

Vergaderjaar 2006–2007

31 037**Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met invoering van de leerlinggebonden financiering voor deelnemers in het beroepsonderwijs****Nr. 5****VERSLAG**

Vastgesteld 7 september 2007

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Ervaringen invoering van de subsidieregeling LGF in het MBO	2
3.	Belangrijkste verschil met de huidige subsidieregeling	3
4.	Visueel gehandicapten	3
5.	Gedwongen winkelnering bij rec's en (v)so-scholen	3
6.	Administratieve lasten	4
7.	Financiële gevolgen	5
8.	Overig	6
II.	Artikelsgewijze toelichting	7

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Verdonk (VVD), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GL).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Weekers (VVD), Atsma (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Ten Broeke (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van Bommel (SP), Langkamp (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), van der Ham (D66), Nicolai (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Van Gent (GL).

I. ALGEMEEN**1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitvoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) voor deelnemers in het beroepsonderwijs. Het gelijktrekken van de financiering van de extra zorg voor leerlingen met een handicap of chronische ziekte leidt tot eenduidigheid en daarmee tot meer transparantie voor alle betrokkenen. Tevens wordt met dit wetsvoorstel een stroomlijning bereikt van de

indicatiestelling in het onderwijs door aan te sluiten bij de indicatiestelling in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo). Het wetsvoorstel roept echter bij deze leden nog enkele vragen op.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij juichen toe dat leerlinggebonden financiering voor het mbo nu wettelijk wordt geregeld. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen en van het advies van de Raad van State. Deze leden ondersteunen het algemene principe achter het voorliggende wetsvoorstel, namelijk dat ook de studenten met een handicap of chronische ziekte in het beroepsonderwijs de aandacht, de ondersteuning en de extra voorzieningen moeten krijgen die ze verdienen. Deze leden zijn van mening dat iedereen recht heeft op goed onderwijs. Zo is ook het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) verplicht toegankelijk voor leerlingen met een handicap of chronische ziekte. Het gaat hier tenslotte om kansrijke jongeren, die zich willen ontwikkelen en ontplooiën, net als ieder ander.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met deze wetwijziging wordt voornamelijk de staande praktijk, momenteel geregeld in een ministeriële regeling, in wetgeving vastgelegd. Een aantal zaken wordt hiermee structureel geregeld. Deze leden stemmen in grote lijnen in met het voorliggende wetsvoorstel. De positie van deelnemers met een beperking in het mbo wordt versterkt door de mogelijkheid van lgf en dit vergroot vanzelfsprekend de toegankelijkheid van het onderwijs. Met betrekking tot de systematiek wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de sectoren po en vo, om op die manier een doorlopende leerlijn te bevorderen. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen de invoering van de leerlinggebonden financiering beoogt. Deze leden constateren dat het proces van omzetting van het beleidsvoornemen in wetgeving lang heeft geduurd.

De leden van de SGP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij juichen het toe dat er een grotere uniformiteit ontstaat in de regelgeving ten aanzien van onderwijsdeelnemers die kampen met een handicap of chronische ziekte. Door de voorgestelde wijziging ontstaat immers een structurele en min of meer uniforme regeling voor het primair, voortgezet en beroepsonderwijs. Zodoende vervult de wetgever haar opdracht tot heldere wetgeving.

2. Ervaringen invoering van de subsidieregeling lgf in het mbo

De leden van de SP-fractie hechten veel waarde aan een goede, kansrijke uitvoering van de leerlinggebonden financiering op het mbo. In de memorie van toelichting stelt de regering dat het nog niet mogelijk is om uitspraken te doen over de ervaringen na de invoering van de subsidieregeling lgf in het mbo. De eerste resultaten zouden in de loop van 2007 bekend worden. Deze leden vragen wat de stand van zaken nu is? Kan de Kamer voor de plenaire behandeling een kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie van de subsidieregeling verwachten van de staatsecretaris, zo vragen zij.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen wanneer de Kamer een rapportage over de ervaringen van de subsidieregeling tegemoet kan zien.

3. Belangrijkste verschil met de huidige subsidieregeling

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van de inzet van de regionale expertise centra (rec's) bij de ambulante begeleiding van leerlingen die in het beroepsonderwijs onderwijs genieten of de rec's over voldoende expertise beschikken. Het gaat immers niet alleen om expertise op het gebied van de betreffende handicaps en/of chronische ziekte in relatie tot het leren, maar ook over de benodigde vaardigheden in een specifieke beroepssector. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de leerlinggebonden financiering ook leidt tot een adequate begeleiding, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de SP-fractie constateren dat er nu al een groot tekort van het aantal ambulante begeleiders is. De huidige ambulante begeleiders missen soms de nodige deskundigheid in het mbo-veld, zoals kennis van de beroepspraktijkvorming. Hoeveel extra gediplomeerde begeleiders zijn er nodig op de rec's/scholen voor (v)so om ook alle (studenten op) de mbo-scholen voldoende ambulante begeleiding te geven? Wat heeft de regering gedaan om te voorkomen dat het gebrek aan ambulante begeleiders wordt opgelost? Zij vragen welke maatregelen de regering heeft genomen met betrekking tot rec's/scholen voor (v)so, die geen ambulante begeleiders kunnen leveren. Welke maatregelen is zij nog voornemens te nemen, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat met de wetwijziging wordt geregeld dat de minister rechtstreeks uitbetaalt aan een door het regionaal opleidingscentrum (roc) aangewezen school voor (v)so. Daarmee is er geen mogelijkheid meer de ambulante verzorging door een rec te laten verzorgen. Is het waar dat met dit wetsvoorstel het aanbod van ambulante begeleiding verkleind wordt ten opzichte van de huidige situatie, zo vragen deze leden. Gesteld wordt dat de taakomschrijving van de rec's in de Wet op de expertisecentra (WEC) geen ambulante begeleiding beslaat. Klopt het dat dit in de huidige situatie wel door de rec's wordt verzorgd? Zo ja, wat zijn dan de gevolgen van opheffing van deze mogelijkheid? De leden vragen de regering of het mogelijk is dat hierdoor wachtlijsten zullen ontstaan.

4. Visueel gehandicapten

De leden van de CDA-fractie vinden dat juist het invoeren van de Igf in het beroepsonderwijs een goede gelegenheid is om de regelgeving te stroomlijnen. De regering ziet er van af om de ondersteuning van visueel gehandicapten in de leerling-gebonden financiering onder te brengen en handhaaft de eerdere regeling. Hiermee wordt één specifieke groep buiten de werking van dit wetsvoorstel gehouden. De leden van deze fractie vragen of het niet mogelijk is de regelingen te integreren tot één heldere en eenduidige regelgeving.

5. Gedwongen winkelnering bij rec's en (v)so-scholen

De leden van de PvdA-fractie menen dat de verstrekte leerling-gebonden financiering vanzelfsprekend ten goede moet komen aan het onderwijs aan de gehandicapte of chronisch zieke leerlingen. Is het echter wel verstandig om bij de Igf een gedwongen winkelnering bij de rec's te handhaven, nu de benodigde kennis en expertise rond arbeid en beroepspraktijkvorming ontbreekt en er zeker bij cluster 4 onvoldoende menskracht beschikbaar is om te voorzien in de vraag naar ambulante begeleiding? Welke oplossingen voorziet de regering voor deze problemen, zo vragen zij. Hoe past de gedwongen winkelnering bij het

streven naar passend onderwijs waarbij er een meer integrale benadering komt van de gehandicapte leerling?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de CG-raad opmerkt dat deelnemers in het mbo gebaat kunnen zijn bij specifieke expertise rondom arbeid en beroepspraktijkvorming. Die expertise ontbreekt vaak bij ambulante begeleiders uit het (v)so. De raad pleit er dan ook voor om de gedwongen winkelnering die een gevolg is van dit wetsvoorstel, op te heffen. De regering heeft aangegeven hier niet mee in te stemmen. De reden hiervoor is dat in de in het wetsvoorstel voorgestelde systematiek zorgt voor continuïteit in de leerloopbaan van de deelnemer. Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd dat bij de overstap van het vo naar het beroepsonderwijs dezelfde persoon de ambulante begeleiding verzorgt. Dat kan in veel gevallen een goede zaak zijn voor de deelnemer. Deze leden zien niet in hoe het opheffen van gedwongen winkelnering deze mogelijkheid zou wegnemen. Zij verwachten dat opheffing van de gedwongen winkelnering een uitbreiding van de mogelijkheden zal betekenen, geen beperking. Kan de regering aangeven wat het bezwaar is tegen het opheffen van de gedwongen winkelnering, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat ambulante begeleiding deels zal worden ingekocht bij instellingen voor (v)so. Zij vragen de regering of deze scholen voldoende expertise in huis hebben om leerlingen vanuit het beroepsonderwijs te begeleiden?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het van belang is om recht te doen aan het uitgangspunt dat de partij bij wie de zorgplicht berust, ook ruime mogelijkheden krijgt deze plicht op adequate wijze vorm te geven. Het afschaffen van de gedwongen winkelnering zou vanuit dat perspectief bezien voor de hand liggen. Vanwege de complexe structuur van de transacties wensen de leden van deze fractie echter voorlopig af te zien van deze afschaffing. Nu al is er namelijk in zeer veel gevallen onduidelijkheid over de vraag hoe scholen hun deel van de lgf inzetten. Het afschaffen van de gedwongen winkelnering zal aan een grotere onoverzichtelijkheid nog bijdragen. Hoewel dit voorstel ook meewerkt aan een grotere overzichtelijkheid – de minister kan rechtstreeks uitkeren aan een school voor (v)so – vragen de leden van deze fractie welke aanvullende maatregelen er genomen worden om tot een grotere inzichtelijkheid te komen.

6. Administratieve lasten

Voor de extra kosten van de indicatiestelling wordt voor burgers een bedrag van 163 euro geraamd. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze dit bedrag is opgebouwd.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor een sterke vereenvoudiging van het uitgesponnen stelsel van bedragen per leerweg, opleiding, niveau en cluster handicaps, dat leidt tot extra hoge administratieve lasten.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het funderende onderwijs is gebleken dat niet alle ouders de bureaucratie rond het rugzakje goed aankunnen. Op welke wijze draagt de regering er zorg voor dat de mbo-deelnemers en/of de ouders voldoende worden begeleid bij de aanmelding en het invullen van het benodigde papierwerk, zo vragen deze leden. Als deelnemers en de bve-instelling of het rec/(v)so niet tot overeenstemming komen over de wijze waarop het rugzakje wordt besteed, kunnen zij zich wenden tot Commissie Gelijke Behandeling. Is dat de

aangewezen instantie om te kunnen beoordelen of en in hoeverre het rugzakje voldoende wordt besteed? In hoeverre kan deze Commissie beoordelen of er een juiste besteding van de Igf heeft plaatsgevonden, zo vragen zij. Op welke wijze worden de deelnemers en zijn of haar ouders daarbij gehoord? Zij vragen waar de deelnemer of zijn of haar ouder heen kan voor bemiddeling tussen scholen en deelnemer om te voorkomen dat eventuele onenigheid leidt tot een escalatie.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen of de door de regering aangeduide open eind regeling wel een open einde heeft. Wanneer de kosten immers boven de € 6,5 miljoen uitgaan, zullen de meerkosten ten laste komen van het macrobudget van de instellingen. De genoemde leden vragen of er dan geen sprake is van een subsidie plafond en dat er feitelijk geen sprake is van een open einde, zoals wordt betoogd.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de CG-Raad een open eind regeling bepleit en stelt dat dit niet hoeft te leiden tot extreme kostenstijgingen, mits is voorzien in een adequate indicatiestelling. Kan de regering toelichten hoe zij hier tegenaan kijkt? Wat is de raming voor de ontwikkeling van de aantallen deelnemers die in aanmerking komen voor Igf en in hoeverre zijn hierbij de bevindingen rond de Igf in het primair en voortgezet onderwijs¹ ook verdisconteerd, zo vragen deze leden. Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat in het mbo een eventuele overschrijding nu ten koste moet gaan van de andere leerlingen, mede in het licht van het gegeven dat het zorgbudget in het mbo ver achterloopt in vergelijking met het voortgezet onderwijs? Zij vragen of dit puur ingegeven is door een wens om het budget beheersbaar te houden, of heeft de regering wellicht aanwijzingen dat het budget voor het mbo toereikend zou zijn? Welke aanwijzingen betreft het dan, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de juistheid van de ramingen van de regering over de hoeveelheid leerlingen die recht hebben op een rugzak in relatie tot de beschikbare gelden. De CG-Raad sprak eerder dit jaar uit dat het aantal studenten met Igf was gegroeid en verwachtte dat deze groei zou doorzetten. Zowel de WEC-raad als de BVE-raad stelden dat het aantal potentiële rugzakleerlingen in de bve groter is dan het ministerie heeft geraamd. Kan de regering aangeven hoeveel rugzak-studenten er zijn geraamd in de komende vijf jaren, zo vragen deze leden. Waar zijn de ramingen van de regering op gebaseerd? Zij vragen of de regering het wenselijk vindt dat als er meer gehandicapte deelnemers worden ingeschreven dan geraamd de mbo-instellingen het budget zelf moeten aanvullen. Wil de regering een andere of ruimere financiering overwegen als blijkt dat er meer leerlingen worden geïndiceerd dan verwacht, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel een financieel plafond kent van € 6,5 miljoen. Voor het po en vo geldt een open eind regeling. Volgens de memorie van toelichting is dit budget geen plafond in de juridische zin van het woord. Als het budget uitgeput is, wordt gezocht naar dekking in het macrobudget van de instellingen. Dat betekent dat er ergens anders in het budget dat voor de instellingen is bedoeld, geld af moet. Per saldo komt de constructie daarmee neer op een plafond. Het is onduidelijk waarop de aanname dat circa 2500 deelnemers recht zullen hebben op Igf is gebaseerd. Kan de regering aangeven op welke gegevens deze aanname is gebaseerd? Hoe groot is de kans op overschrijding, zo vragen zij.

¹ Kamerstuk 31 031, nr. 6, vraag 53.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering verwacht dat ongeveer 2500 leerlingen gebruik zullen gaan maken van deze regeling. De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waar dit getal op is gebaseerd en of hierin ook rekening is gehouden met de explosieve groei van het aantal leerlingen met een rugzakje zoals waarneembaar in andere onderwijssectoren. Zo neen, waarom niet? En welke gevolgen kan dit hebben voor de financiële situatie van de instellingen, nu wordt uitgegaan van budgetfinanciering met een structureel plafond van €6,5 miljoen?

In dit verband vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering of zij van plan is experimenten met betrekking tot flexibilisering van omvang en duur van de leerlinggebonden financiering op basis van leerlingkenmerken, toe te laten in het mbo? Zo ja, binnen welke termijn en om welke variatie in omvang gaat het en welke financiële effecten verwacht de regering hiervan op het totaal beschikbare budget?

Bij de leden van de SGP-fractie rijzen bedenkingen over de financiering van de lgf. Zij achten het onwenselijk dat een eventuele overschrijding ten laste komt van het macro-budget van de bve-sector. Een dergelijke aanpak is bovendien in strijd met het doel van het voorstel, verbetering van de positie van de deelnemer, en kan in de huidige experimentele fase van het passend onderwijs een remmende werking hebben. In hoeverre is er een mogelijkheid om gefaseerd toe te werken naar budgettering? Een dergelijke oplossing kan een eerlijke ontwikkeling en toetsing van het lgf wellicht ten goede komen.

8. Overig

De leden van de CDA-fractie attenderen de regering op het volgende. Naar aanleiding van de recent gevoerde discussie over de inzet van de zogenaamde REA-instituten in het mbo is door de staatssecretaris toegezegd dat zij, net als de rec's, gebruik zouden kunnen maken van de leerlinggebonden financiering. De genoemde leden verwachten daarom aanpassing van het voorstel ten einde de toezegging te realiseren in wetgeving.

De bovengenoemde leden constateren tevens dat met de «Wet wegnemen knelpunten leerlinggebonden financiering en opheffen landelijke commissie toezicht indicatiestelling»¹ er wijzigingen worden aangebracht in de systematiek van indicatiestelling. Hierbij wordt onder andere de indicatiestelling vereenvoudigd door het gebruik van één eenduidig formulier plus het mogelijk maken van aanpassing van de indicatietermijn afhankelijk van de kenmerken van de leerling.

In het genoemde wetsvoorstel is opgenomen, dat voor wat betreft de criteria aangesloten wordt bij de systematiek, zoals die geldt in po/vo. Worden deze criteria ook via een Algemene Maatregel van Bestuur vastgesteld, zo vragen zij. Is de verwachting dat de criteria vast staan of zullen de criteria worden aangepast als blijkt dat er een grote toename is van leerlingen met een cluster 4 indicatie?

Eveneens vragen deze leden op welke wijze de voorgenomen toezichtfunctie van het Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) op de Commissies voor de Indicatiestelling (CVI) en de indicatiestelling voor leerlingen in het bve, zoals voorgesteld in onderhavige wet, zich verhoudt met de voorgenomen opheffing van de toezichtfunctie van het LCTI zoals bepaald in de hierboven aangehaalde Wet.

De leden van de SP-fractie signaleren dat naast de geïndiceerde studenten, er nog studenten zijn die bijvoorbeeld gedragsproblemen hebben, maar (nog) geen indicatie. Kan de regering aangeven hoeveel studenten het betreft die wel in aanmerking zouden komen voor een indicatie, maar daar om één of andere reden van afzien, zo vragen deze leden.

¹ Kamerstuk 30 956.

Welke problemen doen zich voor met betrekking tot de professionalisering van de intake-gesprekken? Zij vragen welke concrete maatregelen de regering heeft genomen om de intake-gesprekken te professionaliseren? Hoe garandeert de regering de kwaliteit van de begeleiding van de rugzakleerlingen als van de niet-geïndiceerde leerlingen? Welke concrete maatregelen zijn er genomen om de kwaliteit van de begeleiding te vergroten, mede gezien het feit dat nu al veel onderwijstaken worden uitgevoerd door zogenaamde «instructeurs» zonder onderwijsbevoegdheid? Daarnaast vragen zij of de regering kan aangeven of de professionals op het mbo de subsidieregeling als een vermindering van de werkdruk hebben ervaren. Een essentieel element voor het slagen van dit voorstel is de expertise en dus de scholing van de docenten. Kan de regering aangeven hoe zij aan die scholingsbehoefte gaat voldoen? Welk scholingsbudget heeft de regering gereserveerd, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de WEC en de WOT in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij LGF en opheffen van de LCTI de Tweede Kamer inmiddels is gepasseerd. Deze leden willen graag van de regering weten binnen welke termijn zij verwacht dat eerdergenoemd wetsvoorstel in werking zal treden en welke wettechnische gevolgen dit nog heeft voor het onderhavige wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie vinden het een positieve ontwikkeling dat door dit voorstel beter rekening kan worden gehouden met de wensen en belangen van deelnemers in de bve-sector. Het aantal deelnemers, dat mede door deze wijziging verder zal toenemen, blijft daardoor wel een punt van zorg. Welke maatregelen worden genomen om deze toestroom te beheersen? Is de regering voornemens om de indicatiestellingen, voornamelijk in het rap expanderende cluster 4, nader aan te scherpen, zo vragen zij.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2.2.6 Leerlinggebonden budget

Bij het aanvragen, aldus de leden van de CDA-fractie, van een indicatie lgf, zowel bij de eerste keer op de school waar de leerling op zit, als bij overstap naar een andere school wordt aangegeven dat de bekostiging plaatsvindt de maand na aanmelding door het bevoegd gezag bij de minister. Ouders spelen hierbij geen rol meer en zijn afhankelijk van de actie van de school. Betekent dit dat de benodigde voorziening ook eerst dan door de school verstrekt gaan worden, of hebben de leerlingen recht op de extra zorg vanaf het moment van het overhandigen van de indicatiestelling en is de bekostiging een zaak voor de school, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie
Van de Camp

Adjunct-griffier van de commissie
Jaspers