

Vergaderjaar 2017–2018

**31 289**

**Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 371**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 27 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 24 januari 2018 over het rapport «Licht op schaduwonderwijs» (Kamerstuk 31 289, nr. 358).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 maart 2018 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 25 juni 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Arends

<b>Inhoud</b>	<b>Blz.</b>
<b>I Vragen en opmerkingen uit de fracties</b>	<b>2</b>
– <b>Algemeen</b>	<b>2</b>
– <b>Onderzoeksrapport en de kabinetsreactie; aanleiding en werkwijze</b>	<b>3</b>
– <b>Deelname en kosten</b>	<b>5</b>
– <b>Toegankelijkheid</b>	<b>7</b>
– <b>Motieven</b>	<b>7</b>
– <b>Conclusie</b>	<b>8</b>
<b>II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media</b>	<b>10</b>

## **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 geen aanleiding voor het stellen van vragen aan de Minister.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief met het rapport over schaduwonderwijs. Zij hebben al eerder hun zorgen geuit over de toename van het schaduwonderwijs en de rol die dit speelt bij het vergroten van de kansongelijkheid tussen kinderen. Daarom is het goed dat dit rapport er nu ligt. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het rapport «Licht op schaduwonderwijs». Deze leden staan voor de bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs. Waar je ook vandaan komt, iedereen heeft recht op het beste onderwijs, vinden zij. Nederland heeft goed bekostigd onderwijs zodat ieder kind een gelijke kans krijgt. De toename van schaduwonderwijs lijkt juist te zorgen voor kansongelijkheid. Ook dit rapport toont aan dat vooral leerlingen met hoogopgeleide rijkere ouders gebruik maken van schaduwonderwijs. Dit baart de leden zorgen en daarom willen deze leden de Minister nog enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over schaduwonderwijs en het onderzoeksrapport. Dit rapport heeft de bezorgdheid over de ontwikkeling van het schaduwonderwijs bij de voornoemde leden niet weggenomen. Deze leden hebben nog enkele vragen over het onderzoeksrapport en de reactie van de Minister.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport «Licht op schaduwonderwijs» en de brief van de Minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige onderzoeksrapport en de begeleidende brief van de Minister. In het Onderwijsverslag 2014/2015 constateerde de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) dat niet alle ouders zich schaduwonderwijs kunnen permitteren. Deze leden willen dat scholen meer armslag krijgen om te investeren in huiswerkbegeleiding voor kinderen met ouders die dat niet kunnen betalen. Het inkomen van ouders mag nooit de reden zijn waarom het ene kind wel en het andere geen toegang tot huiswerkbegeleiding heeft. Zij vragen of de Minister deze visie deelt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoeksrapport «Licht op schaduwonderwijs». Zij hebben hierover enkele vragen.

### **Onderzoeksrapport en de kabinetsreactie; aanleiding en werkwijze**

Vraag De leden van de CDA-fractie lezen in het rapport dat veel scholen hun verantwoordelijkheid nemen om iedere leerling die het nodig heeft aanvullend aandacht te geven zodat zijn of haar talenten goed ontplooid kunnen worden. In de beleidsreactie naar aanleiding van dit rapport missen deze leden nog wel een reflectie op de vraag waarom schaduwonderwijs dan nog nodig is en of het niet beter is om meer in te zetten op maatwerk binnen de scholen. Kan de Minister hier zijn visie op geven?

Deze leden missen in het rapport hoe het gesteld is met de kwaliteit van het schaduwonderwijs en of er verschillen zijn tussen door de school aangeboden kosteloos schaduwonderwijs, of door commerciële partijen aangeboden onderwijs. Graag ontvangen zij een nadere toelichting. Deze leden vinden dit een belangrijk onderdeel omdat pas met het antwoord op deze vraag ook echt duidelijk is of schaduwonderwijs de kansongelijkheid vergroot tussen kinderen van arme ouders en welvarende ouders. Deze leden zouden graag zien dat hier verder onderzoek naar wordt gedaan.

De leden van de D66-fractie constateren dat het rapport de marktomvang bepaalt op basis van geregistreeerde bedrijven bij de Kamer van Koophandel. Volgens het rapport bestaat de markt echter ook uit een groot aantal kleine aanbieders, bijvoorbeeld op Marktplaats, die niet staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Dit informele circuit is niet meegenomen in de marktomvang analyse van het rapport. Via een enquête onder ouders is er een inschatting gemaakt van de vraagzijde, waarbij ook het informele circuit is meegenomen. Naar schatting komt de marktomvang dan aanzienlijk hoger uit op een omzet van € 185 tot € 286 miljoen. Deze leden vragen de Minister of hij nog andere indicaties heeft van de marktomvang van schaduwonderwijs in het zwarte circuit. De Minister concludeert dat de financiële omvang van schaduwonderwijs beperkt is. Blijft de Minister bij deze conclusie gezien de schattingen van het informele circuit?

De leden lezen dat volgens het rapport gesprekken in de branche aangeven dat de markt op dit moment op de top is. Het is voorstelbaar dat ouders die het kunnen permitteren meer gebruik gaan maken van schaduwonderwijs als de leerling geen, beperkt of onbevoegd les krijgt. Wat is de reactie van de Minister op deze conclusie, met het oog op een lerarentekort bij een specifiek aantal vakken in het voortgezet onderwijs, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat dit onderzoek mede is gestart naar aanleiding van een toezegging op basis van een ingetrokken motie van het lid Grashoff<sup>1</sup>, waar er specifiek werd gevraagd om tevens te onderzoeken wat beleidsopties zijn. Deze leden betreuren dat dit niet is onderzocht in het betreffende onderzoek. Het is deze leden dus onduidelijk in hoeverre de inzet van het kabinet op maatwerk daadwerkelijk passend is bij het probleem van kansongelijkheid. Zijn er meerdere beleidsopties overwogen? Zo ja, welke en waarom is daar niet voor gekozen? Kan dit worden meegenomen in het onderzoek «Gelijke kansen voor een diverse jeugd» dat plaatsvindt binnen de Startimpuls van de Nationale Wetenschapsagenda of komt hier nog nader onderzoek naar?

<sup>1</sup> De motie van het lid Grashoff c.s. over nader onderzoek naar de omvang van schaduwonderwijs (Kamerstuk 34 511, nr. 10).

De inspectie omschrijft schaduwonderwijs als «aanvullende onderwijsactiviteiten waarvoor ouders zelf betalen.» Deze leden constateren dat het onderzoek zich focust op bijles, huiswerkbegeleiding, examentraining en extra ondersteuning bij bepaalde onderwijsbehoeften. Is de Minister van mening dat aparte programma's die door scholen zelf worden aangeboden ook vallen onder de definitie van de inspectie? Wat vindt de Minister bijvoorbeeld van programma's als Fast Lane English waarbij je extra Engelse les volgt met als doel Cambridge First Certificate in English of het Cambridge Certificate in Advanced English? Dit geeft leerlingen een voorsprong bij een vervolgstudie. De kosten hiervoor lopen op tot honderden euro's per jaar. Is de Minister van mening dat dergelijke programma's ook voor alle leerlingen toegankelijk moeten zijn en wat kan de Minister doen om deze toegankelijkheid te waarborgen? Is de Minister bereid de omvang van onderwijsprogramma's die scholen zelf aanbieden te onderzoeken, zo vragen deze leden.

Bij de definitie van de verschillende vormen van schaduwonderwijs, wordt het de voornoemde leden niet duidelijk in hoeverre bijles onderscheidend is van examentraining. Bijles in vmbo 4, havo 5 en 6 en vwo 5 en 6 kan immers ook het voorbereiden van de examenstof zijn. Is een deel van deze bijles niet ook examentraining, zo vragen de leden.

Daarnaast zijn de leden benieuwd in hoeverre online oefenmethodes zoals Ssula worden meegenomen in de categorisering van het schaduwonderwijs.

Tevens zijn de leden van deze fractie benieuwd of er ook zomerscholen zijn die door ouders zelf moeten worden betaald. In hoeverre is dit ook schaduwonderwijs, zo vragen deze leden.

Tevens vragen deze leden of het marktomvang onderzoek daadwerkelijk de grootte van het schaduwonderwijs in kaart heeft gebracht, gezien het feit dat er een groot informeel circuit is, waar dit onderzoek geen grip op heeft en tevens gezien het feit dat 45% van de aanbieders niet zijn meegenomen in het onderzoek, omdat van hen geen omzetgegevens zijn genoteerd. Is dit rapport wel een correcte weergave van de praktijk en is het probleem dus niet veel groter? En is in dit kader de conclusie van de Minister dat de financiële omvang van het schaduwonderwijs beperkt is niet te voorbarig en ligt dit niet veel genuanceerder, zo vragen deze leden. Deze leden constateren dat de focus in dit rapport ligt op het voortgezet onderwijs, maar dat er ook schaduwonderwijs wordt aangeboden in de andere sectoren. Hoe gaat de Minister hiermee om? Is de Minister bereid het schaduwonderwijs in andere sectoren, zoals het primair onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs te onderzoeken? Het voornoemde onderzoek «Gelijke kansen voor een diverse jeugd» focust zich voornamelijk op jongeren van 10 tot 18 jaar, maar zou de focus van dit onderzoek niet moet liggen op kinderen van 0 tot 18 jaar, omdat ongelijke kansen al ontstaan voor de tiende verjaardag van een kind.

De leden van de SP-fractie willen weten of er toezicht is op de commerciële bedrijven die onderwijsondersteuning aanbieden en hoe dit toezicht vormgegeven is. Daarnaast vragen zij de Minister of de begeleiders die deze diensten aanbieden via commerciële bedrijven een bepaalde bevoegdheid hebben om dit soort werk te doen. Deze commerciële onderwijsondersteuning wordt namelijk aangeboden buiten het zicht van de leraar en de inspectie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat er nu wat meer duidelijkheid is over de omvang van, de toegankelijkheid van en de motieven voor het volgen van schaduwonderwijs. Tegelijk vinden deze leden de (vermoedelijke) groei van het schaduwonderwijs zorgwekkend omdat daarmee de kansenongelijkheid dreigt toe te nemen. Deze leden zouden graag willen weten welke concrete maatregelen de Minister denkt

te kunnen nemen om die kansengelijkheid niet verder te laten toenemen. Is stimuleren van onderzoek op dit terrein voldoende? Tevens constateren de leden dat het onderzoek zich baseert op de bedrijven die zich bij de Kamer van Koophandel hebben ingeschreven. Zij vragen de Minister of hij kan aangeven in hoeverre de volledige markt hiermee in kaart is gebracht. Geeft het wel een goed beeld om enkel te kijken naar de bedrijven die zich hebben ingeschreven bij de Kamer van Koophandel? En wat is er bekend over de betaalde informele vorm van schaduwonderwijs (het «zwarte circuit»)?

De leden vragen tot slot of de Minister ook uitspraken kan doen over schaduwonderwijs in het primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, aangezien de conclusies van het onderzoek zich lijken te concentreren op het voortgezet onderwijs.

### **Deelname en kosten**

De leden van de D66-fractie zien dat voor 23% van de leerlingen kosten zijn gemaakt in verband met ondersteunend onderwijs met een mediane kosten van € 600. Duidelijk geen bedrag dat iedereen zich kan permitteren. Het rapport en de brief van de Minister omschrijven manieren om kansengelijkheid tegen te gaan door te zorgen voor een toegankelijk aanbod aan extra ondersteuning, bijvoorbeeld initiatieven om minder draagkrachtigen goedkope plaatsen aan te bieden of vergoedingen vanuit gemeenten of fondsen voor minimuminkomen. Hoe kijkt de Minister naar deze oplossing, gezien het feit dat dit het gebruik van schaduwonderwijs juist bevordert?

De leden lezen in het rapport dat veel ouders die betalen voor ondersteunend onderwijs een negatieve perceptie hebben van de kwaliteit van het onderwijs. Scholen schieten tekort omdat hun kinderen onvoldoende individuele aandacht krijgen of onvoldoende worden voorbereid op examens. 80% van de ouders die betalen voor ondersteuning zou gebruik maken van gratis ondersteuning op school als het zou worden aangeboden. Tegelijkertijd laat het rapport zien dat veel scholen al zelf gratis bijles, huiswerkbegeleiding of examentraining aanbieden. Dit is een oplossing die kansengelijkheid bevordert en privaat schaduwonderwijs overbodig maakt. Deze leden vragen de Minister wat hij kan doen om de perceptie van de ouders en het huidige aanbod van scholen beter op elkaar aan te laten sluiten. Wat kunnen scholen doen om hun eigen aanbod bekend te maken bij de ouders? Hoe kan de Minister het reguliere onderwijs ondersteunen in het aanbieden van aanvullende ondersteuningsactiviteiten?

Tevens stellen de leden dat ook gestandaardiseerde toetsen en de kosten daarvan bij de toelating tot bachelor- en masteropleidingen ook opgevat kunnen worden als een vorm van schaduwonderwijs. Zij vragen in hoeverre de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het met deze leden eens is dat het onwenselijk is om kosten hiervoor bij studenten neer te leggen omdat dit kansengelijkheid versterkt.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd wat de reactie is van de Minister op de conclusie van het rapport dat de totale omzet van aanbieders in de markt voor schaduwonderwijs in het primair onderwijs maar liefst 90% (37 van de 41 miljoen euro) bestaat uit aanbieders die kinderen voorbereiden op de eindtoets. Kan de Minister in dit antwoord de toenemende prestatiedruk meenemen, zo vragen deze leden.

De voornoemde leden constateren dat bij de omzet in de markt voor schaduwonderwijs (volgens figuur 2.1 in het onderzoek) alleen is gekeken naar de markt voor schaduwonderwijs in Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht of Noord-Brabant. Betekent dit dat de andere provinciën niet zijn meegenomen in het onderzoek? Zo ja, welke invloed heeft dit op

conclusies van het onderzoek? Zo nee, hoe staat het met de omzet in de markt voor schaduwonderwijs in andere provinciën, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Minister de opmerking maakt dat de omvang van schaduwonderwijs in vergelijking met de totale kosten van het reguliere voortgezet onderwijs beperkt is. Volgens cijfers van het CBS zijn de uitgaven van ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs voor huiswerkbegeleiding, bijles en examentraining gestegen van € 22 miljoen in 1995 naar € 157 miljoen in 2015. Dit is een verzevenvoudiging. De leden vragen de Minister dan ook hoe zijn opmerking zich verhoudt tot de toename van het aantal ouders dat extra begeleiding inkoop voor hun kinderen op de middelbare school. Vindt hij dit een wenselijke ontwikkeling? Kan hij zijn antwoord toelichten? Tevens vragen zij wat de Minister ervan vindt dat scholen in hun gebouw actief reclame maken voor commerciële aanbieders van bijlessen en andere vormen van schaduwonderwijs.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Minister stelt dat het schaduwonderwijs slechts een beperkt financiële omvang heeft van zo'n 1 tot 3% van het totale budget van de vo<sup>2</sup>-sector. Nu zullen ouders die in dezen voor hun huishouden een kostenafweging moeten maken doorgaans niet de vergelijking maken met het totale budget van de vo-sector. Kan de Minister toelichten waarom hij dat totale budget toch ziet als een relevant ijkpunt? Tevens vragen zij of de Minister de omvang kan uitdrukken als een percentage van de totale schoolkosten die ouders maken. Het valt deze leden bovendien op dat de Minister bij zijn weergave van de financiële omvang doet alsof er naast het formeel betaalde schaduwonderwijs, zoals de studiebegeleidingsinstituten deze aanbieden en onbetaalde schaduwonderwijs, niet ook een informeel bijlescircuit bestaat. Zo maakt het rapport zelf in Box 3.3 melding van bijles door bovenbouwleerlingen waarbij een richtprijs van € 7,- per uur wordt gehanteerd. Deze leden begrijpen dat het niet altijd eenvoudig is om de omvang hiervan na te gaan als er «zwart» wordt betaald voor dat informele schaduwonderwijs, maar zij menen dat het dan wel degelijk slechts een topje van de ijsberg kan zijn dat in beeld is gebracht. Welke manieren ziet de Minister om een indicatie te geven van het informeel betaalde schaduwonderwijs?

Het verdiepingsonderzoek heeft de focus gericht op het voortgezet onderwijs. Ook buiten het voortgezet onderwijs, in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs, kan echter schaduwonderwijs een rol van betekenis spelen. Wat kan de Minister per sector melden over de aard en omvang hiervan?

De Minister wijst erop dat enkele gemeenten en fondsen vergoeding bieden voor onderwijsondersteuning aan ouders met een minimuminkomen. Voor welk deel van de gemeenten geldt dit en hoeveel ouders met een minimuminkomen worden hiermee bereikt?

Het rapport vermeldt dat een school die zelf examentraining aanbiedt in 60% van de gevallen de kosten zelf draagt. Nu hebben in het verleden de toenmalige leden Vermue en Jadnanansing schriftelijke vragen<sup>3</sup> gesteld over examentraining die scholieren extern (moesten) inkopen. Kan de Minister uitleggen hoe en in hoeverre de inspectie toezicht houdt op de mate waarin de benodigde examenvoorbereiding en schooleigen of ingehuurde examentraining die scholen verzorgen vanuit hun eigen budget toereikend is voor succes bij de examens, zo vragen de voornoemde leden. Komt het voor dat scholen ook noodzakelijke examentraining te makkelijk voor de rekening van de ouders laten komen?

<sup>2</sup> vo: voortgezet onderwijs.

<sup>3</sup> Examentraining die scholieren extern (moeten) inkopen (Aanhangsel Handelingen II 2015/2016, nr. 2270).

Hoe beoordeelt de Minister het oordeel van één op de drie ouders dat de examenvoorbereiding op school tekort schiet?

### **Toegankelijkheid**

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat scholen zelf als belangrijkste redenen waarom scholen samenwerken met externe/private partijen aangeven dat ze zo hun eigen leraren kunnen ontlasten (37,1%), deze partijen expertise hebben op het gebied van maatwerk (35,7%) en dat het zelf organiseren financieel niet haalbaar is (30%). Deelt de Minister dat het niet zo mag zijn dat er private bureaus nodig zijn om de leraren te ontlasten, maar dat de oplossing ligt in het intern verlagen van de werkdruk door bijvoorbeeld een kleinere klas, minder tijd dat leraren voor de klas staan en meer voorbereidingstijd? Wat vindt de Minister ervan dat scholen zelf laten weten te weinig expertise te hebben op het gebied van maatwerk en het zelf organiseren van de ondersteuning financieel niet haalbaar is? Wat kan de Minister doen om deze knelpunten weg te nemen, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen wat de Minister ervan vindt dat voor een kwart van de betaalde huiswerkbegeleiding dat wordt aangeboden op scholen de ouders de volledige kosten dragen. In hoeverre wordt in gevallen dat de ouders een deel van de kosten betalen gewerkt met een inkomensafhankelijk bijdrage, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat uit onderzoek blijkt dat schaduwonderwijs de kansongelijkheid in het onderwijs kan vergroten, omdat kinderen van rijkere en hoger opgeleide ouders vaker deelnemen aan onderwijsondersteuning buiten school en rijkere ouders doorgaans meer geld uitgeven aan onderwijsondersteuning. De leden vinden dit zeer onwenselijk. Zij vragen hoe de Minister aankijkt tegen deze vorm van kansongelijkheid in het onderwijs. Vindt de Minister dat schaduwonderwijs verboden of beperkt zou moeten worden? Kan hij zijn antwoord toelichten? En welke oplossingen heeft de Minister om kansongelijkheid in het onderwijs door schaduwonderwijs in te perken? De leden willen daarnaast weten in hoeverre scholen meer of minder gratis huiswerkbegeleiding buiten schooltijd zijn gaan aanbieden. Tot slot vragen zij of – indien de Minister daar geen zicht op heeft – hij dan bereid is daar onderzoek naar te doen.

### **Motieven**

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit het rapport blijkt dat vooral havisten gebruik maken van schaduwonderwijs. En dat de hbo-opgeleide ouders van havisten het meest kritisch zijn over het onderwijs dat op de school geboden wordt. Deze leden vragen de Minister dit punt nader toe te lichten en wat de redenen hiervoor zijn. Waarom zijn deze ouders zo kritisch? Is er een relatie met de kwaliteit van de havo? Gaarne ontvangen zij een toelichting hierop.

De leden van de D66-fractie lezen dat de prestatiedruk en het belang van overgangsmomenten meespeelt bij de keuze voor bekostigd onderwijs ondersteuning. De markt voor eindtoetstraining voor basisschoolleerlingen bedraagt een omzet van € 37 miljoen. In het regeerakkoord is afgesproken dat er meer experimentele ruimte komt voor 10–14 scholen en een betere dekking van brede brugklassen die een meer geleidelijke overgang bieden tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze leden vragen de Minister hoe deze maatregelen kunnen bijdragen aan een minder groot belang van selectiemomenten en daarmee de vraag voor schaduwonderwijs verlaagt.

De voornoemde leden constateren dat ongeveer de helft van de ouders aangeeft dat werken aan een zo hoog mogelijk cijfer in verband met selectie voor een vervolgopleiding enigszins een rol tot een zeer grote rol speelt bij de redenen om te kiezen voor (betaalde) examentraining. Wat vinden de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hiervan, wat vinden zij ervan dat bepaalde ouders al in dit stadium bezig zijn met selectie van een vervolgopleiding en hoe beoordelen de Ministers (een vorm van) selectie in het licht hiervan, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de genoemde motieven door de experts voldoende onderbouwing zijn voor de verklaringen om voor schaduwonderwijs te kiezen, als zelfs de experts zelf aangeven dat ze hooguit indrukken kunnen geven, «omdat over de motieven voor schaduwonderwijs niet veel bekend is» en dat niet alles «feitelijk onderbouwd is». Komt er een gedegen exploratief onderzoek naar de motieven om te kiezen voor schaduwonderwijs, zo vragen deze leden.

De voornoemde leden constateren dat voor alle vier de vormen van ondersteunend onderwijs geldt dat een gebrek aan individuele aandacht op school voor ongeveer 60 procent van de ouders een motief is om hun kind te laten deelnemen. Erkent de Minister dat de werkdruk in het voortgezet onderwijs zodanig hoog is, dat docenten niet voldoende tijd hebben om aan deze verwachtingen te voldoen? Zouden bijvoorbeeld kleinere klassen uitkomst bieden? Wat is de Minister voornemens hieraan te doen, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister in hoeverre het lerarentekort en de hoge werkdruk in het onderwijs oorzaken zijn van het inkopen van schaduwonderwijs door ouders voor hun kinderen, aangezien 60 procent van de ouders als motief «een gebrek aan individuele aandacht» aangeeft om hun kinderen deel te laten nemen aan schaduwonderwijs. Is er wat de Minister betreft op dit moment ruimte genoeg voor leraren om maatwerk te bieden aan alle leerlingen in hun klas en deze leerlingen daarbij individuele aandacht te geven? Zo ja, wat maakt dan dat ouders alsnog schaduwonderwijs inkopen? Zo nee, welke randvoorwaarden zouden volgens de Minister op orde moeten zijn om dit wel te kunnen bieden en hoe gaat hij dit uitvoeren? En in hoeverre draagt schaduwonderwijs juist bij aan de werkdruk van docenten, aangezien commerciële bedrijven hun eigen methodes hanteren en ouders het van belang vinden dat scholen meewerken aan de manier waarop schaduwonderwijs aan hun kinderen wordt gegeven? Wat vindt de Minister hiervan? Daarnaast is ook de toegenomen prestatiedruk om havo of vwo te halen iets wat de leden zorgen baart. Ook vmbo met als vervolgopleiding mbo zijn goede opleidingen waarmee leerlingen een mooie toekomst tegemoet gaan. Is de Minister het eens dat de houding ten opzichte van het vmbo en mbo moet veranderen en dit noodzakelijk is om de prestatiedruk in het onderwijs te verminderen? Zo ja, op welke wijze gaat hij dit doen? Zo nee, waarom niet? Daarnaast vragen de leden of er een waarneembaar verschil is in onderwijsresultaten tussen leerlingen die wel of geen schaduwonderwijs gevolgd hebben. Zo nee, is de Minister bereid daar onderzoek naar te doen, zo vragen de eerder genoemde leden.

### **Conclusie**

De leden van de CDA-fractie lezen in de kabinetsreactie dat de Minister aangeeft in te zetten op een pilot naar maatwerk. Deze pilot lijkt breder te zijn dan het onderwerp schaduwonderwijs. En de Minister geeft aan dat er wordt ingezet

op vervolgonderzoek. Deze leden zijn benieuwd wat dit vervolgonderzoek inhoudt. Wordt daar wel gekeken naar de relatie tussen toegenomen toetsdrukke en schaduwonderwijs, want dat missen deze leden in het rapport. Teven vragen de leden de Minister aan te geven hoe hij ervoor gaat zorgen dat de goede voorbeelden verspreid worden onder andere vo-scholen en dat met deze scholen het gesprek gevoerd wordt over het beleid dat ze voeren rondom schaduwonderwijs en of er eventueel quick wins» zijn. Daarbij moet volgens de leden specifiek aandacht zijn voor de samenwerking van scholen en aanbieders van schaduwonderwijs. Hoe kunnen ze elkaar versterken, bijvoorbeeld door met elkaar mogelijkheden te bedenken waarbij alle kinderen met een leerbehoefte op een gepaste manier geholpen worden. Graag ontvangen zij een toelichting hierop. Daarnaast denken de leden aan de rol die de school kan nemen rondom het geven van advies over aanvullende vormen van onderwijs. Denken ze met de ouders mee? Uit het onderzoek blijkt dat de hoger opgeleide ouders prestaties beter in de gaten houden en kritischer zijn. Juist voor de minder hoog opgeleide ouders kan het van belang zijn dat er meegedacht wordt. In alle gevallen is het goed als scholen en ouders verwachtingen naar elkaar uitspreken. Graag ontvangen zij een reactie van de Minister.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot of de Minister kan toelichten wat de vervolgstappen gaan zijn omtrent schaduwonderwijs. Komt er een onderzoek naar de effectiviteit en de kwaliteit van het betaalde en onbetaalde schaduwonderwijs, zo vragen de voornoemde leden

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister een beeld heeft van de grootte van de groep leerlingen die vanwege financiële belemmeringen nu niet gebruik kan maken van bijles, examentraining, huiswerkbegeleiding of extra ondersteuning.

De voornoemde leden vragen tevens wat de reactie is van de Minister op het feit dat ouders het gevoel hebben dat de school tekortschiet, terwijl de inspectie dit tegenspreekt. Is de Minister van mening dat het risico bestaat dat de geloofwaardigheid van scholen wordt ondermijnd door groeiende twijfel bij ouders over de kwaliteit? Ziet de Minister hier een rol voor zichzelf om dit tegen te gaan, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen in het onderzoeksrapport dat voor ongeveer 60% van de ouders «een gebrek aan individuele aandacht» een motief is om hun kind te laten deelnemen aan schaduwonderwijs en dat een aanzienlijk deel van de ouders vindt dat de school tekortschiet in de uitleg. De Minister stelt dat uit toezicht van de inspectie blijkt dat voor een algeheel kwaliteitsgebrek geen grond is. Nu zou een algeheel kwaliteitsgebrek ook nog veel ernstiger zijn dan tekortschieten in de uitleg. Is hoeverre onderschrijft de inspectie dat op scholen de uitleg tekortschiet, zo vragen de voornoemde leden. Of hebben ouders wellicht wat dit betreft volgens de inspectie te hoge verwachtingen van de school? Op welke wijze(n) komt de inspectie tot een oordeel over de toereikendheid van de individuele aandacht die een school biedt? De voornoemde leden vinden dat de zekerheid van goed onderwijs betekent dat scholen maatwerk bieden dat recht doet aan alle verscheidenheid tussen scholieren. De Minister meldt dat het kabinet inzet op versterking van de mogelijkheden voor maatwerk en hij verwijst naar lopend onderzoek naar een wettelijke verankering van een recht van leerlingen op maatwerk. Nu zijn de voornoemde leden ook voorstander van de invoering van het maatwerkdiploma, zodat kinderen per vak op een zo hoog mogelijk niveau eindexamen kunnen doen. Dat voorkomt dat het vak waarmee het kind de meest moeite heeft, bepaalt op welk niveau er eindexamen wordt gedaan. Het maatwerkdiploma moet huns inziens zó worden vormgegeven, dat er geen twijfel kan ontstaan over de waarde van het diploma en het niet

bijdraagt aan meer selectie aan de poort van het vervolgonderwijs. Deelt de Minister deze visie, zo vragen de eerder genoemde leden.

## **II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media**

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor hun inbreng en de gestelde vragen. Hieronder wordt ingegaan op de vragen in de volgorde van het verslag.

Voorafgaand aan de beantwoording van uw vragen wil ik graag het volgende onder uw aandacht brengen.

Ik deel uw bezorgdheid over de toename van schaduwonderwijs en de mogelijke effecten daarvan op kansengelijkheid. Tegelijkertijd moeten we deze ontwikkeling zorgvuldig duiden. Spreken over «het schaduwonderwijs» doet geen recht aan de vele vormen en intensiteit van schaduwonderwijs en aan de achterliggende motieven. Ik vind het belangrijk dat elk kind de kans krijgt zijn talenten te ontwikkelen. Naast betaald schaduwonderwijs is er gelukkig ook veel onbetaald schaduwonderwijs. In het kader van het beleid gericht op gelijke kansen is er een alliantie gesloten met meer dan honderd maatschappelijke organisaties die leerlingen ondersteuning bieden, veelal gratis.

Dit onderzoek laat zien dat de motieven om gebruik te maken van schaduwonderwijs verschillen. Er zijn globaal vijf motieven te onderscheiden. Hoewel uit het onderzoek nog niet scherp naar voren komt welke motieven het meest voorkomen, geef ik hierbij wel aan per motief welke verantwoordelijkheid de school heeft, dan wel de ouders en wat de overheid aan ondersteuning biedt.

- Remediërend motief (het inlopen van achterstanden). Dit is naar mijn mening een taak van de school. Scholen krijgen daar ook extra onderwijsachterstandenmiddelen voor.
- Competitief motief (een zo hoog mogelijke onderwijsprestaties behalen om zo de toekomstige maatschappelijke positie van de leerling te versterken). Iedere school behoort een leerling uit te dagen. Ouders verwachten echter in deze tijd meer van een school. Er is een toenemende prestatiedruk. Scholen trekken daarom een grens bij de extra's die ouders kunnen vragen, deels door te verwijzen naar externe instituten. Ik vind het legitiem dat scholen hier in bepaalde gevallen een grens trekken. Ouders hebben hier ook een verantwoordelijkheid.
- Compenserend motief (school biedt onvoldoende maatwerk en begeleiding aan de leerling). Dit is een taak van de school. Omgaan met verschillen is een belangrijk aandachtspunt in ons onderwijs. Daarom zet ik ook in op meer maatwerk in het onderwijs. Het gelijke kansenbeleid en de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) bieden scholen extra mogelijkheden voor ondersteuning van vooral kansarme leerlingen.
- Uitbesteding ouderlijke taken (thuis teveel afleiding of geen begeleiding mogelijk). Dit is in principe geen taak van de school. Hiervoor is een appel nodig op de ouders en is het van belang dat de school een effectieve aanpak heeft om de ouderbetrokkenheid te vergroten.
- Specifieke leerbehoeften (dyslexie/dyscalculie, faalangst, autisme of hoogbegaafdheid). Dit is een taak van de school maar heeft zijn grenzen. Het beleid gericht op passend onderwijs is ook voor deze leerlingen bedoeld. Uit het rapport blijkt overigens dat het merendeel van deze ondersteuning gratis door de school wordt aangeboden (84%).

Als scholen in overleg met ouders op de bovenstaande wijze omgaan met de verschillende motieven worden wat mij betreft de kansen van leerlingen geborgd.

## Onderzoeksrapport en de kabinetsreactie; aanleiding en werkwijze

De leden van de CDA-fractie missen een reflectie op de vraag waarom schaduwonderwijs nog nodig is en of het niet beter is om meer in te zetten op maatwerk binnen de scholen. Kan de Minister hier zijn visie op geven, zo vragen deze leden mij?

Mijn uitgangspunt is dat het reguliere onderwijs leerlingen kansen biedt om hun talenten te ontplooien. Het is een taak van de school om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Daarom zet ik ook in op meer maatwerk in het onderwijs. Anderzijds kan het onderwijs niet tegemoet komen aan iedere wens en behoefte van elke afzonderlijke deelnemer. Dat kan immers ten koste gaan van het belang van bepaalde groepen in het onderwijs, of van de maatschappij als geheel. De Onderwijsraad wijst hier ook op in haar rapport «De leerling centraal.»

Dus als het motief voor extra ondersteuning competitief (prestatiedruk) is of het uitbesteden van ouderlijke taken, kan en hoeft een school daarin niet altijd te voorzien en kan zij in sommige gevallen wijzen op de mogelijkheid van betaalde extra ondersteuning. Als het motief compenserend is en dat de school onvoldoende differentieert in de begeleiding van leerlingen, dan ligt er naar mijn mening wel een verantwoordelijkheid bij de school. Als scholen langs deze lijn in overleg met ouders hun verantwoordelijkheid nemen bieden ze leerlingen naar mijn mening voldoende kansen. Enerzijds proberen veel scholen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de individuele ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Anderzijds hebben ouders ook een verantwoordelijkheid voor hun kind.

De leden van de fractie van het CDA missen in het rapport hoe het gesteld is met de kwaliteit van het schaduwonderwijs en of er verschillen zijn tussen door de school aangeboden kosteloos schaduwonderwijs, of door commerciële partijen aangeboden onderwijs. Graag ontvangen zij een nadere toelichting. Graag zien zij dat hier verder onderzoek naar wordt gedaan.

Dit onderzoeksrapport geeft voor het eerst een integraal beeld over de aard en omvang van extra ondersteunend onderwijs buiten de reguliere onderwijstijd.

Gelet op de enorme variëteit in intensiteit en vorm is het naar verwachting ondoenlijk goed zicht op te krijgen op de kwaliteit van het schaduwonderwijs. Daarnaast is het ook de vraag welke kwaliteitseisen we stellen aan dergelijke vormen van onderwijs. Ik ga wel nader onderzoek laten doen naar welke motieven voor schaduwonderwijs het meest voorkomen en hoe scholen daar mee omgaan.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister of hij nog andere indicaties heeft van de marktomvang van schaduwonderwijs in het zwarte circuit. De Minister concludeert dat de financiële omvang van schaduwonderwijs beperkt is. Blijft de Minister bij deze conclusie gezien de schattingen van het informele circuit?

De omvang van het schaduwonderwijs is in het onderzoek op twee manieren geschat. Ten eerste is via de aanbodzijde de marktomvang in kaart gebracht. Bij deze schatting is het informele of zwarte circuit niet meegenomen. Ten tweede is via de vraagzijde een schatting gemaakt van de omvang. Daarin is het informele of zwarte circuit wel meegenomen. Dit is terug te vinden in figuur 2.3 op pagina 15 en tabel 5.1 op pagina 36 van het onderzoeksrapport. De bandbreedte van de omvang van het schaduwonderwijs bevindt zich tussen 1 en 3% van het totale budget van de

VO-sector. De omvang is daarmee relatief beperkt. De onderzoekers geven aan dat hun gesprekspartners uit de branche aangeven dat naar hun indruk de groei in de vraag naar ondersteunend onderwijs aan het afnemen is.

De leden van de fractie van D66 lezen dat volgens het rapport gesprekken in de branche aangeven dat de markt op dit moment op de top is. Het is voorstelbaar dat ouders die het kunnen permitteren meer gebruik gaan maken van schaduwonderwijs als de leerling geen, beperkt of onbevoegd les krijgt. Wat is de reactie van de Minister op deze conclusie, met het oog op een lerarentekort bij een specifiek aantal vakken in het voortgezet onderwijs, zo vragen de voornoemde leden.

Het is hoogst onwenselijk dat de reden voor extra ondersteuning is dat de leerling beperkt of onbevoegd les krijgt of vanwege een lerarentekort. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat dit de reden is voor het extra gebruik maken van schaduwonderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat dit onderzoek mede is gestart naar aanleiding van een toezegging op basis van een ingetrokken motie van het lid Grashoff, waar er specifiek werd gevraagd om tevens te onderzoeken wat beleidsopties zijn. Deze leden betreuren dat dit niet is onderzocht in het betreffende onderzoek. Het is deze leden dus niet duidelijk in hoeverre de inzet van het kabinet op maatwerk daadwerkelijk passend is bij het probleem van kansenongelijkheid. Zijn er meerdere beleidsopties overwogen? Zo ja, welke en waarom is daar niet voor gekozen? Kan dit worden meegenomen in het onderzoek «Gelijke kansen voor een diverse jeugd» dat plaatsvindt binnen de Startimpuls van de Nationale Wetenschapsagenda of komt hier nog nader onderzoek naar?

Mijn uitgangspunt is dat het reguliere onderwijs leerlingen kansen biedt om hun talenten te ontplooiën. Enerzijds is het een taak van de school om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Anderzijds kan het onderwijs niet tegemoet komen aan iedere wens en behoefte van elke afzonderlijke deelnemer. Dus als het motief voor extra ondersteuning competitief (prestatiedruk) is of het uitbesteden van ouderlijke taken, kan en hoeft een school daarin niet altijd te voorzien en kan zij in sommige gevallen wijzen op de mogelijkheid van betaalde extra ondersteuning. Als het motief echter compenserend is en de school onvoldoende differentieert in de begeleiding van leerlingen, dan ligt er naar mijn mening wel een verantwoordelijkheid bij de school. Als scholen in overleg met ouders langs deze lijn hun verantwoordelijkheid nemen bieden ze leerlingen naar mijn mening voldoende kansen.

U vraagt of er meerdere beleidsopties zijn overwogen. Ik wil u daarom wijzen op een aantal beleidsmaatregelen dat bijdraagt aan het vergroten van kansen van kinderen en daarmee een tegenwicht bieden aan de ontwikkelingen rondom betaald schaduwonderwijs. De overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs is vooral voor kansarme leerlingen een kwetsbaar moment. Dit schooljaar 2017/2018 zijn zes 10–14 scholen gestart. Deze scholen bieden alle gepersonaliseerd leren aan, dus komen zij met name tegemoet aan de wens van ouders om meer compenserend onderwijs te bieden. Dit kabinet wil initiatieven voor het starten van 10–14 scholen de ruimte geven, daarom kan ook vanaf volgend schooljaar 2018/2019 een tweede lichter instromen in de pilot. Ook zijn er subsidies beschikbaar voor doorstroomprogramma's po/vo (en vmbo/mbo en vmbo/havo) om kansarme leerlingen gericht te ondersteunen bij een goede overstap van po naar vo door in het laatste po-jaar en in het eerste vo-jaar extra begeleiding te bieden op het gebied van taal, rekenen, plannings- en studievvaardigheden e.d. Ook zetten de Minister van OCW en ik extra in op de Gelijke Kansen Alliantie. Deze alliantie biedt in veel

gevallen een alternatief voor betaald schaduwonderwijs. Tot slot heb ik in een recente brief aan uw Kamer over schoolkosten (Kamerstuk 34 511, nr. 20) aangegeven dat de toegang niet mag worden belemmerd door de hoogte van de schoolkosten voor ouders. Uit de laatste monitor blijkt gelukkig dat de totale schoolkosten in het voorgezet onderwijs bij alle niveaus zijn gedaald. In februari 2017 is een gewijzigde motie aangenomen van de leden Vermue en Jasper van Dijk, die de regering verzoekt om een limiet te stellen aan vrijwillige ouderbijdragen in po en vo. Naar aanleiding van deze gewijzigde motie is er nader onderzoek gedaan naar alternatieven voor de vrijwillige ouderbijdrage in po en vo. Dit rapport is met een beleidsreactie op 7 maart naar de Kamer gestuurd (Kamerstuk 34 511, nr. 20). In mijn reactie geef ik aan dat alle leerlingen mee moeten kunnen doen en dat zij niet mogen worden buitengesloten als hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Daarom heb ik de PO-Raad en de VO-raad gevraagd om komend schooljaar duidelijke afspraken (een gedragscode) te maken om incidenten te voorkomen.

Er loopt onderzoek in het kader van de NWA-startimpuls. Dit onderzoek kijkt onder andere naar ontwikkelingen op het terrein van extra ondersteuning buiten de reguliere onderwijstijd en naar mogelijke interventies om gelijke kansen van jongeren te bevorderen. De uitkomsten hiervan kunnen we benutten voor de aanpak van kansengelijkheid.

De inspectie omschrijft schaduwonderwijs als «aanvullende onderwijsactiviteiten waarvoor ouders zelf betalen.» De leden van de Groenlinks-fractie constateren dat het onderzoek zich focust op bijles, huiswerkbegeleiding, examentraining en extra ondersteuning bij bepaalde onderwijsbehoeften. Deze leden vragen mij of ik van mening ben dat aparte programma's die door scholen zelf worden aangeboden ook vallen onder de definitie van de inspectie?

Wanneer de aparte programma's aanvullend zijn op het reguliere aanbod van de school en de ouders ervoor betalen, vallen deze programma's onder het schaduwonderwijs zoals gedefinieerd door de inspectie. Van belang is dat onderwijsactiviteiten zoveel mogelijk onderdeel zijn van het reguliere onderwijsprogramma en daarmee toegankelijk voor alle leerlingen. Ik vind dat scholen daarvoor verantwoordelijk zijn. Kinderen mogen niet worden buitengesloten als hun ouders dat niet kunnen betalen.

Wat vindt de Minister bijvoorbeeld van programma's als Fast Lane English waarbij je extra Engelse les volgt met als doel Cambridge First Certificate in English of het Cambridge Certificate in Advanced English? Dit geeft leerlingen een voorsprong bij een vervolgstudie. De kosten hiervoor lopen op tot honderden euro's per jaar. Is de Minister van mening dat dergelijke programma's ook voor alle leerlingen toegankelijk moeten zijn en wat kan de Minister doen om deze toegankelijkheid te waarborgen? Is de Minister bereid de omvang van onderwijsprogramma's die scholen zelf aanbieden te onderzoeken, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Uitgangspunt is dat het reguliere onderwijs alle leerlingen voldoende toerust om het examen te halen. Aanvullende programma's zouden daarvoor niet nodig moeten zijn. Daarnaast mogen leerlingen niet door scholen worden buitengesloten als hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Bij de volgende monitor naar de omvang van schaduwonderwijs zal ik bezien of deze categorie apart kan worden onderscheiden.

Bij de definitie van de verschillende vormen van schaduwonderwijs wordt het de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk in hoeverre bijles onderscheidend is van examentraining. Bijles in vmbo 4, havo 5 en 6 en

vwo 5 en 6 kan immers ook het voorbereiden van de examenstof zijn. Is een deel van deze bijles niet ook examentraining, zo vragen de leden. Daarnaast zijn de leden benieuwd in hoeverre online oefenmethodes zoals Squala worden meegenomen in de categorisering van het schaduwonderwijs.

In de vraagstelling zijn de vormen helder van elkaar onderscheiden. Het is echter niet helemaal uit te sluiten dat bijles soms ook een vorm van examentraining is. Net als dat examentraining soms een vorm van bijles zou kunnen zijn. Er is echter geen sprake van dubbeltellingen, dus de totale som klopt wat dat betreft. Online oefenmethodes zijn niet meegenomen in de categorisering. Squala is dus niet meegenomen in de schatting van de aanbodzijde.

Tevens zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd of er ook zomerscholen zijn die door ouders zelf moeten worden betaald. In hoeverre is dit ook schaduwonderwijs, zo vragen deze leden? Tevens vragen deze leden of het marktomvangonderzoek daadwerkelijk de grootte van het schaduwonderwijs in kaart heeft gebracht, gezien het feit dat er een groot informeel circuit is, waar dit onderzoek geen grip op heeft en tevens gezien het feit dat 45% van de aanbieders niet zijn meegenomen in het onderzoek, omdat van hen geen omzetgegevens zijn genoteerd. Is dit rapport wel een correcte weergave van de praktijk en is het probleem dus niet veel groter? En is in dit kader de conclusie van de Minister dat de financiële omvang van het schaduwonderwijs beperkt is niet te voorbarig en ligt dit niet veel genuanceerder, zo vragen deze leden.

Voor de zomerscholen kunnen scholen subsidie aanvragen en hoeven ouders dus niets te betalen. Dit is dus geen schaduwonderwijs. Het onderzoeksrapport geeft een bandbreedte aan waarbinnen de omvang van het schaduwonderwijs zich bevindt. Daarin is via de schatting van de vraagzijde ook het informele circuit meegenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de focus in dit rapport ligt op het voortgezet onderwijs, maar dat er ook schaduwonderwijs wordt aangeboden in de andere sectoren. Hoe gaat de Minister hiermee om? Is de Minister bereid het schaduwonderwijs in andere sectoren, zoals het primair onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs te onderzoeken?

In mijn vervolgonderzoek zal ik het primair onderwijs meenemen. Het meenemen van het mbo en het hoger onderwijs ligt minder voor de hand. Uit onderzoek blijkt dat de omvang in het mbo gering is. Daarnaast is voor het grootste deel van deze studenten de leerplicht niet meer van toepassing.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat het voornoemde onderzoek «Gelijke kansen voor een diverse jeugd» zich voornamelijk focust op jongeren van 10 tot 18 jaar, maar zou de focus van dit onderzoek niet moet liggen op kinderen van 0 tot 18 jaar, omdat ongelijke kansen al ontstaan voor de tiende verjaardag van een kind.

Ongelijke kansen kunnen inderdaad vanaf de geboorte van een kind ontstaan. Echter, als het gaat om schaduwonderwijs blijkt dat de extra uitgaven van ouders vooral gaan naar eindtoetstrainingen in het basisonderwijs (€ 37 mln. op een totaal van € 41 mln. aan uitgaven in het primair onderwijs)

De leden van de SP-fractie willen weten of er toezicht is op de commerciële bedrijven die onderwijsondersteuning aanbieden en hoe dit toezicht vormgegeven is. Daarnaast vragen zij de Minister of de begeleiders die deze diensten aanbieden via commerciële bedrijven een bepaalde bevoegdheid hebben om dit soort werk te doen. Deze commerciële onderwijsondersteuning wordt namelijk aangeboden buiten het zicht van de leraar en de inspectie.

Commerciële bedrijven, die tegen betaling onderwijsondersteuning aanbieden, vallen wettelijk gezien niet onder het toezicht van de inspectie. Voor de aanbieders van deze diensten en met name degenen die feitelijk de ondersteuning (in de vorm van lessen, begeleiding en/of training) geven, gelden geen specifieke wettelijke eisen, zoals de bevoegdheidseisen. Wel moeten dergelijke bedrijven zich vanzelfsprekend aan de algemene wetgeving houden, zoals een deugdelijke bedrijfsvoering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat er nu wat meer duidelijkheid is over de omvang van, de toegankelijkheid van en de motieven voor het volgen van schaduwonderwijs. Tegelijk vinden deze leden de (vermoedelijke) groei van het schaduwonderwijs zorgwekkend omdat daarmee de kansongelijkheid dreigt toe te nemen. Deze leden zouden graag willen weten welke concrete maatregelen de Minister denkt te kunnen nemen om die kansongelijkheid niet verder te laten toenemen. Is stimuleren van onderzoek op dit terrein voldoende?

Ik deel de zorgen van de leden van de ChristenUnie-fractie. Het mag niet uitmaken wat je ouders verdienen of welk diploma zij hebben gehaald. Alle talent moet kansen krijgen.

Wat wel opvalt in het onderzoeksrapport is dat door ouders betaalde onderwijsondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van wo/hbo-opgeleide ouders en onbetaalde ondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van mbo-opgeleide ouders. Dit is terug te vinden in figuur 3.1 op pagina 20 van het onderzoeksrapport. Scholen nemen hier dus hun verantwoordelijkheid.

Stimuleren van onderzoek op dit terrein is nodig om beter inzicht te krijgen waarom ouders hiervoor kiezen. Maar onderzoek alleen is niet voldoende. Dit kabinet zet in op het bevorderen van kansengelijkheid en de op Gelijke Kansen Alliantie (GKA). Anderhalf jaar geleden zijn onze voorgangers gestart met lokale en regionale coalities, van partijen binnen en buiten het onderwijs. De Minister van OCW en ik willen nog meer lokale partners activeren bij het vervolg van de GKA. We streven naar een landelijk dekkend netwerk van 50 GKA's in grote en middelgrote steden en in het landelijk gebied. De groei van het aantal GKA's past in de filosofie van een brede, lokale aanpak gericht op samenwerking van partners binnen en buiten het onderwijs. De GKA kan mogelijk een gratis alternatief bieden in de plaats van het betaalde schaduwonderwijs, zeker als het gaat om kansarme leerlingen.

Tevens constateren de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het onderzoek zich baseert op de bedrijven die zich bij de Kamer van Koophandel hebben ingeschreven. Zij vragen de Minister of hij kan aangeven in hoeverre de volledige markt hiermee in kaart is gebracht. Geeft het wel een goed beeld om enkel te kijken naar de bedrijven die zich hebben ingeschreven bij de Kamer van Koophandel? En wat is er bekend over de betaalde informele vorm van schaduwonderwijs (het «zwarte circuit»)?

De omvang van het schaduwonderwijs is in het onderzoek op twee manieren geschat. Ten eerste is via de aanbodzijde de marktomvang in kaart gebracht (op basis van cijfers van de Kamer van Koophandel). Bij

deze schatting is het informele of zwarte circuit niet meegenomen. Ten tweede is via de vraagzijde (ouders en scholen) een schatting gemaakt van de omvang. Daarin is het informele of zwarte circuit wel meegenomen, hoewel het natuurlijk lastig blijft hier precies inzicht in te krijgen.

De leden vragen tot slot of de Minister ook uitspraken kan doen over schaduwonderwijs in het primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, aangezien de conclusies van het onderzoek zich lijken te concentreren op het voortgezet onderwijs.

In het onderzoek is een schatting gemaakt van de omzet in de markt voor po, vo en mbo. Het verdiepende onderzoek heeft vervolgens plaatsgevonden in het vo, omdat daar de meeste kosten worden gemaakt. Los van de omzet kunnen om die reden over het primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs in het kader van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan.

### **Deelname en kosten**

De leden van de D66-fractie zien dat voor 23% van de leerlingen kosten zijn gemaakt in verband met ondersteunend onderwijs met een mediane kosten van € 600. Duidelijk geen bedrag dat iedereen zich kan permitteren. Het rapport en de brief van de Minister omschrijven manieren om kansongelijkheid tegen te gaan door te zorgen voor een toegankelijk aanbod aan extra ondersteuning, bijvoorbeeld initiatieven om minder draagkrachtigen goedkope plaatsen aan te bieden of vergoedingen vanuit gemeenten of fondsen voor minimuminkomen. Hoe kijkt de Minister naar deze oplossing, gezien het feit dat dit het gebruik van schaduwonderwijs juist bevordert?

De leden lezen in het rapport dat veel ouders die betalen voor ondersteunend onderwijs een negatieve perceptie hebben van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden vragen de Minister wat hij kan doen om de perceptie van de ouders en het huidige aanbod van scholen beter op elkaar aan te laten sluiten. Wat kunnen scholen doen om hun eigen aanbod bekend te maken bij de ouders? Hoe kan de Minister het reguliere onderwijs ondersteunen in het aanbieden van aanvullende ondersteuningsactiviteiten?

U vraagt zich af of een toegankelijk aanbod van extra ondersteuning het gebruik van schaduwonderwijs bevordert. Mijns inziens is dat niet zo. Het gaat om het bieden van kansen aan alle leerlingen. In mijn inleiding van de beantwoording van deze vragen heb ik verschillende motieven voor het gebruik maken van schaduwonderwijs onderscheiden. Als het gaat om het remediërend motief en het compenserende motief ondersteun ik de scholen, omdat in die gevallen het onderwijs daar verantwoordelijk voor is. Betaald schaduwonderwijs moet in die gevallen worden voorkomen. Als het gaat om het competitieve motief of het uitbesteden van ouderlijke taken kan en hoeft een school daarin niet altijd te voorzien en kan zij in sommige gevallen wijzen op de mogelijkheid van betaalde extra ondersteuning.

U leest in het rapport dat ouders die betalen voor ondersteunend onderwijs een negatieve perceptie hebben van de kwaliteit van het onderwijs. Mijns inziens vragen ouders om extra aandacht voor hun kind. Zo omschrijven de onderzoekers dit ook. Mijns inziens moeten daarom school en ouders met elkaar het gesprek over wie welke verantwoordelijkheid heeft. Gaat het om het compenserend motief, dan is de school aanzet om maatwerk te bieden in de ondersteuning van de leerling. Als het gaat om het competitieve motief of het uitbesteden van ouderlijke taken dan ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de ouders en moeten school en ouders hier een gezamenlijke maatwerk oplossing overeenkomen in

het belang van het kind. Dat kan in sommige gevallen ook een (deels) door ouders betaald alternatief zijn.

Tevens stellen de leden van de fractie van D66 dat ook gestandaardiseerde toetsen en de kosten daarvan bij de toelating tot bachelor- en masteropleidingen ook opgevat kunnen worden als een vorm van schaduwonderwijs. Zij vragen in hoeverre de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het met deze leden eens is dat het onwenselijk is om kosten hiervoor bij studenten neer te leggen omdat dit de kansenongelijkheid versterkt.

In het Algemeen Overleg van 17 januari 2018 (Kamerstuk 31 288, nr. 616) over selectie en toelating heeft de Minister van OCW aangegeven dat het vragen van een bijdrage aan studenten voor selectie onwenselijk is. Ook staat er in de Wet op Hoger en Wetenschappelijk onderwijs een verbod op het vragen van een bijdrage voor selectiekosten. Kosten voor gestandaardiseerde toetsen vallen hier ook onder. De Minister is in overleg met de VSNU en LSVb en het ISO over het ontwikkelen door universiteiten van een gratis route in de bachelor waardoor studenten tijdens de bachelor kunnen voldoen aan de eisen voor een masteropleiding. Tijdens het VAO selectie en toelating op 31 januari heeft MOCW toegezegd voor de zomer een keuze te maken over de kosten van gestandaardiseerde toetsen en voor de zomer uw Kamer daarover te informeren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd wat de reactie is van de Minister op de conclusie van het rapport dat de totale omzet van aanbieders in de markt voor schaduwonderwijs in het primair onderwijs maar liefst 90% (37 van de 41 miljoen euro) bestaat uit aanbieders die kinderen voorbereiden op de eindtoets. Kan de Minister in dit antwoord de toenemende prestatiedruk meenemen, zo vragen deze leden.

De eindtoets dient als tweede objectief gegeven naast het professionele oordeel van de basisschool. Op deze manier helpt de eindtoets om kansengelijkheid te bevorderen. Het is ongewenst wanneer leerlingen door middel van toetstrainingen een zo hoog mogelijke score op de eindtoets proberen te behalen. Toch zien we een toename van het gebruik van toetstrainingen, waarschijnlijk mede het gevolg van een toegenomen prestatiedruk in de maatschappij. Deze toename is echter niet eenvoudig met een maatregel tegen te gaan. Bij de eindevaluatie van de wet Eindtoetsing PO zal het onderwerp aandacht krijgen. Daarbij zal worden nagegaan op welke wijze de eindtoets zo goed mogelijk de functie als tweede objectief gegeven kan vervullen.

De voornoemde leden constateren dat bij de omzet in de markt voor schaduwonderwijs (volgens figuur 2.1 in het onderzoek) alleen is gekeken naar de markt voor schaduwonderwijs in Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht of Noord-Brabant. Betekent dit dat de andere provincies niet zijn meegenomen in het onderzoek? Zo ja, welke invloed heeft dit op conclusies van het onderzoek? Zo nee, hoe staat het met de omzet in de markt voor schaduwonderwijs in andere provincies, zo vragen deze leden.

Heel Nederland is meegenomen in het onderzoek. In Zuid-Holland en Noord-Holland is de markt het grootst. Ik beschik niet over de omzetgegevens, uitgesplitst naar de andere provincies.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Minister de opmerking maakt dat de omvang van schaduwonderwijs in vergelijking met de totale kosten van het reguliere voortgezet onderwijs beperkt is. Volgens cijfers van het CBS zijn de uitgaven van ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs voor huiswerkbegeleiding, bijles en examentraining gestegen van € 22 miljoen in 1995 naar € 157 miljoen in 2015. Dit is een verzevenvou-

diging. De leden vragen de Minister dan ook hoe zijn opmerking zich verhoudt tot de toename van het aantal ouders dat extra begeleiding inkoop voor hun kinderen op de middelbare school. Vindt hij dit een wenselijke ontwikkeling? Kan hij zijn antwoord toelichten? Tevens vragen zij wat de Minister ervan vindt dat scholen in hun gebouw actief reclame maken voor commerciële aanbieders van bijlessen en andere vormen van schaduwonderwijs.

De omvang van het schaduwonderwijs is in het onderzoek op twee manieren geschat. Via de aanbodzijde en via de vraagzijde. De onderzoekers schatten dat de bandbreedte van de totale omvang van betaald schaduwonderwijs zich beweegt tussen € 74 mln. en € 286 mln. De omvang is daarmee in vergelijking met de totale kosten voor het voortgezet onderwijs (bijna 8 miljard euro) beperkt.

Ik heb geen bezwaar tegen het aanbevelen van commerciële aanbieders van deze vorm van onderwijs, met de kanttekening dat er dan geen sprake mag zijn van marktverstoring. Ouders zijn vrij om aanvullende ondersteuning in te kopen voor hun kinderen. Op het moment dat zij deze aanvullende ondersteuning noodzakelijk achten omdat de kwaliteit van het onderwijs tekort zou schieten, vind ik dat echter wel een zorgelijk signaal. Uit het toezicht van de inspectie blijkt vooralsnog dat voor een algeheel kwaliteitsgebrek geen grond is.

Zoals al eerder aangegeven blijf ik de komende tijd de omvang van het schaduwonderwijs monitoren.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Minister stelt dat het schaduwonderwijs slechts een beperkt financiële omvang heeft van een dergelijk 1 tot 3% van het totale budget van de vo-sector. Nu zullen ouders die in dezen voor hun huishouden een kostenafweging moeten maken doorgaans niet de vergelijking maken met het totale budget van de vo-sector. Kan de Minister toelichten waarom hij dat totale budget toch ziet als een relevant ijkpunt? Tevens vragen zij of de Minister de omvang kan uitdrukken als een percentage van de totale schoolkosten die ouders maken.

Het percentage 1 tot 3% zegt iets over de relatieve omvang. Voor ouders is dat inderdaad geen graadmeter. Het uitdrukken als percentage van de schoolkosten zegt minder, omdat de hoogte van de schoolkosten per school nogal verschilt. Ook de opgave van schoolkosten door enerzijds de ouders en anderzijds de school verschilt. Op pagina 16 en 17 van het rapport wordt een indicatie gegeven van de kosten voor ouders. Tabel 2.3 laat zien dat voor de meeste leerlingen die een vorm van ondersteunend onderwijs hebben gehad in 2016–2017 niet is betaald. Indien wel betaald werd voor één van de ondersteuningsvormen, dan waren de mediane kosten € 600 per jaar.

Het valt deze leden van de PvdA-fractie bovendien op dat de Minister bij zijn weergave van de financiële omvang doet alsof er naast het formeel betaalde schaduwonderwijs, zoals de studiebegeleidingsinstituten deze aanbieden en onbetaalde schaduwonderwijs, niet ook een informeel bijlescircuit bestaat. Zo maakt het rapport zelf in Box 3.3 melding van bijles door bovenbouwleerlingen waarbij een richtprijs van € 7,- per uur wordt gehanteerd. Deze leden begrijpen dat het niet altijd eenvoudig is om de omvang hiervan na te gaan als er «zwart» wordt betaald voor dat informele schaduwonderwijs, maar zij menen dat het dan wel degelijk slechts een topje van de ijsberg kan zijn dat in beeld is gebracht. Welke manieren ziet de Minister om een indicatie te geven van het informeel betaalde schaduwonderwijs?

De omvang van het schaduwonderwijs is in het onderzoek op twee manieren geschat. Ten eerste is via de aanbodzijde de marktomvang in kaart gebracht. Bij deze schatting is het informele of zwarte circuit niet meegenomen. Ten tweede is via de vraagzijde een schatting gemaakt van de omvang. Daarin is het informele of zwarte circuit wel meegenomen. Dit is terug te vinden in figuur 2.3 op pagina 15 en tabel 5.1 op pagina 36 van het onderzoeksrapport.

Het verdiepingsonderzoek heeft de focus gericht op het voortgezet onderwijs. Ook buiten het voortgezet onderwijs, in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs, kan echter schaduwonderwijs een rol van betekenis spelen. Wat kan de Minister per sector melden over de aard en omvang hiervan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

In het mbo en het ho is de omvang van de markt voor schaduwonderwijs een stuk beperkter dan in het vo, omdat de leerplicht voor het merendeel van de studenten niet meer van toepassing is. Van de aard en omvang in het primair onderwijs heb ik vooralsnog geen goed beeld. Dit wordt daarom meegenomen in vervolgonderzoek.

De Minister wijst erop dat enkele gemeenten en fondsen vergoeding bieden voor onderwijsondersteuning aan ouders met een minimuminkomen. De leden van de PvdA-fractie vragen voor welk deel van de gemeenten dit geldt en hoeveel ouders met een minimuminkomen hiermee worden bereikt?

In 2016 leefden 292.000 minderjarige kinderen in een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens waarvan 117.000 minderjarige kinderen al vier jaar of langer (CBS, 2018). Het risico op armoede onder kinderen neemt gelukkig af, maar het kabinet blijft inzetten om armoede onder kinderen aan te pakken (Kamerstuk 24 515, nr. 430). Om ervoor te zorgen dat ook kinderen uit een gezin met een laag inkomen kansrijk kunnen opgroeien, is vanaf 2017 structureel € 85 miljoen extra per jaar beschikbaar voor alle gemeenten. Over deze middelen zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt dat gemeenten in samenwerking met hiervoor relevante fondsen en stichtingen zorg dragen voor voorzieningen in natura, zodat ook kinderen die opgroeien in een gezin met laag inkomen kunnen meedoen op school, aan sport, aan cultuur en sociale activiteiten. Dit najaar komen de eerste gegevens beschikbaar over de wijze waarop gemeenten deze middelen inzetten en hoeveel kinderen er bereikt worden.

Het rapport vermeldt dat een school die zelf examentraining aanbiedt in 60% van de gevallen de kosten zelf draagt. Nu hebben in het verleden de toenmalige leden Vermue en Jadnanansing schriftelijke vragen<sup>4</sup> gesteld over examentraining die scholieren extern (moesten) inkopen. Kan de Minister de leden van de PvdA-fractie uitleggen hoe en in hoeverre de inspectie toezicht houdt op de mate waarin de benodigde examenvoorbereiding en schooleigen of ingehuurde examentraining die scholen verzorgen vanuit hun eigen budget toereikend is voor succes bij de examens, zo vragen de voornoemde leden.

De inspectie doet geen specifiek onderzoek naar de kwaliteit van de examenvoorbereiding en schooleigen of ingehuurde examentraining. Waar het gaat om het onderwijsproces, kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar het aanbod, het zicht op de ontwikkeling van de leerlingen, het

<sup>4</sup> Examentraining die scholieren extern (moeten) inkopen (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2270).

didactisch handelen en (extra) ondersteuning. Wat de onderwijsresultaten betreft, kijkt de inspectie of de school met haar leerlingen leerresultaten behaalt die ten minste in overeenstemming zijn met de wettelijke norm.

Komt het voor dat scholen ook noodzakelijke examentraining te makkelijk voor de rekening van de ouders laten komen? Hoe beoordeelt de Minister het oordeel van één op de drie ouders dat de examenvoorbereiding op school tekort schiet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Mijn uitgangspunt is dat leerlingen het onderwijs krijgen dat zij nodig hebben om hun talenten te ontplooien, en dat schaduwonderwijs daar niet nodig voor moet zijn.

### **Toegankelijkheid**

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat scholen zelf als belangrijkste redenen waarom scholen samenwerken met externe/private partijen aangeven dat ze zo hun eigen leraren kunnen ontlasten (37,1%), deze partijen expertise hebben op het gebied van maatwerk (35,7%) en dat het zelf organiseren financieel niet haalbaar is (30%). Deelt de Minister dat het niet zo mag zijn dat er private bureaus nodig zijn om de leraren te ontlasten, maar dat de oplossing ligt in het intern verlagen van de werkdruk door bijvoorbeeld een kleinere klas, minder tijd dat leraren voor de klas staan en meer voorbereidingstijd?

Ik vind het belangrijk dat leraren voldoende tijd en ruimte hebben om lessen voor te bereiden en zichzelf te ontwikkelen. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede.

Landelijke maatregelen om klassen te verkleinen zie ik echter niet als een kansrijke optie voor het verminderen van werkdruk. Dit heeft grote gevolgen voor andere factoren, zoals het lerarentekort en de tijd die leraren kunnen inzetten om zichzelf en hun onderwijs te ontwikkelen. Bovendien is de vraag of een uniforme benadering voldoende aansluit bij verschillende behoeften van scholen.

De beleving van werkdruk is subjectief, per persoon verschillend en sterk afhankelijk van de organisatie van het werk in de school. Het gemis van autonomie, het aandeel activiteiten dat leraren naast het lesgeven verrichten en de invulling van het taakbeleid worden in onderzoek genoemd als oorzaken van werkdruk.

Scholen hebben wettelijk gezien veel vrijheid om het onderwijs te ontwikkelen en te organiseren. Uit gesprekken met scholen weten we dat die ruimte nog niet op alle scholen ten volle benut wordt. Vaak lijken gegroeide praktijken en de cultuur binnen de school leidend voor de manier van werken. In veel gevallen kunnen scholen dus zelfstandig aan de slag met nieuwe manieren van onderwijs die mogelijk werkdrukverlagend kunnen werken.

Het is essentieel dat binnen de school het goede gesprek wordt gevoerd over welke taken en organisatieaspecten bijdragen aan het onderwijsproces en wat onnodig leidt tot werkdruk(beleving). Ik ben hierover in gesprek met professionals op scholen om hen te ondersteunen bij het vinden van tijd voor leraren voor onderwijsontwikkeling binnen bestaande kaders.

Wat vindt de Minister ervan dat scholen zelf laten weten te weinig expertise te hebben op het gebied van maatwerk en het zelf organiseren van de ondersteuning financieel niet haalbaar is? Wat kan de Minister doen om deze knelpunten weg te nemen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Het organiseren van maatwerk kost ontwikkeltijd van leraren. Dit geldt voor zowel concrete voorbereiding van lessen waarin elke leerling wordt uitgedaagd, als voor de professionalisering gericht op vaardigheden voor het bieden van maatwerk. Ik ben in gesprek met professionals op scholen over tijd voor onderwijsontwikkeling binnen de bestaande kaders.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de Minister ervan vindt dat voor een kwart van de betaalde huiswerkbegeleiding die wordt aangeboden op scholen de ouders de volledige kosten dragen. In hoeverre wordt in gevallen dat de ouders een deel van de kosten betalen gewerkt met een inkomensafhankelijk bijdrage, zo vragen deze leden.

Wat opvalt, is dat door ouders betaalde onderwijsondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van hoogopgeleide ouders en onbetaalde ondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van laagopgeleide ouders. Vormen van inkomensafhankelijke bijdragen komen voor. Niet is onderzocht in welke mate en hoe vaak.

De leden van de SP-fractie merken op dat uit onderzoek blijkt dat schaduwonderwijs de kansenongelijkheid in het onderwijs kan vergroten, omdat kinderen van rijkere en hoger opgeleide ouders vaker deelnemen aan onderwijsondersteuning buiten school en rijkere ouders doorgaans meer geld uitgeven aan onderwijsondersteuning. De leden vinden dit zeer onwenselijk. Zij vragen hoe de Minister aankijkt tegen deze vorm van kansenongelijkheid in het onderwijs. Vindt de Minister dat schaduwonderwijs verboden of beperkt zou moeten worden? Kan hij zijn antwoord toelichten? En welke oplossingen heeft de Minister om kansenongelijkheid in het onderwijs door schaduwonderwijs in te perken? De leden willen daarnaast weten in hoeverre scholen meer of minder gratis huiswerkbegeleiding buiten schooltijd zijn gaan aanbieden. Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP of – indien de Minister daar geen zicht op heeft – hij dan bereid is daar onderzoek naar te doen?

Wat wel opvalt in het onderzoeksrapport is dat door ouders betaalde onderwijsondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van wo/hbo-opgeleide ouders en onbetaalde ondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van mbo-opgeleide ouders. Dat duid ik positief.

Mijn uitgangspunt is dat het reguliere onderwijs leerlingen kansen biedt om hun talenten te ontplooien. Het is een taak van de school om om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Daarom zet ik ook in op meer maatwerk in het onderwijs. Anderzijds kan het onderwijs niet tegemoet komen aan iedere wens en behoefte van elke afzonderlijke deelnemer. Dat kan immers ten koste gaan van het belang van bepaalde groepen in het onderwijs, of van de maatschappij als geheel. De Onderwijsraad wijst hier ook op in haar rapport «De leerling centraal». Dus als het motief voor extra ondersteuning competitief (prestatiedruk) is of het uitbesteden van ouderlijke taken, kan en hoeft een school daarin niet altijd te voorzien, en kan zij in sommige gevallen wijzen op de mogelijkheid van betaalde extra ondersteuning. Als het motief compenserend is en de school onvoldoende differentieert in de begeleiding van leerlingen, dan ligt er naar mijn mening wel een verantwoordelijkheid bij de school. Als scholen langs deze lijn in overleg met ouders hun verantwoordelijkheid nemen bieden ze leerlingen naar mijn mening voldoende kansen.

De organisatie van huiswerkbegeleiding is heel divers geregeld. Er wordt zowel huiswerkbegeleiding binnen als buiten schooltijd aangeboden. Het is niet onderzocht of scholen meer of minder gratis huiswerkbegeleiding buiten schooltijd aanbieden. Het is nu zo dat ongeveer de helft van de extra huiswerkbegeleiding gratis door de school wordt aangeboden. In een volgende monitor kunnen we zien hoe deze gratis ondersteuning zich

ontwikkelt. Daarnaast is het zo dat steeds meer scholen binnen schooltijd extra aandacht en lesuren besteden aan huiswerkbegeleiding, omdat het de leerlingen ontbreekt aan studievoordigheden. Ouders die ondersteuning hebben geregeld via de eigen school zijn daar minder kosten aan kwijt dan ouders die via andere routes ondersteuning hebben geregeld. Er zijn scholen die bovenbouwleerlingen inzetten om bijles te geven. Scholen geven ook aan dat er altijd wel een eigen bijdrage wordt gevraagd, omdat leerlingen anders de neiging hebben het niet serieus te nemen en niet komen opdagen.

### **Motieven**

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit het rapport blijkt dat vooral havisten gebruik maken van schaduwonderwijs. En dat de hbo-opgeleide ouders van havisten het meest kritisch zijn over het onderwijs dat op de school geboden wordt. Deze leden vragen de Minister dit punt nader toe te lichten en wat de redenen hiervoor zijn. Waarom zijn deze ouders zo kritisch? Is er een relatie met de kwaliteit van de havo? Gaarne ontvangen zij een toelichting hierop.

Het onderzoek geeft geen verklaring waarom hbo-opgeleide ouders van havisten het meest kritisch zijn over het onderwijs dat op de school geboden wordt. We weten dit dus niet. In het verdiepende onderzoek naar de motieven voor schaduwonderwijs zal ik hier op doorvragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de prestatiedruk en het belang van overgangsmomenten meespeelt bij de keuze voor bekostigd onderwijs ondersteuning. De markt voor eindtoetstraining voor basisschoolleerlingen bedraagt een omzet van € 37 miljoen. In het regeerakkoord is afgesproken dat er meer experimentele ruimte komt voor 10–14 scholen en een betere dekking van brede brugklassen die een meer geleidelijke overgang bieden tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze leden vragen de Minister hoe deze maatregelen kunnen bijdragen aan een minder groot belang van selectiemomenten en daarmee de vraag voor schaduwonderwijs verlaagt.

De overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs is met name voor kansarme leerlingen een kwetsbaar moment. De 10–14 scholen en brede brugklassen bieden een meer geleidelijke overgang, en kunnen zo een bijdrage leveren aan kansengelijkheid in het onderwijs, en daarmee mogelijk schaduwonderwijs overbodig maken. Dit schooljaar 2017/2018 zijn zes 10–14 scholen gestart. Dit kabinet wil initiatieven voor het starten van 10–14 scholen de ruimte geven, daarom kan ook vanaf volgend schooljaar 2018/2019 een tweede lichting instromen in de pilot en deelnemen aan het onderzoek.

De leden van de D66-fractie constateren dat ongeveer de helft van de ouders aangeeft dat werken aan een zo hoog mogelijk cijfer in verband met selectie voor een vervolgopleiding enigszins een rol tot een zeer grote rol speelt bij de redenen om te kiezen voor (betaalde) examentraining. Wat vinden de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hiervan, wat vinden zij ervan dat bepaalde ouders al in dit stadium bezig zijn met selectie van een vervolgopleiding en hoe beoordelen de Ministers (een vorm van) selectie in het licht hiervan, zo vragen deze leden.

Dat studenten (en hun ouders) zich goed voorbereiden op het hoger onderwijs is een goede zaak. Dat dit gepaard gaat met betaalde examentrainingen zou niet nodig moeten zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de vo-school en de hoger onderwijsinstelling om de student goed voor te

bereiden op de overstap naar het hoger onderwijs. Daar zouden geen betaalde examentrainingen aan te pas moeten hoeven te komen. Studenten moeten voldoende begeleiding krijgen van de school om zich voor te bereiden. De hoger onderwijsinstelling biedt activiteiten aan voor de aspirant-student om zich te kunnen oriënteren en voorbereiden op het hoger onderwijs. Daarnaast kunnen niet alle studenten zich examentrainingen veroorloven. De Minister van OCW en ik zijn ons er terdege van bewust dat we deze cursussen niet kunnen verbieden. We vragen hoger onderwijsinstellingen hier expliciet rekening mee te houden door de selectieprocedure zo in te richten dat deze cursussen geen garantie voor succes bieden. Een manier waarop ze hier rekening mee kunnen houden is door bijvoorbeeld niet alleen naar cijfers te kijken (7+) of cijfers een doorslaggevende plek te geven. Bovendien volgen wij de effecten van decentrale selectie nauwgezet, onder andere door middel van een onderzoek naar de effecten van selectie. In dit onderzoek zal specifiek inzicht worden gegeven in hoe studenten zich voorbereiden op toelating tot numerusfixusopleidingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de genoemde motieven door de experts voldoende onderbouwing zijn voor de verklaringen om voor schaduwonderwijs te kiezen, als zelfs de experts zelf aangeven dat ze hooguit indrukken kunnen geven, «omdat over de motieven voor schaduwonderwijs niet veel bekend is» en dat niet alles «feitelijk onderbouwd is». Komt er een gedegen exploratief onderzoek naar de motieven om te kiezen voor schaduwonderwijs, zo vragen deze leden.

Ja, dat komt er. Ik ga verdiepend onderzoek laten uitvoeren naar de motieven.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat voor alle vier de vormen van ondersteunend onderwijs geldt dat een gebrek aan individuele aandacht op school voor ongeveer 60 procent van de ouders een motief is om hun kind te laten deelnemen. Erkent de Minister dat de werkdruk in het voortgezet onderwijs zodanig hoog is, dat docenten niet voldoende tijd hebben om aan deze verwachtingen te voldoen? Zouden bijvoorbeeld kleinere klassen uitkomst bieden? Wat is de Minister voornemens hieraan te doen, zo vragen deze leden.

Zoals ik al heb aangegeven op de vraag die deze fractie stelde over werkdruk en kleinere klassen, ben ik van mening dat leraren voldoende tijd en ruimte hebben om lessen voor te bereiden en zichzelf te ontwikkelen. Ik ben in gesprek met professionals op scholen om hen te ondersteunen bij het vinden van tijd voor leraren voor onderwijsontwikkeling binnen de bestaande kaders. Aan de hand van deze gesprekken kom ik in het najaar met de uitkomsten van deze gesprekken.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister in hoeverre het lerarentekort en de hoge werkdruk in het onderwijs oorzaken zijn van het inkopen van schaduwonderwijs door ouders voor hun kinderen, aangezien 60 procent van de ouders als motief «een gebrek aan individuele aandacht» aangeeft om hun kinderen deel te laten nemen aan schaduwonderwijs. Is er wat de Minister betreft op dit moment ruimte genoeg voor leraren om maatwerk te bieden aan alle leerlingen in hun klas en deze leerlingen daarbij individuele aandacht te geven? Zo ja, wat maakt dan dat ouders alsnog schaduwonderwijs inkopen? Zo nee, welke randvoorwaarden zouden volgens de Minister op orde moeten zijn om dit wel te kunnen bieden en hoe gaat hij dit uitvoeren? En in hoeverre draagt schaduwonderwijs juist bij aan de werkdruk van docenten, aangezien commerciële bedrijven hun eigen methodes hanteren en ouders het van

belang vinden dat scholen meewerken aan de manier waarop schaduwonderwijs aan hun kinderen wordt gegeven? Wat vindt de Minister hiervan?

Een hoge werkdrukbeleving kan leiden tot uitval van leraren. In deze tijden van tekorten aan leraren moeten we dus hard aan de slag om werkdrukbeleving te verlagen en uitval te voorkomen. Desondanks zijn er mooie voorbeelden van scholen die maatwerk voor leerlingen realiseren. Zij kunnen dit doordat scholen wettelijk gezien veel vrijheid hebben om het onderwijs te ontwikkelen en op eigen wijze te organiseren.

Maar nog niet op alle scholen wordt die ruimte ten volle benut. Vaak lijken gegroeide praktijken en de cultuur binnen de school leidend voor de manier van werken. In veel gevallen kunnen scholen dus zelf aan de slag met andere manieren van onderwijs die maatwerk mogelijk maken.

De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van het curriculum ligt bij de scholen. Dit doen zij vaak door het gebruik van methodes, maar docenten maken ook vaak hun eigen materiaal. Er is niets mis met het gebruik van methodes. Deze verminderen immers de werkdruk van de docent aanzienlijk aangezien deze dan geen eigen materiaal hoeft te maken. Soms is er bij docenten echter nog sprake van onvoldoende curriculumbewustzijn en daarmee onvoldoende kennis van eindtermen en leerdoelen. Hierdoor kan er werkdruk ontstaan doordat de methode leidend wordt in het onderwijsproces en de docent al het materiaal aanbiedt dat tot zijn beschikking staat. Het is dan ook van belang dat scholen goed personeelsbeleid voeren dat inzet op professionele ontwikkeling van leraren.

Daarnaast is ook de toegenomen prestatiedruk om havo of vwo te halen iets wat de leden van de fractie van de SP zorgen baart. Ook vmbo met als vervolgopleiding mbo zijn goede opleidingen waarmee leerlingen een mooie toekomst tegemoet gaan. Is de Minister het eens dat de houding ten opzichte van het vmbo en mbo moet veranderen en dit noodzakelijk is om de prestatiedruk in het onderwijs te verminderen? Zo ja, op welke wijze gaat hij dit doen? Zo nee, waarom niet?

Zeker. Als we recht willen doen aan wat jongeren kunnen en motiveert, moeten we ervoor zorgen dat het beroepsonderwijs maatschappelijk de waardering krijgt die het verdient. Een beroepsgerichte route is een goede keuze voor een voorbereiding op een vervolgopleiding of op de arbeidsmarkt. De helft van alle scholieren gaat naar het vmbo. Dat zijn veel verschillende jongeren, die verschillende routes nodig hebben om het beste uit zichzelf te kunnen halen. Het vmbo is geen eindonderwijs: na het behalen van het diploma stroomt de leerling door naar het mbo of naar het havo. Uit gesprekken over het beroepsonderwijs komt regelmatig naar voren dat de bekendheid met het vmbo bij de meeste mensen die een algemeen vormende opleiding hebben gevolgd, tekortschiet. Ouders zijn niet altijd bekend met het beroepsonderwijs en de kansen die een goede vakopleiding op de arbeidsmarkt biedt. Daarom werken we continu samen met het onderwijs en arbeidspartijen aan de beeldvorming ervan, zodat het toekomstperspectief van jongeren zichtbaar wordt. Begin van dit schooljaar is de krant GO VMBO via de basisscholen naar alle leerlingen en ouders van groep 7 en 8 gestuurd. Deze krant geeft informatie over het vmbo, geeft een doorkijk naar het vervolgonderwijs en toekomstmogelijkheden van deze jongeren. De krant steunt daarmee docenten, ouders en hun kinderen met het maken van een keuze na het PO. Voor leerlingen die aan het einde van het vmbo de keuze moeten maken voor vervolgonderwijs is het loopbaandossier een goede manier om te bepalen waar zijn of haar talenten liggen en welk vervolgonderwijs na het vmbo daarbij het beste past.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of er een waarneembaar verschil is in onderwijsresultaten tussen leerlingen die wel of geen schaduwonderwijs gevolgd hebben. Zo nee, is de Minister bereid daar onderzoek naar te doen, zo vragen de eerder genoemde leden.

Gelet op de enorme variëteit in intensiteit en vorm is het naar verwachting ondoenlijk om goed zicht te krijgen op deze verschillen. Ik ga wel aanvullend onderzoek laten doen naar de motieven voor schaduwonderwijs.

### **Conclusie**

De leden van de CDA-fractie lezen in de kabinetsreactie dat de Minister aangeeft in te zetten op een pilot naar maatwerk. Deze pilot lijkt breder te zijn dan het onderwerp schaduwonderwijs. En de Minister geeft aan dat er wordt ingezet op vervolgonderzoek. Deze leden zijn benieuwd wat dit vervolgonderzoek inhoudt. Wordt daar wel gekeken naar de relatie tussen toegenomen toetsdrukke en schaduwonderwijs, want dat missen deze leden in het rapport.

Ik ga verdiepend onderzoek uitvoeren naar de motieven voor schaduwonderwijs. Ik zal de relatie met examens en toetsen daarin meenemen.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie de Minister aan te geven hoe hij ervoor gaat zorgen dat de goede voorbeelden verspreid worden onder andere vo-scholen en dat met deze scholen het gesprek gevoerd wordt over het beleid dat ze voeren rondom schaduwonderwijs en of er eventueel quick wins» zijn. Daarbij moet volgens de leden specifiek aandacht zijn voor de samenwerking van scholen en aanbieders van schaduwonderwijs. Hoe kunnen ze elkaar versterken, bijvoorbeeld door met elkaar mogelijkheden te bedenken waarbij alle kinderen met een leerbehoefte op een gepaste manier geholpen worden. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.

Ik zal in een volgende monitor een inventarisatie laten maken van goede voorbeelden. Ik zal vervolgens in overleg met de sectorraden bepalen hoe we scholen daarover kunnen informeren. Als het gaat om samenwerking met aanbieders van schaduwonderwijs is het ten eerste van belang te bepalen wat het motief voor de extra ondersteuning is en op basis daarvan de extra ondersteuning af te stemmen op het reguliere onderwijs. Mijn uitgangspunt is dat het reguliere onderwijs leerlingen alle kansen biedt om hun talenten te ontplooien, en dat schaduwonderwijs daar niet nodig voor moet zijn

Daarnaast denken de leden van de CDA-fractie aan de rol die de school kan nemen rondom het geven van advies over aanvullende vormen van onderwijs. Denken ze met de ouders mee? Uit het onderzoek blijkt dat de hoger opgeleide ouders prestaties beter in de gaten houden en kritischer zijn. Juist voor de minder hoog opgeleide ouders kan het van belang zijn dat er meegedacht wordt. In alle gevallen is het goed als scholen en ouders verwachtingen naar elkaar uitspreken. Graag ontvangen zij een reactie van de Minister.

Het is goed als ouders en school met elkaar het gesprek voeren over meer maatwerk en over aanvullende vormen van onderwijs, en de verwachtingen daarover naar elkaar uitspreken. Ook als het gaat om meer aandacht voor hun kind. Effectief beleid van de school gericht op ouderbetrokkenheid is van belang.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot of de Minister kan toelichten wat de vervolgstappen gaan zijn omtrent schaduwonderwijs. Komt er een onderzoek naar de effectiviteit en de kwaliteit van het betaalde en onbetaalde schaduwonderwijs, zo vragen de voornoemde leden.

Gelet op de enorme variëteit in intensiteit en vorm is het naar verwachting ondoenlijk hier goed zicht op te krijgen. Daarnaast is het ook de vraag welke kwaliteitseisen we stellen aan dergelijke vormen van onderwijs. Ik ga wel nader onderzoek laten doen naar de motieven voor schaduwonderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister een beeld heeft van de grootte van de groep leerlingen die vanwege financiële belemmeringen nu niet gebruik kan maken van bijles, examentraining, huiswerkbegeleiding of extra ondersteuning.

Daar is geen onderzoek naar gedaan. Ik heb daar dus geen beeld van. Wat wel opvalt in het onderzoeksrapport is dat door ouders betaalde onderwijsondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van wo/hbo-opgeleide ouders en onbetaalde ondersteuning relatief meer wordt gebruikt door leerlingen van mbo-opgeleide ouders. Naast betaald schaduwonderwijs is er ook veel onbetaald privaat aanvullend onderwijs. In het kader van het beleid gericht op gelijke kansen is er een alliantie gesloten met meer dan honderd maatschappelijke organisaties die leerlingen ondersteuning bieden, veelal gratis.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen tevens wat de reactie is van de Minister op het feit dat ouders het gevoel hebben dat de school tekortschiet, terwijl de inspectie dit tegenspreekt. Is de Minister van mening dat het risico bestaat dat de geloofwaardigheid van scholen wordt ondermijnd door groeiende twijfel bij ouders over de kwaliteit? Ziet de Minister hier een rol voor zichzelf om dit tegen te gaan, zo vragen deze leden.

Mijns inziens vragen ouders om extra aandacht voor hun kind. Zo omschrijven de onderzoekers dit ook. Mijns inziens moeten daarom school en ouders met elkaar het gesprek over wie welke verantwoordelijkheid heeft. Gaat het om het compenserend motief, dan is de school aanzet om maatwerk te bieden in de ondersteuning van de leerling. Als het gaat om het competitieve motief of het uitbesteden van ouderlijke taken dan ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de ouders en moeten school en ouders hier een gezamenlijke maatwerk oplossing overeenkomen in het belang van het kind. Dat kan in sommige gevallen ook een (deels) door ouders betaald alternatief zijn.

De leden van de PvdA-fractie lezen in het onderzoeksrapport dat voor ongeveer 60% van de ouders «een gebrek aan individuele aandacht» een motief is om hun kind te laten deelnemen aan schaduwonderwijs en dat een aanzienlijk deel van de ouders vindt dat de school tekortschiet in de uitleg. De Minister stelt dat uit toezicht van de inspectie blijkt dat voor een algeheel kwaliteitsgebrek geen grond is. Nu zou een algeheel kwaliteitsgebrek ook nog veel ernstiger zijn dan tekortschieten in de uitleg. Is hoeverre onderschrijft de inspectie dat op scholen de uitleg tekortschiet, zo vragen de voornoemde leden. Of hebben ouders wellicht wat dit betreft volgens de inspectie te hoge verwachtingen van de school? Op welke wijze(n) komt de inspectie tot een oordeel over de toereikendheid van de individuele aandacht die een school biedt?

Het is een goede zaak dat ouders hoge verwachtingen hebben van de school van hun kinderen. In de Staat van het Onderwijs 2015–2016 (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130) schreef de inspectie dat uit lesbezoeken blijkt dat leraren over het algemeen goed zijn in algemene didactische vaardigheden, zoals het geven van duidelijke uitleg. De inspectie schreef ook dat het leraren beduidend minder goed lukt om leerlingen actief te betrekken bij de les en om het onderwijs aan te passen aan de specifieke behoeften van leerlingen (differentiëren). Tegelijkertijd schreef de inspectie dat de randvoorwaarden voor differentiatie en onderwijs op maat steeds beter worden, dat in het voortgezet onderwijs in meer dan de helft van de lessen niet wordt gedifferentieerd, maar in de examenklassen juist weer wel; in deze klassen wordt doelgericht gewerkt en lijkt differentiëren vanzelfsprekend. Leerlingen die extra hulp of uitdaging kunnen gebruiken, krijgen steeds meer aparte activiteiten/programma's aangeboden. Niettemin geeft de inspectie in de Staat van het Onderwijs 2016–2017 (Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130) nog steeds aan dat omgaan met verschillen een relatief zwak punt blijft in het Nederlands onderwijs. Daarom blijf ik inzetten op meer maatwerk in het onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de zekerheid van goed onderwijs betekent dat scholen maatwerk bieden dat recht doet aan alle verschillen tussen scholieren. De Minister meldt dat het kabinet inzet op versterking van de mogelijkheden voor maatwerk en hij verwijst naar lopend onderzoek naar een wettelijke verankering van een recht van leerlingen op maatwerk. Nu zijn de voornoemde leden ook voorstander van de invoering van het maatwerkdiploma, zodat kinderen per vak op een zo hoog mogelijk niveau eindexamen kunnen doen. Dat voorkomt dat het vak waarmee het kind de meeste moeite heeft, bepaalt op welk niveau er eindexamen wordt gedaan. Het maatwerkdiploma moet huns inziens óó worden vormgegeven, dat er geen twijfel kan ontstaan over de waarde van het diploma en het niet bijdraagt aan meer selectie aan de poort van het vervolgonderwijs. Deelt de Minister deze visie, zo vragen de eerder genoemde leden.

Ik ben het eens met de leden van de PvdA-fractie dat het belangrijk is dat leerlingen de mogelijkheid krijgen om hun talenten te ontplooiën. De huidige maatwerkmaatregelen vloeien voort uit deze wens naar meer flexibiliteit in onderwijs en examinering voor individuele leerlingen. Ik ben het daarnaast ook eens met de leden als ze zeggen dat er geen twijfel moet ontstaan over de waarde van het diploma en dat meer maatwerk niet moet bijdragen aan meer selectie aan de poort van het vervolgonderwijs.

Op dit moment is de impact van meer maatwerk en flexibilisering in examinering op de waarde van het diploma en op doorstroom nog onvoldoende duidelijk. Voordat hier keuzes in gemaakt kunnen worden, moet de impact zorgvuldig worden onderzocht. In het AO examens van 7 februari jongstleden heb ik aangegeven dat er al verschillende projecten op dit terrein lopen (Kamerstukken 31 289, 30 079 en 31 293, nr. 361). Daarnaast ga ik experimenteren met het mogelijk maken dat leerlingen met een aantal vakken op een hoger niveau toegang krijgen tot specifieke vervolgopleidingen en de impact hiervan op het civiel effect van het diploma. Ook start ik een onderzoek naar de consequenties van een diploma met vakken op verschillende niveaus in combinatie met brede selectie aan de poort in het vervolgonderwijs.

Ik heb uw Kamer reeds toegezegd dat ik, aan de hand van de uitkomsten van deze projecten, het experiment en onderzoek, het gesprek met hen voer over de rol van maatwerk in een toekomstbestendig examenstelsel.