

Vergaderjaar 2010–2011

31 497

Passend onderwijs

Nr. 80

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 juli 2011

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de beleidsreactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het rapport «De kwaliteit van het onderwijs in cluster 1» van de Inspectie van het Onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 55). Bij brief van 8 juli 2011 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Janssen

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).
Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsmä, J. (PvdA), Staaïj, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie van de minister op het rapport «De kwaliteit van het onderwijs in cluster 1» van de Inspectie van het Onderwijs. De leden van deze fractie zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De Inspectie van het Onderwijs geeft in haar rapport aan dat zij de kwaliteit van het onderwijs aan cluster 1-leerlingen uit het middelbaar beroepsonderwijs niet kan beoordelen wegens het ontbreken van voldoende bruikbare documenten. Graag vernemen de leden of de voor de inspectie noodzakelijke informatie niet beschikbaar is en/of niet wordt verzameld.

De Inspectie van het Onderwijs constateert in haar rapport dat de kwaliteitszorg, het leerstofaanbod, het pedagogisch handelen en de veiligheid in cluster 1 beter zijn ontwikkeld dan in andere clusters. Welke lessen trekt de minister uit deze constatering, zo vragen de leden. Voorts vernemen de leden graag hoe deze lessen te implementeren zijn om het onderwijs in de overige clusters op een hoger niveau te brengen.

De leden van de SP-fractie willen weten wat volgens de minister het resultaat zal zijn van de bezuinigingen op cluster 1. Hoe verhoudt deze bezuiniging zich tot het gegeven dat cluster 1 een stabiele populatie heeft? Bovendien geldt voor cluster 1 al budgetfinanciering, zo stellen de leden. Zij spreken hun vrees uit dat de bezuiniging ten koste gaat van de kwaliteit. Wat zijn de inhoudelijke motieven voor de bezuiniging, zo vragen de leden. Het heeft er de schijn van dat het hier gaat om een zuivere bezuinigingsmaatregel. De leden betreuren het dan ook dat er op deze groep kwetsbare leerlingen wordt bezuinigd.

Zwakke en zeer zwakke scholen

De leden van de VVD-fractie stellen dat de inspectie in het rapport concludeert dat de kwaliteit van scholen voor leerlingen met een visuele beperking over het algemeen voldoende is. Eén vijfde van de scholen ontving echter in 2009 het predicaat «zwak». Bij herhaald onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs in 2010 kregen ook de zwak bevonden scholen een basisarrangement, hetgeen betekent dat er in cluster 1 geen zwakke of zeer zwakke scholen meer zijn. Graag vernemen de leden welke factoren aanleiding waren voor de inspectie om deze scholen het predicaat «zwak» te geven? Voorts vernemen de leden graag of een verbeterplan is opgesteld door de zwakke scholen en vooral op welke wijze de geconstateerde problemen binnen een jaar zijn opgelost.

De leden van de CDA-fractie stellen dat in 2009 twee van de scholen voor leerlingen met een visuele beperking bij onderzoek het predicaat «zwak» kregen. Geen enkele kreeg het predicaat «zeer zwak». Bij herhaald onderzoek in 2010 bleken ook deze scholen geen aangepast arrangement meer nodig te hebben en dus niet meer het predicaat «zwak» hadden. Kan de minister aangeven wat precies het probleem was en hoe dat in een jaar tijd opgelost kon worden, zo vragen de leden.

Handelingsplan en ontwikkelingsperspectief

De leden van de VVD-fractie stellen dat de inspectie constateert dat de wettelijk verplichte handelingsplannen voor de dagelijkse lespraktijk onvoldoende informatie blijken te bevatten om de leerkrachten ondersteuning te geven bij het aanpassen van hun onderwijs aan de leerling met een visuele beperking. Niet alleen als sturingsdocument hebben deze

handelingsplannen een heel beperkte waarde, ook de verantwoording van middelen en materialen en de inzet van interne en externe deskundigen is in het merendeel van de plannen onvoldoende beschreven. Graag vernemen de leden of de genoemde documenten wel bedoeld zijn als sturings- en verantwoordingsinstrument. De Inspectie van het Onderwijs stelt klaarblijkelijk dat de scholen voor cluster 1 onvoldoende verantwoording afleggen. Kan de minister deze zienswijze bevestigen, zo vragen de leden. Voorts vernemen de leden graag hoe de scholen voor cluster 1 wél verantwoording afleggen over de besteding van middelen en de inzet van interne en externe deskundigen. De ouders dienen hun handtekening onder handelingsplannen te zetten als blijk van overeenstemming. Dit gebeurt in de helft van de gevallen niet. Graag vernemen de leden waarom dit niet plaatsvindt én op welke wijze de ouders dan wel betrokken worden bij het opstellen van het handelingsplan. Wat is de rol van de ouders bij het opstellen van het begeleidingsplan, zo vragen de leden. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat als er al een begeleidingsplan is, een deel van de informatie die het bevat eigenlijk in het handelingsplan thuishoort. Er zijn ook handelingsplannen die zeer onvolledig worden ingevuld. Graag vernemen de leden of het begeleidingsplan volgens de minister niet te veel administratieve druk legt op docenten en begeleiders, terwijl de bruikbaarheid van het plan te wensen overlaat en volgens de Inspectie van het Onderwijs «een vrij betekenisarm document» is. En indien de minister dit met de Inspectie van het Onderwijs eens is, waarom wordt bedoeld document dan niet terstond afgeschaft, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er wordt gesteld dat de handelings- en begeleidingsplannen als sturings- en verantwoordingsinstrument een beperkte waarde hebben. Maar ze zijn toch ook niet als zodanig opgesteld of bedoeld? Kan de minister aangeven of het in andere clusters wel zo is dat handelings- en begeleidingsplannen gebruikt worden voor verantwoording?

De leden zijn het met de minister eens dat het ontwikkelingsperspectief betere informatie zou moeten kunnen opleveren voor sturing en verantwoording. Maar waarin ligt nu precies het verschil, zo vragen zij. Is dat alleen de termijn, namelijk lang in plaats van kort? Naar de mening van de leden is dat alleen onvoldoende om te voorkomen dat ook dit instrument een papieren tijger wordt. Hoe kan dat, naar de mening van de minister, voorkomen worden, zo vragen zij. Voorts vragen de leden wie het ontwikkelingsplan opstelt, worden ook ouders hierbij betrokken? Tenslotte vragen de leden van de eerder genoemde fractie wat het bijhouden van dit ontwikkelingsplan betekent in termen van administratieve druk voor de docenten.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Inspectie van het Onderwijs kritisch is op de wijze waarop wordt omgegaan met de handelingsplannen binnen cluster 1. Hoe voorkomt de minister dat door de bezuinigingen de kwaliteit van de handelingsplannen nog verder achteruit gaat, zo vragen de leden.

II Reactie van de minister

1. Inleiding

Met genoegen bied ik hierbij mijn reactie aan op de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van mijn beleidsreactie op het rapport «De kwaliteit van cluster 1» van de Inspectie van het Onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 55). Ik constateer dat de beleidsreactie met belangstelling is

gelezen. Graag wil ik hieronder ingaan op de vragen en opmerkingen. Ik volg daarbij grotendeels de indeling van het verslag.

2. Algemeen

MBO

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de voor een beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs aan cluster 1-leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs noodzakelijke informatie niet beschikbaar is en/of niet wordt verzameld.

In het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs is het opstellen van een handelingsplan voor een geïndiceerde leerling (leerlingen met een beperking) verplicht. In het MBO is dat niet het geval. Dat geldt dus ook voor blinde en slechtziende leerlingen, leerlingen van cluster 1, die MBO-onderwijs in de reguliere groepen volgen. De inspectie velt uiteraard een oordeel over de kwaliteit van het mbo-onderwijs als geheel, maar kan zich, als gevolg van het ontbreken van wettelijk verplichte handelingsplannen, geen oordeel vormen over het onderwijs aan een speciale categorie leerlingen die binnen de reguliere groepen dit onderwijs volgen.

In het wetsvoorstel passend onderwijs, dat de Tweede Kamer na de zomer ontvangt, kom ik met een wettelijke verplichting voor deze categorie leerlingen in ook het MBO; zowel in de zin van informatievoorziening over het onderwijsaanbod in het algemeen als in de zin van vastleggen van de geboden onderwijssteuning aan een individuele deelnemer. Daarbij sluit ik aan bij de systematiek van de onderwijsovereenkomst zoals de WEB die nu al kent. Essentieel hierbij is het uitgangspunt dat de ondersteuning effectief is in het doel van het onderwijs: het behalen van een MBO-diploma en het functioneren op de arbeidsmarkt.

Wanneer dit is vastgelegd in de individuele onderwijsovereenkomst zal de Inspectie wel een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van het onderwijs aan deelnemers met een speciale onderwijszorgbehoefte.

Lessen voor andere clusters

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af welke lessen ik trek uit de constatering van de Inspectie, dat de kwaliteitszorg, het leerstofaanbod, het pedagogisch handelen en de veiligheid in cluster 1 beter zijn ontwikkeld dan in de andere clusters en hoe ik deze lessen wil implementeren om ook het onderwijs in de overige clusters op een hoger niveau te brengen. Het rapport over cluster 1 is het laatste in een reeks van vier die in vier achtereenvolgende jaren zijn uitgebracht. In die jaren is er ook in de andere clusters, waarover dus al eerder een rapport is uitgebracht, gewerkt aan de verbeteringen van de kwaliteit. In het Onderwijsverslag signaleert de inspectie dan ook een vooruitgang bij alle clusters.

Ik verwacht wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs aan dit proces een extra impuls te geven met het wetsvoorstel kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs, waarin het vergroten van de opbrengstgerichtheid van het onderwijs centraal staat.

Budgetfinanciering

Voor cluster 1 geldt inderdaad, zoals de leden van de SP-fractie opmerken, voor het grootste deel van de bekostiging budgetfinanciering. De populatie is echter wel gegroeid in de periode van 2003 tot 2009. Daarom is in het schooljaar 2008–2009 structureel een extra bedrag van € 2 miljoen toegevoegd aan het budget van de instellingen voor cluster 1. Bezien in aantallen leerlingen is cluster 1 minder gegroeid dan andere clusters. Daarom wordt er op cluster 1 ook minder bezuinigd dan op die

andere clusters. De bezuinigingen hebben wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs voor een klein deel betrekking op het primaire proces. De groepsgrootte zal gemiddeld met zo'n 10% toenemen, waarbij moet worden aangetekend dat de korting plaatsvindt op de lumpsumbekostiging. Scholen bepalen zelf hoe zij deze bezuiniging invullen.

3. Zwakke en zeer zwakke scholen

Geconcludeerd wordt dat de kwaliteit van scholen voor leerlingen met een visuele beperking over het algemeen voldoende is. De leden van de VVD-fractie vragen welke factoren voor de inspectie aanleiding waren om een tweetal cluster 1 scholen in 2009 het predicaat «*zwak*» te geven. Zij willen graag weten of er verbeterplannen zijn opgesteld en vooral ook op welke wijze de geconstateerde problemen binnen een jaar zijn opgelost. Ook de leden van de CDA-fractie vernemen graag wat precies het probleem was en hoe dat binnen een jaar opgelost kon worden.

De bepaling om tot het arrangement «*zwak*» te komen, vindt plaats aan de hand van de beslisregels die voor alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs gelden. Het zwaartepunt ligt in de kwaliteitsaspecten «*leerlingenzorg*» en «*kwaliteitszorg*». Als een school het arrangement «*zwak*» krijgt, komt ze onder geïntensiveerd toezicht van de inspectie. De school moet een verbeterplan opstellen op basis van de geconstateerde tekortkomingen en de inspectie sluit het traject af met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering.

Eén van de cluster 1 scholen, die in 2009 het predicaat «*zwak*» kreeg, had dat ook al in 2008. De andere school kreeg het predicaat «*zwak*» in 2009, maar ook eerder waren al tekortkomingen gesignaleerd. De gesignaleerde tekortkomingen hadden bij de ene school met name betrekking op de kwaliteitszorg en het systeem van leerlingenzorgen bij de andere school op het systeem van leerlingenzorg en onderdelen van het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg.

Beide scholen waren op dat moment al enige tijd bezig met activiteiten voor de kwaliteitsverbetering. In 2011 was de inspectie van oordeel dat deze activiteiten tot voldoende resultaat hadden geleid en kregen beide scholen een basisarrangement.

4. Handelingsplan en ontwikkelingsperspectief

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de CDA-fractie vragen zich af of handeling- en begeleidingsplannen wel bedoeld zijn als sturings- en verantwoordingsinstrument. Een handelingsplan is bedoeld om sturing te geven aan het handelen van de docent in de dagelijkse lespraktijk. In 2003 is de leerlinggebonden financiering ingevoerd. Leerlingen en hun ouders kregen daarmee de mogelijkheid om te kunnen kiezen tussen speciaal onderwijs of regulier onderwijs met een zogeheten rugzakje. In dat rugzakje zitten middelen voor het regulier en voor het speciaal onderwijs. Het handelingsplan en het (overigens niet verplichte) begeleidingsplan zijn bedoeld om inzicht te geven in de besteding van die middelen en de daarmee te bereiken doelen en om daarover na afloop verantwoording af te leggen.

De inspectie constateert dat de plannen in de praktijk te weinig bruikbare informatie bevatten om als sturings- en verantwoordingsdocument te functioneren. Dat geldt overigens niet alleen voor cluster 1. Daarom wordt ook meer heil gezien in het opstellen van een ontwikkelingsperspectief, dat, vanwege zijn uitspraak over het te verwachten – en dus te realiseren – perspectief van de leerling meer aanknopingspunten biedt voor sturing van en verantwoording over het onderwijsaanbod en de onderwijsresultaten.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag waarom in de helft van de gevallen, ouders het handelingsplan niet hebben ondertekend en hoe ouders dan wel betrokken worden bij het opstellen van een handelingsplan. De inspectie signaleert dat de handtekening op het handelingsplan in de helft van de gevallen ontbreekt, maar concludeert uit het feit dat de handtekening wel regelmatig op het begeleidingsplan te zien is, dat ouders wel betrokken zijn bij de totstandkoming van dat plan en dus ook bij het handelingsplan, dat daar een uitvloeisel van is.

Op de vraag van de VVD-fractie of het begeleidingsplan niet te veel administratieve druk legt op docenten en begeleiders, terwijl de bruikbaarheid van het plan te wensen overlaat, wil ik opmerken dat het begeleidingsplan geen verplicht plan is. De genoemde kritiek geldt echter ook voor het handelingsplan. Ik ben dan ook voornemens het handelingsplan af te schaffen en te vervangen door het ontwikkelingsperspectief, gezien die administratieve lasten én gezien het feit dat het handelingsplan in de praktijk onvoldoende toegevoegde waarde voor sturing en verantwoording heeft.

Op een vraag van de CDA-fractie over het gebruik van handelingsplannen als verantwoordingsinstrument in andere clusters, kan ik opmerken dat zich daar dezelfde problematiek voordoet. De leden van de CDA-fractie vragen naar het verschil tussen een handelingsplan en een ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief doet een uitspraak over de aan het eind van de schoolperiode gerealiseerde doelstellingen en uitstroom. Gekoppeld aan de verplichte voortgangsregistratie (leerlingvolgsysteem) biedt dit voor de Inspectie de mogelijkheid om de opbrengsten van de scholen in kaart te brengen. Er wordt dan niet meer zozeer gekeken naar hoe de school dat doet en welke middelen ze daarvoor inzet (individueel handelingsplan), maar of de doelstellingen c.q. opbrengsten, passend bij de gemiddelde populatie van de school, bereikt zijn. Daarmee is dit een beter instrument om verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten. Volgens de inspectie sluit het ontwikkelingsperspectief beter aan op de onderwijspraktijk en stuit het bij scholen niet op weerstand. Door niet voor te schrijven hoe een dergelijk perspectief eruit moet zien, kan optimaal worden aangesloten bij de eigen schoolpraktijk. In het speciaal basisonderwijs zijn hiermee goede ervaringen opgedaan en heeft dit geleid tot een grote kwaliteitsverbetering. Het ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld na overleg met ouders en jaarlijks geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. In tegenstelling tot het handelingsplan hoeft dus niet elk jaar voor elke leerling een nieuw ontwikkelingsperspectief te worden opgesteld. De voortgang en de ontwikkeling van leerlingen wordt bijgehouden in het ook in het regulier onderwijs te verplichten leerlingvolgsysteem. Mijn verwachting is dan ook dat de administratieve druk op docenten neemt hierdoor zal afnemen.

In antwoord op de vraag van de SP, merk ik op dat de bezuinigingen mijn inziens los staan van de kwaliteit van handelingsplannen. Immers, de kwaliteit van de handelingsplannen laat al jaren te wensen over, terwijl de bezuinigingen nog niet zijn geëffectueerd. Zoals gezegd verwacht ik optimalisatie van het ontwikkelingsperspectief.

5. Verantwoording

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het zo is dat scholen voor cluster 1 onvoldoende verantwoording afleggen over de besteding van middelen kan ik kort zijn. De bevoegde gezagsorganen van cluster 1 leggen, net als de andere clusters en ook het regulier onderwijs, verantwoording af over de besteding van de middelen in de jaarrekening en in het jaarverslag.