

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Bij de uitvoering van de wet passend onderwijs is in een aantal gevallen gebleken dat vooral op het gebied van bekostiging een aantal (technische) wijzigingen nodig is om tot een goede en zorgvuldige uitvoering te komen. Daarnaast wordt er van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele technische aanpassingen en wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen aan te brengen in de volgende wetten: Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht.

De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

1. het niet langer bekostigen van nieuwe scholen die ontstaan als gevolg van een besluit van een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovso) om door te gaan als ofwel een school voor speciaal onderwijs (so), dan wel een school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) op basis van de leerlingaantallen op de teldatum in het jaar waarin de bekostiging aanvangt, maar op de teldatum in het jaar daaraan voorafgaand;
2. concretiseren van de wetgeving voor de bekostiging van leerlingen op residentiële instellingen;
3. opnieuw mogelijk maken dat bij het opheffen van een laatste school voor speciaal basisonderwijs (sbo) binnen een samenwerkingsverband, de ondersteuningsmiddelen toegerekend worden aan het samenwerkingsverband;
4. aansluiten van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs bij de wachtgeldverevening van de scholen in het voortgezet onderwijs, zodat de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor een deel van de ontstane wachtgeldkosten en het collectief van de vo-scholen voor de rest;
5. het mogelijk maken dat voor individuele leerlingen in het regulier onderwijs die vanwege lichamelijke of psychische redenen tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, kan worden afgeweken van de voorgeschreven onderwijstijd;
6. het corrigeren van enkele ontstane omissies en wetstechnische gebreken.

2. Wie zijn betrokken?

DUO, Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie), (v)so-scholen, vo-scholen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, VO-raad en PO-Raad,

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op Caribisch Nederland, omdat passend onderwijs daar niet is ingevoerd en er geen (voortgezet) speciaal onderwijs is.

3. Wat is het probleem?

Het probleem verschilt per voorgestelde wijziging. De volgorde van de onderwerpen uit vraag 1 wordt gevolgd:

Ad. 1

In het geval een sovso-school besluit door te gaan als ofwel een so- ofwel een vso-school, wordt die school volgens de huidige WEC gezien als een nieuwe school. Als nieuwe school wordt de bekostiging gebaseerd op het leerlingaantal op 1 oktober van het jaar waarin de school aanvangt. Dit is een probleem omdat de bekostiging van de (v)so-school gekoppeld is aan de bekostiging van de samenwerkingsverbanden. Die bekostiging wordt gebaseerd op het aantal leerlingen op 1 oktober van het jaar voorafgaand aan de start van de 'nieuwe' school.

Ad. 2

In de huidige WEC staat beschreven dat leerlingen die op een (v)so-school staan ingeschreven die verbonden is aan een residentiële instelling, geen toelaatbaarheidsverklaring nodig is. In de WEC staat ook beschreven hoe het samenwerkingsverband wordt afgeleid dat verantwoordelijk is voor de bekostiging van die leerling op de (v)so-school. Dat is nodig omdat het samenwerkingsverband geen toelaatbaarheidsverklaring hoeft af te geven. Het probleem is dat de wet onvoldoende helder aangeeft hoe de afleiding plaats moet vinden als een leerling verhuist van de ene residentiële instelling naar een andere residentiële instelling. Hierdoor ontstaat er verschil in interpretatie en wordt de uitvoering van de wet moeilijk.

Ad. 3

Met de invoering van de wet passend onderwijs is abusievelijk de bepaling uit de wet verdwenen waaruit blijkt dat als er geen school voor speciaal basisonderwijs in een samenwerkingsverband aanwezig is, de ondersteuningsmiddelen behouden blijven aan de regio. Dit was niet de bedoeling bij de wet passend onderwijs.

Ad. 4

Momenteel is het zo geregeld dat als een samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs genooddaakt is een werknemer te ontslaan, dat samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de volledige uitkeringskosten. Dit in tegenstelling tot de samenwerkingsverbanden primair onderwijs (die aangesloten zijn bij het participatiefonds) en de scholen in het voortgezet onderwijs (die werken met een vereveningssysteem waarbij de scholen enkel voor 25% van de lasten verantwoordelijk zijn, en 75% van de lasten collectief worden gedragen). Voor een samenwerkingsverband kan dit een moeilijk beheersbare kostenpost opleveren. Bovendien ontstaat de prikkel om personeel niet zelf in dienst te nemen, maar in te huren bij een aangesloten schoolbestuur. Dit is onwenselijk, omdat de keuze om personeel in dienst te nemen, gemaakt moet worden op basis van inhoudelijke gronden en niet op basis van het risico voor wachtgeldkosten.

Ad. 5

Voor leerlingen in het reguliere onderwijs is het momenteel niet mogelijk om af te wijken van de voorgeschreven onderwijstijd en onderwijs te volgen op een andere plek dan de school, terwijl er leerlingen zijn die vanwege een fysieke of psychische beperking niet uren achtereen op een stoel kunnen blijven zitten.

Ad. 6

Op drie onderwerpen zijn abusievelijk technische omissies in de wetten gekomen die recht gezet dienen te worden.

4. Wat is het doel?

Het doel verschilt per voorgestelde wijziging. De volgorde van de onderwerpen uit vraag 1 wordt gevolgd:

Ad. 1

Oplossen (uitvoerings)problemen bij de bekostiging van scholen en samenwerkingsverbanden als een sovso-school splitst in een losse so- en vso-school.

Ad. 2

De systematiek van bekostigen van leerlingen op scholen die verbonden zijn aan residentiële instellingen in lijn brengen met de systematiek van de rest van passend onderwijs en zodoende een eind maken aan de ervaren problemen in de uitvoering en in het veld. Dat wil zeggen: als een leerling voor het eerst naar een (v)so-school gaat wordt een samenwerkingsverband toegewezen dat voor de rest van de schoolloopbaan (in po of vo) van de leerling (indien nodig) financieel verantwoordelijk blijft voor de ondersteuningsbekostiging, ongeacht of de leerling op een residentiële instelling verblijft.

Ad. 3

Het doel is herstellen van beleid. Hiermee wordt geregeld dat de ondersteuningsmiddelen die weg zouden vallen bij het opheffen van de laatste sbao-vestiging in een samenwerkingsverband, in de regio te houden door de ondersteuningsbekostiging toe te kennen aan het samenwerkingsverband. Dit sluit aan bij het voormalige wsns- beleid en het beleid passend

onderwijs, dat indien er minder plaatsingen zijn in het sbao (en speciaal onderwijs), er meer geld is voor de ondersteuning van leerlingen in het reguliere onderwijs.

Ad. 4

Naar analogie van de samenwerkingsverbanden in het po, die verplicht zijn aangesloten bij het participatie- en vervangingsfonds, voor de samenwerkingsverbanden in het vo regelen dat zij zich kunnen aansluiten bij de wachtgeldvereveningregeling zoals die van toepassing is op de vo-scholen. Hierdoor zijn de samenwerkingsverbanden vo, net als de samenwerkingsverbanden po en de vo-scholen, niet meer 100% verantwoordelijk voor de wachtgeldkosten.

Ad. 5

Het mogelijk maken dat leerlingen met een fysieke of psychische beperking mogen afwijken van de voorgeschreven onderwijstijd en onderwijs mogen volgen op een andere plek dan de school.

Ad. 6

Het herstellen van technische omissies in de wet.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Er zijn met de invoering van het wettelijk stelsel voor passend onderwijs uitvoeringsproblemen ontstaan, die enkel door de wetgever kunnen worden opgelost.

6. Wat is het beste instrument?

De oplossing van het probleem verschilt per voorgestelde wijziging. De volgorde van de onderwerpen uit vraag 1 wordt gevolgd:

Ad. 1

Het voorstel is om in de WEC artikel 118 zodanig te wijzigen dat scholen die ontstaan zijn uit een splitsing van een sovso-school worden bekostigd op basis van teldatum 1 oktober in het kalenderjaar voorafgaand aan de aanvang van de bekostiging, in plaats van in hetzelfde kalenderjaar van aanvang van de bekostiging.

Ad. 2

Het voorstel is om de artikelen 118 en 132 van de WPO en 85b en 89a van de WVO te wijzigen zodat duidelijk wordt dat voor het afleiden van het juiste samenwerkingsverband bij een residentiële instelling, éénmalig gekeken wordt naar de school van herkomst voordat de leerling naar de eerste residentiële instelling gaat. Vervolgens blijft dat samenwerkingsverband verantwoordelijk, ook al verhuist de leerling daarna naar andere residentiële instellingen.

Ad. 3

In de artikelen 120, vierde lid en 115 van de WPO, wordt voorgesteld te regelen dat de middelen voor extra ondersteuning bij het opheffen van een laatste sbao-vestiging in een samenwerkingsverband, worden toegevoegd aan het ondersteuningsbudget van het samenwerkingsverband. Hierdoor wordt het oorspronkelijke beleid hersteld. Voorgesteld wordt om niet de voorwaarden die hieraan verbonden waren (instemming inspectie bij opheffen laatste sbao-vestiging) opnieuw in te voeren, maar deze instemming aan het samenwerkingsverband over te laten. Hiervoor is gekozen omdat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs wettelijk verplicht zijn een dekkend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen te organiseren en het opheffen van een laatste sbao-vestiging gevolgen kan hebben voor het dekkend netwerk.

Ad. 4

Voorgesteld wordt om artikel 84b en 96n van de WVO te wijzigen en daarin de samenwerkingsverbanden aan te sluiten bij de wachtgeldvereveningssystematiek van de scholen in het voortgezet onderwijs.

Ad. 5

Het is voorstel is om het mogelijk te maken dat leerlingen met een fysieke of psychische beperking mogen afwijken van de voorgeschreven onderwijstijd en onderwijs mogen volgen op

een andere plek dan de school. Hierdoor worden er in het regulier onderwijs meer wettelijke maatwerkmogelijkheden gecreëerd voor leerlingen die tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen, maar bijvoorbeeld wel een deel van het onderwijsprogramma thuis kunnen volgen. De school van inschrijving blijft vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling en maakt in het kader van het ontwikkelingsperspectief met ouders afspraken over het te volgen programma. Deze afspraken omvatten in ieder geval het onderwijsaanbod, de toetsing, de begeleiding van de school en de beoogde duur. De afspraken zijn zoveel mogelijk tijdelijk en gericht op terugkeer naar (voltijds onderwijs op) school. Hiertoe kunnen ook afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van jeugdhulpverlening om de leerling te helpen bij de terugkeer naar school en over het toerusten van leraren om ervoor te zorgen dat de school de leerling verder kan begeleiden.

Net als nu voor het (v)so het geval is, gaat de inspectie toezicht houden op de uitvoering van deze regels in het regulier onderwijs. Dit betekent dat het bevoegd gezag een verzoek tot afwijking van de onderwijstijd indient bij de inspectie. De inspectie stelt een beleidsregel op die regelt onder welke voorwaarden een dergelijk verzoek gehonoreerd wordt. Tevens kan de inspectie het aantal verzoeken dat een school doet of dat binnen een samenwerkingsverband wordt gedaan meenemen in haar risicogericht toezicht. Dit voorkomt dat scholen te makkelijk van deze mogelijkheid gebruik maken, terwijl er mogelijk binnen de school ook een passende oplossing gevonden kan worden.

Ad. 6

Voorgesteld wordt om de technische omissies te herstellen. Concreet gaat het om:

- in de artikelen 89a1, vijfde en zesde lid, en 85b1, vijfde lid van de WVO, een grondslag te creëren voor een ministeriële regeling waarin het ondersteuningsbedrag lwoo en pro wordt vastgesteld.
- de abusievelijk verdwenen wetsbepaling dat (v)so-scholen door middel van een verklaring van een residentiële instelling moeten aantonen dat een leerling daadwerkelijk in de residentiële instelling is geplaatst, te herstellen: voormalig artikel 40, derde lid van de WEC die is gewijzigd door artikel II onderdeel R van de Wet passend onderwijs van 11 oktober 2012 (Staatsblad 2012, nr. 533).
- de abusievelijk vervallen verplichting dat het samenwerkingsverband van de (vestiging van de) basisschool die de leerling verwijst, eerst een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, wordt met voorgestelde wijziging hersteld.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het gevolg van voorgestelde wetswijzigingen is dat de uitvoering mogelijk is van de beoogde doelen, beschreven als antwoord op vraag 4. Daarnaast zijn er geen financiële of rechtspositionele gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu.