

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 5 februari 2018 inzake de stand van zaken moties en toezeggingen passend, primair en voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 258).

De voorzitter van de commissie,
Van Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
Algemeen	2
1. Passend onderwijs	3
• <i>Leerlingenaantallen speciaal onderwijs</i>	<i>3</i>
• <i>Onderzoek naar verantwoorde bekostiging onderwijs voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking</i>	<i>4</i>
• <i>Onderzoek naar regionale verschillen basisondersteuning</i>	<i>4</i>
• <i>Verantwoording door samenwerkingsverbanden</i>	<i>5</i>
• <i>Het instellen van onafhankelijk toezicht bij ieder samenwerkingsverband</i>	<i>6</i>
• <i>Maatwerk bij ondersteuningsbehoefte</i>	<i>7</i>
2. Doorstroming en toetsing	8
• <i>Onderzoek naar schakelklassen, zomerscholen en onderwijstijdverlenging</i>	<i>8</i>
• <i>Deelexamens in het voortgezet onderwijs</i>	<i>8</i>
3. Overige moties en toezeggingen	8
• <i>Limiet vrijwillige ouderbijdrage en voorzieningen hoogbegaafde leerlingen</i>	<i>8</i>
• <i>Uitstel evaluatie SLOA 2013</i>	<i>9</i>
II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	9

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister en zien daarin aanleiding voor het stellen van een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister d.d. 5 februari 2018. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief van de Minister. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen hierover.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over de stand van zaken moties en toezeggingen passend-, primair- en voortgezet onderwijs. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister.

1. Passend onderwijs

• *Leerlingenaantallen speciaal onderwijs*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het in een fors aantal gevallen moeilijk lijkt om de overstap van regulier po¹ naar sbo² te faciliteren. Er is lang niet altijd plek. Zijn er voldoende plekken in het speciaal onderwijs om te voldoen aan de plaatsingsverzoeken? Wat is de gemiddelde doorlooptijd om een leerling geplaatst te krijgen?

Voorts vragen deze leden of de Minister kan aangeven of hij met deze leden de mening deelt dat het van belang is dat leerlingen die passend onderwijs krijgen, maar eigenlijk beter op hun plek zijn in het speciaal onderwijs sneller moeten kunnen worden geplaatst. Als dit zo is, wat gaat de Minister doen om dit voor elkaar te krijgen, zo vragen de leden.

De indicatie- en plaatsingstermijnen zijn te lang en dit heeft ook een negatief effect in het klaslokaal. Is de Minister met deze leden van mening dat per leerling de reden waarom de overstap van regulier onderwijs naar sbo gemaakt moet worden, verschilt en dat er bij de ene leerling meer haast is dan bij de andere leerling? Kan de Minister toezeggen dat het plaatsingstraject voor bijvoorbeeld agressieve leerlingen meer prioriteit zal krijgen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat er in het sbo en so³ sprake is van een lichte stijging van het aantal leerlingen en in het vso⁴ van een daling. Bijna de helft van deze stijging in het so komt door groei van het aantal leerlingen in cluster 2 en de rest van de groei zit in cluster 3 en 4. Deze leden vragen de Minister deze stijging toe te lichten, met name ten aanzien van de groei in cluster 2 waarvan je mag aannemen dat het hierbij gaat om een stabiele groep leerlingen net als in cluster 1. Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting.

Volgens de AOb⁵ is er sprake van grote regionale verschillen waarbij in de ene regio het speciaal onderwijs fors toeneemt en in de andere regio sprake is van een forse afname. De leden vragen de Minister een nadere toelichting hierop en zijn benieuwd of er relaties te leggen zijn met onderwijskwaliteit, afname dan wel toename van middelen in verband met de verevening, of doordat in de ene regio de samenwerking tussen regulier – en speciaal onderwijs beter is. Deze leden zien graag een nadere analyse hiervan en vragen de Minister of het mogelijk is om deze nadere analyse te koppelen aan de beloofde analyse van de in- en uitstroomcijfers die later dit jaar beschikbaar komen en of dit ook onderdeel kan zijn van het nadere onderzoek door het evaluatieprogramma passend onderwijs naar het verwijsgedrag van reguliere scholen.

De leden vragen de Minister aan te geven hoe de motie van de leden Rog en Ypma⁶ zal worden uitgevoerd waarbij wordt gevraagd dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ten behoeve van het leerrecht van kinderen gaan samenwerken met externe particuliere onderwijs- en zorgaanbieders. Gaarne ontvangen zij een toelichting. Welke mogelijkheden zijn er voor een samenwerkingsverband om een leerling ook bij een particuliere school te plaatsen? Is hiervoor nodig dat de wet wordt aangepast? Is het ook mogelijk om dan dit te financieren met middelen uit het passend onderwijs? Is het mogelijk dat vanuit het ministerie een eenduidige communicatie richting de scholen en samenwerkingsverbanden wordt gezonden wat hierin de mogelijkheden zijn?

¹ po: primair onderwijs

² sbo: speciaal basisonderwijs

³ so: speciaal onderwijs

⁴ vso: voortgezet speciaal onderwijs

⁵ AOb: Algemene Onderwijsbond

⁶ Kamerstuk 31 497, nr. 218

In de brief lezen de leden niets over de meest actuele stand van zaken ten aanzien van het aantal thuiszitters. Kan de Minister hierop een nadere toelichting geven en daarbij refereren aan het gesloten pact hierover en aangeven wat de laatste stand van zaken is, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie zijn erg benieuwd waarop de Minister zich baseert als hij stelt dat het speciaal onderwijs groeit met 700 leerlingen, aangezien in tabel 1 van bijlage 1 het aantal leerlingen in cluster 3 en 4 alleen al stijgt met 1725 leerlingen in 2017 in vergelijking met 2016. Hoe verklaart de Minister deze groei? Deelt hij de mening van de leden dat het speciaal onderwijs een zeer belangrijke functie vervult in ons onderwijsstelsel en het, gezien onder andere deze toename van leerlingen, noodzakelijk is de expertise binnen het speciaal onderwijs te behouden gezien de benarde positie van deze onderwijsvorm de afgelopen jaren? Zo ja, hoe wil de Minister dit bewerkstelligen, zo vragen zij.

• *Onderzoek naar verantwoorde bekostiging onderwijs voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking*

De leden van de SP-fractie vinden het een goede zaak dat de Minister zal bezien hoe de zorg binnen een beperkt aantal onderwijsinstellingen, waar leerlingen met complexere casuïstiek onderwijs volgen, direct uit de middelen voor zorg in onderwijstijd kan worden gefinancierd. De leden zijn erg benieuwd naar de mogelijke oplossingsrichtingen en hopen dat de Minister hier zo snel mogelijk mee zal komen, gezien de problemen die spelen vanwege de gescheiden budgetten. Zij vragen zich echter wel af om welke onderwijsinstellingen het dan specifiek gaat. Wanneer de Minister spreekt over het komende jaar, mogen de leden er dan vanuit gaan dat dit het lopende jaar betreft en niet 2019, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat er vaart wordt gemaakt met de uitwerking van de bekostiging voor kinderen in het onderwijs met een complexe zorgvraag. Zij vragen of de Minister nader toe kan lichten hoe dit vraagstuk verder wordt uitgewerkt en wat de planning daarvan is. De leden waarderen dat er nu al een ondersteuningstraject gestart is door het NJi⁷, het Landelijke Expertisecentrum Speciaal Onderwijs, de VNG⁸, OCW en VWS om regio's te ondersteunen bij het vormgeven van zorg in onderwijstijd. Zij vragen of dit ondersteuningstraject voldoende bekend is bij de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en of de Minister dit verder kan bevorderen.

• *Onderzoek naar regionale verschillen basisondersteuning*

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij positief staat ten opzichte van een landelijke vastgestelde basisondersteuning, zodat regionale verschillen qua basisondersteuning niet meer mogelijk zijn. Daarnaast hebben de leden nog enkele vragen over de motie van het lid Siderius c.s.⁹. Deze motie verzocht de regering deugdelijk onderzoek te doen naar de mogelijkheden van bekostiging van de diagnosestelling en behandeling van leerlingen met dyscalculie binnen het onderwijs, en de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling van 2018 te informeren. De voorganger van de Minister heeft de Kamer inderdaad voor de begrotingsbehandeling geïnformeerd, namelijk met de brief van 14 juli 2017 betreffende motie stimuleren brede brugklassen en stand van zaken

⁷ NJi: Nederlands Jeugdinstituut

⁸ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 229

overige moties en toezeggingen¹⁰, maar geen uitvoering gegeven aan de motie. Is deze Minister alsnog bereid dit onderzoek te verrichten, zoals waartoe de aangenomen motie verzoekt en gezien de signalen die deze leden hebben ontvangen over de problemen die spelen ten aanzien van dyscalculie in het onderwijs? Daarnaast willen de leden graag weten wat er uit het gesprek met de sectororganisaties is gekomen over of en welke verdergaande voorlichting eventueel nodig is en uit het overleg met het Ministerie van VWS, zoals aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 14 juli 2017.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Minister in zijn brief ingaat op de landelijke cijfers voor speciaal onderwijs, en niet op de regionale verschillen. De AOb heeft de regionale verschillen in kaart gebracht en daaruit blijken grote verschillen tussen de regio's: in sommige regio's neemt het speciaal onderwijs fors toe, terwijl er in de andere regio sprake is van een forse afname. De leden zijn geïnteresseerd in de achtergrond hiervan. Welke keuzes liggen hierachter? Komt de afname van het speciaal onderwijs doordat er minder geld beschikbaar is of komt het door de goede samenwerking tussen regulier – en speciaal onderwijs? Wat zeggen de regionale verschillen over de kwaliteit van het onderwijs en over de kanselijkheid? De leden vragen de Minister of hij dit kan onderzoeken en een analyse kan geven.

• *Verantwoording door samenwerkingsverbanden*

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er verschillende mogelijkheden zijn om checks and balances in het onderwijs te versterken. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat besturen niet altijd een verantwoordingsplicht voelen jegens het samenwerkingsverband.¹¹ Hierdoor hebben in sommige gevallen samenwerkingsverbanden weinig zicht op de besteding van middelen. Is de Minister bereid om te kijken hoe dit kan worden verbeterd en of samenwerkingsverbanden hier meer ondersteuning bij nodig hebben. De leden beseffen dat er een wetsvoorstel komt dat ervoor zorgt dat alle jaarstukken van zowel scholen als samenwerkingsverbanden in het primair – en voortgezet onderwijs online moeten worden gepubliceerd en er een nieuw model voor verantwoording komt, maar zien dergelijke maatregelen als een mooie aanvulling. Hoe ziet de Minister het gebrek aan verantwoordingsplicht van sommige schoolbesturen in het licht van het verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer? Kan de Minister bevestigen dat zij constateerden dat zicht op de besteding van de middelen die voor passend onderwijs zijn bestemd, niet zijn verbeterd? De leden hebben hier eerder schriftelijk naar gevraagd, maar hier is volgens de leden geen helder antwoord op gekomen.¹² Wil de Minister dit onderwerp ook meenemen in de volgende voortgangsrapportage, zo vragen de voornoemde leden. Tevens blijkt uit het hiervoor aangehaalde onderzoek dat de medezeggenschap in de praktijk vaak geen werkelijke tegenmacht tegen de besturen of de directeuren vormt. In sommige gevallen is de deskundigheid van de leden van medezeggenschapsraden onvoldoende. Op antwoord van schriftelijke vragen van het lid Westerveld liet de Minister weten dat met de invoering van de Wet versterking bestuurskracht de positie van de medezeggenschap in het onderwijs verder is verbeterd en zij beter

¹⁰ Kamerstuk 34 511, nr. 18

¹¹ G. Ledoux, E. Kuiper, M. Oomens, M. Bomhof, en F. de Wijs, *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs* (Evaluatieprogramma passend onderwijs 2017)

¹² Antwoord op vragen van het lid Westerveld over transparantie en reserves bij samenwerkingsverbanden

invulling geven aan hun rol in het systeem van checks and balances.¹³ Is de Minister het met deze leden eens dat er meer moet gebeuren voor checks and balances dan alleen de positie van de medezeggenschap wettelijk te verstevigen? Is de Minister bereid om te kijken naar manieren hoe de deskundigheid van de medezeggenschap in de samenwerkingsverbanden kan worden vergroot en de deskundigheid over financiën in het bijzonder? Is de Minister van mening dat er in het algemeen voldoende financiële deskundigheid is in de samenwerkingsverbanden? Neemt de Minister ook het punt over versterken van medezeggenschap mee in de voortgangsrapportage? Wanneer zal de Kamer de voortgangsrapportage ontvangen, zo vragen deze leden.

De voornoemde leden constateren dat samenwerkingsverbanden grote reserves hebben. Zou een betere verantwoording en sterkere medezeggenschap kunnen zorgen voor het verkleinen van de reserves, zodat de middelen naar onderwijs stromen? Zo nee, waarom niet, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de motie van de leden Kwint en Bisschop¹⁴ de regering wordt verzocht voorstellen te doen waardoor samenwerkingsverbanden beter verantwoord en de besluiten die zij nemen in het belang van de leerling zijn of dat er ook financiële afwegingen aan ten grondslag liggen. Dit is iets anders dan wat de Minister beschrijft in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2016¹⁵. Wordt in de concretisering van de wijze van rapporteren in de jaarrekeningen en in de richtlijn over hoe om te gaan met de verantwoording op verschillende niveaus binnen het samenwerkingsverband, ook opgenomen of het verantwoord door samenwerkingsverbanden of de besluiten die zij nemen, in het belang van de leerling zijn of dat er ook financiële afwegingen aan ten grondslag liggen.

Of komt de Minister alsnog met andere voorstellen conform de eerder genoemde motie? De vrees van de leden – die ook door cijfers onderbouwd wordt – is dat soms de financiering leidend is, en niet de hulpvraag van het kind. Immers, in nogal wat samenwerkingsverbanden met een zogenaamde negatieve verevening neemt het aantal kinderen dat passend onderwijs ontvangt af, terwijl dit in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening juist toeneemt.

• *Het instellen van onafhankelijk toezicht bij ieder samenwerkingsverband*

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom er veel veranderingen hebben plaatsgevonden binnen de bestuursmodellen van samenwerkingsverbanden en men niet voor nieuwe modellen heeft gekozen. Heeft de Minister inzicht in of er verschillen qua resultaten waarneembaar zijn tussen samenwerkingsverbanden met verschillende bestuursmodellen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister omgaat met het gegeven dat veel samenwerkingsverbanden juist de afgelopen periode veranderingen in de bestuurlijke inrichting hebben doorgevoerd. Hoe wordt voorkomen dat nieuwe verplichtingen tot onnodige verspilling van tijd en geld gaan leiden?

De leden vragen welke les de Minister trekt uit het feit dat kennelijk verschillende bestuursmodellen mogelijk zijn die het uitoefenen van onafhankelijk intern toezicht mogelijk maken.

¹³ Antwoord op vragen van het lid Westerveld over transparantie en reserves bij samenwerkingsverbanden

¹⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 246

¹⁵ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 58

De leden vragen in hoeverre de Minister bij de uitwerking van het voornemen uit het regeerakkoord de aanbeveling uit bijlage 2 overneemt dat de versterking van onafhankelijkheid zich dient te richten op de materiële kant en niet op een bepaald bestuursmodel. Zij vragen in dit verband een reactie op de constatering dat het voorschrijven van een bestuursmodel een behoorlijke ingreep zou zijn die voorshands niet evenredig is met de geconstateerde problematiek.

De leden vragen een reactie op de analyse in bijlage 2 dat het toezicht op de samenwerkingsverbanden teveel gericht is op het niveau van de leerling en de school, terwijl de zorgplicht voor het onderwijs aan de leerling niet bij het samenwerkingsverband berust en het samenwerkingsverband vooral moet zorgen voor verplichtingen inzake onder meer het dekkend aanbod. Vormt deze analyse aanleiding voor een herijking, zo vragen zij.

De leden vragen hoe de Minister oordeelt over de conclusie in bijlage 2 dat de ondersteuningsplanraden niet rijp zijn voor de nieuwe bevoegdheden op grond van de Wet versterking bestuurskracht en dat het wenselijk is een pas op de plaats te maken.

• *Maatwerk bij ondersteuningsbehoefte*

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan bevestigen dat voor leerlingen die tijdens hun schoolcarrière te maken krijgen met ziekte zoals bijvoorbeeld kanker of niet aangeboren hersenletsel passend onderwijs de mogelijkheid moet bieden om het diploma op het voor hun hoogst haalbare niveau te halen. Zo ja, welke mogelijkheden heeft de Minister om scholen die deze taak verzaken aan te pakken? Wat is de rol van het samenwerkingsverband? Voorts vragen de leden of de Minister kan aangeven hoe vaak het voorkomt dat een leerling door een ziekte of niet aangeboren hersenletsel een diploma op een lager niveau haalt dan de leerling aan cognitieve capaciteiten heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de mening dat het experiment over maatwerk bij een ondersteuningsbehoefte zorgvuldig moet gebeuren. De voornoemde leden vinden het wel belangrijk dat stappen worden gezet op dit onderwerp en vragen wanneer de Minister de Kamer informeert over de voortgang.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het op dit moment staat met het heroverwegen van de vrijstellingen onder artikel 5a. In hoeverre hebben kinderen die vrijgesteld waren van de leerplicht maar wel onderwijs kunnen volgen een passend onderwijsaanbod gekregen, waardoor zij weer onderwijs volgen? Hoe wil de Minister voorkomen dat er nog meer vrijstellingen onder artikel 5a worden afgegeven aan kinderen die wellicht wel onderwijs kunnen volgen, en we vervolgens weer gemeenten moeten vragen die vrijstellingen te heroverwegen? Daarnaast willen de leden weten hoe het onderzoek naar het wettelijk vastleggen van het leerrecht vordert, zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Op welke wijze onderzoekt de Minister dit en wanneer kan de Kamer de resultaten tegemoet zien, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het kabinet nog het voornemen heeft het conceptwetsvoorstel inzake maatwerk ter advisering aan de Raad van State voor te leggen.

2. Doorstroming en toetsing

- *Onderzoek naar schakelklassen, zomerscholen en onderwijstijdverlenging*

De leden van de SP-fractie vragen wat de Minister ervan vindt dat initiatieven in gemeenten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, zoals zomerscholen en schakelklassen, mogelijk verdwijnen vanwege de herverdeeleffecten als gevolg van de nieuwe verdeelsystematiek van het onderwijsachterstandenbeleid. De leden vinden het een zorgelijke ontwikkeling dat opgestarte voorzieningen in gemeenten voor kinderen met onderwijsachterstanden wellicht zullen gaan verdwijnen, omdat het voor gemeenten niet meer te betalen is.

- *Deelexamens in het voortgezet onderwijs*

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het mogelijk is voor leerlingen in geval van ziekte om van de eisen voor de kernvakkenregel af te wijken, indien een leerling heeft aangetoond op het gewenste niveau te zitten (bijvoorbeeld door middel van een certificaat of schoolexamencijfer).

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de uitwerking van deelexamens in het voortgezet onderwijs complex is. Al in 2016 heeft het landelijke netwerk van vavo¹⁶-scholen ook haar zorgen over deze ontwikkeling kenbaar gemaakt. De toenmalige Staatssecretaris gaf daarop aan dat hij het experiment verder wilde afwachten¹⁷. Hoe kijkt de Minister aan tegen de zorgen van het landelijk netwerk van vavo-scholen dat het aanbieden van deelexamens door vo¹⁸-scholen afbreuk doet aan de landelijke infrastructuur van tweedekansonderwijs, zo vragen zij.

3. Overige moties en toezeggingen

- *Limiet vrijwillige ouderbijdrage en voorzieningen hoogbegaafde leerlingen*

De leden van de SP-fractie merken op dat in de brief van 7 maart 2018, betreffende de uitvoering motie van de leden Vermue en Van Dijk inzake limiet ouderbijdrage in po en vo¹⁹, de Minister aangeeft dat hij extra gaat benadrukken bij scholen dat de vrijwillige ouderbijdrage vrijwillig is. Hoe vaak gaat de Minister dit nog doen en hoeveel signalen van ouders en leerlingen moeten we nog ontvangen voordat hij de noodzaak inziet om er wettelijk voor te zorgen dat kinderen niet meer kunnen worden uitgesloten van schoolreisjes en dergelijke? Hoe ziet de Minister de gedragsregels voor scholen om te voorkomen dat kinderen worden uitgesloten van schoolreisjes voor zich, zo vragen de leden. In de brief zegt de Minister namelijk dat de afspraken ertoe moeten leiden dat leerlingen niet meer worden buitengesloten, maar feitelijk is het toch zo dat leerlingen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet hebben betaald, mogen worden geweigerd door de school om deel te nemen aan extra activiteiten? Hoe verhouden die afspraken en de vrijwilligheid van de ouderbijdrage zich tot elkaar? Wat zijn, volgens de Minister, de criteria voor goede afspraken die moeten leiden tot een situatie dat scholen zich aan de wet houden? Kan de Minister uitgebreider ingaan op zijn

¹⁶ vavo: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

¹⁷ Afschrift van de antwoordbrief aan het vavo-netwerk over deelexamens binnen het experiment regelluwe scholen

¹⁸ vo: voortgezet onderwijs

¹⁹ Kamerstuk 34 511, nr. 20

stellingname dat het vaststellen van een maximum aan de ouderbijdrage het risico heeft dat alle scholen dit maximum als norm gaan hanteren? Waarop is deze inschatting gebaseerd, zo vragen de leden.

• *Uitstel evaluatie SLOA 2013*

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat de evaluatie van de Wet SLOA 2013 met een jaar wordt uitgesteld.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media