

Vergaderjaar 2006–2007

30 570

Voorstel van wet van de leden Smits, Rouvoet en Azough tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het primair en het voortgezet onderwijs

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 oktober 2006

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend initiatiefwetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de indieners worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

Resultaat Wet Leerlinggebonden Financiering

Geen ongeclausuleerd recht op toelating tot alle schollen

Financiën

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Artikelsgewijs

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vinden met de indieners dat alle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, met of zonder beperking, goed en passend onderwijs moeten krijgen.

Deze leden stellen de indieners voor om onderhavig wetsvoorstel niet los te zien van de aangekondigde wetswijziging in het kader van passend onderwijs en de besluitvorming rondom dit voorstel voor wetswijziging af te wachten, alvorens verder te gaan met de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel van de indieners. Dit mede in het licht van het voornemen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om in de wetswijziging in het kader van Vernieuwing van de zorgstructuren/ Passend Onderwijs, de positie van de ouders te versterken, en daarmee de toepassing verklaren van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) minder noodzakelijk kan maken. Vernieuwing van de zorgstructuren/ Passend Onderwijs: De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel om de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chroni-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kalsbeek (PvdA), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), voorzitter, Smits (PvdA), Örgü (VVD), Verbeet (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), ondervoorzitter, Vergeer (SP), Vietsch (CDA), Joldersma (CDA), Varela (LPF), Van Heteren (PvdA), Smilde (CDA), Nawijn (Groep Nawijn), Van Dijken (PvdA), Timmer (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Hermans (LPF), Schippers (VVD), Omtzigt (CDA), Azough (GL), Koşer Kaya (D66), Van der Sande (VVD) en Van Oudenallen (Groep Van Oudenallen).

Piv. leden: Rouvoet (CU), Verdaas (PvdA), Ferrier (CDA), Çörüz (CDA), Blom (PvdA), Halsema (GL), Gerkens (SP), Veenendaal (VVD), Hamer (PvdA), Weekers (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Vacature (algemeen), Ormel (CDA), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Vacature (LPF), Waalkens (PvdA), Mosterd (CDA), Bussemaker (PvdA), Heemskerck (PvdA), Oplaat (VVD), Van Eggerschot (VVD), Eski (CDA), Van Gent (GL), Bakker (D66), Nijs (VVD), Vacature (LPF).

sche ziekte aan te passen. De Raad van State wijst op de bestaande mogelijkheden die de Wet op expertisecentra en de wettelijke regeling leerlinggebonden financiering (LGF) al bieden. De indieners antwoorden daarop dat deze initiatiefwet ouders sterkt wanneer scholen niet meewerken. Inmiddels is er door de minister van OCW ook een voorstel voor Vernieuwing van de zorgstructuren/ Passend Onderwijs aangekondigd, waarmee ook wetswijzigingen gepaard zullen gaan. Deze leden vragen wat de meerwaarde is van het initiatiefwetsvoorstel is ten opzichte van bovengenoemde voorgenomen wetswijziging.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de indieners in het wetsvoorstel zo nadrukkelijk de vergelijking maken met het BVE-veld (beroeps- en volwasseneducatie). Om hoeveel leerlingen met handicap of langdurige ziekte gaat het momenteel in het BVE-veld? Om hoeveel leerlingen zou het zo meteen gaan in het primair onderwijs (PO)? En om hoeveel leerlingen in het voortgezet onderwijs (VO)? Het lijkt genoemde leden zeer waarschijnlijk dat het bij dit wetsvoorstel om een veel grotere groep leerlingen gaat, aangezien alle leerlingen in principe PO volgen, een iets kleinere groep VO, en een veel kleinere groep een opleiding volgt in de BVE-sector. Graag de visie van de indieners daarop. In hoeverre is het bij de BVE-sector opportuun om bij de gelijke behandeling de geschiktheid voor een bepaald beroep gewicht toe te kennen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet van de leden Smits, Rouvout en Azough tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het primair en het voortgezet onderwijs.

Deze leden hechten sterk aan artikel 1 van de grondwet. Discriminatie is niet toegestaan. Het mag in onze samenleving niet uitmaken wat iemands afkomst is, of iemand man of vrouw is en of men wel of niet een handicap heeft. Geen discriminatie op de arbeidsmarkt, bij toegang tot voorzieningen en in de omgang tussen burgers. Artikel 1 van de grondwet is niet voor niets artikel 1. Het is de fatsoensnorm van en voor onze samenleving. Ook zijn normen voor gelijke behandeling voor gehandicapten en chronisch zieken opgenomen in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte. Het voorliggende voorstel van wet wil in de wet de norm van gelijke behandeling expliciet vastleggen in de wet. Die norm is dat ongelijke behandeling op grond van het enkele feit van handicap of chronische ziekte niet wordt getolereerd. Wat is de toegevoegde waarde van het opnemen van een dergelijke norm in de wet bovenop de bestaande fatsoensnorm geformuleerd in artikel 1 van de grondwet en de normen geformuleerd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte? Waaruit blijkt dat er nog steeds sprake is van ongelijke behandeling op het terrein van onderwijs, vervoer, wonen, publieke dienstverlening en het aanbieden van goederen en diensten? Het voorliggende wetsvoorstel breidt de werking van de WGBH/CZ uit tot het primair en voortgezet onderwijs. Waarom is juist voor deze specifieke uitbreiding gekozen en niet voor een andere uitbreiding, bijvoorbeeld op het gebied van wonen? Wat is de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het lopende wettraject over de zorgplicht in het primair onderwijs? Op welke wijze is dit initiatiefwetsvoorstel tot stand gekomen? Is er contact geweest met belangenorganisaties, experts op het gebied van gelijke behandeling enzovoorts?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel hetgeen uitbreiding beoogt van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte naar de sector primair en voortgezet onderwijs. Delen de indieners de mening dat met de uitbreiding van de WGBH/CZ meer recht wordt gedaan aan een daadwerkelijk gelijke behandeling dan met de introductie van de zorg-

plicht in het reguliere onderwijs, zoals de regering op termijn beoogt? Kunnen zij voor de duidelijkheid nog eens toelichten waar het verschil in benadering precies in zit? Genoemde leden vragen de indieners naar de stand van zaken met betrekking tot de integratiewet Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het sympathieke voorstel om de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte aan te passen. Zij vinden het belangrijk dat leerlingen met een handicap op een zo volwaardig mogelijke manier deel kunnen nemen aan de samenleving. Genoemde leden hebben bij het voorstel en de toelichting een nog een aantal vragen.

Dit wetsvoorstel gaat in op de gelijke behandeling in het kader van het onderwijs. In de parlementaire discussies over gelijke behandeling wordt ook vaak aandacht gevraagd voor andere deelterreinen. Zijn de indieners van mening dat de problemen in het onderwijs van dien aard zijn dat ze sneller opgelost moeten worden dan de problemen in bijvoorbeeld het openbaar vervoer? Zijn hiervoor aanwijzingen? Wat is de achtergrond van de keuze voor dit specifieke deelthema? Graag op dit punt een verduidelijking.

In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de verwachte effecten van het wetsvoorstel. Gezien de al bestaande voorzieningen-wetgeving zou het, mede in het licht van het feit dat ouders keuzevrijheid blijven behouden, kunnen dat er niet meer ouders gebruik zullen gaan maken van dit recht. Wat is het oordeel van de indieners hierover? Zijn zij van mening dat na verloop van enkele jaren veel meer leerlingen met een handicap deel zullen nemen aan het regulier onderwijs?

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de regering voornemens is op termijn een zorgplicht in het onderwijs in te voeren. Hoe verhoudt zich dat tot de voorliggende voorstellen? Hebben beide voorstellen afzonderlijke betekenis, of is er sprake van een overlap?

In de memorie van toelichting lijken de indieners (blz. 3) te suggereren dat de aanwezigheid van de voorzieningenkant altijd een vereiste is voordat er een individueel recht kan worden gegeven. Hebben de indieners bedoeld deze constatering te maken? Delen de indieners de mening dat deze rechtspositie er al is of behoort te zijn, en er eventueel door de overheid extra maatregelen genomen kunnen worden om dit recht beter mogelijk te maken?

De leden van de SGP-fractie hebben er begrip voor dat het moeilijk is om een precieze afbakening te geven van de redelijkerwijs te verlangen maatregelen. Toch zou het naar hun mening niet verkeerd zijn als er al enkele kaders of richtlijnen zouden zijn waar de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) naar verwachting van zou uitgaan. Kan nader worden gespecificeerd wat de indieners onder «redelijkerwijs» verstaan?

Resultaat Wet Leerlinggebonden Financiering

De indieners refereren naar een onderzoek van de FvO/VIM (2004), «Ouder over de rugzak, onderzoek naar ervaringen met leerlinggebonden financiering en de toegankelijkheid van het regulier onderwijs». De onderzoeksgroep bestond uit 175 ouders. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie voor welke clusters de kinderen van deze respondenten geïndiceerd waren.

Binnen de huidige wetgeving zijn er voor ouders mogelijkheden om een verschil van mening over een plaatsing binnen een reguliere setting voor te leggen aan de Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB). Deze commissie toetst of een afwijzing van een school voldoende onderbouwd is. Is er momenteel al een samenwerkingsrelatie tussen de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en de ACTB? Zijn de indieners van

mening dat de ACTB volledig op zou moeten gaan in de CGB? Zo ja, welke gevolgen zou dat hebben voor de huidige begeleidings- en bemiddelingsfunctie van de ACTB?

Momenteel loopt een traject dat moet leiden tot aanpassing van de Wet Leerlinggebonden Financiering om zodoende te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen. Kamerbreed is uitgesproken dat overleg met het onderwijsveld in deze van essentieel belang is. Hebben de indieners overleg gevoerd met het onderwijsveld en wat is hun reactie op het onderhavige voorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Als nog geen inspraakronde heeft plaatsgevonden, zijn de indieners dan bereid dit alsnog te laten plaatsvinden?

De indieners erkennen dat na de invoering van de Leerlinggebonden Financiering een toename van het aantal zorgleerlingen werd geconstateerd, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. Volgens de minister van OCW is dit enerzijds het logische gevolg van het feit dat er voor dergelijke leerlingen voor de invoering van de LGF geen regeling bestond. Maar anderzijds door autonome ontwikkelingen, zoals veranderde opvoedingspatronen, wijzigingen in de rol van het gezin, de komst van andere normen en waarden (30 300 VIII, nr. 267). Delen de indieners deze visie? Op welke wijze kan naar de mening van de indieners de overheid een bijdrage leveren in het voorkomen dat een leerling zorgleerling wordt?

Volgens de indieners heeft de ACTB slechts een beperkte taakopvatting doordat alleen zaken worden behandeld van leerlingen die al een LGF-indicatie hebben, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Indien voortaan de CGB adviezen uitbrengt over dit onderwerp, is het de vraag of de ACTB kan vervallen. Is deze conclusie juist? Hebben de indieners ook het voornemen om dit te bevorderen? Zou er anders geen situatie kunnen ontstaan dat ouders eerst een klacht indienen bij het ene orgaan en vervolgens na een afwijzing alsnog naar het andere orgaan stappen? Zou het risico ook niet aanwezig zijn dat deze twee adviesorganen in de loop van de tijd verschillend beleid zullen ontwikkelen waardoor extra onduidelijkheid ontstaat?

Geen ongeclausuleerd recht op toelating tot alle scholen

De leden van de CDA-fractie vinden dat daar waar onderwijs binnen het regulier onderwijs mogelijk is, met een leerlinggebonden financiering en/of AWBZ bekostigde ondersteuning, het mogelijk moet zijn als ouders daarvoor kiezen. Uitgangspunt van deze leden is echter dat plaatsing binnen het regulier onderwijs niet voor alle leerlingen met een beperking de juiste optie is, daar voor deze leerlingen de benodigde aanvullende zorg binnen een reguliere setting niet haalbaar is. De belangen van de leerlingen dient centraal te staan. Daarom vragen deze leden zich af of een wettelijke vastgelegde acceptatieplicht voor scholen de weg is die leidt tot passend onderwijs voor alle leerlingen, met of zonder beperking.

In de memorie van toelichting geven de indieners aan dat er een verschil van mening zou bestaan tussen de ACTB en de minister van OCW over het wel of niet stellen van de geschiktheids- of diploma-eis door vmbo-scholen en scholen met gemengde eerste leerjaren. Genoemde leden vragen de indieners of zij die geschiktheids- of diploma-eis niet van toepassing willen laten zijn en bijvoorbeeld een leerling met een cluster 3 indicatie voor onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, toelaatbaar zou moeten zijn in een brugklas mavo-havo.

Tevens vragen deze leden of in plaats van inclusief onderwijs zou moeten gelden voor leerlingen uit alle clusters, dus ook voor ernstig gedragsgestoorde leerlingen uit cluster 4.

De indieners geven aan dat «op de arbeidsmarkt de adviezen van de

Commissie Gelijke Behandeling niet altijd leidt tot een betere verstandhouding tussen werkgever en werknemer, indien een baan langs die weg wordt afgedwongen. Een oordeel van de CGB kan aanleiding zijn tot een juridische procedure waarin mogelijk tot schadevergoeding wordt besloten en zo wordt wel genoegdoening gegeven». Hoe zien de indieners dit dan zien ten aanzien van de reikwijdte primair en voortgezet onderwijs, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Voor deze leden staat het belang van de leerling centraal en in die zin vragen zij zich af of een schadevergoeding dit belang zal dienen.

De Raad van State refereert naar de «effectstudie toepassing WGBH/CZ in primair en voortgezet onderwijs», waaruit blijkt dat de effecten van de voorgestelde wetswijziging beperkt zullen zijn, zo lezen de leden van de CDA-fractie. De indieners stellen dat de uitspraken van de CGB zowel bij leerlingen en ouders als bij scholen duidelijkheid zal scheppen over wat nu wel en niet als ongelijke behandeling kan worden aangemerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners of op grond van de diversiteit in handicaps en zorgvragen het sowieso wel wenselijk is om een norm te stellen, daar er steeds leerlingen zullen zijn in de grensgebieden. De indieners maken bewust geen onderscheid tussen type handicaps en chronische ziekten. Deze leden vragen of de werking van de WGBH/CZ van toepassing moet zijn op alle handicaps en voor alle leerlingen uit alle clusters.

Wat is het gevolg van het verschil van mening tussen de ACTB en de minister van onderwijs over het wel of niet stellen van een geschiktheidsvereiste, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Volgens de indieners kan verondersteld worden dat het de sfeer op een school niet ten goede komt wanneer leerlingen c.q. ouders en de schoolleiding een conflict hebben dat voor de CGB wordt gebracht. Welke consequenties trekken de indieners hieruit?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de indieners spreken over handicaps in het algemeen. Voor zover het gaat om het primair onderwijs, waar een geschiktheidsvereiste niet aan de orde is, zouden ouders met een kind met een zwaar verstandelijke handicap op basis van dit wetsvoorstel kunnen claimen dat zij recht hebben op deelname aan het regulier onderwijs, terwijl het gezien de verstandelijke vermogens van het kind niet te verwachten is dat het kind redelijkerwijs aan het (klassikale) onderwijs deel kan nemen. Hoe ver moeten scholen erin gaan om deze leerlingen toch op te nemen? Zijn de indieners van mening dat het recht voor kinderen met een lichamelijk en met een verstandelijke handicap gelijk is of zijn er nog verschillen in de gelding van het wetsvoorstel voor deze groepen? Achten zij een duiding van een minimum aan cognitief en sociaal functioneren niet wenselijk?

De indieners stellen dat er op basis van de adviezen van de CGB geen aanleiding is te denken dat dit orgaan niet in staat zou zijn om deze complexe afweging per kwestie te maken. Graag zouden de leden van de SGP-fractie inzicht ontvangen in het aantal en de aard van de verstrekte adviezen in het kader van beroepsopleidingen. Tegen welke problemen zijn ouders en scholen aangelopen en hoe heeft de CGB hier op gereageerd?

Financiën

De Raad van State wijst erop dat de financiële en materiele kaders voor scholen beklemmend kunnen zijn. Het antwoord van de indieners daarop is dat scholen wel redelijkerwijs in staat moeten zijn om kinderen op te vangen. De zowel de leden van de PvdA-fractie als de VVD-fractie vragen de indieners de financiële kaders te schetsen die volgens hen nodig zijn

om het lesgeven aan deze kinderen «redelijkerwijs» mogelijk te maken. Zijn zij van oordeel dat de huidige kaders hiervoor toereikend zijn?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat ten aanzien van een mogelijke invoering de indieners stellen dat deze budgetneutraal kan zijn, omdat de leerlingen om wie het gaat ook nu al een zorgbudget hebben. Vatten zij onder «zorgbudget» alleen de Leerling Gebonden Financiering (LGF) of ook andere zorggelden? Moet er voor en door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ten behoeve van de huisvesting en de aanpassing daarvan, en het leerlingenvervoer, extra middelen worden uitgetrokken wanneer dit voorstel tot wetwijziging wordt aangenomen? De leden van de PvdA-fractie willen voorkomen dat er leerlingen en scholen klem komen te zitten door juridische verplichtingen en tekortschietende voorzieningen om aan die verplichtingen inhoud te geven. Kunnen de indieners nader onderbouwen hoeveel financiële middelen op dit moment voor deze leerlingen beschikbaar zijn en of dit voldoende is voor scholen om de maatregel te kunnen uitvoeren?

Kunnen de indieners toelichten op basis van welke argumenten en berekeningen zij verwachten dat er van uitbreiding van de WGBH/CZ niet veel meerkosten zijn te verwachten, zo vragen de leden van de VVD-fractie en de leden van de SGP-fractie. Als het de verwachting is dat meer leerlingen met een handicap regulier onderwijs zullen volgen, vergt dit toch meer aanpassingen en derhalve automatisch meer geld?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de memorie van toelichting tegenstrijdige signalen staan over eventuele extra kosten waarmee de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling gepaard zal gaan. Op bladzijde 8 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat van de uitbreiding van de WGBH/CZ een beperkte extra druk kan uitgaan tot het aanvragen van voorzieningen op grond van de LGF of andere regelingen. Op andere plaatsen wordt echter het rapport van Smets en Hoven aangehaald, dat laat zien dat uitbreiding mogelijk is en niet leidt tot aanmerkelijke meerkosten. Kunnen de indieners deze tegenstrijdigheid toelichten? Te meer omdat deze leden er vanuit gaan dat, gezien ook de toename van de kosten bij de invoering van de regeling LGF, uitbreiding van de WGBH/CZ wel tot extra kosten zal leiden. Zij vragen de indieners een nadere onderbouwing te geven, omdat voorkomen moet worden dat scholen extra taken krijgen, maar niet de bijbehorende middelen.

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Vinden de indieners dat de gelijke toegang tot het hoger onderwijs op dit moment afdoende is geregeld, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie. In antwoord op vragen bij het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (30 832), stelt de regering dat de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekten ook ziet op het hoger onderwijs. Naar de mening van genoemde leden is dit nog niet het geval. Zien zij dit juist, zo vragen zij indieners. Zo ja, hebben de indieners overwogen ook het hoger onderwijs onder de reikwijdte van hun initiatiefwetsvoorstel te brengen? Zo neen, waarom niet?

Artikelsgewijs

Artikel II

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de strekking van de opmerking van de Raad van State over de inwerkingtreding niet duidelijk

genoeg was. Aanwijzing 178 spreekt over de tweede maand in plaats van de derde maand zoals de indieners doen. Klopt deze constatering?

De voorzitter van de commissie,
Blok

Adjunct-griffier van de commissie,
Sjerp