

Vergaderjaar 1997–1998 Nr. 198b

25 409

Wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 10 februari 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **VVD** hadden na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer nog slechts de behoefte één vraag te stellen. Het gevaar bestaat dat kinderen die vroeger naar een school voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) gingen nu naar een school voor moeilijk lerende kinderen (mlk) zullen gaan. Hierdoor lijkt de terugloop van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs niet te worden gehaald. Is de staatssecretaris niet bevreesd dat één van de belangrijke doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel niet zal worden gehaald?

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling uitgekeken naar deze wet, die een aantal pedagogische wenselijkheden mogelijk zou moeten maken en die een vereenvoudiging zou moeten opleveren. Dat lijkt deze leden niet geheel gelukt. Hen restte slechts enkele vragen na de recente uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer. Hier wordt weer een nieuw samenwerkingsverband vereist van de scholen per gemeente. Aan hoeveel samenwerkingsverbanden moeten scholen in totaal deelnemen?

De leden hier aan het woord verwezen naar de brief van een aantal medezeggenschapsraden (MR's) van scholen in Langerhaar² met vragen uit de praktijk.

Zij vroegen de staatssecretaris een reactie te geven op het in de brief gestelde. De leden van de commissie sloten zich bij dit verzoek aan. De leden van de CDA-fractie verbonden hier aan de vraag of scholen wel klaar zijn voor de snelle beoogde ontwikkeling.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Naar hun oordeel vormt het wetsvoorstel de wettelijke «vertaling» van reeds ingezet beleid. Als zodanig konden zij in beginsel met het wetsvoorstel instemmen. Hen restten slechts nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:
Grol-Overling (CDA), Jaarsma (PvdA)
voorzitter, Holdijk (SGP), Tuinstra (D66), Veling (GPV), Werner (CDA), Roscam Abbing-Bos (VVD), Schoondergang-Horikx (GroenLinks), Hofstede (CDA), De Jager (VVD), Dees (VVD) en Linthorst (PvdA).

² Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nummer 121330.

De aan het woord zijnde leden hadden er kennis van genomen dat in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 25 409, nr. 3) wordt opgemerkt dat niet alle samenwerkingsverbanden over expertise beschikken met betrekking tot in hun ontwikkeling bedreigde kleuters. De staatssecretaris stelt dat de benodigde kennis door scholing moet worden opgebouwd of door overname van personeel uit bestaande afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). Volgens de informatie waarover deze leden beschikten zijn er wachtlijsten voor iobk-afdelingen, zodat overname van personeel niet echt in de rede ligt. Zij voorzagen de mogelijkheid dat bestaande scholen voor speciaal onderwijs iobk-voorzieningen zouden kunnen gaan aanbieden zonder dat de benodigde kennis hiervoor aanwezig is. Volgens deze leden luistert een goede diagnostiek met name bij kleuters zeer nauw. De leden van de PvdA-fractie wilden graag weten hoe de benodigde deskundigheid door scholing zal worden opgebouwd en of er ook op zal worden toegezien dat deze deskundigheid ook daadwerkelijk wordt opgebouwd. Meer in het algemeen wilden zij graag een toelichting op de beoogde nascholing. Zij vroegen zich af of de middelen en beschikbare tijd voldoende waren. Bovendien waren zij benieuwd of ook is voorzien in de bijscholing van speciaal onderwijsleerkrachten die worden ingezet in het reguliere basisonderwijs.

De leden van de fractie van **D66** zeiden het onderhavige wetsvoorstel te zien als een juridisch-technische vertaling van een uitwerkingsakkoord met de betrokken scholen ten aanzien van weer samen naar school. Acht de staatssecretaris die zienswijze juist?

De innovatie die in het onderwijs dient plaats te vinden teneinde beter toegerust speciale leerlingen te kunnen opvangen kost deskundigheid, ruimte en geld. Zijn die thans reeds voldoende aanwezig om invoering per 1 augustus 1998 mogelijk te maken? Is de klassenverkleining dan bijvoorbeeld een feit?

De staatssecretaris legt de nadruk op de bereidheid bij de basisscholen om met de inpassing van speciale leerlingen in het reguliere onderwijs aan de slag te willen gaan. De leden hier aan het woord ontvingen echter ook bezorgde geluiden. De invoering zou te snel geschieden, het onderwijsniveau zou achteruit gaan en er zouden wachtlijsten ontstaan voor kinderen die toch speciaal opgevangen moeten worden. Kan de staatssecretaris deze bezorgdheid wegnemen? Welke zijn de evaluatie-criteria?

Wat de locatie/ruimte betreft hadden de leden van de fractie van D66 nog de volgende vraag: de praktijkscholen zullen zich specialiseren, per school een eigen gezicht b.v. techniek, tuinbouw, handvaardigheid. Nu komen straks op deze scholen ook kinderen met partiële cognitieve capaciteiten. Zij kunnen dus incidenteel elders onderwijs volgen. Deze kinderen blijven echter minder weerbaar. Het is dus zaak dat zij een eigen locatie behouden. Is dat mogelijk en hoe wordt dat dan gefinancierd?

Mocht dit niet mogelijk zijn vreest de staatssecretaris dan niet dat deze kinderen in de knel raken en dus van de regen in de drup komen door weer samen naar school?

Verder was het deze leden niet duidelijk waarom het bekostigingssysteem op vier jaren is afgesteld. De gemiddelde verblijfsduur is momenteel 4,8 jaar, dus dat betekent dat regelmatig meer dan vier jaar gewenst is. Hoe moet de bekostiging na die vier jaar worden opgevangen of moet de speciale begeleiding dan vervallen? Dat laatste leek hen overigens ongewenst.

Tenslotte vroegen de leden van deze fractie waarom in de wet is opgenomen dat ouders de grondslag van de school moeten respecteren. Het betreft hier toch ouders die geen keus hebben. Doordat hun kind (ook) speciaal onderwijs moet genieten, moeten zij zich wel tot die bepaalde

school in hun regio wenden. Ook wanneer zij voor regulier onderwijs die stap niet zouden zetten. Waarom dan toch die verplichting? Staat dit bovendien niet haaks op het door deze staatssecretaris uitgedragen principe dat ouders zelf de richting van de school moeten kunnen bepalen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden positief te staan tegenover integratie van speciaal onderwijs in het reguliere basisonderwijs. Zij memoreerden dat deze wet twee doelen dient:

- een financieel doel, beteugeling van de groei van het dure speciaal onderwijs;
- een maatschappelijk doel, minder kinderen in een uitzonderingspositie plaatsen.

Maar de leden constateren dat deze wet geen recht doet aan de grote verschillen die er bestaan tussen de verschillende regio's.

Deze wet biedt geen oplossing voor de urgentiegebieden, de hoge concentratie probleemgebieden zoals die bestaan in de vier grote steden. In die gebieden ligt het verwijzingspercentage voor het speciaal onderwijs veel hoger dan het landelijk gemiddelde. In bijvoorbeeld Amsterdam zuid-oost staan tientallen kinderen al ruim een jaar op een wachtlijst voor het speciaal onderwijs. Dat zijn kinderen die recht hebben op speciaal onderwijs, die in het bezit zijn van een beschikking, en die al een uitgebreid zorgtraject op een basisschool achter de rug hebben. Daar biedt deze wet – integratie van speciaal onderwijs in het reguliere basisonderwijs – dus geen oplossing voor.

Boven zullen i.o.b.-kinderen (in hun opleiding bedreigde kinderen) vanaf vier jaar door deze wet onder het speciaal onderwijs gaan vallen. De doelgroep groeit, maar de school voor speciaal onderwijs mag niet groeien. Voor deze urgentiegebieden zijn extra voorzieningen nodig met een speciaal-onderwijs-karakter.

Hoe denkt de staatssecretaris deze problemen aan te pakken?

Deze leden constateerden eveneens een groeiende toestroom naar het zmk en zmlk-onderwijs. Dit onderwijs valt niet onder het regime van deze wet. Realiseert de staatssecretaris zich dat door die groei het doel van beteugeling van het speciaal onderwijs niet zal worden bereikt? In ieder geval niet in financieel opzicht voor het totale speciaal onderwijs.

Vervolgens wilden de leden van de fractie van GroenLinks een vraag stellen over het grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden. Indien er een wachtlijst voor het speciaal onderwijs is in een samenwerkingsverband en ouders plaatsen hun geïndiceerde kind op een school voor speciaal onderwijs in een ander samenwerkingsverband, waar wel plaats is, dan gaat dat gepaard met het meenemen van het geld voor dat kind. Hoe wordt dan de financiering van dat eerste samenwerkingsverband geregeld? Komen er regels voor zulk grensverkeer?

Bovenstaande vragen hadden speciaal betrekking op de urgentiegebieden. De volgende opmerkingen zijn van meer algemene aard.

Is het in alle gevallen in het voordeel van het kind als het op grond van deze wet naar een reguliere basisschool gaat in plaats van naar een school voor speciaal onderwijs? De leden van de fractie van GroenLinks zeiden het met de staatssecretaris eens te zijn dat te lage eisen stellen aan een kind niet goed is, maar als de lat te hoog ligt, is dat bijzonder frustrerend voor het betreffende kind.

De doelen die met deze wet worden beoogd, kunnen alleen worden bereikt als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Misschien wel de belangrijkste voorwaarde voor integratie is de aanvullende bijzondere deskundigheid die wordt geëist van het onderwijspersoneel van het reguliere basisonderwijs. Onder verwijzing naar punt 4 van de brief van de staatssecretaris van 5 december jl. aan de Tweede

Kamer (Kamerstukken II, 25 409, nr. 27) constateerden deze leden dat leerkrachten niet zullen zijn bijgeschoold wanneer deze wet wordt ingevoerd. Zelfs het hoe en wat van de bijscholing is nog onduidelijk. Hoe denkt de staatssecretaris te bereiken dat de leerkrachten van de basisschool zijn bijgeschoold op het beoogde moment van inwerking-treding van deze wet?

Een andere voorwaarde is de fysieke toegankelijkheid. De bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van de scholen in het basisonderwijs en hun omgeving. Hoe is het daarmee gesteld?

Een derde voorwaarde is de klassegrootte. Zijn de klassen op dit moment niet te groot, om dit nieuwe systeem vorm te geven? Wanneer denkt de staatssecretaris dat de klassen bestaan uit 20 kinderen?

Wat gebeurt er als, ondanks alles, een kind op de reguliere basisschool niet op zijn/haar plaats is en het kind toch moet overstappen naar een speciale school? Is speciaal onderwijs dan nog wel in voldoende mate voorhanden om dat kind onderwijskundig onderdak te verlenen? In hoeverre wordt het speciaal onderwijs afgebroken?

De kans is groot dat kinderen op een wachtlijst terechtkomen. Vallen die kinderen dan niet tussen de wal en het schip?

Er is geen limiet gesteld aan de tijd dat een kind op een wachtlijst voor het speciaal onderwijs mag staan. Waarom niet?

Bovengenoemde vragen betreffen de kinderen die zonder deze wet naar het speciaal onderwijs zouden gaan. Maar de aandacht van deze leden gaat evenzeer uit naar de kinderen die ook zonder deze wet van het reguliere basisonderwijs gebruik maken. Zijn de voorwaarden zodanig ingevuld dat de andere kinderen in de klas niet onder de integratie zullen lijden? De mate van scholing van de onderwijsgevende en de tijd en aandacht die aan het betrokken kind of kinderen gegeven kunnen worden, zonder dat de klasgenoten aan aandacht tekort komen, is hiervoor bepalend.

Hoe wordt na de integratie de participatie van ouders geregeld? Wat het zorgplan betreft wordt de informatievoorziening aan en van de ouders geregeld in artikel 13b, tweede lid, onderdelen f en g. Worden ouders niet betrokken bij de opstelling van het zorgplan?

De leden van de fractie van GroenLinks zeiden met enige verbazing kennis te hebben genomen van artikel 13e, vierde lid. Is dit artikel niet in strijd met de vrije schoolkeuze?

Volgens artikel LVI treedt deze wet in werking met ingang van 1 augustus 1998, met een aantal uitzonderingen, waarvan de meeste uitzonderingen betrekking hebben op inwerkingtreding in het schooljaar 1999–2000. Welke maatregelen zullen per 1 augustus 1998 in de praktijk in werking treden, waarbij deze leden geen behoefte hebben aan een simpele verwijzing naar artikel LVI.

Voor een goede evaluatie zijn duidelijke criteria waaraan moet worden getoetst noodzakelijk. Eveneens moet de Ausgangssituatie duidelijk zijn. Zijn dergelijke criteria opgesteld? Door wie en hoe wordt de Ausgangssituatie vastgelegd? Door wie wordt de evaluatie uitgevoerd? Waarom is een evaluatie niet in de wet zelf geregeld?

De leden van de fractie van GroenLinks deelden de grote twijfels van de bij de invoering van de wet betrokkenen of tijdig aan de voorwaarden

voor een geslaagde invoering kan worden voldaan. Het leek hen onverantwoord om de wet in te voeren, indien niet aan de voorwaarden is voldaan.

De leden van de fracties van **GPV**, **SGP** en **RPF** zeiden sympathie te hebben voor het streven van de overheid om de samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs te versterken. Van het voorliggende wetsvoorstel dat daaraan een bijdrage wil leveren hadden zij daarom met belangstelling kennisgenomen.

Zij wilden nog enkele vragen stellen.

In het voorgestelde artikel 13c1 van de Wet op het basisonderwijs (WBO) wordt bepaald dat scholen die deelnemen in een samenwerkingsverband aangesloten zijn bij dezelfde centrale dienst. In artikel 96h wordt bepaald dat aan het bestuur van de centrale dienst van een samenwerkingsverband zorgformatie wordt toegekend. Wat houdt dit begrip «zorgformatie» precies in? De toelichting bij het amendement (stuk nr. 30) dat heeft geleid tot het opnemen van de bepaling in het wetsvoorstel spreekt over «de zorgmiddelen» (met lidwoord). Betekent dit dat alle extra middelen t.b.v. zorg voor leerlingen aan de centrale dienst worden toegewezen? Zo ja, hoe verhoudt zich deze bepaling tot de regeling terzake van extra middelen voor speciale scholen voor basisonderwijs en inzake de overheveling van extra middelen van reguliere naar speciale basisscholen (vgl. de voorgestelde artikelen 95b en 96c1 WBO)?

De gezamenlijke besturenorganisaties (BPCO, VBKO, VBS, LVGS en VGS) hebben in een brief aan de Eerste Kamer (d.d. 18 december 1997¹) een aantal bezwaren opgesomd tegen de verplichting tot het instellen van een centrale dienst. Graag vernamen de leden van de fracties hier aan het woord de reactie van de regering op deze bezwaren.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat er permanente commissies leerlingenzorg zullen zijn. Ook kan de minister regionale verwijzingscommissies instellen. Is deze dubbele structuur ten behoeve van een goede indicatiestelling niet zwaarder dan nodig is?

In het voorgestelde artikel 24, vierde lid WBO wordt elk bevoegd gezag verplicht leerlingen uit het samenwerkingsverband toe te laten ongeacht de vraag of dezen enige affiniteit hebben tot de denominatieve identiteit van de school. Deelt de staatssecretaris de mening dat deze bepaling een rem betekent voor de bereidheid van scholen die sterk hechten aan hun denominatieve identiteit, om te gaan deelnemen in een breed, interzuilair samenwerkingsverband?

De voorzitter van de commissie,
Jaarsma

De griffier van de commissie,
Hordijk

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder nr. 121202.