

Vergaderjaar 2001–2002

28 493

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs onder meer in verband met de vereenvoudiging van de voorschriften verband houdend met Weer Samen Naar School

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 maart 2002 en het nader rapport d.d. 18 juli 2002, 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 18 december 2001, no. 01.006063, 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 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met de vereenvoudiging van de voorschriften verband houdend met Weer Samen Naar School.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en is bedoeld om enkele knelpunten met betrekking tot de samenwerkingsverbanden tussen scholen voor basisonderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs aan te pakken. De wijzigingen behelzen, kort samengevat, de invoering van drie uiterste data voor plaatsing van leerlingen op een speciale school voor basisonderwijs, een wijziging van de daarmee samenhangende bekostiging van het samenwerkingsverband op het punt van de materiële instandhouding, alsmede de overdracht van formatierekeneenheden aan de speciale school voor basisonderwijs gedurende de werkelijke verblijfsduur van een leerling in verband met het zogenaamde grensverkeer. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de uiterste plaatsingsdata. Hij is van oordeel dat deze maatregel niet toereikend is om een eind te maken aan het bestaan van wachtlijsten en, afhankelijk van de omstandigheden, slechts leidt tot een verplaatsing van het probleem. Het voorstel dient in verband daarmee nader te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2001, nr. 01.006063, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 maart 2002, nr. W05.01.0678/III, bied ik u hierbij aan.

1. Uiterste plaatsingsdata

Volgens de toelichting vindt het kabinet (bedoeld is: de regering) het onaanvaardbaar dat leerlingen, bij wie is vastgesteld dat zij binnen hun basisschool de zorg die ze nodig hebben niet kunnen krijgen, en voor wie door de permanente commissie leerlingenzorg (PCL) een beschikking is afgegeven voor toelating op een speciale school voor basisonderwijs, langdurig op een plaatsing moeten wachten. Om deze wachtlijsten te verminderen en indien

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.

mogelijk te voorkomen is een aantal kwalitatieve maatregelen aangekondigd in het Plan van Aanpak Plaatsingsproblematiek WSNS. Sluitstuk daarvan vormt de voorgestelde wijziging gericht op maximering van de plaatsingstermijn per leerling. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. De voorgestelde maatregel berust op de gedachte dat sommige scholen voor speciaal onderwijs ten onrechte een maximale groepsgrootte hanteren dan wel leerlingen slechts één of enkele keren per jaar toelaten en zo kunstmatig een wachtlijst in stand houden. Uit het in oktober 2001 verschenen deskundigenrapport van de expertgroep Plaatsingsbeleid en de drie voortgangsrapportages die inmiddels zijn verschenen met betrekking tot Weer Samen Naar School (WSNS) komt een enigszins ander beeld naar voren. Als belangrijke oorzaken voor het ontstaan van wachtlijsten worden, naast inhoudelijke aard, budgettaire problemen, huisvestingsproblemen en personeelsproblemen genoemd. Zo wordt in het deskundigenrapport uiteengezet dat samenwerkingsverbanden met een deelnamepercentage hoger dan 4,1 geen financiële ruimte hebben om het verwijzingspercentage terug te dringen of de capaciteit van de speciale scholen voor basisonderwijs uit te breiden. Met ongewenst strategisch gedrag van scholen heeft dat niets van doen. Toegespitst op 2001 zou dit betekend hebben dat 1/5 deel van de samenwerkingsverbanden niet in staat was de wachtlijsten op te heffen zonder concessies te doen aan de zorgkwaliteit van de basisscholen zelf. Verder blijkt uit de tweede voortgangsrapportage dat op 21 van de 103 onderzochte scholen – dus in slechts 20% van de gevallen – leerlingen maar één keer per jaar worden toegelaten. Ten slotte kan uit de brief van 28 januari 2002 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund, worden afgeleid dat de meest genoemde oorzaak voor de wachtlijstproblematiek is dat de speciale scholen voor basisonderwijs een maximale groepsgrootte hanteren. Uit deze brief blijkt echter ook dat ongeveer 40% van de respondenten van mening is dat huisvestingsproblemen tot wachtlijsten leiden. Andere oorzaken die in de brief worden genoemd zijn de onvoldoende greep op de instroom van het speciaal basisonderwijs, te weinig terugstroom naar de basisscholen en het lerarentekort. De oorzaken voor het ontstaan van de wachtlijsten zijn dus nogal divers. Buiten het probleem van ongewenst strategisch gedrag gaat het om een tekort aan huisvesting, personeel, bestuurskracht en een te strak wettelijk kader voor de financiering.

De Raad is van mening dat de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting om een leerling met een PCL-beschikking uiterlijk binnen drie maanden toe te laten op een school voor speciaal basisonderwijs, een effectief antwoord vormt op strategisch gedrag en bestuurlijke onkunde van de scholen. Uit de hiervoor genoemde onderzoeken en de brief van de staatssecretaris blijkt echter dat in een belangrijk deel van de gevallen sprake is van andere, ten dele structurele knelpunten. In die gevallen heeft de voorgestelde maatregel een bijzonder negatief effect. Deze scholen, die feitelijk onmogelijk zorg kunnen verlenen, worden gedwongen kinderen op te nemen, met als gevolg dat de wachtlijst weliswaar ophoudt te bestaan, maar deze kinderen niettemin van de benodigde zorg verstoken blijven en/of andere kinderen minder zorg krijgen. Daarmee heeft de regeling bovendien een beroepsaanzuigende werking. De Raad kortom, mist in dit voorstel flankerende maatregelen. Weliswaar heeft het kabinet de afgelopen twee jaar in totaal 55 miljoen gulden extra ter beschikking gesteld om leemten in de zorgcapaciteit en andere knelpunten op te lossen. Deze maatregel heeft op zichzelf een positief effect, maar neemt niet weg dat het gebrek aan huisvesting en personeel onverminderd actueel is. Met dit wetsvoorstel wordt dit probleem niet opgelost. Bovendien kan uit het deskundigenrapport van de Expertgroep plaatsingsbeleid worden afgeleid dat een deel van het probleem te wijten is aan het strakke budgettaire kader van de wet, en daarmee van structurele aard is.

b. In het voorgestelde artikel 40, derde lid, wordt, kort samengevat, bepaald dat een leerling voor wie een noodzakelijkheidsverklaring is afgegeven, uiterlijk per eerstvolgende in de wet vastgelegde plaatsingsdatum wordt geplaatst. Per schooljaar zijn er drie plaatsingsdata met gelijke tijdsintervallen, zodat de plaatsingstermijn maximaal drie maanden bedraagt. In de toelichting wordt evenwel afwisselend gesproken over vaste plaatsingsdata en uiterste

plaatsingsdata. De Raad adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

1. De maatregel «uiterste plaatsingsdata» staat niet op zichzelf, maar vormt het sluitstuk van een groot aantal samenhangende beleidsmaatregelen dat er op gericht is de knelpunten ten aanzien van de wachtlijsten op te lossen. Om wachtlijsten van leerlingen voor toelating op een speciale school voor basisonderwijs te bestrijden, is de afgelopen twee jaar een pakket aan maatregelen genomen.

Er zijn twee algemene financiële impulsen (€ 8,1 miljoen in 2000 en € 16,34 miljoen in 2001/02) gegeven om samenwerkingsverbanden in staat te stellen wachtlijsten te verminderen en/of te voorkomen en om kwalitatieve verbeteringen te kunnen doorvoeren binnen de zorgcapaciteit van de scholen. Deze twee algemene financiële impulsen betekenen een verhoging van het zorgbudget van basisscholen van ongeveer 15%. Ook zijn middelen beschikbaar gesteld om landelijke projecten gericht op kwaliteitsverbetering uit te voeren (€ 6,8 miljoen).

Naast deze algemene maatregelen die gericht zijn op alle samenwerkingsverbanden, is er ook een specifieke aanpak van de knelpunten. Er is een expertgroep ingesteld die per samenwerkingsverband heeft geanalyseerd welke knelpunten zich voordoen en wat daarvoor de beste oplossingen zijn. De expertgroep heeft verschillende knelpunten gevonden, die niet met één algemene benadering opgelost kunnen worden: maatwerk is vereist. Op basis van het rapport van de experts is een specifieke aanpak van knelpunten gestart, waarvoor een budget van € 6,8 miljoen beschikbaar is. Er is ook voorzien in ondersteuning op maat.

Samenwerkingsverbanden die voor deze aanpak zijn geselecteerd, hebben gedurende twee jaar een wachtlijst van meer dan 2 leerlingen en/of een tekort aan zorgmiddelen om de wachtlijsten aan te pakken, blijkend uit een deelnamepercentage hoger dan 4,1.

De uiterste plaatsingsdata vormen het laatste onderdeel van het pakket aan maatregelen om wachtlijsten te voorkomen. Gezien dit pakket ben ik van oordeel dat zij een noodzakelijke bijdrage leveren aan het voorkomen van wachtlijsten.

	2000	2001	2002	2003
1a. Algemene impuls 2000 (€ 8,1)	5,4	2,7	0	0
1b. Algemene impuls 2001–2002 (€ 16,34)	0	11,8	4,5	
1b. Kwaliteitsbevorderende maatregelen (€ 6,8)	0	0	2,4	4,4
1b. Specifieke aanpak knelpunten (€ 6,8)	0	0	2,4	4,4
2. Algemene WSNSkosten	1,2	1,8	2,5	1,1
3. Overgangsmatregelen	11,9	8,8	6,6	8,7
Totaal	18,5	25,1	18,4	18,6

WSNS-budget in de periode 2000 – 2003 (bedragen in miljoenen euro's)

Huisvesting

De Raad verwijst naar mijn brief van 28 januari 2002 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, waarbij ik het rapport van de onderwijsinspectie over de wachtlijsten aanbied.

In dat rapport wordt aangegeven dat ongeveer 40% van de ondervraagde coördinatoren meent dat huisvestingsproblemen tot wachtlijsten leiden.

De expertgroep Plaatsingsbeleid heeft de problemen ten aanzien van huisvesting expliciet onderzocht. De experts concluderen dat het probleem zeer beperkt is: slechts 5 van de onderzochte samenwerkingsverbanden (118) geven aan dat er een huisvestingsprobleem is. Dit treedt met name op indien de capaciteit moet worden uitgebreid door tussentijdse instroom. Huisvesting van scholen is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Indien de toelating van leerlingen zou leiden tot de behoefte aan vergroting van de huisvestingsvoorzieningen is de gemeente daarvoor verantwoordelijk. Het samenwerkingsverband moet wel anticiperen op in- en uitstroom.

Op dit moment wordt door het Rijk, in nauw overleg met de VNG, gekeken naar een aantal belangrijke thema's rond de functionele verbetering van schoolgebouwen. Het streven is dat scholen door verbeteringen in de bouw

van scholen, beter kunnen inspelen op ontwikkelingen in het onderwijs en de nieuwe taken die dat met zich meebrengt. Daarbij gaat het om variëteit in werkvormen (klassikaal, in kleine groepen, gebruik van ICT e.d.). Met ruimere financiering van de bouw van scholen kunnen deze wenselijke onderwijskundige vernieuwingen beter tot hun recht komen. Het kabinet heeft besloten om een bedrag van € 45 miljoen structureel ter beschikking te stellen voor de aanpassing van schoolgebouwen. De huisvesting voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs is een gemeentelijke taak. Mede daarom gaat het kabinet ervan uit dat de gemeenten van het beschikbare accres een bedrag van € 68 miljoen voor de huisvesting van scholen inzetten.

Personeel

De laatste jaren zijn er verschillende maatregelen getroffen om de arbeidsmarktpositie van het onderwijs te versterken. Deze maatregelen zijn enerzijds gericht op het vergroten van het volume aan personeel bijvoorbeeld de actie stille reserves, de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs (Stb. 2000, 306) en anderzijds op functiedifferentiatie binnen de school. Door op een school niet alleen leraren te benoemen, maar ook ander personeel in te zetten zoals onderwijsassistenten kunnen er «meer handen in de school» zijn. Daardoor kan de leraar zich meer richten op zijn onderwijskundige taak.

In de nota Maatwerk 3 (Kamerstukken II 2001/02, 27 923, nr. 1) is een samenhangend pakket van maatregelen gepresenteerd die zowel de vraag naar, als het aanbod van onderwijsassistenten versterken. Zo kunnen reguliere scholen en scholen voor speciaal basisonderwijs in regio's met personeelstekorten extra geld krijgen voor een onderwijsassistent. Ook bevat Maatwerk 3 specifieke maatregelen om de personeelstekorten in het speciaal (basis)onderwijs aan te pakken. De doorstroming van personeel tussen de sectoren onderwijs en welzijn wordt bevorderd.

Voorts hebben scholen vanaf 1 augustus 2001 de beschikking over een schoolbudget dat vrij besteedbaar is aan personeel. Zo kunnen op schoolniveau knelpunten op maat worden aangepakt.

Ik ben dan ook van mening dat, gezien de maatregelen die op de diverse terreinen zijn en worden getroffen, de speciale scholen voor basisonderwijs in staat worden gesteld leerlingen op uiterste plaatsingsdata op school toe te laten.

In de memorie van toelichting is «vaste plaatsingsdata» vervangen door: uiterste plaatsingsdata.

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

2. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

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*

Ik moge U 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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 maart 2002, no. W05.01.0678/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De considerans aanpassen aan de strekking en het motief van de voorgestelde wijzigingen (aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- De in de toelichting genoemde cijfers met betrekking tot de wachtlijsten actualiseren.
- In het voorgestelde artikel 19i van de Wet op het primair onderwijs «ingezet, de» vervangen door: ingezet, en de.
- In het voorgestelde artikel 40, derde lid, de zinsnede «is het tijdstip waarop de leerling tot een dergelijke school in het samenwerkingsverband wordt toegelaten, gerekend vanaf het tijdstip waarop de beslissing van de permanente commissie leerlingenzorg onherroepelijk is geworden» vervangen door: wordt de leerling toegelaten.
- Overwegen of, naar analogie van artikel 113, zevende lid, aan het voorgestelde artikel 118, vierde lid, dient te worden toegevoegd dat de ministeriële regeling binnen vier weken na de vaststelling wordt bekendgemaakt.
- In de toelichting «ARTIKEL II» vervangen door: ARTIKEL III.