van het onderwijs zullen soms in andere scholen moeten gaan werken en ook daarbij wordt men geholpen om dat zo goed mogelijk te kunnen afwikkelen. LOM en MLK wordt dus niet afgeschaft, maar het onderscheid tussen LOM en MLK wel, want zij worden alle speciale scholen voor basisonderwijs.

Over de quota het volgende. Speciale scholen voor basisonderwijs worden rechtstreeks bekostigd op 2%. In de praktijk is het echter mogelijk – dat zal in het begin ook wel gebeuren – dat er veel meer leerlingen dan die 2% naar die speciale scholen voor basisonderwijs gaan. Mevrouw Grol zei dat zij graag zou willen dat er veel voorzigtiger een inperking plaatsvindt van het speciaal onderwijs. Dat zijn keuzen die het samenwerkingsverband zelf maakt. Dat zie je ook. Soms is een hoog verwijzingspercentage aan de orde. Met name in Zuid-Limburg is dat nadrukkelijk aan de orde; de verwijzingspercentages zijn daar zelfs zo hoog dat wij proberen te helpen met antwoord te geven op de vraag wat hier nu precies speelt. Men wijdt dat nog steeds aan de mijnsluitingen, maar dat is niet helemaal hard

te maken. Ik heb nu ook wetenschappers naar Zuid-Nederland gestuurd om te bekijken wat zich nu precies in Zuid-Limburg afspeelt. Als Zuid-Limburg echter van mening is dat men alsnog veel kinderen moet verwijzen, kan dat. Budgettair kan dat ook, omdat er vanaf 1 augustus 95 mln. extra beschikbaar komt voor het systeem. Er komen dus extra zorgmiddelen beschikbaar voor het traject "Weer samen naar school". Dit is tevens een antwoord op een vraag van de heer Veling. Er is dus naast die f 28 per leerling die al in het systeem zat en naast de bekostiging van het speciaal onderwijs zelf, 95 mln. extra beschikbaar. Dat maakt het ook gemakkelijker om te verevenen, omdat het ene gebied veel meer verwijst dan het andere. Het gekke is overigens dat men van grote steden vaak het idee heeft dat daar veel verwijzingen aan de orde zijn, terwijl dat niet het geval is. In Amsterdam zit men keurig op het gemiddelde bij de verwijzingspercentages. Dit heeft te maken met tradities, maar ook met het aanbod van speciale scholen.

Voorzitter! Er wordt niets afgeschaft. Als men veel wil verwijzen, sluit de wet dat niet uit. Ik zou dat overigens betreuren. Het zorgplan dat de scholen in het samenwerkingsverband opstellen, is in dit opzicht bepalend. Het is mooi dat er nu een systeem mogelijk is dat selfsupporting is. De overheid geeft een richting aan, maar de scholen kunnen een eigen besluit nemen.

De heer Veling heeft naar de vrijheid van de samenwerkende scholen gevraagd. De wet schrijft voor dat een samenwerkingsverband gezamenlijk een reglement opstelt waarin alle afspraken worden vastgelegd. Dit houdt ook de mogelijkheid van het maken van subafspraken in. In de praktijk kunnen bijvoorbeeld vijf scholen zich meer tot elkaar bekennen dan tot de andere scholen uit het samenwerkingsverband.

In de wet staat dat het samenwerkingsverband alle kinderen opneemt, tenzij dezen worden verwezen naar zwaardere vormen van speciaal onderwijs. In principe kunnen er dus geen leerlingen geweigerd worden. Dit raakt aan het thema "identiteit". Na de discussie in de Tweede Kamer is bepaald dat ouders de identiteit van de school dienen te respecteren.

Als ouders dat niet willen, kan de school de leerling weigeren. Bij het aangaan van het samenwerkingsverband wordt geprobeerd, onderwijs op maat te realiseren. Als men ervoor kiest om met bepaalde scholen niet samen te werken, ontstaat er een zuilair samenwerkingsverband.

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Het kiezen voor een samenwerkingsverband is iets anders dan het zich bekennen tot een vergelijkbare identiteit. Het verplichten tot het opnemen van leerlingen met een minimale eis aan ouders kan scholen kopschuw maken voor samenwerking in een breder verband dan de eigen zuil. Dat zou ik oprecht betreuren. Naar mijn mening kan deze eis contraproductief werken.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Een aantal interzuilair samenwerkingsverbanden heeft inmiddels een zuilair karakter gekregen. Dit komt echter minder vaak voor dan gevreesd werd door de Tweede Kamer. Een samenwerkingsverband geldt in principe voor vier jaar. Alleen wanneer het te klein wordt, moeten er nieuwe partners gezocht worden. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen heeft men – die zijn op de vingers van één hand te tellen – een interzuilair verband opgesplitst in zuilaire onderdelen. Het komt vaker voor dat er alsnog wordt gekozen voor een interzuilair verband. Dit heeft te maken met de beantwoording van de vraag op welke wijze een zo goed mogelijk aanbod gerealiseerd kan worden. Ik wijs erop dat de speciale scholen over het algemeen interzuilair van aard zijn. Bij de start van de samenwerkingsverband bekennen de scholen zich tot elkaar. Vervolgens gaat men vier jaar met elkaar in zee en daarna kan bezien worden of eventueel tot wijziging moet worden overgegaan.

De komende jaren zullen duidelijk maken hoe een en ander in de praktijk werkt. Een ander systeem is niet gemakkelijk te realiseren. Hier is veel over gesproken met de organisaties, maar uiteindelijk vond iedereen dit het beste voorstel omdat we bekend zijn met het thema "het verwijzen van leerlingen uit het samenwerkingsverband" met alle consequenties van dien. Het "zorg op maat"-verhaal gaat hier niet op, omdat een ander verband zo'n

Netelenbos

leerling moet ontvangen. Hier wordt vaak over gemopperd, omdat dit heel veel energie en geld kost. Terwijl men niet verantwoordelijk is voor het vertrek van een leerling uit een school, moet men dan wel de problemen die dit veroorzaakt, mede oplossen.

Wij monitoren hoe een en ander zich in de praktijk afwikkelt, ook op het budgettaire vlak. Ik ben het met de heer Veling eens dat de rijksoverheid niet afzijdig kan blijven. Wij zullen dan ook goed volgen hoe scholen met elkaar leren samenwerken en hoe onderwijs op maat budgettair mogelijk gemaakt kan worden.

Ik hoop dat ik aan mevrouw Grol duidelijk heb kunnen maken dat we dus niet afbouwen. We leggen een aantal opties neer bij een samenwerkingsverband, waaruit een aantal keuzes gemaakt kunnen worden. Als een samenwerkingsverband bijvoorbeeld tot 8% wil verwijzen, zal de overheid niet zeggen dat dat niet goed is. Zij zal misschien via de inspectie aanbieden om te helpen op het vlak van het verlenen van onderwijs op maat op een reguliere basisschool.

Ik kom vervolgens te spreken over de garanties voor ouders en kinderen. De wet regelt – overigens is dat in het voortgezet onderwijs sterker geregeld dan in het basisonderwijs – dat er een sluitende aanpak moet zijn voor alle leerlingen. Pas wanneer de leerling verwezen wordt naar zwaardere vormen van speciaal onderwijs, wordt het samenwerkingsverband ontslagen van de verantwoordelijkheid om onderwijs te bieden aan de leerling. De heer Veling heeft gevraagd of het weglekken naar ZMOK/ZMLK-onderwijs erg is. Dat hangt af van wat er met de leerling aan de hand is. Als de leerling verstandelijk gehandicapt is, hoort hij in het ZMLK-onderwijs thuis. Maar als daar een leerling komt te zitten die er niet thuis hoort, dus een "onderpresteerder", dan vind ik dat wel erg. Wij kijken op dit moment naar het thema "groei binnen het ZMLK-onderwijs". Dit zou te maken kunnen hebben met de veranderingen in de geboortetechnologie; er zijn meer verstandelijk gehandicapte leerlingen als gevolg van veranderingen in de medische sector.

Bij het ZMOK-onderwijs is er volgens ons wel sprake van weglekeffecten uit het "Weer samen

naar school"-traject. Wij moeten daar ook goed naar kijken. Dit hoeft niet erg te zijn. Als de leerling gedragsproblemen heeft van dien aard dat hij daar ook thuisloos is, dan is dat in orde. Als er echter sprake is van een te zware zorgvorm voor de leerling, dan is dat jammer. Wij zullen met de instellingen van het categorie 4-onderwijs nog eens bespreken wat hier nu precies gaande is. Ik heb gisteren toevallig met die organisaties gesproken. Men zei mij dat men niet wilde dat er weglek plaatsvond, omdat dat niet in hun belang was en voor de zorgverlening veel te complex.

Mevrouw Grol heeft verder gevraagd welke garanties wij ouders en kinderen kunnen geven dat er volwaardig onderwijs wordt gegeven en dat er genoeg extra zorg is in het gewone onderwijs. Hier wordt door ons op gelet, omdat wij goed moeten weten of het onderwijs kwalitatief van aard is. Het is zeker niet de bedoeling dat de kinderen "de geraniums water gaan geven". Het gaat om goed kwalitatief onderwijs. Wij volgen dat en wij zullen in het onderwijsverslag van de inspectie hierover rapporteren.

Voorzitter! De heer Veling heeft het punt van de centrale dienst naar voren gebracht. Het gaat hier, zoals bekend, om een amendement van de Tweede Kamer. De heer Veling vroeg wat hierachter zat. Het gaat om een op zichzelf beleidsarm voorstel. De centrale dienst is een organisatie die het budget verdeelt op basis van het zorgplan dat gemaakt wordt door de samenwerkende scholen. Er kan door de centrale dienst dus niets worden gedaan wat de samenwerkende scholen niet goed vinden. Zo is het in de wet geregeld. Het is waar dat er samenwerkingsverbanden zijn die hier ver in willen gaan. Zij willen ook personeel benoemen bij een centrale dienst, omdat zij dat voor het personeel beter vinden. Je hebt anders te maken met versplinterde banen, zoals 0,2 formatie hier en 0,1 formatie daar. Dat is voor personeel vaak een erg lastige en complexe situatie. Die ontwikkeling was al in gang gezet voordat er sprake was van een wettelijke verplichting. Ik sluit niet uit dat sommige opstellers van het amendement verdergaande gedachten hadden toen zij het indienden. Die zijn niet uitgesproken. Het is ook niet de bedoeling van de wet. Het samenwerkingsverband beslist zelf hoe ver men daarin wil

gaan. Straks kan er niet naar het samenwerkingsverband worden verwezen met de mededeling dat daarmee territoriaal een aantal zaken is geregeld, waarover niet ingewikkeld mag worden gedaan. Als men meer territoriaal onderwerpen binnen het onderwijs benadert, zal dat altijd een eigenstandig besluit zijn. In de wet is het niet anders dan een verdeelorganisatie op basis van het zorgplan dat door de scholen wordt opgesteld.

Voorzitter! Ik hoop dat ik de vragen voldoende heb beantwoord. Ik hoop met name de CDA-fractie ervan overtuigd te hebben dat de zorg voor de leerling zeer wordt onderschreven. Wij moeten bekijken hoe het beleid in het kader van "Weer samen naar school" zich de komende jaren ontwikkelt. Ik hoop voldoende aangegeven te hebben dat dit wetsvoorstel voor de scholen die onderwijs op maat willen geven een betere conditie schept dan de startwet Weer samen naar school, waarin de financiële structuur op een foute wijze in het systeem was opgenomen. Een school die zich inspande voor de leerling ondervond veel problemen en kon daardoor juist niet goed helpen.

De **voorzitter**: Alvorens mevrouw Grol het woord te geven in tweede termijn, maak ik een opmerking naar aanleiding van de vraag van de staatssecretaris of zij voldoende had geantwoord. Het was vroeger – maar dat is al heel lang geleden – goed gebruik dat het antwoord van de regering ongeveer de helft in beslag nam van de tijd die de Kamer nodig had gehad in eerste termijn. Het is nu zo dat de Kamer in eerste termijn 10 minuten en 29 seconden heeft gesproken en de staatssecretaris 18 minuten en 44 seconden. In dat opzicht was het antwoord dus zeker voldoende! Ik geef het woord aan mevrouw Grol.

□

Mevrouw **Grol-Overling** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De staatssecretaris heeft gezegd dat het heel goed gaat met de nieuwe werkvorm. Dat verbaast mij enigszins, want ik vraag mij af of deze dan al is ingevoerd. Ik dank haar overigens voor haar antwoord. Het was goed dat dit enigszins uitgebreid was, want dat was toch wel nodig.

Grol-Overling

De staatssecretaris heeft gezegd dat het heel goed gaat. Dat betreft echter de periode waarin het speciaal onderwijs nog bestond. Zij zegt dat er niet is afgebouwd, maar er wordt toch iets opgeheven, of zij dat nu afbouwen of anders noemt. De scholen bestonden en er waren speciale docenten, die nu een andere functie krijgen. Kortom, de gehele opzet wordt anders. Het maakt dan ook verschil of wordt gezegd dat het goed gaat met behoud van de structuur of, in de nieuwe situatie, dat de structuur wezenlijk verandert.

De staatssecretaris is niet ingegaan op mijn vraag of gefaseerde invoering alsnog mogelijk is. Ik ben daarin bijzonder geïnteresseerd. Waarom wordt zo abrupt en zo ineens tot opheffing overgegaan? Het expireren van de ISOVSO vind ik geen argument, want er is al eens vaker een wet met een jaar verlengd. De staatssecretaris stelt dat er niet wordt afgebouwd, maar ik verneem graag van haar de term voor hetgeen er dan wel gebeurt.

Kinderen moesten vroeger verhuizen. Ik ben het volstrekt met de staatssecretaris eens dat het veel fijner is om dicht bij huis naar school te gaan. Als zij daar goed onderwijs krijgen, is dat alleen maar prachtig, maar wat te doen als zij minder goed geholpen worden? Dan waren zij toch beter af geweest met een klein reisje.

De staatssecretaris wil het woord "quota" niet gebruiken. De scholen worden rechtstreeks bekostigd, zo stelt zij. Het percentage kinderen dat extra aandacht nodig heeft, is vastgesteld op 2. Zij spreekt over keuzes en zegt dat de samenwerkingsverbanden meer mogen doen. De vraag is dan wel waar zij het geld daarvoor vandaan halen. Als zij meer doen, terwijl 2% wordt bekostigd, moet het bedrag daarvoor worden weggehaald bij ander werk, waar zij ook voor staan. Budgettair kan hieraan niet meer worden uitgegeven, want dan doe je iets anders niet goed. Hoe komen de scholen aan het geld?

De staatssecretaris sprak over een reglement binnen een samenwerkingsverband. Dat is prima, want er moeten duidelijke regels zijn, zeker als er krapte verdeeld moet worden. Maar als ik hoor dat er eventueel ook subafspraken kunnen worden gemaakt, denk ik aan alle vergaderingstijd die hoofden van scholen en leerkrachten hierin moeten steken.

Voor de leerkrachten is dat tijd waarin zij geen onderwijs kunnen geven. Het zal allemaal wel heel nuttig zijn, maar wil de staatssecretaris, als zij toch gaat monitoren, ook nagaan hoeveel tijd hierin gaat zitten? Dat is toch ook een belangrijke vraag.

Af en toe lijkt het verhaal een beetje op het verhangen van de bordjes. Een leerkracht is volgens de staatssecretaris op een gegeven moment niet meer in dienst van de school voor speciaal onderwijs, maar in dienst van de centrale dienst. Werk dat je niet meer wilt hebben, bijvoorbeeld onderwijs in ziekenhuizen, kan op deze wijze wel opgeheven worden, maar het gaat toch door via de centrale dienst. Niet alles moet dus veranderen, maar de bordjes worden wel verhangen en ook de verantwoordelijkheden komen elders te liggen.

Mijnheer de voorzitter! Ik zou heel graag willen dat de staatssecretaris in de volgende ronde zo kort mogelijk, maar helder de waarborgen benadrukt. Als de staatssecretaris belooft dat zij die waarborgen inbouwt en dat zij bereid is om extra hulp te geven, dan zal mijn fractie meewerken aan het voorstel. De extra hulp zou dan niet moeten bestaan uit een inspecteur; het moet echte hulp zijn in de zin van deskundige hulp en eventueel extra geld waar dat nodig is. Er zijn immers gebieden waar meer kinderen zijn met problemen en dan is het niet het samenwerkingsverband dat naarstig naar geld op zoek moet gaan.

Ten slotte wil ik graag weten hoe de 95 mln. wordt verdeeld. Gaat dat pondspondsgewijs naar alle samenwerkingsverbanden?

□

Staatssecretaris Netelenbos:
Voorzitter! Ik zal proberen om zo compact mogelijk te antwoorden.

Mevrouw Grol zegt dat het goed gaat, maar vraagt zich af hoe dit precies kan en of er is vooruitgelopen op het onderhavige wetsvoorstel. Het antwoord is natuurlijk "neen", maar wij zijn wel al vanaf 1992 bezig met "Weer samen naar school". Hierdoor raakt men in toenemende mate gewend aan de samenwerking en aan het geven van onderwijs op maat. Bijna de helft van de leerkrachten heeft cursussen gevolgd om te leren omgaan met

orthodidactische en pedagogische vraagstukken en dat is best veel. Het "pedagogisch repertoire" binnen de school groeit dus ook en dat werkt op den duur echt.

Mevrouw Grol vroeg of er deskundige hulp kon worden gegeven in de gebieden waar men veel vragen heeft. Dat doen wij ook. Zo is er het procesmanagement voor het primair onderwijs waarin "Weer samen naar school" is opgegaan. Verder is er het orthoseminarie en zijn er pedagogische instituten die mee bekijken hoe moet worden omgegaan met lastige vraagstukken. Voorts heb ik in bijvoorbeeld Zuid-Limburg mensen uitgenodigd om mee te bezien hoe daar problemen kunnen worden opgelost. Ik heb toegezegd dat wij ook helpen als blijkt dat dit niet te doen is met het budget dat daarvoor staat. Op de plaatsen waar dat nodig is, wordt dus extra hulp gegeven. Zo loopt er op dit moment een project in de Bijlmermeer dat mede door ons wordt gefinancierd, juist om complexe vragen van een antwoord te kunnen voorzien.

Ik hoop dat ik duidelijk kan maken dat het speciaal onderwijs niet wordt opgeheven en dat er niet wordt bezuinigd. Het kost 95 mln. extra. Speciale scholen worden rechtstreeks bekostigd op 2% en het overige geld gaat naar de basisscholen binnen het samenwerkingsverband. Dat geld gaat eerst naar de centrale dienst – ik kan het niet simpeler maken dan het is – en het wordt verdeeld op basis van de zorgvraag die binnen scholen leeft. Dit gebeurt door middel van het zorgplan dat de scholen jaarlijks zelf opstellen. De school die meer zorgleerlingen heeft dan een andere, krijgt dan ook meer geld. Als men zou besluiten dat er niets verandert en de 4% gehandhaafd blijft, gaat de overige 2% naar de speciale school voor basisonderwijs.

Het personeel binnen de speciale scholen weet dus wel dat het een werkgelegenheidsgarantie heeft, maar de vraag waar je hulp verleent, kan in de praktijk verschillen. Dat hangt af van hoe dat proces zich ontwikkelt. Dat spreek je af in het zorgplan.

Wij volgen in de monitor ook de bovenschoolse drukte, zoals dat wordt genoemd. Deze is vooral groot bij de start van nieuwe ontwikkelingen. Zodra men een manier van werken heeft, is het weer de praktijk

Netelenbos

van alledag en dan valt het reuze mee. Ik zal niet ontkennen dat het bij de start wel ingewikkeld is.

Bordjes verhangen doen wij ook af en toe om nieuwe namen te geven. Speciale school voor basisonderwijs klinkt heel wat positiever dan "ik zit op een school voor moeilijk lerende kinderen" of "ik zit op een school voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden". Dat soort aanduidingen komt uit een bepaald tijdperk, maar dat doen wij nu anders.

Kortom, ik hoop dat ik voldoende waarborgen heb kunnen geven, ook aan de CDA-fractie. Het gaat mij ook om zorg voor alle kinderen die deze nodig hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement om te bepalen dat het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement (24777).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Ik ben te weinig historisch en cultureel onderlegd om zeker te weten dat het begrip "oratio pro domo" altijd een negatieve bijklank heeft, maar het heeft het wel vaak. In dit debat dreigt hetzelfde probleem in te sluipen als wij in de Tweede Kamer zien, als wij over de vergoedingsregeling moeten praten of over wat voor voorzieningen dan ook.

Afgezien van de grote staatsrechtelijke belangen waar wij het over hebben, gaat het ook gewoon over mensen die een rol in dit huis vervullen en daarbuiten ook andere rollen vervullen. De vraag die zich voordoet, is of dat allemaal kan. Ik vind zelf dat er geen enkel bezwaar tegen is, als mensen voor hun eigen

belang opkomen, ook al zijn zij lid van de Tweede of Eerste Kamer of lid van een kabinet.

Maar dan gaat het natuurlijk wel om de argumenten waarmee dat gebeurt. Daar gaat het in dit debat ook om, zeker tegen de achtergrond van het interessante debat aan de overzijde.

De heer Hirsch Ballin heeft gesteld dat de staatsrechtelijke zuiverheid geen juridisch begrip is. Daar heeft hij gelijk in, maar dat was ook niet de bedoeling daarvan. De woorden staatsrechtelijke zuiverheid laten zich moeilijk in juridische termen vatten. Wij weten allemaal hoe het staatsrecht in beweging is en telkens opnieuw gemaakt kan worden. Maar je kunt bij een wetsvoorstel wel een politiek en bestuurlijk oordeel hebben, in de maatschappelijke context, over wat je wel of niet wenselijk acht. Daar gaat het debat materieel over.

Het kabinet heeft in het wetsvoorstel het uitgangspunt gekozen dat het lidmaatschap van de Tweede en Eerste Kamer onverenigbaar dient te zijn met dat van een vast college van advies. Dit is mede omdat dergelijke colleges ook rechtstreeks aan de Kamer kunnen adviseren. Anders zouden zij immers advies aan zichzelf uitbrengen. Het kabinet was van oordeel dat dit in gelijke mate geldt voor de Eerste en de Tweede Kamer, en dat het feit dat het lidmaatschap van de Eerste Kamer een nevenfunctie is, aan dat beginsel verder niets afdoet.

De heer Cohen heeft in zijn bijdrage verwezen naar een jarenlange praktijk en naar voorbeelden uit het verleden. Dat is natuurlijk zo, maar die jarenlange praktijk is materieel, politiek en bestuurlijk ingehaald door de weg die wij zijn ingeslagen met de herziening van het adviesstelsel. Die weg is in eerste instantie ingeslagen in de Tweede Kamer, waar een commissie zeer actief is geweest. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de Kaderwet adviescolleges. Die wet is ook in de Eerste Kamer behandeld, waarbij deze materie impliciet en expliciet aan de orde is geweest. Toen was zelfs de vraag aan de orde of het niet in die wet geregeld moest worden. Er waren echter redenen om dat niet te doen. Die brede maatschappelijke, bestuurlijke en politieke discussie heeft gelukkig volop plaatsgevonden en de consequentie daarvan was

volgens het kabinet de indiening van dit wetsvoorstel.

De heer Hirsch Ballin heeft terecht opgemerkt dat, als je naar de Grondwet kijkt, het niet per se zo is dat wat je voor de ene Kamer wenselijk acht, ook voor de andere Kamer moet gelden. Je kunt daar, als je dat wenst en als daar argumenten voor zijn, zeker onderscheid in maken. Dat erken ik dus zeker in de richting van de heer Hirsch Ballin.

Tegen de heer Cohen wil ik het volgende zeggen. Het argument dat wij uiteindelijk nog konden bedenken, luidt als volgt. Als het nu voorliggende wetsvoorstel, dus inclusief het amendement dat wij niet wensten, eenmaal aanvaard is, dan is de enige mogelijkheid voor een adviescollege tot het inschakelen van leden van deze Kamer om zich te laten bijstaan door derden. Ik geef hem grif toe dat dit echt een soort noodgreep is in een discussie die ik in ieder geval op dat punt aan de overkant niet heb kunnen winnen.

De heer Heijne Makkreel heeft erop gewezen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen persoon en orgaan. Je kunt derhalve eigenlijk niet zeggen dat een advies dat een Eerste-Kamerlid als lid van een adviescollege uitbrengt, kan conflicteren met zijn rol hier. Ik denk dat hij daar op zichzelf gelijk in heeft. Dat is misschien ook een slordigheid in de formulering. Het is immers het adviescollege dat het advies uitbrengt. Maar in dat adviescollege zitten materieel gesproken natuurlijk wel mensen die dat advies dragen. Zij zitten hier vervolgens in een andere rol, waarin zij met datzelfde advies ook iets anders zouden moeten kunnen doen. Eerlijk gezegd, vind ik het wel een beetje een wonderlijke vertoning als dit te vaak zou voorkomen. Dan zou je kunnen zeggen dat je niet in zo'n adviescollege moet gaan zitten als je het er vaak mee oneens bent, maar dat is de vraag niet. Je gaat in zo'n adviescollege zitten, omdat je probeert om met anderen tot een – meestal eensluidend – advies te komen. En hoe men in eigen kring binnen dat adviescollege van mening verschilt, hoor je dan vaak niet. Dat hoeft ook niet. Het hoeft niet altijd eensluidend te zijn. Er kan ook sprake zijn van een meerderheid en een minderheid.

Maar het kan natuurlijk niet zo zijn dat je er bij een onderwerp waarover je de Eerste Kamer moet adviseren,