

Vergaderjaar 2017–2018

31 497

Passend onderwijs

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 261

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 juni 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 5 februari 2018 over de stand van zaken moties en toezeggingen passend, primair en voortgezet onderwijs (Kamerstukken 31 497 en 31 293 en 31 289, nr. 258).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 maart 2018 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 22 juni 2018 zijn de vragen beantwoord.

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>	3
• <i>Onderzoek naar verantwoorde bekostiging onderwijs voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking</i>	4
• <i>Onderzoek naar regionale verschillen basisondersteuning</i>	4
• <i>Verantwoording door samenwerkingsverbanden</i>	5
• <i>Het instellen van onafhankelijk toezicht bij ieder samenwerkingsverband</i>	6
• <i>Maatwerk bij ondersteuningsbehoefte</i>	7
2. Doorstroming en toetsing	7
• <i>Onderzoek naar schakelklassen, zomerscholen en onderwijstijdverlenging</i>	7
• <i>Deelexamens in het voortgezet onderwijs</i>	8
3. Overige moties en toezeggingen	8
• <i>Limiet vrijwillige ouderbijdrage en voorzieningen hoogbegaafde leerlingen</i>	8
• <i>Uitstel evaluatie SLOA 2013</i>	8
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 onderwijs-systeem 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 ondersteunings-traject 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 ondersteunings-traject 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 kansengelijkheid? 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 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

¹⁰ Kamerstukken 34 511 en 31 289, 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 Aankhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 889.

¹³ Aankhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 889.

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 verantwoordt worden of 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 verantwoorden 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.

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

¹⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 246.

¹⁵ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 58.

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 schoolexamen-cijfer).

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 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.

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.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en de gestelde vragen. Hieronder ga ik in op de vragen in de volgorde van het verslag.

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 po naar sbo 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?

Ik heb geen signalen dat er niet voldoende plekken in het speciaal basisonderwijs zijn om te voldoen aan de vraag.

Het is aan de samenwerkingsverbanden om een procedure voor plaatsing van leerlingen af te spreken. In artikel 40, lid 7, van de WEC is echter geregeld dat het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes weken een beslissing neemt over de toelating van een leerling. Als de beslissing niet binnen zes weken genomen kan worden dan kan de beslissingstermijn met uiterlijk 4 weken worden verlengd. Er worden geen landelijke data bijgehouden van de gemiddelde doorlooptijd.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de Minister kan aangeven of hij 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.

Ik ben van mening dat de leerling zo snel mogelijk op een passende plek terecht moet komen, in het regulier onderwijs waar mogelijk, in het speciaal onderwijs waar nodig. Soms is het vinden van die passende plek wat lastiger en is er meer tijd nodig. Zorgvuldigheid gaat wat mij betreft boven snelheid.

De VVD-fractie is van mening dat de indicatie- en plaatsingstermijnen te lang zijn en dat dit ook een negatief effect heeft 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 reden waarom een leerling wordt verwezen naar het speciaal basisonderwijs kan inderdaad verschillen. De procedure om een leerling te verwijzen is door de bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen afgesproken in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden hebben hierin een eigen beleid en ook de ruimte om onderscheid te maken als de situatie hierom vraagt.

Soms zal er op de school van herkomst een situatie kunnen ontstaan waardoor de veiligheid van andere leerlingen, leerkrachten en de leerling zelf in het gedrang komt. Dan zal er in samenwerking met alle partijen zo spoedig mogelijk een oplossing worden gevonden.

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat er in het sbo en so sprake is van een lichte stijging van het aantal leerlingen en in het vso 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.

Zoals ik in mijn brief dd. 20 maart aan uw Kamer heb gemeld heb ik de afgelopen periode de leerlingstroomgegevens geanalyseerd en uw Kamer daarover bericht in de voortgangsrapportage passend onderwijs, die u separaat heeft ontvangen.²⁰

Volgens de AOb 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.

In 2016 heeft het NRO onderzocht in hoeverre er samenhang kon worden gevonden tussen de ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het sbo en (v)so en kenmerken van samenwerkingsverbanden (Ledoux & Koopmans, 2016).²¹ Er werd toen geen relatie gevonden tussen de verandering in het aandeel leerlingen en de grootte van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel, of het negatief verevend is en het aantal scholen voor sbo en (v)so. Ik heb dit opnieuw laten analyseren ten behoeve van de voortgangsrapportage. De relatie met onderwijskwaliteit heb ik niet kunnen onderzoeken, omdat er geen indicator bestaat voor onderwijskwaliteit binnen het samenwerkingsverband.

De leden vragen de Minister aan te geven hoe de motie van de leden Rog en Ypma 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?

Met de motie Rog/Ypma wordt de regering verzocht om te bevorderen dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ten behoeve van het leerrecht van kinderen samenwerken met externe particuliere onderwijs- en zorgaanbieders, waarbij leerlingen die deels maatwerk ontvangen op een andere locatie dan de school waar zij staan ingeschreven, ook in aanmerking komen voor bekostiging. Hieronder wordt op beide aspecten ingegaan.

²⁰ Kamerstuk 31 497, nr. 260.

²¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 221: Factsheet 1 Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van onderwijsondersteuning in hun regio. Scholen zijn ingevolge de zorgplicht verantwoordelijk voor het bieden van een passend aanbod voor de bij hen aangemelde leerlingen. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden en scholen de samenwerking zoeken met andere organisaties. Sterker nog, waar het de samenwerking met de zorg betreft, is in de wet een aantal verplichtingen opgenomen. Zo moeten de samenwerkingsverbanden en gemeenten op overeenstemming gericht overleg voeren over het ondersteuningsplan en de relevante onderdelen van het beleidsplan voor de inzet van jeugdhulpverlening. Waar het de ondersteuning van individuele leerlingen betreft, moet de school zo nodig in overleg treden met partners vanuit de zorg. Dit geldt ook omgekeerd. Zo moet bijvoorbeeld het zorgkantoor in het gesprek met ouders over de indicatie waar relevant ook het onderwijs betrekken. Deze samenwerking tussen onderwijs en zorg wordt, samen met het Ministerie van VWS, op verschillende manieren gestimuleerd. Zo is de Handreiking onderwijs en zorg ontwikkeld. Verder zijn er onderwijszorgconsulenten die ouders en school ondersteunen bij het realiseren van een passend aanbod voor kinderen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben.

De motie vraagt daarnaast specifiek om het bevorderen van de samenwerking met het particulier onderwijs. Natuurlijk kan in sommige situaties de samenwerking met het particulier onderwijs worden gezocht. Bijvoorbeeld als er vanuit het bekostigd onderwijs behoefte is aan specifieke expertise of materialen. Daarbij kan gedacht worden aan de inhuur van een deskundige die op school een plusklas opzet of het inkopen van lesmateriaal dat het mogelijk maakt dat een leerling deels onderwijs thuis volgt. In die gevallen kan de samenwerking met particuliere onderwijs en particuliere initiatieven één van de mogelijkheden zijn om binnen de school alsnog een passend aanbod vorm te geven. Het gaat mij echter te ver om in algemene zin de samenwerking met het particulier onderwijs te bevorderen. Het uitgangspunt moet immers blijven dat er voor elk kind een passende plek is binnen het bekostigde stelsel.

Op dit moment is het wettelijk niet mogelijk om leerlingen vanuit de onderwijsbekostiging te plaatsen op een particuliere (niet bekostigde) school. Dit is al verschillende keren gecommuniceerd in nieuwsbrieven en in brieven aan uw Kamer. Voor het laatst is dit aan de orde gekomen in het vragenuur van 14 november 2017.²²

Ik heb aangekondigd dat ik het mogelijk wil maken dat leerlingen tijdelijk op een particuliere school kunnen worden geplaatst op het moment dat dat het samenwerkingsverband nog geen passend aanbod voor de leerling heeft. Deze mogelijkheid zal gelden voor maximaal de duur van een jaar om het samenwerkingsverband de tijd te geven om wel een passend aanbod te organiseren. Wanneer een samenwerkingsverband van deze mogelijkheid gebruik wil maken zal dat gepaard gaan met een herstelopdracht van de inspectie. Voor deze mogelijkheid wordt een wetsvoorstel voorbereid dat ik zo snel mogelijk aan de Kamer zal toesturen.

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.

²² Handelingen II 2017/18, nr. 3, item 21.

In het vorige schooljaar, 2016–2017, is het aantal kinderen dat langdurig thuiszit ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van het schooljaar daarvoor. Voor uitgebreidere informatie en de uitvoering van het Thuiszitterspact verwijs ik u naar de brief die ik hierover stuurde op 19 februari jongstleden.²³

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.

Per abuis is het verkeerde aantal leerlingen in so cluster 3–4 in de cijferbijlage genoteerd, dit getal is later hersteld. De stijging binnen cluster 3–4 komt neer op 345 leerlingen. In de voortgangsrapportage ben ik ingegaan op de mogelijke oorzaken van de stijging van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs.

Ik deel de mening dat het speciaal onderwijs een belangrijke rol vervult binnen het onderwijsstelsel. Voor leerlingen met zeer specialistische onderwijsvragen kan een speciale school al dan niet tijdelijk vaak een passend aanbod bieden. Ook ben ik met de leden van de SP-fractie van mening dat er voldoende deskundigheid beschikbaar moet zijn en blijven om alle leerlingen de mogelijkheden te bieden goed onderwijs te volgen. Dat kan zowel op scholen voor speciaal onderwijs als ook op scholen voor regulier onderwijs. Ik zie dat op veel plaatsen bewust wordt nagedacht over de positie van het speciaal onderwijs en dat er ook op veel plekken samenwerking tot stand komt tussen speciaal en regulier onderwijs.

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.

Mijn collega van VWS en ik zullen de Kamer zo snel als mogelijk in een aparte brief informeren over onze ambities met betrekking tot de uitwerking van de opdracht in het Regeerakkoord over onderwijs en zorg.

²³ Kamerstuk 26 695, nr. 121.

Over het vraagstuk van de financiering van zorg in onderwijstijd in instellingen waar kinderen met een complexe zorgvraag onderwijs volgen, voeren de Ministeries van VWS en OCW gezamenlijk overleg met een afvaardiging van de betrokken scholen en het Landelijke Expertisecentrum Speciaal Onderwijs. Ook zorginstellingen, ouderorganisaties en zorgkantoren/zorgverzekeraars worden betrokken bij de oplossingsrichtingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen dat er nu al een ondersteuningstraject gestart is door het NJi²⁴, het Landelijke Expertisecentrum Speciaal Onderwijs, de VNG²⁵, 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.

In de nieuwsbrieven van onderwijsjeugd.nl en in de nieuwsbrief van de steunpunten passend onderwijs/netwerk LPO is aandacht besteed aan deze mogelijkheid van ondersteuning. Ook is er een landelijke uitwisselingsbijeenkomst voor onderwijs en zorgpartners georganiseerd waarin de ervaringen uit diverse regio's gedeeld zullen worden. Ik meen dat deze ondersteuning daarmee voldoende onder de aandacht is gebracht bij de scholen en samenwerkingsverbanden.

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.

Op dit moment wordt door het NRO onderzoek verricht naar (de effecten van) de basisondersteuning. Ik heb de onderzoekers onder andere gevraagd de voor- en nadelen van het landelijk vastleggen van de basisondersteuning en andere scenario's op een rij te zetten. De eerste resultaten heb ik meegenomen in de voortgangsrapportage passend onderwijs, die u separaat heeft ontvangen.

Daarnaast hebben de leden nog enkele vragen over de motie van het lid Siderius c.s. 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 overige moties en toezeggingen, 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.

In tegenstelling tot de vergoede diagnostiek en behandeling van ernstige enkelvoudige dyslexie buiten het onderwijs, is er in het geval van dyscalculie geen eenduidige wetenschappelijk onderbouwde werkzame

²⁴ NJi: Nederlands Jeugdinstituut.

²⁵ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

behandeling die voor vergoeding in aanmerking komt. Ook binnen het onderwijs vindt geen diagnostiek en behandeling plaats. Wel biedt het onderwijs ondersteuning bij leerproblemen, zoals dyslexie en dyscalculie. In 2012 en 2013 zijn de protocollen ernstige rekenwiskunde problemen en dyscalculie in alle onderwijssectoren ingevoerd. Het lijkt mij goed om de invoering van die protocollen, mede in het licht van de motie, te evalueren. Op basis daarvan kan ik, samen met mijn collega van VWS, beter bepalen of en zo ja welke aanvullende activiteiten nodig zijn.

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 kansengelijkheid? De leden vragen de Minister of hij dit kan onderzoeken en een analyse kan geven.

In 2016 heeft het NRO onderzocht in hoeverre er samenhang kon worden gevonden tussen de ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het sbo en (v)so en kenmerken van samenwerkingsverbanden (Ledoux & Koopmans, 2016).²⁶ Er werd toen geen relatie gevonden tussen de verandering in het aandeel leerlingen en de grootte van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel, of het negatief verevend is, en het aantal scholen voor sbo en (v)so. Ik heb dit opnieuw laten analyseren ten behoeve van de voortgangsrapportage passend onderwijs.

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. 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. Wil de Minister dit onderwerp ook meenemen in de volgende voortgangsrapportage, zo vragen de voornoemde leden.

Het voeren van het open gesprek binnen het samenwerkingsverband over de kwaliteit van de ondersteuning, maar ook over de besteding van de middelen is essentieel voor het goed functioneren van (de samenwerking binnen) het samenwerkingsverband. Een door schoolbesturen ervaren

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 221: Factsheet 1 Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs.

verantwoordingsplicht maakt daar onderdeel van uit. Samen met samenwerkingsverbanden en schoolbesturen heb ik daarom een richtlijn ontwikkeld die aangeeft wie welke rol heeft binnen het samenwerkingsverband als het gaat om verantwoording. Een belangrijk uitgangspunt van die richtlijn is dat het samenwerkingsverband *alle* middelen dient te kunnen verantwoorden. Dat betekent dat schoolbesturen zichtbaar moeten maken hoe zij de middelen voor ondersteuning besteden. De PO-Raad en de VO-raad onderschrijven dit uitgangspunt.

In de beleidsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer is aangegeven dat de verantwoording beter kan en moet. De acties die toen zijn aangekondigd lopen nog, of zijn nog te kort geleden ingevoerd, dat het nu niet mogelijk is daarvan de effecten terug te zien in de verantwoordingsrapportages. Ik verwacht ten aanzien van de jaarverslaggeving vanaf het boekjaar 2018 een verbetering.

Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden moeten ieder jaar voor 1 juli de bekostiging verantwoorden. Dat betekent dat de informatie over boekjaar 2017 pas beschikbaar is na de voortgangsrapportage, die uw Kamer separaat heeft ontvangen. In de beleidsreactie op de financiële staat van het onderwijs zal ik hier op ingaan.

Tevens blijkt volgens de leden van de GroenLinks-fractie 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 invulling geven aan hun rol in het systeem van checks and balances. 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 grote mate van autonomie van onderwijsinstellingen gaat samen met horizontale en verticale mogelijkheden voor beïnvloeding en afstemming. De positionering van de medezeggenschapsraden behoort tot de checks and balances, net zoals bijvoorbeeld een goede inrichting van het bestuur, intern toezicht, openbaarmaking van bestuur en (sociale en digitale) netwerken. Ook individuele ouders en leraren spelen een rol.

Elke ondersteuningsplanraad heeft de mogelijkheid om zelf deskundigen te raadplegen of de leden van de raad bij te scholen. De ondersteuningsplanraad kan daarbij ook gebruik maken van advies en ondersteuning vanuit het project versterking medezeggenschap.

Tot nu toe heb ik geen signalen ontvangen dat er een gebrek is aan financiële deskundigheid in de samenwerkingsverbanden. Ik heb samen met de PO-Raad en de VO-raad vanaf het begin van de samenwerkingsverbanden geïnvesteerd in het opzetten van goede bedrijfsvoeringsprocessen binnen het samenwerkingsverband.

De voortgangsrapportage heeft uw Kamer inmiddels ontvangen.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de motie van de leden Kwint en Bisschop de regering wordt verzocht voorstellen te doen waardoor samenwerkingsverbanden beter verantwoorden of de besluiten die zij nemen in het belang van de leerling zijn of dat er ook financiële afwegingen aan ten grondslag liggen. 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 verantwoorden 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.

Bij de invoering van passend onderwijs is er voor gekozen om de functie van bepaler en betaler van extra ondersteuning voor leerlingen in één hand te leggen: bij de samenwerkingsverbanden. Een besluit van een samenwerkingsverband moet dus altijd in het belang zijn van het kind, rekening houdend met financiële afspraken en ruimte binnen het samenwerkingsverband. Deze combinatie is niet expliciet opgenomen in het nieuwe model van de jaarrekening of in de richtlijn over hoe om te gaan met de verantwoording op de verschillende niveaus binnen het samenwerkingsverband. Dat is ook niet nodig, omdat het stelsel zo al is ingericht.

Zoals beschreven in de elfde voortgangsrapportage passend onderwijs is het dus niet zo eenduidig dat binnen de samenwerkingsverbanden met een positieve verevening het aantal leerlingen op een speciale school toeneemt, en dat het alleen daalt bij samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening.²⁷

Daarnaast hoeft het ook niet zo te zijn dat bij een daling van het aantal leerlingen op het (v)so, het belang van leerlingen niet gediend wordt en dat leerlingen niet de juiste ondersteuning krijgen. Het kan betekenen dat leerlingen op het reguliere onderwijs passende ondersteuning krijgen. Ook dat is één van de doelen van passend onderwijs: «regulier waar het kan, speciaal waar het moet».

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.

²⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 242.

Uit het onderzoek van Ledoux e.a. (2017) blijkt dat meer dan de helft (53%) van de samenwerkingsverbanden een Bestuur/directiemodel, een Raad van Beheermodel of een combinatie van deze modellen heeft. Dit percentage komt ongeveer overeen met de voorkeur (wensbeeld) voor deze bestuursmodellen (59%). Bestuurders geven aan voor deze modellen te kiezen (en daarmee voor veranderingen binnen het model), omdat zij het een voordeel vinden dat schoolbestuurders in deze modellen direct verantwoordelijk en betrokken zijn bij passend onderwijs, en een centrale rol hebben. Zij vrezen onnodige institutionalisering wanneer wordt gewerkt met aparte raden van toezicht en mensen van buiten het samenwerkingsverband.

Opvallend is verder het grote verschil in voorkeuren/wensbeelden voor de overige bestuursmodellen (m.n. Raad van Toezicht model en ALV-model (vereniging) ten opzichte van de huidige praktijk. De voorkeur voor een ALV-model neemt flink af (van 18% naar 3%) en de voorkeur voor een Raad van Toezicht model neemt flink toe (van 12% naar 32%). De reden hiervoor is de wens bij deze samenwerkingsverbanden voor de meest heldere of duidelijke functie- en belangenscheiding.

Uit het evaluatieprogramma blijkt dat er tot nu toe geen indicaties zijn dat het bestuursmodel op zichzelf leidt tot verschillende resultaten.

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?

Afgelopen periode, na twee tot drie jaren samenwerking, was voor de samenwerkingsverbanden het moment om te constateren of de door hen bij de start van passend onderwijs ingerichte bestuursmodellen goed functioneerden of dat er aanpassingen nodig waren. Een aantal samenwerkingsverbanden heeft grote veranderingen achter de rug en heroverweegt geen nieuwe grote veranderingen op dit moment. Tegelijkertijd zijn er samenwerkingsverbanden waarin continu gesleuteld wordt aan de bestuurlijke inrichting.

Besturen zijn als onderdeel van het samenwerkingsverband zelf aan zet om verspilling van tijd en geld te voorkomen. Als er nieuwe verplichtingen vanuit de overheid komen, dan worden deze getoetst op uitvoerbaarheid en administratieve lasten.

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.

Net zoals bij het intern toezicht op de schoolbesturen is er bij de samenwerkingsverbanden vrijheid van bestuurlijke inrichting, mits voldaan wordt aan de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht. De verschillende bestuursmodellen maken verschillende vormen van intern toezicht mogelijk. Ook binnen de bestuursmodellen zijn verschillende vormen van toezicht mogelijk. De vormen van toezicht zijn weer allemaal in verschillende mate onafhankelijk. Ik concludeer hieruit, dat schoolbestuurders binnen een samenwerkingsverband gebruik maken van de wettelijke ruimte en autonomie die zij op dit vlak gekregen hebben.

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 PO-raad en de VO-raad hebben aangegeven het voortouw te willen nemen in het komen tot onafhankelijker intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Het overleg hierover loopt nog. Ik wacht de besluitvorming af.

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.

Het intern toezicht op de samenwerkingsverbanden dient te zijn gericht op de uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband en de recht- en doelmatigheid van de besteding van de middelen. Tegelijkertijd krijgt passend onderwijs met name vorm in de klas en op de school. De governance rondom samenwerkingsverbanden komt ook in de voortgangsrapportage aan de orde.

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.

Het is van belang dat de checks en balances ook op het niveau van het samenwerkingsverband goed op orde zijn. Daarom zijn de nieuwe bevoegdheden in de wet opgenomen. Ondersteuningsplanraden die behoefte hebben aan advies en ondersteuning op dit vlak kunnen gebruik maken van het project versterking medezeggenschap.

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 school waar het kind op is aangemeld of zit heeft zorgplicht voor alle leerlingen. Dat betekent dat de school samen met de ouders tot een plan komt binnen de mogelijkheden van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Een van de mogelijkheden is het doen van een gespreid examen. De school, het team van leraren, ondersteunt de leerling naar het hoogst haalbare diploma.

De inspectie kan het bevoegd gezag van de school aanspreken op haar verantwoordelijkheid om voor alle ingeschreven leerlingen onderwijs gericht op diplomering te verzorgen.

Het samenwerkingsverband heeft de verplichting tot een dekkend netwerk aan voorzieningen tot ondersteuning van leerlingen. Het samenwerkingsverband kan ook een toelaatbaarheidsverklaring voor het voortgezet

speciaal onderwijs afgeven. Na inschrijving in het vso kan de leerling deelnemen aan de staatsexamens, tenzij de vso-school een eigen examenlicentie heeft. Dan doet de leerling een regulier eindexamen.

Het is onbekend hoe vaak het voorkomt dat een leerling door ziekte een diploma op een lager niveau haalt dan cognitief mogelijk zou zijn, omdat op leerlingenniveau alleen geregistreerd wordt welk eindexamen (schoolsoort en vakken) is afgelegd.

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.

Ik zal uw Kamer zo snel mogelijk informeren over de voortgang. Dat zal ik doen in de brief over de samenhang tussen onderwijs en zorg die ik samen met de Minister voor VWS aan uw Kamer heb toegezegd.

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?

Veel gemeentes hebben de vrijstellingen 5 onder a opnieuw bekeken. In sommige gevallen leidde dat ertoe dat er een onderwijsaanbod aan een leerling kon worden gedaan. De groei van het aantal vrijstellingen 5 onder a nam in schooljaar 2016–2017 af ten opzichte van het schooljaar daarvoor, maar er zijn nog steeds ieder jaar meer kinderen met een vrijstelling 5 onder a.

Ik wil het onderwijs betrekken bij de totstandkoming van vrijstellingen 5 onder a, zodat vrijstellingen niet kunnen worden afgegeven zonder dat de mogelijkheid voor onderwijs grondig is overwogen. Ik informeer de Kamer later dit jaar over de manier waarop ik dit ga regelen. Er wordt ook gekeken hoe de ontwikkeling van kinderen en jongeren binnen de zorg gestimuleerd kan worden, bijvoorbeeld via ontwikkelgerichte dagbesteding. Het is daarbij steeds van belang af te wegen waar een kind of jongere het meest bij is gebaat.

Daarnaast willen de leden van de SP-fractie 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 NCOR heeft geadviseerd om leerrecht in brede zin op te vatten, waarmee het gaat over de positie en rechten van de leerling als onderwijsvrager ten opzichte van de school. Het gaat dan bijvoorbeeld om vraagstukken rondom de zorgplicht van passend onderwijs, maar ook om maatwerk in het onderwijs of doorstroom naar andere onderwijsniveaus. In de tweede helft van dit jaar wil ik aan de slag met een vervolg op dit rapport.

Per 1 augustus 2018 is er de mogelijkheid om van onderwijstijd af te wijken voor leerlingen die tijdelijk niet volledig onderwijs op school kunnen volgen. Dit draagt bij aan de realisatie van leerrecht voor kinderen

voor wie dat geldt. Deze maatregel is opgenomen in de Variawet, die op 1 augustus a.s. in werking treedt. Momenteel werkt de inspectie aan een beleidsregel hiervoor en ik zal over deze mogelijkheden de scholen informeren.

In het mbo wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de kwalificatie van onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de student (Kamerstuk 31 524, nr. 339). De uitkomsten daarvan worden voor de zomer verwacht. Ook dit zal naar verwachting een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een visie op leerrecht.

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.

Ik ben me nog aan het beraden over de wijze waarop maatwerk het beste ingericht kan worden. Als de inrichting van de maatwerk vraagt om een regeling die van advies moet worden voorzien van de Raad van State dan zal ik dat doen.

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 herverdeeffecten 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.

Ik wil de nieuwe indicator van het CBS per 1 januari 2019 in gebruik nemen, waarmee de risico's op een onderwijsachterstand beter in beeld worden gebracht. Hiermee is een betere verdeling van de middelen mogelijk, zodat alle gemeenten de mogelijkheid krijgen een kwalitatief aanbod te doen aan de kinderen die dit nodig hebben. Als gevolg van het in gebruik nemen van de nieuwe indicator ontstaan herverdeeffecten, waardoor er ook gemeenten zullen zijn die minder middelen ontvangen. De nieuwe systematiek wordt echter niet van de één op de andere dag ingevoerd, er zal een overgangsregeling met een termijn van drie jaar worden gehanteerd. Hierdoor zijn gemeenten in de gelegenheid om hun beleid en bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie. Er zijn ook gemeenten die meer middelen zullen ontvangen in de nieuwe situatie omdat daar op basis van de CBS-indicator meer doelgroepkinderen wonen.

Ik wil er op wijzen dat gemeenten naast de middelen die zij ontvangen voor het achterstandenbeleid ook de vrijheid hebben om aanvullend met eigen middelen zomerscholen en schakelklassen te financieren of een aanbod te doen aan een bredere doelgroep, bijvoorbeeld met de middelen die met het Regeerakkoord extra beschikbaar zijn gekomen via het accres.

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 schoolexamen-cijfer).

Indien een leerling met een ziekte of beperking diplomaonderwijs volgt in het VO is het niet mogelijk om vrijstelling te krijgen van de kernvakkenregel. Een beperking of ziekte betekent niet dat er aan minder of andere eisen hoeft te worden voldaan. Het betekent wel dat er meer ondersteuning nodig kan zijn bij het leren, maatwerk nodig is in het curriculum, of dat er aanpassingen nodig zijn in de afname(omstandigheden) van examens. En dat laatste gebeurt ook. Daarbij wordt er juist op gelet dat de exameneisen niet veranderen door het maatwerk dat geleverd wordt.

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 vavo-scholen ook haar zorgen over deze ontwikkeling kenbaar gemaakt. De toenmalige Staatssecretaris gaf daarop aan dat hij het experiment verder wilde afwachten. Hoe kijkt de Minister aan tegen de zorgen van het landelijk netwerk van vavo-scholen dat het aanbieden van deelexamens door vo-scholen afbreuk doet aan de landelijke infrastructuur van tweedekansonderwijs, zo vragen zij.

Het vavo is een belangrijke voorziening om leerlingen die in het reguliere onderwijs dreigen uit te vallen op te vangen en om meerderjarigen een kans te geven een diploma te behalen. Daarom heb ik begrip voor de zorgen die het landelijk netwerk van vavo-scholen op dit onderwerp heeft. Daarnaast heb ik ook begrip voor de wens van vo-scholen om deelexamens aan te bieden aan gezakte leerlingen. Daarom onderzoek ik binnen de pilot regelluwe scholen de mogelijkheden van deelexamens in het reguliere voortgezet onderwijs en de effecten daarvan op de infrastructuur van het vavo. Ik betrek het vavo-netwerk nauwgezet bij dit onderzoek.

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 vo, 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

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.

In mijn brief van 7 maart jl. heb ik aangegeven welke maatregelen ik neem om situaties te voorkomen waarin onduidelijkheid is over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage en waarin leerlingen worden uitgesloten. Elke leerling moet het onderwijs krijgen waar hij of zij recht op heeft, en geen enkele leerling mag worden buitengesloten van activiteiten uit het onderwijsprogramma. Onderdeel van deze maatregelen is het verzoek aan de PO-Raad en de VO-raad om afspraken te maken die leiden tot een situatie waarin alle scholen zich houden aan de wet en geen enkele leerling meer wordt uitgesloten. In de brief heb ik aangegeven dat ik zal bezien of het nodig is de wet aan te passen, mochten er geen of onbevredigende afspraken komen.

De PO-Raad en de VO-raad hebben aangegeven het onderwerp van de ouderbijdrage belangrijk te vinden. De sectorraden hebben aangegeven dat zij de komende maanden het gesprek hierover gaan voeren met hun leden. Dit gesprek moet leiden tot duidelijke en doelgerichte afspraken over de vrijwillige ouderbijdrage en andere vrijwillige bijkomende kosten voor ouders. Mijn streven is nog steeds dat deze afspraken er in het nieuwe schooljaar zijn. Zodra deze er zijn, informeer ik uw Kamer hierover.

De wet- en regelgeving over de vrijwillige ouderbijdragen is helder: vrijwillig is vrijwillig. De afspraken zijn ondersteunend aan de wetgeving: de afspraken moeten leiden tot een situatie waarin op alle scholen de wetgeving wordt nageleefd. Ik wil hierbij benadrukken dat heel veel scholen samen met de ouders al goed omgaan met de huidige regels rond de vrijwillige ouderbijdragen. De afspraken zijn bedoeld voor de situaties waarin het nog niet goed gaat.

In mijn brief van 7 maart heb ik aangegeven dat de afspraken moeten leiden tot een situatie waarin alle scholen zich houden aan de wet en geen enkele leerling meer wordt uitgesloten. Ook heb ik aangegeven dat ik het een taak vind van de schoolbesturen om hier invulling aan te geven. Het is nu aan de PO-Raad en VO-raad om invulling te geven aan deze afspraken. Ik wil daar nu niet op vooruit lopen.

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.

Om een waardevolle evaluatie van de subsidiabele wettelijke taken van Cito en SLO uit te kunnen voeren is het verstandig om rekening te houden met de huidige ontwikkelingen op het vlak van toetsen en examens en het curriculum. De evaluatie van de Wet SLOA 2013 wordt daarom volgend jaar uitgevoerd en sluit daarmee aan op de beleidsevaluatie van de eindtoets PO van Cito en de ontwikkelfase van curriculum.nu waarbij SLO een belangrijke rol speelt.