Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 728 Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering)

A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 maart 2001 en het nader rapport d.d. 2 mei 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2000, no.00.006779, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K. Y. I. J. Adelmund, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering).

Het voorliggend wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat leerlingen met een handicap zo mogelijk onderwijs kunnen volgen op reguliere scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Nu gaan deze leerlingen veelal naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna: speciale scholen). Om dit te bereiken wordt voor gehandicapte leerlingen die tot het regulier onderwijs zijn toegelaten een leerlinggebonden budget («rugzak») toegekend. Dit moet ten dele worden besteed voor ondersteuning die betrokken wordt vanuit een Regionaal Expertise Centrum (REC). Dit zijn de verbanden waarin de bestaande speciale scholen in een bepaalde regio moeten gaan samenwerken. De 340 speciale scholen moeten in zo'n 35 REC's gaan samenwerken, waardoor een landelijk dekkend netwerk moet ontstaan. In de praktijk is dit proces al in gang gezet.
De procedure is als volgt. Op verzoek van de ouders beslist de commissie voor de indicatiestelling (per REC bestaat een commissie voor de indicatiestelling) of een leerling die normaal gesproken op speciaal onderwijs is aangewezen, in aanmerking komt voor toelating tot regulier onderwijs met extra begeleiding. Als de beslissing positief is en het kind door een reguliere school wordt toegelaten, hebben de ouders recht op een leerlinggebonden budget. Dit budget wordt niet uitbetaald aan de ouders, maar aan de reguliere school, die verplicht is een deel van het budget te besteden bij een speciale school. De speciale school geeft de reguliere school in ruil voor dat geld ondersteuning en begeleiding. De school stelt in overeenstemming met de ouders een handelingsplan op, waarin ook de ondersteuning vanuit de speciale school wordt omschreven.
Het voorliggend wetsvoorstel komt in de plaats van een voorstel dat eerder (in 1998) bij de Raad van State aanhangig werd gemaakt. In zijn advies daarover (6 oktober 1998[2]) achtte de Raad het voorstel op een aantal punten onvol-

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Zaak no.W05.98.0177.

KST52960
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

doende; het voorstel is sindsdien buiten verdere behandeling gelaten. Ook met betrekking tot het voorliggend voorstel heeft de Raad bedenkingen bij de weinig consequente keuze daarin, bij de gevolgen voor het regulier en het speciaal onderwijs en bij de implicaties daarvan voor de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 2000, nr. 00.006779, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 maart 2001, nr. W05.00.0595/III, bied ik u hierbij aan.
De nummering in mijn reactie komt overeen met de nummering van de opmerkingen van de Raad.

1. Het doel van bevordering van de emancipatie en integratie van mensen met een handicap, gehandicapte kinderen daaronder begrepen, wordt door de Raad onderschreven. Daarmee is niet gezegd dat dit ook zonder meer in het onderwijs realiseerbaar is en daar kan resulteren in een keuzemogelijkheid voor ouders. Het voorliggend wetsvoorstel versterkt die twijfel. Oogmerk is blijkens de toelichting om een leerlinggebonden budget in te voeren zodat ouders een reële keuzemogelijkheid krijgen tussen regulier en speciaal onderwijs.[1] Maar van een persoonsgebonden budget zoals dat bekend is in de gezondheidszorg, waarbij de cliënt zelf een geldbedrag in handen krijgt ter besteding aan de gewenste behandeling of verzorging, is geen sprake. Ook is de keuzemogelijkheid van de ouders beperkt. Voorwaarde voor toelating van een gehandicapte leerling tot een reguliere school is dat de commissie voor de indicatiestelling van oordeel is dat de leerling daarvoor in aanmerking komt – waarbij naar verwachting striktere criteria zullen gelden dan voor toelating tot het speciaal onderwijs.[2] Ook indien dit het geval is, is er geen toelatingsrecht maar wordt de keuzevrijheid van de ouders beperkt door de aard en zwaarte van de handicap en de feitelijke mogelijkheden van de reguliere school.[3] Het bevoegd gezag beslist over toelating[4] en het budget wordt niet uitbetaald aan de ouders die daarvoor onderwijs «kopen», maar wordt na toelating van het gehandicapte kind tot een reguliere school aan die school uitbetaald.[5] De voorgestelde regeling neemt kortom bepaalde financiële belemmeringen voor de opvang van gehandicapte leerlingen in het regulier onderwijs weg, maar of daarmee een reële keuzevrijheid van de ouders zal worden gerealiseerd, kan worden betwijfeld.

Ook deze, beperkte, verruiming van de mogelijkheid van integratie kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het onderwijs. Het speciaal onderwijs dreigt minder efficiënt te worden en met een proportioneel verlaagde bekostiging[6] te moeten werken indien leerlingen met een handicap in merkbare aantallen naar het regulier onderwijs overstappen. Het rendement van de concentratie van aandacht en inzet van gespecialiseerd personeel neemt af, als dit mede moet worden ingezet voor de begeleiding van gehandicapte leerlingen in het reguliere onderwijs. Het reguliere onderwijs moet leerlingen opvangen die een ander soort aanpak nodig hebben dan de andere leerlingen. Ook bij de beste ambulante begeleiding, zal dit een extra beroep betekenen op de aandacht en vaardigheden van de leraren. De kosten daarvan zullen of disproportioneel zijn of tekortschieten. De reguliere scholen zullen bovendien niet verzekerd zijn van continuïteit; de instroom van gehandicapte kinderen zal waarschijnlijk per jaar wisselen, nog afgezien van de mogelijkheid van tussentijdse wisseling. Het gespecialiseerd personeel dat op basis van leerlinggebonden budgetten in dienst wordt genomen, zal weer moeten worden ontslagen bij het wegvallen van het budget. Risico's die toenemen naarmate de leerlingen niet in merkbare aantallen overstappen van het speciaal naar het reguliere onderwijs. In het wetsvoorstel is geen vangnetvoorziening opgenomen. De behoefte daaraan zal mede afhangen van de vraag voor hoeveel schooljaren een indicatiestelling wordt verleend; deze periodes zullen echter bij algemene maatregel van bestuur per onderwijssoort worden bepaald.[7]

Behalve de kosten van het leerlinggebonden budget heeft de voorgestelde regeling derhalve gevolgen voor de bekostiging van het speciale onderwijs en mogelijke extra lasten voor het reguliere onderwijs; in de financiële paragraaf

[1] Paragraaf 4.1 (Keuzevrijheid ouders), paragraaf 4.2 (Leerlinggebonden budget basisonderwijs) en paragraaf 4.3 (Leerlinggebonden budget voortgezet onderwijs) van de toelichting. In de wandeling is dit leerlinggebonden budget bekend geworden onder de beeldende naam «de rugzak»; het beleidsplan dat aan het voorstel ten grondslag ligt draagt diezelfde naam.
[2] Paragraaf 7.1 (Inleiding) van de toelichting.
[3] Paragraaf 4.1 (Keuzevrijheid van de ouders) van de toelichting.
[4] De artikelen 40 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en 160 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), in dit wetsvoorstel ongewijzigd.
[5] Artikel 28b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de expertisecentra (WEC); artikel 70a, tweede lid, WPO en artikel 77a, tweede lid, WVO.
[6] De formatie voor onderwijzend personeel is voor de verschillende soorten scholen recht evenredig met het aantal leerlingen. Groepsgrootte en het aantal groepen spelen geen rol (artikel 7 van het Formatiebesluit WEC).
[7] Artikel 28b, tweede lid, WEC.

in de toelichting worden deze niet genoemd. De invoering van een leerlinggebonden financiering voor leerlingen met een handicap gaat daarnaast gepaard aan de invoering van een plaatsgebonden financiering voor enkele bijzondere categorieën leerlingen. Per REC of per school zal de financiering (plafondfinanciering)[1] worden vastgesteld voor plaatsen voor tijdelijke opvang (observatieplaatsen en plaatsen voor crisisopvang), plaatsen voor leerlingen in een residentiële instelling (zorg, hulpverlening of justitie), plaatsen voor preventieve ambulante begeleiding en voor terugplaatsingsbegeleiding. Dat geldt ook voor het toelaten van leerlingen die jonger zijn dan de minimumleeftijd. Nu kan de inspecteur in het belang van het kind toestaan dat een kind eerder wordt toegelaten,[2] deze vervroegde toelating is vooral van belang in verband met de taalgevoeligheid van zeer jeugdige kinderen.[3] De bepaling wordt echter zo gewijzigd dat een kind alleen eerder kan worden toegelaten als er formatie beschikbaar is. De invoering van deze plaatsgebonden financiering wordt niet nader gemotiveerd. In de toelichting wordt alleen gesteld dat uitgangspunt is dat de middelen die nu geïnvesteerd zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs behouden blijven.[4] De gedachte lijkt te zijn dat eventuele gevolgen van de invoering van leerlinggebonden financiering van gehandicapte leerlingen moeten worden opgevangen in de formatie van enkele andere categorieën leerlingen.

Alles overziende adviseert de Raad de voorgestelde regeling te heroverwegen. Een keuzemogelijkheid voor ouders wordt slechts zeer beperkt gerealiseerd terwijl de kwaliteit van het onderwijs daardoor geraakt wordt – het speciaal onderwijs door afnemend rendement en versnippering van inspanning – en het regulier onderwijs doordat het wordt belast met taken en lasten waar het niet op berekend is.

1. De eerste opmerkingen van de Raad hebben betrekking op de keuzemogelijkheid van ouders. De Raad is van oordeel dat die keuzemogelijkheid beperkt is. De Raad merkt in dit verband op dat voorwaarde voor toelating van een gehandicapte leerling tot een reguliere school is dat de commissie voor de indicatiestelling oordeelt dat de leerling daarvoor in aanmerking komt en zij voegt daaraan toe dat daarbij naar verwachting striktere criteria zullen gelden dan voor toelating tot het speciaal onderwijs.
Deze veronderstelling is onjuist. Het gaat om «één set» criteria per onderwijssoort (dan wel cluster 4). Voldoet een leerling aan die criteria voor die bepaalde onderwijssoort (dan wel cluster 4) dan geeft dat de leerling recht om hetzij te worden toegelaten tot een school van die bepaalde onderwijssoort hetzij recht op een leerlinggebonden budget indien de leerling naar een reguliere school gaat.
Het is juist dat het leerlinggebonden budget wordt uitbetaald aan de reguliere school, maar tegelijk moet daarbij worden bedacht dat de besteding daarvan – via de weg van het handelingsplan – wel degelijk plaatsvindt in overeenstemming met de ouders, met dien verstande dat daarbij rekening moet worden gehouden met de herbestedingsverplichting.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de gevolgen voor het onderwijs merk ik het volgende op.
Het advies van de Raad op dit punt houdt naar mijn mening onvoldoende rekening met de mogelijkheden die in de praktijk zijn gebleken om kinderen met een handicap op te vangen in het reguliere onderwijs. Al een aantal jaren gaan steeds meer gehandicapte kinderen naar reguliere basisscholen, die daarvoor van het ministerie aanvullende formatie ontvangen en ambulante begeleiding vanuit speciale scholen. Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de basisscholen de plaatsing van een gehandicapte leerling niet ervaren als een belasting waarop zij niet berekend zijn. Ook is het niet zo dat, zoals de Raad in zijn advies stelt, de kosten voor de basisscholen disproportioneel of onvoldoende zullen zijn. De omvang van de aanvullende formatie blijkt geen belemmering te zijn voor integratie van de gehandicapte kinderen. Wat in de huidige praktijk een probleem vormt, is de onzekerheid bij de basisscholen over de extra facilitering die zij ontvangen. De huidige regeling voor aanvullende formatie is een «gunst»regeling, waarbij jaarlijks moet worden afgewacht of de facilitering gecontinueerd wordt. In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze facilitering omgezet in een wettelijke toedelingssystematiek, waardoor voor scholen zekerheid ontstaat over het recht op

[1] Paragraaf 7 (Taak- en functiegebonden bekostiging (V)SO) van de toelichting.
[2] Artikel 39, tweede lid, WEC.
[3] Toelichting op artikel I, onderdeel N.
[4] Paragraaf 7.1 (Inleiding) van de toelichting.

leerlinggebonden financiering bij de plaatsing van een gehandicapte leerling. Hierdoor zal bij reguliere scholen de terughoudendheid om tot plaatsing over te gaan vanwege onzekerheid over de meerjarige formatieve mogelijkheden, verminderen. De zekerheid die de voorgestelde regeling in de sfeer van de extra bekostiging biedt, versterkt de mogelijkheden voor ouders om te kiezen voor regulier onderwijs.

In de praktijk blijkt dat behalve extra formatie, met name ook goede begeleiding en ondersteuning voor de basisscholen essentiële voorwaarden zijn om gehandicapte kinderen op te vangen. Het voorliggende wetsvoorstel geeft een kader waarbinnen de kwaliteit van de ambulante begeleiding en ondersteuning versterkt kan worden. In de huidige situatie wordt de ambulante begeleiding gegeven door één speciale school. Onder de voorgestelde regeling wordt de ambulante begeleiding gecoördineerd binnen de regionale expertisecentra (REC's). Dit geeft de mogelijkheid om een kwalitatief bredere fundering te geven aan de ambulante begeleiding en om deze begeleiding regionaal beter te spreiden, zodat de efficiency wordt verhoogd. Binnen REC's zijn er meer ambulante begeleiders, die ervaring en expertise kunnen uitwisselen en zodoende een begeleidingsaanbod kunnen ontwikkelen dat goed aansluit op de concrete wensen van de reguliere scholen. De betere regionale spreiding leidt ertoe dat bijvoorbeeld de reistijden van begeleiders teruggebracht kunnen worden, waardoor de tijd voor inhoudelijke begeleiding toeneemt. Daarmee leidt de voorgestelde regeling niet tot versnippering van expertise binnen het speciale onderwijs, maar biedt de vorming van REC's juist de mogelijkheid om expertise te versterken en het rendement van het speciale onderwijs te vergroten. Betere begeleiding geeft reguliere scholen meer mogelijkheden om kinderen met een handicap op te vangen en dat vergroot de mogelijkheid van reguliere scholen om tegemoet te komen aan de wens van ouders tot integratie in het regulier onderwijs.

De vorming van regionale expertisecentra is in het wetsvoorstel complementair aan de invoering van leerlinggebonden financiering. Dit is het essentiële verschil met het eerdere wetsvoorstel dat in 1998 bij de Raad van State aanhangig werd gemaakt. De vorming van REC's heeft als doel de kwaliteit van het onderwijs aan gehandicapte kinderen te waarborgen en waar nodig te versterken. Dit geldt niet alleen voor de organisatie van de ambulante begeleiding, maar ook voor de organisatie van het speciaal onderwijs zelf. Het speciaal onderwijs bestaat op dit moment uit een groot aantal relatief kleine speciale scholen die zijn verdeeld over veel onderwijssoorten. De spreiding van deze scholen over het land is zeer ongelijk. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om binnen REC's te komen tot een regionaal beter gespreid speciaal onderwijs, dat door middel van bovenschoolse samenwerking in staat is het onderwijs ook inhoudelijk te versterken. Samenwerking biedt de mogelijkheid om expertise uit te wisselen en te bundelen en om het relatieve isolement van de kleinschalige speciale scholen te doorbreken. Het onderwijs in de speciale scholen behoeft op belangrijke onderdelen verbetering, zo blijkt uit de inspectie-onderzoeken. REC's geven een organisatorisch kader waarbinnen dit kan. De vrees van de Raad dat het speciaal onderwijs als gevolg van de voorgestelde leerlinggebonden financiering minder efficiënt wordt, doet onvoldoende recht aan de kwalitatieve mogelijkheden die de voorgestelde REC-vorming biedt. Mede tegen deze achtergrond blijkt er bij de speciale scholen in de praktijk veel draagvlak te bestaan voor de REC-vorming. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat ouders een reële keuze moeten krijgen tussen regulier en speciaal onderwijs. In beide gevallen moet er sprake zijn van een onderwijsaanbod dat recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van hun kind. De regeling van de leerlinggebonden financiering in samenhang met de regeling van de REC's schept de voorwaarden voor zo'n onderwijsaanbod. In verband met de invoering van de wettelijke regeling is voorzien in een omvangrijk invoeringsprogramma. Op een groot aantal punten zijn ontwikkelingsactiviteiten in gang gezet, waardoor de onderwijskundige voorwaarden zowel in de reguliere als in de speciale scholen worden verbeterd. Via uitgebreide voorlichtingsactiviteiten worden reguliere scholen geïnformeerd over de mogelijkheden om gehandicapte kinderen een plaats te geven in het onderwijs. Door dit invoeringsprogramma worden gunstiger condities geschapen voor integratie in het regulier onderwijs en dus voor een grotere keuzevrijheid van de ouders. De invoering van de wettelijke regeling

maakt dat integratie in het reguliere onderwijs beter mogelijk wordt. Uiteindelijk zijn het de scholen zelf die het onderwijs geven en de voorwaarden moeten benutten. Niet in alle omstandigheden zullen reguliere scholen erin kunnen slagen om een onderwijsaanbod te realiseren dat plaatsing van iedere gehandicapte leerling mogelijk maakt. De keuze van ouders kan beperkt worden door de onmogelijkheid van de scholen om een adequaat onderwijsaanbod te bieden. Daarom is er in het wetsvoorstel voor gekozen om geen algemeen recht op toelating tot de reguliere scholen op te nemen. Een dergelijk ongeclausuleerd toelatingsrecht bestaat overigens evenmin voor niet gehandicapte leerlingen. Waar een reguliere school door objectieve omstandigheden een goed onderwijsaanbod niet kan realiseren, zou het niet verantwoord zijn om plaatsing van een gehandicapte leerling wettelijk afdwingbaar te maken. Als gevolg van de structureel betere bekostiging en de betere begeleiding zullen echter veel meer reguliere scholen een goed onderwijsaanbod kunnen realiseren waardoor de keuzevrijheid van ouders de facto wordt vergroot in vergelijking met de huidige situatie.

Alles overziende geeft het advies van de Raad noch op het punt van de keuzemogelijkheid voor ouders noch op het punt van de kwaliteit van het onderwijs mij aanleiding om de voorgestelde regeling op hoofdlijnen te herzien.

2. Afgezien van de doelmatigheid van het voorstel plaatst de Raad kanttekeningen bij een aantal onderdelen. Het wetsvoorstel beoogt te komen tot een landelijk dekkend netwerk van REC's, waarbij iedere speciale school aangesloten dient te zijn bij het REC van de regio waarin de school is gevestigd.[1] Hoewel het wetsvoorstel daar niet uitdrukkelijk toe verplicht is de opzet dat speciale scholen alleen begeleiding verlenen aan reguliere scholen die bij het eigen REC zijn aangesloten. De toelichting gaat niet nader in op deze keuze voor een regionale organisatie. Inmiddels is er evenwel in andere sectoren ervaring opgedaan met regionalisering van diensten. Aan weerszijde van de grenzen tussen de regio's ontstaan doorgaans onnodig fricties en ondoelmatige beperkingen voor scholen. Het heeft tot gevolg dat het stelsel door de aanbodstructuur bepaald zal worden, en de mogelijkheden van ontwikkeling worden begrensd door de vrijheid van onderwijs. Scholen hebben immers niet de mogelijkheid tot samenwerking met scholen van een gewenste denominatie. De taken van de REC's liggen vooralsnog in de sfeer van coördinatie en ondersteuning. Maar ondersteuning heeft op den duur ook inhoudelijke implicaties. Bovendien is het de bedoeling dat aan het REC ook andere taken kunnen worden opgedragen die wel onderwijsinhoudelijk van aard zouden kunnen zijn.[2] Omdat het REC als enige regionale aanbieder niet tot een bepaalde denominatie kan behoren, kan dit onder omstandigheden op gespannen voet komen te staan met de vrijheid van onderwijs.
Om deze reden meent de Raad dat de keuze voor een regionale organisatie ten minste in de toelichting moet worden toegelicht.

2. Ten onrechte gaat de Raad er vanuit dat reguliere scholen bij een REC zouden zijn aangesloten. Immers hij is van oordeel dat de opzet van het wetsvoorstel is dat speciale scholen alleen begeleiding verlenen aan reguliere scholen die bij het eigen REC zijn aangesloten. Zoals de Raad terecht opmerkt is een dergelijke verplichting niet geregeld en wel om de reden die de Raad zelf al aangeeft. Het hangt sterk af van de feitelijke situatie en de wensen van ouders en scholen op welke wijze de ondersteuning wordt gerealiseerd.

Het voorstel van de Raad om in de toelichting nader in te gaan op de keuze voor regionale organisatie is overgenomen.

De Raad van State wijst met betrekking tot de regionalisatie van het speciaal onderwijs op mogelijke gevolgen van de REC-vorming voor de vrijheid van onderwijs. Daar de scholen evenwel verantwoordelijk blijven voor de organisatie/ het verzorgen van het onderwijs is de vrijheid van onderwijs niet in het geding. De REC's hebben slechts tot taak: het inrichten en instandhouden van de commissie voor de indicatiestelling en het coördineren van de ambulante begeleiding. De ambulante begeleiding zelf wordt verzorgd door de bij het REC aangesloten speciale scholen in de regio.

[1] Artikel 28a WPO.
[2] Artikel 28a, zesde lid, WEC, de woorden «in elk geval».

3a. Een REC dient te worden opgezet door speciale scholen in de regio waarvoor het REC is bedoeld.[1] Over de structuur van het REC bepaalt het wetsvoorstel slechts dat het een rechtspersoon moet zijn. Wel dient elk REC een commissie voor de indicatiestelling in stand te houden. Voorzover deze commissie is belast met de invulling en precisering van bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels, heeft zij een bestuurlijk karakter. Het REC zelf heeft in beginsel alleen coördinerende en ondersteunende taken, zodat het waarschijnlijk niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan, maar die taken kunnen, zoals hiervoor gesteld, eventueel worden uitgebreid. Het is dan ook van belang dat de hoofdlijnen van de structuur in het wetsvoorstel worden geregeld. Dit is temeer van belang, omdat reguliere scholen verplicht zijn een deel van het leerlinggebonden budget te besteden bij een bij het REC aangesloten school, terwijl niet duidelijk is wie beslist bij welke school het geld wordt besteed. Bij die hoofdlijnen gaat het in ieder geval om de samenstelling van het REC of van zijn organen, de vertegenwoordiging van de bevoegde gezagsorganen daarin, de besluitvorming en de verhouding met de commissie voor de indicatiestelling. Het wetsvoorstel dient te worden aangevuld.

b. De bedoeling is dat er per regio en per cluster van speciaal onderwijs slechts één REC is. Een REC wordt opgericht door bevoegde gezagsorganen van de scholen in de regio.[2] Deze opzet kan problematisch uitwerken wanneer in een regio tegelijkertijd twee initiatieven tot oprichting van een REC worden genomen. Het wetsvoorstel dient te worden aangevuld. Gelet op hetgeen de Raad heeft gesteld in punt 2 van dit advies verdient het aanbeveling af te zien van de strikte regel dat alle scholen dienen te zijn aangesloten bij één REC van de eigen regio.

c. Er komt voor elk cluster een landelijk dekkend netwerk van REC's; de regionale indeling van de REC's kan echter per cluster verschillen. Dit betekent dat de regel dat een school bij slechts één REC is aangesloten niet goed werkt.[3] Een school kan immers onderwijs geven dat onder meer dan één cluster valt, zodat ook aansluiting bij REC's voor verschillende clusters noodzakelijk kan zijn. Het wetsvoorstel dient te worden aangepast.

3a. In het wetsvoorstel is een aantal basisvoorschriften opgenomen inzake de organisatorische structuur. Dit betreft de samenstelling van het REC naar scholen, de rechtspersoon, en de instandhouding van de commissie voor de indicatiestelling.
Naast de taken genoemd in artikel 28d van de Wet op de expertisecentra kunnen scholen – als zij dat wensen – het REC ook met andere taken belasten. In dat geval dragen de scholen zelf zorg voor de financiering van het REC voor die taken.
Keuzes die op dit punt gemaakt worden, zijn van invloed op de wijze waarop het REC gestructureerd wordt. De structuur van het REC is aldus een afgeleide van onderwijskundige doelstellingen. Afhankelijk van de bestuurlijke constellatie in de regio, de ontwikkelingsfase, afzonderlijke belangen van scholen, aan effectiviteit en noodzakelijke slagvaardigheid van bestuurlijk handelen zijn verschillende bestuurlijke en organisatorische modellen denkbaar. Het advies van de Raad om bij dit wetsvoorstel de structuur van het REC centraal te regelen verhoudt zich niet tot het uitgangspunt om ruimte te geven aan de eigen ontwikkelingen in de REC-vorming en wordt daarom niet overgenomen.

3b. De mogelijkheid dat een school zou kunnen deelnemen aan meer dan een REC, zoals de Raad adviseert, zou er toe kunnen leiden dat een groot aantal scholen deelneemt in meer dan een REC. Deze hoeveelheid van relaties zou tot gevolg hebben dat een doelmatige en efficiënte organisatie van de REC's alsmede de taakuitvoering van de REC's ernstig in gevaar komt. Voor reguliere scholen en ouders zou er sprake zijn van een onduidelijke regionale herkenbaarheid van REC's. Daarmee zouden de voordelen van de regionale organisatie teniet gedaan worden en de slagvaardigheid van de REC's sterk ingeperkt worden. Het organisatorische kader voor de kwalitatieve versterking van het (v)so komt daardoor in het gedrang. Daarom wordt deze mogelijkheid niet geboden. De vorming van regionale expertisecentra is in 1998 gestart, met ondersteuning van de wegbereiders. De in de notitie Tussenstand (1997) genoemde taken en samenstellingseisen van een REC, die in overleg met het georganiseerde onderwijsveld zijn vastgesteld vormden het uitgangspunt bij

[1] Artikel 28a WEC.
[2] Artikel 28a, eerste en vijfde lid, WEC.
[3] Artikel 28a, eerste, tweede en derde lid, WEC.

de totstandkoming van REC's. Nu, ruim twee jaar later is een vrijwel dekkend netwerk van REC's gerealiseerd. De samenwerking van de speciale scholen binnen de REC's is vastgelegd via convenanten. De mogelijkheid van twee initiatieven tot REC-vorming binnen een regio, waar de Raad van State op wijst zal zich dientengevolge niet voordoen.

3c. De Raad van State meent dat een school onderwijs kan verzorgen dat onder meer dan één cluster valt en dat het daarom mogelijk moet zijn voor een school om aan te sluiten bij meerdere REC's. De mogelijkheid waar de Raad op wijst, zou zich in de praktijk alleen kunnen voordoen bij de scholen voor langdurig zieke kinderen. Deze scholen hebben echter een keuze gemaakt voor deelname aan cluster 3 dan wel cluster 4. Het door de Raad gesignaleerde probleem doet zich dan ook niet voor.

4. Elke REC houdt een commissie voor de indicatiestelling in stand. Deze bepaalt op verzoek van de ouders of een leerling die wordt ingeschreven bij een reguliere school in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget, en of de leerling toelaatbaar is tot een speciale school.[1] Deze indicatiestelling is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de commissie een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van die wet. Omdat de commissie niet onder de hiërarchische verantwoordelijkheid van enig ander bestuursorgaan functioneert, is het feitelijk een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), zij het dat de commissie geen zbo is in de technische betekenis van die term, bedoeld in de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, nu het geen orgaan van de centrale overheid is.[2] Het toezicht op deze commissies wordt uitgeoefend door een landelijke commissie toezicht indicatiestelling. Deze kan zonder meer worden aangemerkt als een zbo.

a. In de toelichting dient inhoudelijk te worden gemotiveerd waarom ervoor is gekozen de indicatiestelling onder te brengen bij onafhankelijke regionale commissies en die commissies onder het toezicht van een zbo te plaatsen.[3] Uit de toelichting blijkt nu alleen dat dit de uitkomst is van het overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal.[4]

b. De landelijke commissie dient onder de werking van de ontwerp-Kaderwet te worden gebracht.[5] In dat geval kan artikel 28d, vijfde lid, onderdelen b en d, zesde en zevende lid, achtste lid, laatste volzin, en negende lid, van de Wet op de expertisecentra (WEC) vervallen, omdat die onderwerpen in de ontwerp-Kaderwet zijn geregeld.[6] Wordt de landelijke commissie niet onder de ontwerp-Kaderwet gebracht, dan dient te worden voorzien in een taakverwaarlozingsregeling.[7]
Voorts is er, wat betreft de commissies voor de indicatiestelling, een aantal onderwerpen dat niet – zoals voorgesteld – in een algemene maatregel van bestuur, maar in de instellingswet zelf moeten worden geregeld. Het gaat, voorzover van toepassing, om de onderwerpen genoemd in de aanwijzingen 124h tot en met 124l, 124o tot en met 124u, en 124x en 124ij van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

c. De landelijke commissie toezicht indicatiestelling heeft tot taak toezicht uit te oefenen op de commissies voor de indicatiestelling; zij kan de commissies daartoe algemene aanwijzingen geven. Bovendien heeft de landelijke commissie tot taak de commissies voor de indicatiestelling te adviseren met betrekking tot bezwaarschriften.[8] Het betekent dat de landelijke commissie toezicht uitoefent op werkzaamheden waaraan zij – zij het incidenteel – zelf heeft deelgenomen.
De Raad heeft bezwaar tegen deze combinatie van taken. Een onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak wordt daardoor bemoeilijkt. Het verdient aanbeveling één van de twee taken elders onder te brengen of te schrappen.

4a. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld met een nadere motivering waarom de indicatiestelling ondergebracht is bij onafhankelijke regionale commissies en deze commissies onder toezicht van een landelijke commissie toezicht indicatiestelling zijn gesteld.

[1] Artikel 28b, eerste lid, WEC.
[2] Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs.1–2, artikel 1, onderdeel a.
[3] Vergelijk aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
[4] Paragraaf 2.4 (Praktijktoetsing indicatiestelling) en 5.8 (Commissies voor de indicatiestelling) van de toelichting).
[5] Artikel 2 van de ontwerp-Kaderwet.
[6] Artikelen 8, 9, 11, 14, 18, 27 en 32 van de ontwerp-Kaderwet.
[7] Aanwijzing 124m Ar.
[8] Artikel 28d WEC.

4b. De opvatting van de Raad met betrekking tot de commissie voor de indicatiestelling dat de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen in het wetsvoorstel zouden moeten worden verwerkt, deel ik niet. De commissies voor de indicatiestelling zijn geen bestuursorganen van de centrale overheid en de eerdergenoemde aanwijzingen noch de ontwerp-Kaderwet zijn dan van toepassing.

De landelijke commissie toezicht indicatiestelling zal te zijner tijd onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden gebracht en dat betekent dat dan inderdaad een aantal bepalingen in het voorgestelde artikel 28d van de Wet op de expertisecentra kan vervallen.
Ik heb afgezien van het opnemen van een taakverwaarlozingsregeling met betrekking tot de landelijke commissie toezicht indicatiestelling en wel om de volgende reden. Ik acht het ondenkbaar dat er een situatie zou kunnen ontstaan waardoor de werkzaamheden van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling niet langer zouden kunnen worden uitgeoefend. Er is verder geen reden te veronderstellen dat de bevoegdheid van de minister om de leden van de commissie te benoemen, te schorsen en te ontslaan onvoldoende zou zijn om – zo daarvan onverhoopt sprake mocht zijn – problemen het hoofd te bieden.

4c. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de adviestaak met betrekking tot bezwaarschriften voor de landelijke commissie toezicht indicatiestelling komen te vervallen. In plaats daarvan is een bepaling opgenomen dat de REC's (per cluster) gezamenlijk een commissie inrichten die adviseert over bezwaarschriften.

5. De regeling die met dit wetsvoorstel tot stand wordt gebracht heeft een tijdelijk karakter. Na een evaluatie volgt een tweede fase.[1]

a. In de tweede fase komt er een structurele regeling voor de REC's, waarbij niet de speciale scholen maar de REC's de centrale eenheid worden.[2] *De Raad kan op dit moment nog geen oordeel geven over die plannen, maar hij hecht eraan reeds nu uit te spreken dat het bij wet overhevelen van onderwijsinhoudelijke taken van speciale scholen naar de REC's een inbreuk vormt op de vrijheid van inrichting van die scholen.*

b. Er staan op twee plaatsen in de toelichting opmerkingen waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de reguliere school in de tweede fase niet langer verplicht zal zijn een deel van het leerlinggebonden budget te besteden bij een school van het REC.[3] *Niet duidelijk is hoe de regeling zal luiden na de beëindiging van de bestedingsplicht en wat de gevolgen zullen zijn voor de speciale scholen en het REC. Het verdient aanbeveling de toelichting aan te vullen.*

5. Ik heb kennis genomen van de opvatting van de Raad dat het bij wet overhevelen van onderwijsinhoudelijke taken van speciale scholen naar de REC's een inbreuk vormt op de vrijheid van inrichting van die scholen. In de tweede fase wetgeving zal de relatie tussen REC en school nader worden uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is voor mij vanzelfsprekend dat bij de uitwerking van deze tweede fase recht gedaan wordt aan de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs.

5b. Paragraaf 4.2. *Leerlinggebonden budget basisonderwijs* van de memorie van toelichting is in de lijn van deze aanbeveling aangevuld.

6. De toelichting bevat in paragraaf 11 een schets van financiële hoofdlijnen. Daarin wordt onder meer gesteld dat de leerlinggebonden budgetten mede mogelijk zijn gemaakt door een extra investering. Het betreft hier echter geen investeringen maar een structurele uitgaveverhoging. Meer in het algemeen is het onderscheid dat in de toelichting wordt gemaakt tussen structurele lasten en eenmalige investering weinig scherp. Zoals in punt 1 van dit advies is betoogd, liggen in de voorgestelde regeling diverse andere potentiële financiële gevolgen besloten. Waar het voorstel bovendien bedoeld is als een eerste fase die mogelijk gevolgd wordt door een tweede fase, is het zinvol om nu reeds een indicatie te geven van de uiteindelijke kosten van het hele

[1] Paragraaf 10 (Evaluatie en de tweede fase) van de toelichting.
[2] Paragraaf 10 (Evaluatie en de tweede fase) van de toelichting.
[3] Paragraaf 4.2 (Leerlinggebonden budget basisonderwijs) van de toelichting; toelichting op artikel II, onder H, en artikel III, onder D.

project. Alleen in het licht daarvan kan bezien worden wat de implicaties zijn van deze eerste stap.
De Raad adviseert om in de toelichting een totaaloverzicht van de mogelijke kosten op te nemen.

6. De uitgaven genoemd in paragraaf 11 *Financiële hoofdlijnen* zijn structureel. Deze zijn mede mogelijk dankzij de middelen, die in het kader van de Rijksbegroting 2001 structureel beschikbaar zijn gekomen. De uitgaven hebben betrekking op: a. inrichting van REC's en de bekostiging van nieuwe REC-taken b. versterking van de leerlinggebonden financiering in het basisonderwijs c. financiering van de LCTI d. financiering van de leerlinggebonden financiering in het voortgezet onderwijs. De memorie van toelichting is aangevuld met een schematisch overzicht van de investeringen.

7. Het bevoegd gezag van een speciale school moet een commissie voor de begeleiding instellen (artikel 41 WEC)- de opvolger van de huidige commissie van onderzoek, maar met een beperkter taak. De commissie doet voorstellen voor handelingsplannen en levert een bijdrage aan het onderwijskundig rapport voor de leerling die de school verlaat (artikel 43 WEC). Het wetsvoorstel bevat verder geen regels voor de samenstelling en werkwijze van de commissie van begeleiding. Artikel 41 WEC heeft dan ook geen concrete betekenis. Het verdient aanbeveling de bepaling te schrappen.

7. Voor de kwaliteit van het onderwijs is het van belang dat vanuit verschillende invalshoeken een bijdrage wordt geleverd aan de opstelling van het handelingsplan. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 40b in die zin aangevuld.

8. Als een speciale school een nevenvestiging wil openen of leerlingen wil kunnen toelaten die toelaatbaar zijn verklaard voor een andere onderwijssoort dan die welke aan de school wordt verzorgd, dient een nogal zware procedure te worden gevolgd. Het REC moet overeenstemming bereiken met alle schoolbesturen van het REC, alle aangrenzende REC's en, als het gaat om een nevenvestiging, met de gemeente waarin die zal worden gevestigd. Over een voorstel dat deze procedure heeft overleefd wordt tot slot door de minister beslist.[1] Tussen het indienen van het verzoek en het moment waarop de bekostiging aanvangt ligt anderhalf jaar. Het is redelijk dat de meest betrokken schoolbesturen de gelegenheid hebben hun oordeel te geven, maar de besluitvorming wordt nu afhankelijk gemaakt van de instemming van een te groot aantal instanties. De bepaling dient te worden herzien.

8. Een belangrijke doelstelling van het beleid dat ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel, is dat er over het land een evenwichtige spreiding van (voortgezet) speciaal onderwijs tot stand komt. Om deze doelstelling voor het speciaal onderwijs te realiseren krijgen de scholen de mogelijkheid tot het inrichten van nevenvestigingen en het zogenoemd «verbreed toelaten» van leerlingen. Het REC stelt hiertoe een spreidingsplan op. Het REC neemt een verzoek alleen in het plan op indien het daarover overeenstemming heeft bereikt met de scholen binnen het REC, met de aanpalende REC's van hetzelfde cluster en, voor zover het een nevenvestiging betreft, de gemeente waar die nevenvestiging zal worden gevestigd. Het spreidingsplan wordt vervolgens ter goedkeuring naar de Minister gestuurd. Voor deze zorgvuldige procedure is gekozen om te waarborgen dat alle in het geding zijnde belangen goed afgewogen worden en om te voorkomen dat er fricties tussen scholen en REC's ontstaan, met name in de grensgebieden, waar de Raad van State in punt 2 op wijst. Het wordt dan ook niet wenselijk geacht de procedure te vereenvoudigen.
De totale periode tussen het indienen van een verzoek tot opneming van een nevenvestiging in het plan en de uiteindelijke ingangsdatum van de bekostiging beslaat inderdaad anderhalf jaar. De goedkeuringsbeslissing van de minister is dan echter al minimaal 8 maanden bekend.

9. Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel luidt: «Artikel 10 komt te luiden:
Artikel 10. (vervallen)»

[1] Artikel 76a WEC.

Met deze bepaling wordt beoogd, artikel 10 te laten vervallen. Het effect is echter dat het artikel in stand blijft en dat de tekst komt te luiden: «(vervallen)». Artikel I, onderdeel E, dient te worden gewijzigd in: Artikel 10 vervalt.[1]
Deze opmerking geldt eveneens voor artikel I, onderdelen K en T.

9. Het wetsvoorstel is aangepast in de door de Raad voorgestelde zin.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn grotendeels verwerkt. Aan de opmerking over het opnieuw rangschikken van de onderwijssoorten in artikel 2 van de Wet op de expertisecentra overeenkomstig de volgorde van artikel 2, vierde lid, van die wet, is geen gevolg gegeven. De reden hiervoor is dat de huidige rangschikking zodanig is ingeburgerd in het betreffende onderwijsveld, dat een wijziging tot grote verwarring zou kunnen leiden. Om diezelfde reden heeft in het verleden het vervallen van een bepaalde onderwijssoort dan ook niet geleid tot het «verletteren» van de resterende onderwijssoorten (zie bijv. Stb. 1998, 733).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Tenslotte merk ik nog op dat in het wetsvoorstel een aantal andere wijzigingen (voornamelijk technisch van aard) is aangebracht.

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

[1] Zie ook het voorbeeld in de toelichting op aanwijzing 232 Ar.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 maart 2001, no.W05.00.0595/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wet op de expertisecentra (artikel I)

– De onderwijssoorten genoemd in artikel 2, tweede lid, onderdelen a tot en met m, rangschikken in de volgorde waarin zij worden genoemd in het vierde lid van dat artikel. Daarbij de scholen voor langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap en de scholen voor langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap van aparte letters voorzien.
– In artikel 2, vierde lid, onderdeel d, de woorden «anders dan bedoeld onder c» wijzigen in: anders dan met een lichamelijke handicap.
– In artikel 28b, eerste lid, «de in het achtste lid bedoelde criteria» wijzigen in: bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen criteria. Vervolgens het achtste lid schrappen.
– In artikel 28d, zesde lid, de woorden «en de door hem aangewezen ambtenaren» schrappen (vergelijk artikel 14 van de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).
– De tekst van artikel 40 opnieuw uitschrijven.
– Een omschrijving opnemen van de term «residentiële instelling», nu die wordt gebruikt in de artikelen 71c en 117.

Wet op het primair onderwijs (artikel II)

– Op acht plaatsen wordt gesproken over een leerling of leerlingen voor wie «op basis van een beoordeling door een commissie voor de indicatiestelling als bedoeld in artikel 28b van de Wet op de expertisecentra een leerlinggebonden budget beschikbaar is». In artikel 1 een omschrijving van «leerlinggebonden budget» opnemen en op de acht plaatsen de woorden «op basis van een beoordeling door een commissie voor de indicatiestelling als bedoeld in artikel 28b van de Wet op de expertisecentra» schrappen. Deze opmerking geldt ook voor de Wet op het voortgezet onderwijs.

Toelichting

– Een lijst met gebruikte afkortingen opnemen (onder meer WSNS, MLK, ZMLK, ZMOK, IOBK, LZ, PI, VMBO, MG, NWO), met een korte omschrijving van elk begrip.
– In paragraaf 4.3 (Leerlinggebonden budget voortgezet onderwijs), de tweede alinea («Daarnaast ... criteriastelling») verduidelijken.