

Vergaderjaar 2023–2024

36 443

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het versterken van de positie van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en hun ouders (Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de positie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de positie van de ouders van deze leerlingen te versterken. Het wetsvoorstel bevat ten behoeve daarvan regelingen op de volgende drie onderdelen:

- (1) Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte krijgen het recht om vrijelijk hun mening te geven over het ontwikkelingsperspectief. Hierin staat onder andere de extra ondersteuning die zij nodig hebben en hoe aan die ondersteuning vorm wordt gegeven.
- (2) De basisondersteuningsvoorzieningen en het extra ondersteuningsaanbod van een school worden opgenomen in de schoolgids. Het extra ondersteuningsaanbod van de school wordt daarmee jaarlijks vastgesteld. Het schoolondersteuningsprofiel als losstaand document komt te vervallen.
- (3) Samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor het primair en voortgezet onderwijs krijgen tot taak een ouder- en jeugdsteunpunt in stand te houden dat, uitsluitend in het belang van de leerling, ouders en leerlingen informeert over en ondersteunt bij passend onderwijs. Het ouder- en jeugdsteunpunt bundelt verder de signalen van ouders en leerlingen en informeert het bestuur van het samenwerkingsverband hierover ten behoeve van beleidsontwikkeling.

Het wetsvoorstel sluit aan bij het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst».¹ Het wetsvoorstel is een onderdeel van de verbeteraanpak passend onderwijs en geeft invulling aan één van de

¹ *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie, december 2021.

prioriteiten van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs op het gebied van passend onderwijs.²

Leeswijzer

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de school, drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetgeving. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze toelichting het «bevoegd gezag van een school» ook wel aangeduid als «school».

2. Achtergrond

In 2020 is de eindevaluatie over het passend onderwijs gepubliceerd.³ Deze eindevaluatie bestaat uit meer dan 70 deelstudies die in vijf jaar passend onderwijs zijn uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat veel scholen de afgelopen jaren grote stappen hebben gezet in het realiseren van passend onderwijs. Het grootste deel van de leerlingen en ouders is tevreden met de geboden ondersteuning. Binnen samenwerkingsverbanden realiseren scholen in de regio's een divers en flexibel ondersteuningsaanbod, dat aansluit op de specifieke situatie in het samenwerkingsverband.

Uit de evaluatie blijkt echter ook dat er ontevredenheid bestaat onder een deel van de ouders en leerlingen, met name in de situaties waar het complexer is om passende ondersteuning te bieden. Ouders en leerlingen zijn in deze gevallen vaker ontevreden over de geboden ondersteuning. Ook blijkt dat ouders en leerlingen ontevreden zijn over de interactie met de school, onder andere omdat zij niet als gelijkwaardige gesprekspartner kunnen meepraten over de ondersteuning van de leerling.

Een aantal knelpunten van het stelsel passend onderwijs zijn in deze evaluatie naar voren gekomen. De volgende drie knelpunten houden verband met de (informatie)positie van ouders en leerlingen in het onderwijs en worden via de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel meegenomen:

- De ondersteuning die de school aan de leerling biedt sluit niet altijd goed aan op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Een van de redenen hiervoor is dat in gesprekken over de ondersteuning niet op elke school de desbetreffende leerling wordt gevraagd naar zijn of haar mening en naar welke ondersteuning nodig is om tot leren te komen.
- Er is onvoldoende of onduidelijke informatie beschikbaar over passend onderwijs op de school en in de regio. In de eerste plaats is de beschikbare informatie vaak moeilijk vindbaar, op een ontoegankelijke manier geschreven of incompleet.⁴ Ouders moeten een zoektocht ondernemen om (informatie over) passend onderwijs voor hun kind te vinden. Scholen hebben bijvoorbeeld wel informatie over de ondersteuning op de eigen school, maar geen informatie over ondersteuning op andere scholen in de regio.⁵
- De ondersteuning die de school op papier biedt, is niet altijd dezelfde als de ondersteuning die in de praktijk gerealiseerd wordt. Dit komt doordat het schoolondersteuningsprofiel eens in de vier jaar wordt vastgesteld en daarmee niet altijd volledig actueel is.

² Kamerstukken II 2021/2022 31 497 nr. 440

³ G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020*, Kohnstamm Instituut: 2020.

⁴ G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020*, Kohnstamm Instituut: 2020, p. 25.

⁵ *Ibid.*, p. 25.

De systematiek van het stelsel passend onderwijs is voor ouders en leerlingen veelal moeilijk te begrijpen. In de zoektocht naar een passend onderwijsaanbod komen ouders en leerlingen vele drempels tegen. Zo weten zij niet altijd welke rechten ze hebben ten opzichte van de school en welke plichten de school heeft ten opzichte van hen. Ook weten ouders en leerlingen bijvoorbeeld regelmatig niet welke ondersteuning beschikbaar is op de school en om welke ondersteuning zij kunnen vragen. Hierdoor kunnen zij vaak geen gelijkwaardig gesprek voeren met de school over een passend onderwijs- en ondersteuningsaanbod.⁶

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Hoorrecht voor de leerling over het ontwikkelingsperspectief

3.1.1. Probleembeschrijving

In 2020 heeft de Kinderombudsman een onderzoeksrapport gepubliceerd over de ervaringen van leerlingen in passend onderwijs. In het onderzoek zijn leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte bevraagd naar de ondersteuning die zij ontvangen op school. Uit het onderzoek blijkt dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die ontevreden zijn over de ondersteuning met name knelpunten ervaren in de adequaatheid en toegankelijkheid van de extra ondersteuning.⁷ Deze leerlingen geven aan dat de ondersteuning vaak niet aansluit bij hun specifieke behoeftes. Zij hebben het gevoel dat scholen niet nauwkeurig genoeg kijken naar wat zij precies nodig hebben.

Daarnaast blijkt uit het rapport dat deze leerlingen het gevoel hebben dat er niet goed naar hen wordt geluisterd en dat ze niet goed worden begrepen door leraren en onderwijsondersteuners.

Uit het rapport komt ook naar voren dat leerlingen met een meervoudige of complexe ondersteuningsbehoefte vaker tegen problemen aanlopen en minder tevreden zijn over passend onderwijs. Deze kinderen hebben meerdere ondersteuningsvragen, waardoor veelal meerdere partijen betrokken zijn. De oplossing van de school is in deze gevallen vaak minder eenvoudig en daardoor minder transparant voor de leerling. Leerlingen geven dan ook aan dat niet duidelijk is hoe bij de besluitvorming hun belangen zijn meegewogen tegenover andere belangen.

Hoewel veel onderwijsprofessionals zich inzetten om het gesprek aan te gaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, gebeurt dit aldus niet overal, niet structureel of niet op een gelijkwaardige manier. Uit veldanalyses blijkt dat niet op alle scholen een houding of een structuur aanwezig is die ervoor zorgt dat leerlingen hun mening over de eigen ondersteuning kunnen geven. Het blijkt, vanwege gewoonten en gebruiken, niet altijd gemakkelijk te zijn om op een gelijkwaardige wijze met kinderen te praten. Luisteren naar kinderen en praten met kinderen, op een gelijkwaardige manier, is op veel scholen nog niet vanzelfsprekend.

Het niet betrekken van de leerling kan negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de leerling. Doordat het kind niet naar de mening wordt gevraagd, wordt het perspectief van deze leerlingen niet of onvoldoende meegenomen bij het bepalen van de extra ondersteuning. Dit kan, zo blijkt uit het rapport van de Kinderombudsman, in sommige gevallen tot gevolg hebben dat de ondersteuning niet goed aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de individuele leerling. In de gevallen waar de ontevredenheid

⁶ Ibid., p. 75.

⁷ *Van passend naar inclusief: kinderen over hun perspectief op passend onderwijs*, de Kinderombudsman september 2020, p. 32–35.

onder leerlingen te groot wordt, kan het tevens leiden tot bijvoorbeeld leervertraging, verzuim en thuiszitten.

3.1.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Dit wetsvoorstel beoogt het hiervoor beschreven probleem aan te pakken door leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te betrekken bij de besluitvorming omtrent de ondersteuning die aan hen wordt geboden. Het wetsvoorstel regelt hoorrecht voor de leerling bij de beslismenten over het ontwikkelingsperspectief. Hoorrecht betekent in het wetsvoorstel dat leerlingen in de gelegenheid worden gesteld hun mening naar voren te brengen bij de vaststelling, bijstelling en evaluatie van het ontwikkelingsperspectief.

Hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief

Het ontwikkelingsperspectief bevat een beschrijving van de ondersteuning, begeleiding en de verwachte uitstroombestemming voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen in het regulier onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs. In het ontwikkelingsperspectief wordt de verwachte uitstroombestemming van de leerling, bijvoorbeeld dagbesteding of vervolgonderwijs, gemotiveerd door het bevoegd gezag. De onderbouwing van de uitstroombestemming bevat ten minste de belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het onderwijsleerproces van de leerling. Dit zijn kindgebonden factoren en omgevingsfactoren die het onderwijsproces kunnen beïnvloeden en (mede) bepalen of een leerling een bepaalde uitstroombestemming kan bereiken, zoals motivatie, doorzettingsvermogen, een stimulerende thuisomgeving of kenmerken van de leerling. Daarnaast worden, indien aan de orde, de afwijkingen van het (reguliere) onderwijsprogramma beschreven in het ontwikkelingsperspectief.

Aan de hand van het ontwikkelingsperspectief worden onderwerpen besproken die betrekking hebben op de leerling en vervolgens wezenlijke besluiten genomen die de leerling aangaan. De leerling wordt in de praktijk niet altijd standaard betrokken bij deze besluitvorming. Door wettelijk te verankeren dat leerlingen ongeacht leeftijd, rijpheid en communicatieve vaardigheden hoorrecht krijgen over het ontwikkelingsperspectief, wordt het horen van deze leerlingen over onder meer de extra ondersteuning die zij nodig hebben, standaardpraktijk.

Hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief betekent dat het bevoegd gezag⁸ in gesprek gaat met de leerling over de verschillende onderdelen in het ontwikkelingsperspectief, op een manier die past bij de leeftijd, rijpheid en mogelijkheden van de leerling. De leerling kan in dit gesprek bijvoorbeeld zijn mening geven over de belemmerende en bevorderende factoren voor zijn of haar onderwijsleerproces. Mogelijke vragen zijn hierbij hoe de leerling zich voelt op school en wat hij of zij nodig heeft om zich ten volle te kunnen ontwikkelen.

Benadrukt wordt dat de leerling een recht heeft om haar of zijn mening te geven over het ontwikkelingsperspectief; het is geen plicht voor de leerling. Uitgangspunt is verder dat de leerling wordt gevraagd om zijn of haar mening, in zijn of haar eigen belang.

⁸ Het bevoegd gezag kan worden vertegenwoordigd door een medewerker van de school, zoals een leerkracht of een intern begeleider.

Geborgd moet worden dat de leerling vrijelijk, zonder onwenselijke invloeden van anderen, zijn of haar eigen mening kan geven. Om die reden bepaalt de leerling zelf op welke wijze het bevoegd gezag kennisneemt van zijn of haar mening. De leerling kan bijvoorbeeld kiezen om dit rechtstreeks te doen, of met tussenkomst van de ouders of een andere vertegenwoordiger.

De inbreng van de leerling en hoe deze van invloed is geweest op de vaststelling of bijstelling van het ontwikkelingsperspectief wordt door het bevoegd gezag beschreven in het ontwikkelingsperspectief. De school kan ervoor kiezen een gespreksverslag aan het ontwikkelingsperspectief toe te voegen of in de verschillende onderdelen van het ontwikkelingsperspectief de inbreng van de leerling te verwerken. De school is hier vrij in.

Nadat het besluit is genomen koppelt het bevoegd gezag aan de leerling terug hoe tot de beslissing omtrent het ontwikkelingsperspectief is gekomen en op welke manier de mening van de leerling is meegewogen in de besluitvorming. Zo wordt geborgd dat de leerling niet alleen wordt gevraagd naar diens mening bij wijze van formaliteit, maar dat zijn of haar mening serieus is betrokken in de overwegingen.

Uitgangspunten hoorrecht

Het is niet goed denkbaar dat een leerling zijn of haar mening zou kunnen geven voordat hij of zij is geïnformeerd over de inhoud van het ontwikkelingsperspectief en de ondersteuningsmogelijkheden op de school. Het ligt daarom in de rede dat de leerling vooraf hierover wordt geïnformeerd. Om een mening te kunnen geven moet de leerling immers begrijpen waarover diens mening wordt gevraagd.

Om de leerling daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen om de mening te geven, is bovendien voorwaardelijk dat het gesprek over het ontwikkelingsperspectief wordt gevoerd op een wijze die passend is bij de leeftijd, rijpheid en mogelijkheden van de leerling. Het gesprek over het ontwikkelingsperspectief zal dan ook voor elke leerling een eigen invulling krijgen, afhankelijk van de mogelijkheden en het ontwikkelingsniveau van de leerling. Het voeren van een gesprek op een wijze die passend is voor de leerling betekent in elk geval voor leerlingen met een beperking dat de ondersteuning wordt gekozen die nodig is om zijn mening te geven. Zo is denkbaar dat als dat nodig is voor leerlingen met een auditieve beperking een tolk wordt ingeschakeld. Voor leerlingen met het ontwikkelingsniveau van een nul- tot vierjarige betekent het dat met de leerling op een eenvoudige manier wordt gecommuniceerd over het ontwikkelingsperspectief. Er zijn in de onderwijspraktijk verschillende handreikingen beschikbaar over het voeren van gesprekken met kinderen met een ondersteuningsbehoefte. De wijze waarop het gesprek wordt gevoerd is uiteindelijk aan de school.

Wetenschappelijke onderbouwing van het voorstel

Onderzoek heeft aangetoond dat als minderjarigen, van welke leeftijd ook, gehoord worden in alle aangelegenheden die hen betreffen, zij zich meer gewaardeerd voelen, hun zelfvertrouwen groeit en hun autonomie toeneemt.⁹ Horen vergroot de gevoelens van eigenwaarde van kinderen, het stimuleert hun bekwaamheid, versterkt hun begrip en betrokkenheid in het democratisch proces en levert uiteindelijk betere uitkomsten op

⁹ H. Schuman, «Hoorrecht voor leerlingen. Van luisteren naar meedoen», Utrecht: WOSO 2021 geraadpleegd op PlatformPraktijkontwikkeling.NL.

voor hen.¹⁰ Alleen door echt naar kinderen te luisteren kan duidelijk worden wat in hun belang is en kan daar ook naar gehandeld worden.¹¹

Uit onderzoek over de participatie van kinderen in het kader van juridische procedures blijkt dat door de mening van het kind te betrekken een beslissing kan worden genomen die beter aansluit op de behoefte van het kind.¹² Kinderen zullen daarnaast een beslissing eerder respecteren als zij betrokken waren in het proces, ook als de beslissing niet overeenkomt met de wensen van het kind.¹³

Alternatieven

In de beleidsvorming zijn ook andere vormen van participatie van leerlingen overwogen. Zo is overwogen om alle leerlingen in de gelegenheid te stellen hun mening te geven over alle beslissingen die de leerling aangaan.

Uitgangspunt bij de beleidsvorming is dat een algemene bepaling die alle leerlingen het recht geeft de mening te geven over beslissingen die de leerling aangaan onvoldoende houvast en rechtszekerheid biedt voor leerlingen, ouders, scholen en andere betrokkenen in het onderwijs. Er wordt immers een groot aantal beslissingen genomen op school die de leerling in meerdere en mindere mate aangaan. Over een deel van de beslissingen hebben leerlingen via de medezeggenschap al een participatierecht, bijvoorbeeld beslissingen over de voorzieningen voor leerlingen.

Om deze reden is in de eerste plaats geïnventariseerd over welke beslissingen die de individuele leerling aangaan de leerling kan worden betrokken door de school. Vervolgens is bezien welk nut en welke noodzaak bestaan om scholen wettelijk te verplichten leerlingen in de gelegenheid te stellen hun mening te geven over bepaalde beslissingen.

Hoewel meerdere belangrijke beslismomenten bestaan in het onderwijs, zoals de beslismomenten bij toelating, schorsing en verwijdering, kan de mening van de leerling met name van invloed zijn bij het vaststellen of bijstellen van het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief gaat immers over de ondersteuning van de leerling en het onderwijsprogramma dat specifiek voor de leerling wordt vastgesteld. De mening van de leerling is bij het vaststellen hiervan van aanzienlijk belang. De ondersteuning van de leerling wordt immers afgestemd op de behoeftes van de leerling. Deze kan de leerling bij uitstek uitdragen. Bovendien kunnen de negatieve gevolgen van het niet betrokken worden in de besluitvorming voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte groter zijn dan voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte. Kinderen met een ondersteuningsbehoefte zijn namelijk ten opzichte van kinderen zonder ondersteuningsbehoefte vaker extra kwetsbaar, ze komen meer obstakels tegen in het onderwijs en ze zijn afhankelijker van volwassenen en extra voorzieningen.¹⁴ Er bestaat dan ook een duidelijke noodzaak om hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief vast te leggen in de wetgeving voor deze groep leerlingen.

¹⁰ G. Lansdown, «Can you hear me: the right of young children to participate in decisions affecting them», *Working papers in Early Childhood Development*, Bernard van Leer Foundation.

¹¹ H. Schuman, «Het hoorrecht voor leerlingen», *LBBO Beter Begeleiden*, maart 2022 p. 19.

¹² M. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 126.

¹³ H. Schuman, «Hoorrecht voor leerlingen. Van luisteren naar meedoen», Utrecht: WOSO 2021 geraadpleegd op PlatformPraktijkontwikkeling.NL, p. 12.

¹⁴ *Van passend naar inclusief: kinderen over hun perspectief op passend onderwijs*, de Kinderombudsman september 2020, p. 11.

De regering onderkent niettemin de waarde om leerlingen ook bij andere beslismomenten die de leerling aangaan te betrekken. Uit internationale verdragen volgt bovendien dat kinderen het recht hebben om hun mening te geven over alle beslissingen die de leerling aangaan (zie paragraaf 4). Het wettelijk verankeren van het hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief is een eerste stap bij de verwezenlijking van dit recht. Beoogd wordt om een beweging in gang te zetten die scholen ertoe aanzet leerlingen ook te betrekken bij andere beslismomenten die de leerling aangaan. Zo zal het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) onderwijspartijen ondersteunen bij het opstellen van handreikingen die ondersteuning bieden voor scholen bij de uitvoering van het hoorrecht. De handreikingen zullen niet alleen toegespitst zijn op leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De informatie in deze handreikingen zal ook relevant zijn voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte. De verwachting is dat leerkrachten met behulp van de handreikingen en trainingen op basis van de handreikingen, ertoe aangezet worden ook vaker naar de mening te vragen van leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte bij beslissingen die hen aangaan.

Indien uit de voortgangsrapportages passend onderwijs of andere relevante informatie blijkt dat onvoldoende voortgang wordt gemaakt in de verdere verwezenlijking van het hoorrecht op scholen kan de regering besluiten dat aanvullende wetgeving noodzakelijk is. Dit zal in de komende periode worden gemonitord. Monitoringsinstrumenten die kunnen worden ingezet zijn onder andere de doelstellingenmonitor passend onderwijs en monitoring en evaluatie van trainingen in het ontwikkelingsperspectief. Ook zal de regering alert zijn op signalen van verschillende stakeholders in het onderwijs.

Verhouding tussen hoorrecht leerling en inspraakrechten ouders

Het wetsvoorstel regelt dat leerlingen een recht krijgen om, onafhankelijk van hun ouders, hun mening te geven over het ontwikkelingsperspectief. Hiermee wordt niet beoogd veranderingen teweeg te brengen in de bestaande rechten van ouders op grond van het Burgerlijk Wetboek of van de onderwijswetten.

Hoofdreel in het burgerlijk recht is dat minderjarigen, personen jonger dan achttien jaar, onbekwaam zijn om rechtshandelingen te verrichten. Ouders zijn, ingevolge artikel 1:245 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), belast met het ouderlijk gezag over hun minderjarige kinderen. Daaruit volgen de plicht en het recht van ouders om hun minderjarige kinderen te verzorgen en op te voeden.¹⁵

In de sectorwetten heeft de wetgever aan ouders, uit hoofde van het ouderlijk gezag, inspraakrechten toegekend over het ontwikkelingsperspectief. Het bevoegd gezag stelt het ontwikkelingsperspectief vast nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de ouders.¹⁶ Ouders hebben verder een instemmingsrecht op het deel van het ontwikkelingsperspectief dat de individuele begeleiding betreft.¹⁷

Het hoorrecht van de leerling over het ontwikkelingsperspectief bestaat naast de rechten van ouders. Het geeft de leerling het recht rechtstreeks aan het bevoegd gezag zijn of haar eigen mening te geven, in plaats van

¹⁵ Artikel 1:247 BW.

¹⁶ Artikelen 40a, eerste lid, Wet op het primair onderwijs, 41a, eerste lid, Wet op de expertisecentra, 2.44, eerste lid, Wet voortgezet onderwijs 2020.

¹⁷ Artikelen 40a, tweede lid, Wet op het primair onderwijs, 41a, tweede lid, Wet op de expertisecentra, 2.44, tweede lid, Wet voortgezet onderwijs 2020.

via de ouders. In het geval van een meningsverschil tussen de ouders en de leerling dient het bevoegd gezag het grootste gewicht toe te kennen aan de mening van de ouders in de besluitvorming. Het bevoegd gezag voert immers op overeenstemming gericht overleg met de ouders over het ontwikkelingsperspectief en heeft instemming nodig voor het deel van het ontwikkelingsperspectief over de individuele begeleiding.

Er is niet voor gekozen om de leerling in dit wetsvoorstel een zelfstandige rechtspositie toe te kennen en daarmee gelijke rechten te geven ten opzichte van de ouders. Het wetsvoorstel maakt dan ook geen uitzondering op het uitgangspunt van het ouderlijk gezag. De ouders worden geacht in het belang van het kind op te treden, ingevolge 1:247, tweede lid, BW. Het hoorrecht van leerlingen tegenover het bevoegd gezag vervangt niet het gesprek dat ouders met hun kind hebben over het onderwijs en de ondersteuning die hun kind ontvangt op de school. Ook van de ouders kan worden verwacht dat zij, in het belang van het kind, in gesprek gaan met hun kind en met het oog hierop hun rechten op grond van de wet uitoefenen.

3.1.3. Doelstelling

Door hoorrecht voor leerlingen bij het opstellen, evalueren en bijstellen van hun eigen ontwikkelingsperspectief, wettelijk te verankeren wordt beoogd het onderwijsprogramma en de extra ondersteuning en begeleiding sneller en beter te doen aansluiten op de behoeften van de leerling.

Het vastleggen van hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief in de wetgeving voorkomt vrijblijvendheid of willekeur. Het zorgt ervoor dat leerlingen weten waarop zij kunnen rekenen. Verder worden leraren en scholen aangezet tot het ontwikkelen van een heldere werkwijze in de uitvoering van hoorrecht.

Positieve ervaringen in het betrekken van leerlingen bij het ontwikkelingsperspectief kunnen scholen ertoe bewegen alle leerlingen te vragen naar hun mening bij andere beslismomenten. Het voorstel is dan ook een eerste stap in een bredere implementatie van het hoorrecht voor leerlingen.

3.2. *Het ondersteuningsaanbod van de school in de schoolgids*

3.2.1. Aanleiding

De schoolondersteuningsprofielen, waarin het extra ondersteuningsaanbod van de school staat beschreven, zijn vaak moeilijk vindbaar voor leerlingen en ouders. De Tweede Kamer heeft daarom de motie Van Meenen aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om het extra ondersteuningsaanbod van de school in de schoolgids op te nemen en het schoolondersteuningsprofiel als wettelijke verplichting voor scholen te schrappen.¹⁸ In de verbeteraanpak passend onderwijs, gepresenteerd in 2020, is aangekondigd deze motie uit te voeren. Een van de 25 verbetermaatregelen is het zorgen voor betere informatie in de schoolgids en het daarmee jaarlijks vaststellen van het extra ondersteuningsaanbod. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

¹⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 31 497, nr. 267.

3.2.2. Probleembeschrijving

Huidige situatie

De basisondersteuning die op elke school wordt aangeboden is voor de hele regio van het samenwerkingsverband gelijk. Deze wordt door het samenwerkingsverband vastgesteld en vastgelegd in het ondersteuningsplan. Daarbovenop biedt elke school extra ondersteuning, die per school kan verschillen. De beschrijving van de extra ondersteuning is verspreid over de schoolgids en in het schoolondersteuningsprofiel. Het schoolondersteuningsprofiel wordt ten minste eens per vier jaar vastgesteld en omvat een beschrijving van de voorzieningen die zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven. In de schoolgids, die elk jaar wordt vastgesteld, staat de wijze waarop de extra ondersteuning wordt vormgegeven.

Probleembeschrijving

Het is voor ouders en leerlingen vaak moeilijk om erachter te komen wat scholen in elk geval kunnen bieden aan ondersteuning. Schoolondersteuningsprofielen zijn niet altijd makkelijk vindbaar of begrijpelijk voor ouders.¹⁹ De informatie over het ondersteuningsaanbod is namelijk verspreid over de schoolgids (de wijze van vormgeving van de extra ondersteuning), het schoolondersteuningsprofiel (de beschrijving van de voorzieningen voor extra ondersteuning) en het ondersteuningsplan (de basisondersteuning op het niveau van samenwerkingsverband). Het schoolondersteuningsprofiel is bij veel ouders en leerlingen niet bekend.²⁰ Dit maakt het vinden van een geschikte school moeilijk voor ouders van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die de basisondersteuning te boven gaat. Het is namelijk niet inzichtelijk of de gevraagde ondersteuning kan worden geboden op de school. Verder is het voor ouders moeilijker om het ondersteuningsaanbod op verschillende scholen te vergelijken.

Het (ten minste) vierjaarlijks vaststellen van het schoolondersteuningsprofiel betekent bovendien dat het extra ondersteuningsaanbod in de meeste gevallen slechts één keer in de vier jaar wordt herzien. In vier jaar tijd kan echter veel veranderen; zo kunnen bijvoorbeeld personeelsleden met bepaalde expertise zijn vertrokken of kan de ondersteuningsbehoefte van de leerlingpopulatie veranderd zijn. De ondersteuning die beschreven wordt in het schoolondersteuningsprofiel komt daarom niet altijd overeen met de daadwerkelijk geboden of beschikbare ondersteuning. Ouders hebben dan op basis van het schoolondersteuningsprofiel geen actueel en correct beeld meer van de ondersteuningsmogelijkheden op de school.

Verder worden leerkrachten veelal niet betrokken bij het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel. Het schoolondersteuningsprofiel wordt doorgaans opgesteld door onderwijsondersteunend personeel. Dit leidt ertoe dat het ondersteuningsaanbod onvoldoende leeft bij leraren en dat het onvoldoende duidelijk maakt wat er van een leraar verwacht wordt.

Tot slot wordt het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel als administratieve last ervaren door de school. Uit de evaluatie van het passend onderwijsbeleid komt naar voren dat het document wordt ervaren als «een papieren tijger».²¹ De toegevoegde waarde van het

¹⁹ G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020*, Kohnstamm Instituut: 2020, p. 76.

²⁰ G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020*, Kohnstamm Instituut: 2020.

²¹ *Ibid.*, p. 22.

opstellen van een schoolondersteuningsprofiel, terwijl deze informatie ook in de schoolgids opgenomen kan worden, wordt niet gezien.

3.2.3. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Dit wetsvoorstel voorziet in de verplichting dat het basis en extra ondersteuningsaanbod van de school wordt opgenomen in de schoolgids. De beschrijving van het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids vervangt het, nu wettelijk verplichte, schoolondersteuningsprofiel als een losstaand document. De omschrijving van de ondersteuning die op school aanwezig is, wordt samengebracht op één vindbare plek: de schoolgids. Daarmee vervalt ook de verplichting voor een apart schoolondersteuningsprofiel.

In tegenstelling tot het schoolondersteuningsprofiel is de schoolgids voor veel ouders een bekend document, waarin informatie over de school staat beschreven. Aan het begin van elk schooljaar wordt de schoolgids beschikbaar gesteld voor ouders, op papier of digitaal. Met de opname van het basis en extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids is alle informatie die nodig is voor het maken van een schoolkeuze gebundeld in de schoolgids. Het voorstel faciliteert ouders zodoende bij het vinden van een geschikte school voor hun kinderen.

Door het opnemen van het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids wordt het extra ondersteuningsaanbod daarnaast jaarlijks vastgesteld. Dit zal leiden tot een jaarlijkse evaluatiecyclus en een terugkerend gesprek over de voorzieningen, ondersteuning en expertise op de school. Het schoolbestuur wordt ertoe aangezet om jaarlijks te beoordelen of het ondersteuningsaanbod nog voldoet en scholen worden gestimuleerd hierover frequent het gesprek te voeren in de school en met de medezeggenschap.

Tegelijkertijd hebben leerkrachten baat bij het opnemen van het ondersteuningsaanbod in de schoolgids. Leerkrachten worden betrokken bij de besluitvorming in de schoolgids en krijgen dan ook zeggenschap over het ondersteuningsaanbod in de schoolgids. Zo wordt voor hen beter inzichtelijk welke extra ondersteuning in de klas of in de school kan worden aangeboden en wat daarin van hen wordt verwacht. Op die manier kunnen zij hierover ouders en leerlingen ook beter informeren.

De jaarlijkse evaluatie hoeft niet noodzakelijkerwijs elk jaar te leiden tot een grote wijziging van het extra ondersteuningsaanbod. Voorstelbaar is dat het extra ondersteuningsaanbod in sommige jaren hetzelfde blijft of slechts op bepaalde onderdelen wordt gewijzigd.

De basisondersteuningsvoorzieningen worden op regionaal niveau bepaald en opgenomen in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De school is vrij om te kiezen op welke wijze informatie over de basisondersteuningen opgenomen worden in de schoolgids. Om het voor de school behapbaar te houden is het bijvoorbeeld mogelijk om te werken met een verwijzing naar het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Daarnaast is het mogelijk de basisondersteuningsvoorzieningen op te nemen in een bijlage. Op deze manier wordt getracht de regeldruk voor scholen zo beperkt mogelijk te houden.

Onderzoeksplicht op grond van de Wet gelijke behandeling

Ten overvloede wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niets verandert aan de rechten van leerlingen met een beperking op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: WGBH/CZ). Uit hoofde van artikel 2 van de WGBH/CZ zijn scholen

verplicht doeltreffende aanpassingen te verrichten indien leerlingen met een handicap daarom vragen, tenzij de aanpassing een onevenredige belasting vormt. Schoolbesturen hebben de plicht te onderzoeken of zij doeltreffende aanpassingen kunnen verrichten voor individuele leerlingen, ook als de voorzieningen niet in de schoolgids staan beschreven.

Medezeggenschap

De wijziging om het ondersteuningsaanbod op te nemen in de schoolgids zal niet voor een wijziging zorgen in de rechten van de medezeggenschap voor de drie geledingen in het funderend onderwijs (leerlingen, ouders en personeel). De volledige medezeggenschapsraad heeft in de huidige situatie adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel, waarin de extra ondersteuningsvoorzieningen staan beschreven. De leerling- en oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft in de huidige situatie instemmingsrecht op de schoolgids.

De medezeggenschapsraad behoudt met het voorgenomen wetsvoorstel instemmingsrecht op de schoolgids, behoudens de daarin opgenomen informatie over de basisondersteuningsvoorzieningen en de extra ondersteuningsvoorzieningen. De medezeggenschapsraad behoudt daarnaast het adviesrecht op het extra ondersteuningsaanbod. Dit betekent dat het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad vraagt vooraf advies te geven over het extra ondersteuningsaanbod. Het bevoegd gezag kan gemotiveerd van het advies van de medezeggenschapsraad afwijken. De basisondersteuning wordt vastgesteld door het samenwerkingsverband en is voor elke school binnen het samenwerkingsverband gelijk. De ondersteuningsplanraad, die bestaat uit afgevaardigden uit de verschillende medezeggenschapsraden van de scholen, heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. In het ondersteuningsplan staan de basisondersteuning en extra ondersteuning beschreven.

3.2.4. Doelstelling

Door het basis en extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids op te nemen wordt bereikt dat de informatie over de ondersteuningsmogelijkheden duidelijker, actueler en toegankelijker is voor ouders en leerlingen.

3.3. Ouder- en jeugdsteunpunten

3.3.1. Probleembeschrijving

Huidige situatie

Samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht om in hun ondersteuningsplan op te nemen op welke wijze aan ouders informatie wordt verstrekt over de ondersteuningsvoorzieningen en over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders.²² Het is echter geen expliciete taak van samenwerkingsverbanden om ouders actief te informeren. Dit terwijl samenwerkingsverbanden juist de partij zijn die informatie over een dekkend aanbod binnen de regio beschikbaar hebben.

Er zijn samenwerkingsverbanden die ouders (en soms ook leerlingen) informeren over passend onderwijs en soms ook ondersteunen, maar de beschikbaarheid en de mate van informatievoorziening en ondersteuning is afhankelijk van het samenwerkingsverband. Een groot deel van de samenwerkingsverbanden heeft geen steunpunt voor ouders en

²² De artikelen 18a, achtste lid, onderdeel f, van de Wet op het primair onderwijs en 2.47, negende lid, onderdeel f, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

kinderen.²³ Hierdoor zijn er verschillen in de mate waarin ouders en leerlingen geïnformeerd en ondersteund worden in de eigen regio.

Probleembeschrijving

Uit de evaluatie passend onderwijs blijkt dat het moeilijk is voor ouders om de juiste informatie te krijgen over de mogelijkheden in het passend onderwijsstelsel, op de school en in de regio. Met name ouders van een kind met een ondersteuningsbehoefte omschrijven het schoolkeuzeproces als een zoektocht die om veel doorzettingsvermogen vraagt, vanwege de ondoorzichtigheid van het passend onderwijsstelsel.²⁴ Het vinden van een passend onderwijs- en ondersteuningsaanbod is, in de ervaring van deze ouders, deels afhankelijk van de assertiviteit en het doorzettingsvermogen van de ouders zelf.²⁵

Ouders zijn daarnaast niet bekend met de formele (inspraak)rechten die zij hebben en de plichten die de school heeft ten opzichte van hun kind.²⁶ Zo weten ouders vaak niet dat de school op overeenstemming gericht overleg met de ouders dient te voeren over het ontwikkelingsperspectief en dat ouders instemmingsrecht hebben over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief, waarin de extra ondersteuning staat beschreven. Verder zijn ouders onvoldoende op de hoogte van de zorgplicht van scholen ten aanzien van leerlingen.²⁷ Dit heeft tot gevolg dat deze rechten voor ouders weinig betekenis hebben in de praktijk.

Als ouders en leerlingen niet tijdig goede informatie en steun krijgen kan er onbegrip en miscommunicatie ontstaan tussen ouders, leerlingen en school. Ouders en school kunnen dan terechtkomen in klachtenprocedures of ouders maken de gang naar de Stichting Onderwijsconsulenten of uiteindelijk Stichting Gedragswerk; stichtingen die pas actie ondernemen als ouders en het samenwerkingsverband niet tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen.

3.3.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de verplichting geregeld voor samenwerkingsverbanden om ouder- en jeugdsteunpunten in te richten die ouders en leerlingen informeren over en steunen bij passend onderwijs. Het ouder- en jeugdsteunpunt kan door ouders en leerlingen in een vroeg stadium benaderd worden. Ouders en leerlingen kunnen er terecht voor algemene en specifieke informatie en begeleiding, waardoor ze beter en gelijkwaardiger het gesprek over passend onderwijs kunnen voeren met de school. In de volgende passages worden de drie taken van de steunpunten toegelicht: informeren, ondersteunen en signaleren. Deze drie taken en de invulling hiervan zijn afgestemd met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, leerlingen en ouders. Aan de hand van deze afstemming is een leidraad opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de praktische uitwerking van deze taken.²⁸

²³ Doelstellingenmonitor passend onderwijs 2023.

²⁴ P. van Eck, S. Rietdijk, C. van der Linden, *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*, Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep 2017, p. 34.

²⁵ *Ibid.*, p. 31.

²⁶ G. Ledoux, *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2017, p. 11.

²⁷ P. van Eck & R. Exalto, «De positie van ouders in passend onderwijs», *PO-Magazine* 2019/7 afl. 5, p. 41.

²⁸ M. Weghorst. «Samen bouwen aan ouder- en jeugdsteunpunten; leidraad voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs.» Den Haag; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De eerste taak van het steunpunt is het informeren van ouders en leerlingen over het onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en over de ondersteuningsmogelijkheden in de regio. Dit houdt in dat steunpunten informatie geven over passend onderwijs in het algemeen (landelijk geldende informatie) en de regionale uitwerking daarvan (procedures, werkwijzen, etc.). Ook geeft het steunpunt informatie over de rechten en plichten van ouders, leerlingen en onderwijspartijen in het passend onderwijs. Daarnaast voorziet het steunpunt ouders en leerlingen van informatie over de ondersteuningsmogelijkheden op de scholen in de regio. Zo krijgen ouders en leerlingen de mogelijkheid om de informatie van scholen nog eens door te nemen en keuzes af te wegen.

De tweede taak van het steunpunt is dat het zorgt voor advies, ondersteuning en begeleiding bij passend onderwijs. Concreet kan het gaan om een gesprek over de specifieke casus van een ouder of leerling, waarin ondersteuning op de school wordt besproken en de mogelijkheden voor ondersteuning op die school of andere scholen in de regio. Verder kan het steunpunt ondersteuning bieden bij klachtenprocedures, met informatie en uitleg over mogelijke te zetten stappen. Het steunpunt neemt zelf geen klachten in behandeling.

De derde taak van het steunpunt is het signaleren van ontwikkelingen en trends in de informatie- of ondersteuningsvragen van ouders of leerlingen. Deze ontwikkelingen worden vervolgens teruggekoppeld aan het samenwerkingsverband ten behoeve van beleidsontwikkeling. 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.

Uitgangspunten ouder- en jeugdsteunpunt

Het steunpunt wordt door het samenwerkingsverband in de gelegenheid gesteld de ouders en leerlingen uitsluitend in het belang van de leerling te informeren, adviseren en steunen. Ouders en leerlingen moeten erop kunnen vertrouwen dat de steun van het steunpunt niet in het belang van de school of het samenwerkingsverband wordt verleend. Het belang van de school of het samenwerkingsverband, waar de school deel van uitmaakt, is immers niet altijd gelijk aan het belang van de leerling.

Het uitsluitend in het belang van de leerling informeren en ondersteunen van de ouders en de leerling houdt in dat de informatie en steun los staan van de besluitvorming op de school of in het samenwerkingsverband. Verder is het in het belang van de leerling dat ouders en leerlingen in vertrouwen terechtkunnen bij het steunpunt en dat informatie over de leerling en de ouders niet ongewenst gedeeld wordt met andere partijen. Het is dan ook niet zonder meer in het belang van de leerling om informatie door te spelen aan de school ten behoeve van besluitvorming over de leerling op de school. Het is bijvoorbeeld ook niet in het belang van de leerling dat het steunpunt onder invloed van de school of het samenwerkingsverband een leerling «weg adviseert» naar een andere school.

Het steunpunt neemt geen taken over van de scholen. Het wordt een voorziening ingericht door het samenwerkingsverband, die een deel van de oplossingen biedt voor de geconstateerde problemen. De informatievoorziening blijft primair een verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen, net als de behandeling van klachten en geschillen in procedures. Voor vragen die tot de verantwoordelijkheid van de school behoren, kan het steunpunt bijvoorbeeld terugverwijzen naar de school.

Daarnaast is voorstelbaar dat het steunpunt de school betreft in de informatievoorziening of ondersteuning van leerlingen en ouders. Het steunpunt kan in dergelijke gevallen samen met de school, de ouder en de leerling zoeken naar oplossingen.

3.3.3. Doelstelling

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt beoogd te regelen dat alle ouders en leerlingen terecht kunnen bij het ouder- en jeugdsteunpunt van het samenwerkingsverband in de eigen regio voor informatie over en ondersteuning bij passend onderwijs. Door ouders en leerlingen al in een vroeg stadium informatie over en steun bij passend onderwijs te geven kan een passend onderwijsaanbod voor de leerling gefaciliteerd worden en kunnen escalaties tussen de school, ouders en leerlingen worden voorkomen.

4. Monitoring en evaluatie

Voor de monitoring en evaluatie van de doelstellingen van dit wetsvoorstel zal worden aangesloten bij de doelstellingenmonitor verbeteraanpak passend onderwijs.²⁹ In de Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs zijn zeven (aangescherpte) doelstellingen voor passend onderwijs geformuleerd.³⁰ De onderdelen die in dit wetsvoorstel worden geregeld vallen onder de doelstellingen:

- De ondersteuningsbehoefte is leidend
- De leerling wordt gehoord en
- De ouder is gelijkwaardig partner
- Er is acceptabele administratieve belasting

Het Ministerie van OCW volgt de voortgang op alle doelstellingen met de doelstellingenmonitor passend onderwijs. De monitor onderzoekt jaarlijks, door middel van enquêtes onder verschillende actoren in het onderwijsveld, hoe het er in het veld voor staat en of er vooruitgang op doelstellingen is. De voortgang op de doelstellingen wordt gemeten aan de hand van 14 vragenlijsten. Elke doelstelling is vertaald in een beperkt aantal indicatoren, die de meest belangrijke aspecten van een doelstelling omvat. De indicatoren zijn leidend voor de vraagstelling, waarmee de beleving, ervaring of perceptie van respondenten wordt gemeten. De nulmeting van het onderzoek heeft plaatsgevonden in 2022.

5. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

Het uitgangspunt in de (onderwijs)wetgeving in Caribisch Nederland is dat deze zo veel mogelijk gelijk is aan de wetgeving in Europees Nederland, tenzij er goede en uitlegbare redenen zijn voor verschillen in de wetgeving. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld verband houden met de lokale context op de eilanden, die verschilt van Europees Nederland. De onderdelen van het wetsvoorstel die toepasbaar zijn op Caribisch Nederland gelden daarom ook voor Caribisch Nederland.

Hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief

Op Caribisch Nederland wordt voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geen ontwikkelingsperspectief opgesteld, maar een handelingsplan. Het handelingsplan komt grotendeels overeen met het ontwikkelingsperspectief. De overwegingen die uiteen zijn gezet in hoofdstuk 3.1 gelden ook voor leerlingen in Caribisch Nederland. De

²⁹ Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, December 2021, p. 53.

³⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 31 497 nr. 371

wetgeving die geldt in Caribisch Nederland wordt daarom ook aangepast. Het artikel over het handelingsplan in de WPO BES (artikel 45) is nog niet in werking getreden. Dit betekent dat het desbetreffende wijzigingsvoorstel van kracht wordt op het tijdstip waarop het genoemde artikel in werking treedt.

Ouder- en jeugdsteunpunten

Het systeem van passend onderwijs is op Caribisch Nederland niet op dezelfde manier ingevoerd als in Europees Nederland. Gezien de schaalgrootte in Caribisch Nederland is het immers niet haalbaar om een zorgstructuur in te richten conform de systematiek in Europees Nederland. Vanwege de kleinschaligheid in Caribisch Nederland wordt de extra begeleiding van leerlingen zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs gerealiseerd. De scholen worden bij het bieden van onderwijs en zorg ondersteund door de expertisecentra onderwijszorg. Elk eiland heeft een Expertisecentrum Onderwijszorg (hierna: EOZ). De EOZ's leveren onder andere ambulante begeleiding voor de leerlingen en verzorgen de diagnostiek voor leerlingen.

Aangezien het systeem passend onderwijs niet op Caribisch Nederland is ingevoerd, ondervinden ouders in Caribisch Nederland niet dezelfde problematiek als ouders in Europees Nederland. Het realiseren van een soortgelijk steunpunt in Caribisch Nederland is dan ook niet noodzakelijk en zou gezien de kleinschaligheid van de eilanden onevenredige uitvoeringsgevolgen hebben.

Schoolondersteuningsprofiel

In Caribisch Nederland gelden de bepalingen over het schoolondersteuningsprofiel niet. De zorg voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt reeds in de schoolgids beschreven. Het voorstel omtrent het schoolondersteuningsprofiel heeft daarom geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

6. Verhouding tot hoger recht

Het IVRK en het VN-verdrag handicap, die in Nederland van toepassing zijn, regelen een aantal uitgangspunten over de rechten van het kind en de rechten van kinderen met een handicap. Dat betekent dat Nederland zich moet inzetten voor een geleidelijke verwezenlijking van de rechten die in deze verdragen zijn neergelegd. Een aantal artikelen zijn relevant voor het onderhavige wetsvoorstel.

Op grond van de artikelen 28 en 29 IVRK heeft een kind recht op onderwijs en recht op onderwijs dat gericht is op de ontplooiing van het kind. Met dit wetsvoorstel krijgen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte de mogelijkheid om hun mening te geven over hun eigen ontwikkelingsperspectief. Dit voorstel sluit aan bij de doelen van de artikelen 3, 12, 28 en 29 van het IVRK. De overheid heeft de plicht om te zorgen dat kinderen onderwijs krijgen dat is gericht op de ontwikkeling van het kind. Het invoeren van een maatregel waarbij het kind wordt gehoord over het ontwikkelingsperspectief en de inzet van extra ondersteuning, draagt bij aan deze plicht. Door het horen en serieus nemen van de mening van het kind, worden de behoeften van het kind nadrukkelijker meegenomen in het bepalen welke extra ondersteuning het kind nodig heeft. Het betrekken van kinderen vergroot daarmee de kans dat het kind het onderwijs en de ondersteuning krijgt die het beste bij het kind past, conform het doel van het IVRK.

Het wetsvoorstel draagt verder bij aan de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Verschillende beginselen uit het VN-verdrag handicap zijn verankerd in dit wetsvoorstel. Dat leerlingen de gelegenheid krijgen mee te praten over belangrijke beslissingen in hun leven, draagt bij aan de beginselen van waardigheid en inclusie. Verder is het wetsvoorstel van betekenis voor de geleidelijke verwezenlijking van het recht op onderwijs, bedoeld in artikel 24 van het VN-verdrag handicap. Het wetsvoorstel draagt voorts in het bijzonder bij aan de verwezenlijking van het hoorrecht van kinderen met een beperking en aan het vergemakkelijken van het treffen van redelijke aanpassingen, indien leerlingen met een beperking dit nodig hebben (artikelen 7, derde lid en 24, tweede lid, onder c, van het VN-verdrag handicap). Artikel 7, derde lid, van het VN-verdrag handicap stelt dat verdragspartijen zorgdragen dat kinderen met een beperking het recht hebben hun mening te uiten over zaken die hen aangaan, waarbij zij passende ondersteuning krijgen om dat recht te realiseren. Uit artikel 24, tweede lid, onder c, volgt dat, om het recht op onderwijs voor mensen met een beperking te realiseren, zij de juiste ondersteuning ontvangen. Er moeten zoveel mogelijk op het individu toegespitste juiste aanpassingen worden gedaan als de leerling nodig heeft, voor zover dat in redelijkheid gevegd kan worden.

7. Doenvermogen

Dit wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het doenvermogen van burgers, in het bijzonder leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en hun ouders. Zo wordt door het ondersteuningsaanbod op te nemen in de schoolgids informatie die voor veel ouders en leerlingen onduidelijk en moeilijk te vinden is, makkelijker vindbaar en toegankelijker. Daarnaast kunnen ouders en leerlingen, door het instellen van steunpunten, daar terecht indien zij informatie of steun nodig hebben bij passend onderwijs. Deze twee onderdelen van het wetsvoorstel dragen er zodoende aan bij om passend onderwijs toegankelijker, gemakkelijker en beter doenbaar voor ouders en leerlingen te maken.

Het onderdeel over het hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kan daarentegen een groter beroep doen op het doenvermogen van leerlingen. De uitvoering van het wetsvoorstel kan met name voor jonge leerlingen of leerlingen met een lage ontwikkelingsleeftijd veel vragen van hun doenvermogen. Het is daarom belangrijk dat in de uitvoering oog is voor het ontwikkelingsniveau van de leerling en dat met het kind wordt gecommuniceerd op een manier die past bij de ontwikkelingsleeftijd van het kind.

Het voorstel voor het hoorrecht over het ontwikkelingsperspectief is niet leeftijdgebonden. Het voeren van een gesprek met kinderen, mondeling of anderszins, is namelijk al mogelijk vanaf de kleuterleeftijd.³¹ De taalontwikkeling van kinderen van vier jaar en ouder is doorgaans op een niveau dat zij complexe zinnen kunnen begrijpen en produceren.³² Het kunnen formuleren van de eigen mening en uitdrukken van emoties of gevoelens zijn vaardigheden die meer vragen van een kind. Om een mening te kunnen vormen moet het kind immers informatie begrijpen, verschillende perspectieven meenemen en gedachten en gevoelens organiseren.³³

³¹ M. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 137–138.

³² Ibid.

³³ M. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 137–138.

Hoewel het basisbegrip van de bedoelingen en emoties van andere mensen op zesjarige leeftijd aanzienlijk is ontwikkeld, blijven deze vaardigheden zich ontwikkelen tot de leeftijd van tien of twaalf jaar.³⁴ Daarbij moet opgemerkt worden dat grote individuele verschillen bestaan bij de ontwikkeling van deze vaardigheden; sommige kinderen kunnen een mening uiten op vierjarige leeftijd, terwijl andere kinderen pas in het twaalfde levensjaar in staat zijn hun mening te uiten. Dit houdt in dat de wijze waarop het bevoegd gezag om de mening van de leerling vraagt niet alleen aansluit bij de leeftijd, maar ook bij het ontwikkelingsniveau van de leerling. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal aandacht worden besteed aan de communicatie hierover en zullen scholen en leerlingen instrumenten worden aangereikt om het goede gesprek met elkaar te voeren.

8. Verwerking van persoonsgegevens

De verwerkingen van persoonsgegevens die voortvloeien uit dit wetsvoorstel zijn geanalyseerd aan de hand van een Privacy impact assessment en voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De conclusie van deze analyse is dat er voor de scholen, in het kader van het verwerken van persoonsgegevens voor het ontwikkelingsperspectief, reeds voldoende wettelijke waarborgen zijn uit hoofde van de Algemene verordening gegevensbescherming. De huidige praktijk noch de risico-inschatting geven aanleiding voor aanvullende wettelijke beveiligingsvoorschriften.

Bevoegd gezag van de school

Het bevoegd gezag van de school kan persoonsgegevens, waaronder begrepen gegevens betreffende de gezondheid, verwerken om de mening van de leerling over het ontwikkelingsperspectief vast te leggen. Dit zijn gegevens die door de leerling zelf aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Het registreren van de mening van de leerling kan de aansluiting tussen het onderwijs- en ondersteuningsaanbod en de behoeftes van de leerling bevorderen. Het draagt daarmee bij aan een ononderbroken ontwikkelingsproces en een geschikt en passend onderwijs- en ondersteuningsaanbod van de school.

Een deel van de gegevens die op grond van het voorliggend wetsvoorstel kunnen worden verwerkt betreffen bijzondere persoonsgegevens. Scholen zijn uit hoofde van artikel 30, tweede lid, onderdeel a, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming uitgezonderd van het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Het voorliggend wetsvoorstel biedt met het invoeren van het hoorrecht de grondslag om op grond van deze wettelijke taak (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken. Zoals hierboven beschreven volgen uit de Algemene verordening gegevensbescherming reeds voldoende waarborgen voor deze verwerking. In algemene zin geldt dat ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens indien nodig aanvullende passende en specifieke maatregelen kunnen worden getroffen. Op basis van de bestaande regelgeving en huidige praktijk bestaat hier op dit moment geen noodzaak toe.

Ouder- en jeugdsteunpunten van het samenwerkingsverband

De ouder- en jeugdsteunpunten zullen, indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken, persoonsgegevens, waaronder begrepen gegevens betreffende de gezondheid, verwerken. Het kan

³⁴ Ibid.

inschrijvingsgegevens betreffen (naam van de school), opleidingsgegevens (schooljaar, ontwikkelingsperspectief) en gespreksverslagen (samenvatting van de ondersteuningsvraag en het antwoord). De persoonsgegevens zullen voornamelijk noodzakelijk zijn ter uitvoering van de taken van het steunpunt die zien op het ondersteunen en begeleiden van ouders en leerlingen. De persoonsgegevens zullen door de betrokken ouders of leerlingen worden verstrekt aan het ouder- en jeugdsteunpunt ten behoeve van een goede taakuitoefening. De betrokken ouders of leerlingen zijn echter niet verplicht gegevens te verstrekken.

De verwerking van de bijzondere persoonsgegevens gebeurt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen (leerling/ouders). Zonder toestemming worden de bijzondere persoonsgegevens van de leerling niet verwerkt. De toestemming van de leerling en de ouders kunnen vrijelijk worden gegeven. Het steunpunt dient enkel de belangen van de leerling en heeft verder geen rol in, bijvoorbeeld, de beoordeling van de leerprestaties. Het vragen om informatie, ondersteuning of advies van het steunpunt kan daarom in beginsel geen negatieve gevolgen hebben voor de leerling. Daarnaast zijn ouders en leerlingen vrij om al dan niet naar het steunpunt te stappen. Ouders en leerlingen kunnen ook kiezen voor andere (particuliere) organisaties voor ondersteuning.

De gegevens worden niet verwerkt zonder dat de betrokkene het weet; daarop bestaat dan ook geen risico. De betrokken ouder of leerling heeft vanaf het begin de controle over welke gegevens worden verwerkt en voor welke doeleinden. De betrokkenen kunnen ook ieder moment verzoeken om de begeleiding van het steunpunt, en daarmee de verwerking van persoonsgegevens, te beëindigen. Zij hebben de verwerking van persoonsgegevens dus in eigen hand.

De verwerkingen van persoonsgegevens door het bevoegd gezag en het ouder- en jeugdsteunpunt van het samenwerkingsverband moeten voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste, het proportionaliteitsvereiste en het subsidiariteitsvereiste.³⁵ Dit betekent onder meer dat het steunpunt bij elke mogelijke verwerking van persoonsgegevens beoordeelt of de gegevensverwerking, gelet op het doel waarvoor de voorgenomen verwerking plaatsvindt, zorgvuldig, noodzakelijk en proportioneel is.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) en de Inspectie van het onderwijs hebben een uitvoeringstoets verricht. De conclusie van de uitvoeringstoets is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. DUO concludeert dat het wetsvoorstel geen impact heeft op de hoofdproducten van DUO. De Inspectie van het onderwijs heeft enkele opmerkingen geplaatst bij het wetsvoorstel.

De inspectie geeft aan dat de bepaling in het wetsvoorstel omtrent het hoorrecht voor leerlingen bij het ontwikkelingsperspectief niet aangeeft op welke wijze het bevoegd gezag de leerling hoort.

Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel aangepast. In het ontwikkelingsperspectief moet aandacht worden besteed aan de inbreng van de leerling en hoe deze van invloed is geweest op de vast- of bijstelling van het ontwikkelingsperspectief.

³⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119)

Uitgangspunt is dat aan de leerling op een voor de leerling te begrijpen wijze wordt gevraagd naar diens mening door het bevoegd gezag. Hierbij wordt passende ondersteuning geboden indien nodig. Daarnaast wordt eveneens op een voor de leerling te begrijpen wijze aan de leerling gemotiveerd op welke wijze de mening van de leerling van invloed is geweest bij de besluitvorming.

Verder vraagt de inspectie wanneer de ouder- en jeugdsteunpunten aan hun taak voldoen.

Het belang van de leerling moet het enige belang zijn dat meetelt voor het ouder- en jeugdsteunpunt. De ouder en/of leerling moet er op kunnen vertrouwen dat de informatie, het advies en de ondersteuning die geboden worden, volledig onafhankelijk zijn van eerdere besluiten of procedures van de school of het samenwerkingsverband en ook onafhankelijk van het belang van school of samenwerkingsverband. Het ouder- en jeugdsteunpunt behandelt elke vraag om informatie of ondersteuning als een nieuwe vraag, waar objectief en zonder inachtneming van belangen van school en samenwerkingsverband naar wordt gekeken. Het is belangrijk dat het ouder- en jeugdsteunpunt dit borgt door vast te leggen hoe dit wordt gedaan, bijvoorbeeld door dit op te nemen in de eigen werkwijze.

Het toezicht van de inspectie op de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs vindt onder meer plaats door middel van documentenanalyse en gesprekken met betrokkenen bij het samenwerkingsverband. De inspectie kan in dat kader de jaarverslagen en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband benutten in haar toezicht. Ook kunnen samenwerkingsverbanden beschikken over specifieke stukken waarin het beleid of de uitvoering van het steunpunt wordt beschreven. Verder kan de inspectie gesprekken voeren met betrokkenen bij het samenwerkingsverband, zoals het bestuur, ouders en leerlingen. Zo kan de inspectie aan ouders en leerlingen vragen of er sprake is van een informatievoorziening vanuit het steunpunt en of ouders en leerlingen binnen het samenwerkingsverband worden ondersteund. Op basis van de uitkomsten van de documentenanalyse en de gesprekken met betrokkenen kan de inspectie controleren wanneer de ouder- en jeugdsteunpunten aan hun taak voldoen.

De bepaling omtrent de steunpunten betreft een vorm van doelregeling, een zorgplicht, waarbij het samenwerkingsverband de keuze wordt gelaten om te beslissen op welke manier aan de verplichtingen (informerend, ondersteunen en signaleren) wordt voldaan. Het ligt in de rede dat in het toezicht daar ook rekening mee wordt gehouden.

9. Financiële gevolgen

10.1. Gevolgen voor de rijksbegroting

Dit wetsvoorstel heeft geen structurele gevolgen voor de rijksbegroting. Incidenteel is in 2022 aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs een toelage van € 15.000.000 toegekend voor gemaakte kosten tijdens de opstartfase van de ouder- en jeugdsteunpunten. De structurele kosten worden gedragen door de samenwerkingsverbanden.

De extra kosten voor de samenwerkingsverbanden zijn beperkt. Qua personele lasten bijvoorbeeld wordt verwacht dat dit minder dan 1,0 fte zal zijn (zie paragraaf 10.2). Een aantal samenwerkingsverbanden bieden een dergelijke ondersteuning reeds vanuit hun basisbekostiging. Samenwerkingsverbanden worden geacht om de kosten te kunnen

dragen, ook gelet op de incidentele middelen die zijn toegekend voor gemaakte kosten tijdens de opstartfase.

10.2. Gevolgen voor de regeldruk

Van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is nagegaan met welke regeldrukkosten ze gepaard gaan. Regeldrukkosten vallen uiteen in kennisnamekosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. Onder kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten wordt verstaan: kosten die burgers of instellingen moeten maken om kennis te nemen van en te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen. Dit zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (bovenop de «business as usual»-kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, anders dan nalevingskosten, en voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

De gevolgen voor de regeldruk in verband met onderhavig wetsvoorstel zijn voor het opnemen van de basisondersteuningsvoorzieningen en het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids beperkt. Opname van de basisondersteuningsvoorzieningen in de schoolgids kan door middel van een verwijzing of een bijlage bij de schoolgids. De beschrijving van de basisondersteuningsvoorzieningen kan worden overgenomen uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Ten aanzien van het extra ondersteuningsaanbod zullen de gevolgen voor de regeldruk eveneens beperkt zijn. Er zal op onderdelen een intensivering optreden, omdat er jaarlijks een inventarisatie plaats moet vinden van wat er op school aan ondersteuning wordt geboden. Op basis hiervan wordt het extra ondersteuningsaanbod jaarlijks heroverwogen.

Met betrekking tot hoorrecht zal er naar verwachting per leerling per jaar een uur besteed moeten worden aan het voeren van gesprekken met de leerling bij het opstellen, bijstellen en evalueren van het ontwikkelingsperspectief en de terugkoppeling daarover.³⁶ Het voeren van gesprekken met leerlingen is echter geen nieuwe taak voor onderwijsprofessionals en gebeurt al op veel scholen; echter niet overal structureel. De verplichting aan het bevoegd gezag om over specifiek het ontwikkelingsperspectief de mening van de leerling te vragen kan worden uitgevoerd in aansluiting op bestaande gesprekken met leerlingen, bijvoorbeeld in het kader van de mentorgesprekken die op veel scholen periodiek met leerlingen worden gevoerd.

De inrichting van de ouder- en jeugdsteunpunten is voor samenwerkingsverbanden een nieuwe wettelijke taak. Een deel van de samenwerkingsverbanden informeert ouders echter al op zijn minst via een website over passend onderwijs. Een klein aantal heeft ook informatie, specifiek gericht op leerlingen. Regeldrukkosten zullen voornamelijk ontstaan omdat het informeren en ondersteunen van ouders en leerlingen voor de meeste samenwerkingsverbanden een nieuwe taak is. Als gevolg van het wetsvoorstel zullen samenwerkingsverbanden uren inzetten om ouders en leerlingen te informeren en te ondersteunen. Afhankelijk van de grootte van het samenwerkingsverband en het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zal dit naar verwachting minimaal zes uren per week zijn.

³⁶ Een kwantitatieve berekening van de regeldruk op dit onderdeel is niet mogelijk. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs, waarvoor een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld.

Maar er zijn mitigerende factoren. De steunpunten worden in de opstartfase ondersteund door het Ministerie van OCW. Verder laat de wettekst ruimte voor samenwerkingsverbanden om samen te werken in de opzet van ouder- en jeugdsteunpunten. Voorstelbaar is dat een samenwerkingsverband voor primair onderwijs samenwerkt met een samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs in de regio. Ook is het mogelijk om bijvoorbeeld als samenwerkingsverbanden vo samen te werken bij het opzetten en in stand houden van een steunpunt.

10. Advies en consultatie

11.1. Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden. De regering heeft rekening gehouden met de adviezen van de ATR. De adviespunten zijn verwerkt in de toelichting en worden hieronder kort toegelicht.

Het adviescollege adviseert toe te lichten waarom het hoorrecht exclusief wordt geregeld voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en voor wie een ontwikkelingsperspectief of handelingsplan is opgesteld.

In paragraaf 2.1 is toegelicht om welke reden de reikwijdte van het voorstel beperkt is tot het ontwikkelingsperspectief. De reden is dat voor deze leerlingen een grote noodzaak bestaat om hoorrecht wettelijk te verankeren. Zoals weergegeven in de probleemanalyse sluit de ondersteuning voor deze leerlingen niet altijd aan op de ondersteuningsbehoefte. De regering erkent ook dat elke leerling, ingevolge internationale verdragen, het recht heeft om gehoord te worden bij beslissingen die diegene aangaan. Dit is een stap in de goede richting van de verwezenlijking van het hoorrecht van alle leerlingen, ook voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte.

Het college adviseert toe te lichten hoe het risico op verschuiving van verantwoordelijkheden en taken beperkt wordt. Het college adviseert ervoor te zorgen dat scholen voldoende toegerust zijn en blijven om ouders en leerlingen informatie en ondersteuning te bieden, zodat de ouder- en jeugdsteunpunten een aanvullende rol kunnen vervullen in het geval ouders en leerlingen dat willen.

In paragraaf 2.3 is meer duiding gegeven aan de aanvullende rol van het steunpunt. Inderdaad blijft de school verantwoordelijk om leerlingen en ouders informatie en ondersteuning te bieden. Zo is de school verplicht om bij verwijdering van een leerling met een ondersteuningsbehoefte een andere school te vinden. De steunpunten nemen deze verplichting niet over van de school. De steunpunten kunnen wel bemiddelen tussen school, ouders en leerling.

Het college adviseert toe te lichten wat de mogelijkheden en vereisten zijn bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief, waaruit blijkt hoe de inbreng van een leerling is meegenomen.

Het wetsvoorstel is op dit onderdeel aangepast. Het bevoegd gezag licht aan de leerling toe op welke wijze de inbreng van de leerling van invloed is geweest. Verder is opgenomen dat het bevoegd gezag in het ontwikkelingsperspectief de inbreng van de leerling beschrijft en daarbij opneemt hoe deze van invloed is geweest op de vast- of bijstelling. Door deze extra materiële vereisten wordt voorkomen dat de inbreng van de leerling niet zou worden meegenomen door het bevoegd gezag.

Het college adviseert in de schoolgids het volledige ondersteuningsaanbod voor leerlingen te (laten) omschrijven en niet alleen de extra ondersteuning die de school te bieden heeft.

Het wetsvoorstel is aangepast op dit onderdeel. In de schoolgids wordt het volledige ondersteuningsaanbod beschreven, bestaande uit de basisondersteuning en de extra ondersteuning. Door het hele ondersteuningsaanbod op te nemen in de schoolgids kunnen ouders en leerlingen alle informatie over de ondersteuning vinden in een overzichtelijk document.

11.2. Autoriteit Persoonsgegevens

Het voorstel is aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd ter advisering. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen bij het voorstel.

11.3. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 21 juli 2022 tot 30 september 2022 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. Op de consultatie zijn 40 openbare reacties binnengekomen en 14 besloten reacties. Reacties zijn afkomstig van ouders, leraren, deskundigen en uiteenlopende organisaties, waaronder de PO-raad, VO-raad, Sectorraad GO, Netwerk LPO, Ouders en Onderwijs, Balans digitaal, IederIN, samenwerkingsverbanden, Kinderombudsman en het College voor de Rechten van de Mens. Het wetsvoorstel is over het algemeen goed ontvangen. Het merendeel van de respondenten begrijpt het nut en de noodzaak van het voorstel.

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn het wetsvoorstel en de toelichting waar nodig aangepast en aangevuld.

Algemene opmerkingen

Uit een deel van de reacties blijkt dat ouders, leraren en andere betrokkenen zich afvragen 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.

De thuiszittersproblematiek staat hoog op de agenda van de regering. Het terugdringen van het aantal thuiszitters is een belangrijk doel geweest van de Wet passend onderwijs in 2014. Uit de evaluatie passend onderwijs blijkt evenwel dat deze wet er niet in is geslaagd om het aantal thuiszitters terug te dringen. 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.³⁷ 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 vallen 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. De regering heeft om die reden maatregelen aangekondigd om de verbinding tussen deze twee domeinen te versterken. Zo is 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

³⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 31 497 nr. 371 (Kamerbrief verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs).

een complexe ondersteuningsbehoefte te realiseren. Parallel aan het experiment wordt gestart met een wetstraject.³⁸

Hoorrecht

Enkele respondenten, waaronder JongPit, geven aan dat het hoorrecht niet alleen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte wettelijk moet worden verankerd. Zij geven aan dat alle leerlingen hoorrecht hebben.

De regering onderkent dat het IVKR voor alle leerlingen hoorrecht beoogt, leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte. Er is gekozen om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte hoorrecht te verankeren in nationale wetgeving, omdat dit kan leiden tot een betere aansluiting tussen de geboden ondersteuning op school en de gevraagde ondersteuning. In de implementatie van het wetsvoorstel zal breder uitvoering gegeven worden aan het hoorrecht in het onderwijs, ook voor leerlingen zonder een ondersteuningsbehoefte.

Verder vragen respondenten zich af of de leerling daadwerkelijk geholpen is met het hoorrecht, zoals vormgegeven in het wetsvoorstel dat is voorgelegd in de internetconsultatie. Ze vrezen dat het betrekken van de leerling slechts het plaatsen van een vinkje betekent.

Het voorstel is aangevuld met materiële eisen ten aanzien van het hoorrecht van leerlingen en de belangenafweging bij het ontwikkelingsperspectief. Zo motiveert het bevoegd gezag de beslissing aan de leerling. 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 is getracht de regeldruk zo gering mogelijk te houden. 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 de extra regeldruk aanzienlijk verminderen. De gesprekken met de ouders worden immers al gevoerd.

Men vraagt zich af hoe scholen kleuters of meervoudig beperkte leerlingen de gelegenheid moeten geven de 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.

Schoolgids

De meeste respondenten noemen 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

³⁸ Kamerstukken II 2022/23 31 293 nr. 656.

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 WGBH/CZ. In paragraaf 3.2.3 is deze verplichting voor scholen nader uiteengezet.

Ouder- en jeugdsteunpunten

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.

Enkele respondenten vragen hoe de regering de onafhankelijkheid van de steunpunten ziet, aangezien de steunpunten in stand worden gehouden door de samenwerkingsverbanden.

Het wetsvoorstel is op dit onderdeel aangepast. 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. De regering benadrukt dat het steunpunt kan bestaan uit een medewerker die een deel van de week belast is met het informeren en ondersteunen van ouders en leerlingen.

Een deel van de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband zal 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 hebben.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A

Onder voorzieningen voor extra ondersteuning in de bestaande begripsomschrijving van het begrip «ondersteuningsaanbod van de school» (nieuw) wordt het brede scala van voorzieningen verstaan voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, zoals een aangepast onderwijsprogramma, een ondersteuningsklas of extra begeleiding.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, en artikel IV, onderdeel B

Bij wijziging van een regeling worden de leden van een artikel vernummerd, tenzij daartegen overwegend bezwaar bestaat. In dit geval bestaat overwegend bezwaar tegen de vernummering van de betreffende artikelen, aangezien vernummering zou leiden tot een groot aantal wijzigingen in lagere regelgeving.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D, en artikel IV, onderdeel G

De basisondersteuningsvoorzieningen zijn op elke vestiging van een school behorend tot het samenwerkingsverband gelijk. Deze voorzieningen worden afgestemd binnen het samenwerkingsverband en zijn opgenomen in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De school kan een beschrijving van de basisondersteuningsvoorzieningen opnemen in de schoolgids of verwijzen naar de basisondersteuningsvoorzieningen in het ondersteuningsplan. Voor wat betreft artikel I, onderdeel D: cluster 1- en 2-scholen maken geen onderdeel uit van een samenwerkingsverband. Om die reden zijn in dit artikel alleen cluster 3- en 4-scholen meegenomen.

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel H, artikel III, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel C

Deze figuur verschilt van het recht op instemming van ouders op het deel van het ontwikkelingsperspectief betreffende de individuele begeleiding, bedoeld in de artikelen 40a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, 41a, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra en 2.44, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, en het op overeenstemming gericht overleg, bedoeld in de artikelen 40a, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, 41a, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en 2.44, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Het bevoegd gezag is verplicht de mening van de leerling te betrekken bij de besluitvorming over het ontwikkelingsperspectief, maar heeft de instemming van de leerling niet nodig. Daarnaast wordt het bevoegd gezag niet verplicht te streven naar consensus met de leerling, zoals het geval is bij het op overeenstemming gericht overleg. Het wetsvoorstel doorkruist daarmee niet het ouderlijk gezag.

Het bevoegd gezag zorgt dat de leerling vrijelijk, zonder onwenselijke beïnvloeding van anderen zijn of haar mening kan geven. Hieraan wordt invulling gegeven door de leerling te laten beslissen op welke manier hij of zij wordt betrokken. De leerling bepaalt namelijk op welke wijze hij of zij wordt gevraagd naar zijn of haar mening. De leerling kan bijvoorbeeld, afhankelijk van de behoeftes, haar of zijn mening geven in aanwezigheid van de ouders of afzonderlijk van de ouders. Het bevoegd gezag biedt de leerling bij het geven van zijn of haar mening de ondersteuning die hij of zij nodig heeft.

Artikel 45 van de Wet primair onderwijs BES is nog niet in werking getreden. Op het moment dat artikel 45 in werking treedt zal de beoogde wijziging in artikel III, onderdeel A, worden doorgevoerd.

Artikel V, onderdeel B

De wijziging om het ondersteuningsaanbod van de school op te nemen in de schoolgids beoogt geen wijziging teweeg te brengen in de rechten van de medezeggenschapsraad. De volledige medezeggenschapsraad heeft adviesrecht op het extra ondersteuningsaanbod van de school, en dat blijft ook zo. De leerling- en oudergeleding van de medezeggen-

schapsraad heeft instemmingsrecht op de vaststelling van de schoolgids. Met de aanpassing van de artikelen 13 en 14 wordt bereikt dat het instemmingsrecht geen betrekking heeft op de informatie betreffende het extra ondersteuningsaanbod van de school, nu daarop reeds adviesrecht bestaat.

De school heeft geen zeggenschap over de basisondersteuningsvoorzieningen. De basisondersteuningsvoorzieningen worden vastgesteld door het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan. De ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan, waarin de basisondersteuningsvoorzieningen en het ondersteuningsaanbod van alle scholen binnen het samenwerkingsverband staan beschreven. De medezeggenschap is dan ook bij de ondersteuningsplanraad belegd.

Artikel VI

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor gedifferentieerde inwerkingtreding. Bij het moment van inwerkingtreding van het onderdeel over de basis en extra ondersteuningsvoorzieningen in de schoolgids wordt namelijk rekening gehouden met het feit dat de schoolgids een keer per jaar wordt vastgesteld. De schoolgids wordt immers in het voorjaar vastgesteld voor het daaropvolgende schooljaar. Om te voorkomen dat scholen de schoolgids opnieuw moeten vaststellen naar aanleiding van het wetsvoorstel, zal de invoeringstermijn van dit onderdeel langer zijn. Bevoegde gezagen zullen in de schoolgids van het eerstvolgende schooljaar aan de verplichting voldoen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul