

Verslag over de resultaten van de consultatie

1. Inleiding

Het wetsvoorstel "Versterking positie ouders en leerlingen in passend onderwijs" heeft als doel de positie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het primair, het voortgezet en het gespecialiseerd onderwijs en de positie van de ouders van deze leerlingen te versterken.

Het wetsvoorstel bevat een regeling op drie onderwerpen:

- Hoorrecht voor leerlingen over het ontwikkelingsperspectief.¹ De leerling wordt in de gelegenheid gesteld zijn of haar mening te geven bij het vast- en bijstellen van het ontwikkelingsperspectief. De leerling kan zo meepraten over onder andere de ondersteuning die hij of zij ontvangt. Het schoolbestuur (de facto: de school) motiveert vervolgens de beslissing over het ontwikkelingsperspectief aan de leerling en licht toe hoe de mening van de leerling is meegenomen in de besluitvorming.
- De basisondersteuning en de extra ondersteuning die een school biedt, neemt zij op in de schoolgids. Het schoolondersteuningsprofiel als losstaand document komt daarmee te vervallen.
- Samenwerkingsverbanden krijgen tot taak een ouder- en jeugdsteunpunt in te richten, dat ouders en leerlingen informeert, ondersteunt en begeleidt bij het passend onderwijs. Het ouder- en jeugdsteunpunt heeft daarnaast tot taak ervaringen van ouders en leerlingen te bundelen en het betrokken samenwerkingsverband hierover te informeren ten behoeve van de kwaliteitsontwikkeling van passend onderwijs in het samenwerkingsverband.

2. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel en relevante bijlagen zijn van 21 juli 2022 tot 30 september 2022 voorgelegd voor openbare internetconsultatie.² Op de consultatie zijn 40 openbare reacties binnengekomen en 14 besloten reacties. Reacties zijn afkomstig van uiteenlopende organisaties en deskundigen, waaronder de PO-raad, VO-raad, Sectorraad GO, Netwerk LPO, Ouders en Onderwijs, Balans digitaal, IederIN, ouders, leraren, samenwerkingsverbanden, Kinderombudsman en het College voor de Rechten van de Mens.

Er zijn 8 vragen aan het publiek voorgelegd tijdens de internetconsultatie. De vragen gingen over doelmatigheid, nut, noodzaak en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn het wetsvoorstel en de toelichting waar nodig aangepast en aangevuld. In dit verslag wordt per onderdeel van het wetsvoorstel op de belangrijkste en veelvoorkomende punten uit de reacties gereflecteerd.

3. Reacties internetconsultatie

3.1. Algemene opmerkingen

De reacties op het wetsvoorstel zijn overwegend positief. Respondenten noemen het wetsvoorstel een logisch gevolg van de evaluatie passend onderwijs en een goede stap in de richting van de verbetering van de positie van ouders en leerlingen.

Verder vragen ouders, leraren en andere betrokkenen zich af of dit wetsvoorstel de huidige problemen in het onderwijs oplost. Als voorbeeld wordt vaak de thuiszittersproblematiek genoemd. Zij wijzen erop dat meer aandacht moet zijn voor leerrecht om thuiszitters terug in het onderwijs te brengen.

Dit wetsvoorstel is een van de acties die door het kabinet wordt ondernomen om passend onderwijs verder te verbeteren. Daarnaast lopen er ook nog veel andere acties in dit kader. De

¹ In het ontwikkelingsperspectief van de leerling beschrijft de school welke extra ondersteuning de leerling nodig heeft om de leerdoelen te bereiken.

² In de antwoorden op de vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving is per abuis opgenomen dat de Algemene Onderwijsbond (AOB) vooraf is geconsulteerd. Dit is niet het geval geweest. Op ambtelijk niveau is gesproken met een vertegenwoordiger van de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS).

thuiszittersproblematiek staat daarbij hoog op de agenda van de regering. De regering heeft naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs in de verbeteraanpak passend onderwijs een twintigtal maatregelen aangekondigd die onder andere beogen het aantal thuiszitters naar beneden te brengen, waaronder de inzet van digitaal onderwijs, betere verzuimaanpak bij scholen en betere registratie. Dit wetsvoorstel bevat een aantal van deze maatregelen en is daarmee onderdeel van een breder pakket aan maatregelen gericht op het verbeteren van het passend onderwijs,

De thuiszittersproblematiek is zeer complex en raakt aan verschillende beleidsdomeinen, in het bijzonder het onderwijs en de zorg. Een deel van de thuiszitters valt uit van het onderwijs vanwege een gebrek aan maatwerk op het gebied van onderwijs en zorg. De regering onderkent de knelpunten in de verbinding tussen onderwijs en zorg en heeft om die reden maatregelen aangekondigd om de verbinding tussen deze twee domeinen te versterken. Zo is op 1 januari 2023 het Besluit experiment onderwijszorgarrangementen in werking getreden. Bevoegde gezagen die deelnemen aan het experiment kunnen afwijken van bepaalde wetgeving, om meer maatwerk op het vlak van onderwijs en zorg voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte te realiseren. Parallel aan het experiment wordt gestart met een wetstraject om dit verder vast te leggen.

3.1. Hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief

De meeste respondenten zeggen te begrijpen dat leerlingen naar hun mening moet worden gevraagd bij de besluitvorming over het ontwikkelingsperspectief. Respondenten erkennen dat iedere leerling betrokken moet worden bij de ondersteuning die zij krijgen. Uit de reacties blijken tevens een aantal zorgen te leven onder ouders, docenten, scholen en andere betrokkenen in het onderwijs.

Respondenten geven aan dat de doelgroep voor wie het hoorrecht wettelijk is vastgelegd te beperkt is. Zo geeft het LAKS aan dat alle leerlingen gehoord moeten worden. Daarnaast noemen respondenten de voorgestelde wijze van wettelijke vastlegging te mager. Het wetsvoorstel zoals voorgelegd in de internetconsultatie wekt de indruk dat het bevoegd gezag zonder meer de mening van de leerling naast zich neer mag leggen.

Het wetsvoorstel regelt hoorrecht voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, omdat dit zal leiden tot een betere aansluiting tussen de geboden ondersteuning op school en de gevraagde ondersteuning. Uit het rapport van de Kinderombudsman blijkt immers dat kinderen met meervoudige en complexe problematiek vaker dan andere kinderen, ontevreden zijn over de geboden ondersteuning.³ Zij noemen daarvoor als een van de redenen dat aan hen niet is gevraagd welke ondersteuning zij nodig hebben en of de geboden ondersteuning werkt. De regering erkent dat elk kind het recht heeft om betrokken te worden bij besluitvorming die het kind aangaat. In de implementatie van het wetsvoorstel wordt daarom breder uitvoering gegeven aan het hoorrecht in het onderwijs, ook voor leerlingen met een lichtere of zonder een ondersteuningsbehoefte.

Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is het wetsvoorstel aangevuld met waarborgen die voorkomen dat de school de mening van de leerling zonder motivering naast zich neer kan leggen. In het wetsvoorstel is toegevoegd dat het bevoegd gezag de beslissing over het ontwikkelingsperspectief motiveert aan de leerling en toelicht hoe de mening van de leerling van invloed is geweest op de beslissing. Dit geeft verdere invulling aan het hoorrecht van leerlingen en voorkomt dat het voorstel betekenisloos zou worden.

Ook worden zorgen geuit over de regeldruk die voortvloeit uit deze extra wettelijke vereisten. Dit geldt met name voor scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, waar elke leerling betrokken dient te worden bij de besluitvorming over het ontwikkelingsperspectief.

De uitvoering van de verplichtingen het wetsvoorstel zal naar verwachting enige regeldruk met zich brengen, zoals uiteengezet in paragraaf 10.2. In het ontwerp van het wetsvoorstel zijn de gevolgen voor de regeldruk zo beperkt mogelijk gehouden. Zo is ruimte gelaten voor de scholen om, met instemming van de leerling, de gesprekken samen met de ouders te voeren. Het is dan ook niet vereist om de gesprekken met de ouders en de leerling afzonderlijk van elkaar te voeren. Dit kan

³ Van passend naar inclusief: kinderen over hun perspectief op passend onderwijs, de Kinderombudsman september 2020, p. 32-35.

de extra regeldruk aanzienlijk verminderen. De gesprekken met de ouders worden immers al gevoerd. Tegelijkertijd is ook de verwachting dat hiermee de ondersteuning die wordt aangeboden effectiever kan zijn, omdat leerlingen vaak zelf goed weten wat voor hen werkt.

Men vraagt zich af hoe scholen kleuters of meervoudig beperkte leerlingen de gelegenheid moeten geven hun mening te geven, gezien de ontwikkelingsleeftijd van deze doelgroepen.

Het wetsvoorstel regelt dat scholen naar de mening van de leerling vragen op een wijze die past bij de ontwikkelingsleeftijd van de leerling. Hetzelfde geldt voor de terugkoppeling van de beslissing aan de leerling en de motivering hiervan. Het wetsvoorstel schrijft niet voor hoe de leerling naar de mening wordt gevraagd. Zo wordt tegemoetgekomen aan de professionele autonomie van het onderwijzend personeel. Verder wordt benadrukt dat de leerling niet verplicht is de mening te geven; de school moet de leerling ten minste in de gelegenheid stellen de mening te geven. Met dit onderdeel zal ook bij de implementatie rekening worden gehouden, bijvoorbeeld door goede voorbeelden te verspreiden.

3.2. Ondersteuningsaanbod in de schoolgids

Het grootste deel van de respondenten noemt het voorstel over de schoolgids een vooruitgang. Ze beamen dat het opnemen van het schoolondersteuningsprofiel in de schoolgids leidt tot minder bureaucratie voor scholen en dat het de vindbaarheid van de extra ondersteuning voor leerlingen en ouders vergroot. Een beschrijving van de geboden ondersteuning op de school is immers niet meer verspreid over twee aparte documenten.

Het College voor de rechten van de mens merkt op dat het opnemen van de ondersteuningsvoorzieningen in de schoolgids onverlet laat dat scholen op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte onderzoek moeten doen of bepaalde ondersteuning geboden kan worden.

De regering beaamt dat scholen een onderzoeksplicht hebben op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Hier verandert dit wetsvoorstel niets aan. In paragraaf 3.2.3 van de memorie van toelichting is deze verplichting voor scholen nader uiteengezet.

3.3. Verplicht stellen van ouder- en jeugdsteunpunten in samenwerkingsverbanden

Veel respondenten herkennen het probleem dat de invoering van het steunpunt tracht op te lossen: de zoektocht van ouders naar informatie en ondersteuning binnen het systeem van passend onderwijs. Een deel van de respondenten is niettemin kritisch over het voorstel.

Uit de reacties blijkt dat een aantal samenwerkingsverbanden zorgen hebben bij de verwachte extra regeldruk die volgt uit dit onderdeel van het voorstel. Volgens deze respondenten is wetgeving niet noodzakelijk.

Uit de evaluatie passend onderwijs blijkt dat het navigeren in het systeem van passend onderwijs voor veel ouders een moeilijke opgave is. De steunpunten kunnen ouders en leerlingen de informatie en ondersteuning bieden die zij nodig hebben. Het in stand houden van een steunpunt zal voor samenwerkingsverbanden gevolgen hebben voor de regeldruk. Om deze gevolgen te mitigeren worden zij ondersteund door informatiebijeenkomsten, een expertgroep, praktijkvoorbeelden en landelijke informatie over passend onderwijs. Daarnaast hebben de samenwerkingsverbanden een eenmalige financiële bijdrage ontvangen vanuit het Rijk die hen kon helpen bij het opzetten van de steunpunten. Uit de ervaringen van de samenwerkingsverbanden die inmiddels een ouder- en jeugdsteunpunt hebben opgezet blijkt bovendien dat de gevolgen voor de regeldruk overzienbaar zijn.

Enkele respondenten vragen hoe de regering de onafhankelijkheid van de steunpunten ziet, aangezien de steunpunten in stand worden gehouden door de samenwerkingsverbanden, die bestaan uit de verschillende schoolbesturen in de regio.

Het wetsvoorstel is op dit onderdeel aangescherpt. De bepaling brengt het onderdeel over de onafhankelijkheid van de steunpunten tot uitdrukking door de toevoeging 'uitsluitend in het belang van de leerling'. Dit betekent dat het steunpunt de ouders en de leerling informeert of ondersteunt in het belang van de leerling en niet in het belang van de school of het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden hebben zorgen over de financiering van de steunpunten. De middelen die naar het steunpunt gaan kunnen volgens respondenten niet naar de scholen om leerlingen te ondersteunen.

Er worden naast de incidentele startkosten geen extra middelen beschikbaar gesteld om de steunpunten in stand te houden. De steunpunten worden dan ook vanuit de bestaande middelen bekostigd. Een deel van de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband zal dan ook ter uitvoering van de verplichtingen in dit wetsvoorstel worden ingezet om het steunpunt in stand te houden. Deze middelen gaan dientengevolge niet direct naar scholen ter ondersteuning van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Met het steunpunt wordt echter beoogd escalatie, verergering van de problematiek van de leerling en mogelijk thuiszitten te voorkomen. De informatievoorziening en ondersteuning vanuit het steunpunt hebben dan ook een preventieve functie. Dit kan uiteindelijk een efficiëntere besteding van de bekostiging tot gevolg kan hebben.

Respondenten die bekend zijn met de "[Leidraad voor samenwerkingsverbanden. Samen bouwen aan ouder- en jeugdsteunpunten](#)" noemen dat ze de functie "signaleren" in het wetsvoorstel missen. In de leidraad staat dat de ouder- en jeugdsteunpunten drie functies hebben; informeren, steunen en signaleren.

Het wetsvoorstel is aangepast en de signaleringsfunctie is aan de taken van de ouder- en jeugdsteunpunten toegevoegd. Achtergrond van deze functie is dat de ervaringen van het steunpunt van waarde kunnen zijn voor het (ontwikkelen en aanpassen van het) beleid van het samenwerkingsverband en voor de ontwikkeling van het steunpunt zelf.