

Vergaderjaar 2021–2022

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 599

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 november 2021

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 17 september 2021 over het ontwerpbesluit houdende onder meer nadere regels over de inrichting van het onderwijs aan scholen in het primair onderwijs (Inrichtingsbesluit WPO) (Kamerstuk 31 293, nr. 590).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 oktober 2021 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 11 november 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de SGP-fractie	3
II	Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	3

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van ontwerpbesluit houdende onder meer nadere regels over de inrichting van het onderwijs aan scholen in het primair onderwijs (Inrichtingsbesluit WPO) en hebben nog enkele vragen.

De leden lezen in artikel 2.5 dat er aandacht wordt besteed aan de veiligheid van leerlingen op school. Er wordt gebruik gemaakt van het monitoringsinstrument dat de veiligheid van leerlingen op school meet. De leden lezen dat het instrument ten minste eens per schooljaar wordt ingezet onder een representatief deel van de leerlingen. Zij vragen wat de Minister bedoelt met een representatief beeld. Gaat het hierbij om een percentage van het aantal leerlingen in de klas? Tot slot vragen de voornoemde leden hoe wordt gewaarborgd dat dit instrument om de veiligheid te meten daadwerkelijk wordt ingezet op elke school.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige inrichtingsbesluit dat een aantal onderwerpen regelt, die voorheen waren geregeld in het Bekostigingsbesluit WPO. De leden vinden dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet en dat kinderen meer gelijke kansen moeten krijgen. Daartoe zouden scholen met veel leerlingen die een grotere kans lopen op achterstand structureel meer ondersteuning moeten krijgen en leraren op deze scholen verdienen een betere beloning aangezien vaak ook meer van hen wordt gevraagd. In hoeverre deelt de Minister deze visie? Tevens vragen zij of hij ook kan toelichten in hoeverre de meting van leerresultaten, zoals hoofdstuk 2 van dit besluit deze voorschrijft, recht doet aan deze gedachte.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat artikel 3.3 betrekking heeft op de landelijke geschillencommissie toelating en verwijdering. De geschillencommissie velt een oordeel bij geschillen tussen ouders en schoolbesturen. Kan de Minister toelichten hoe vaak het gebeurt dat de landelijke geschillencommissie ouders in het gelijk stelt en hun kind dan – tegen de zin van het schoolbestuur – alsnog wordt toegelaten of een verwijdering ongedaan wordt gemaakt? Kan de Minister ook in het bijzonder toelichten hoe vaak het gebeurt dat de landelijke geschillencommissie ouders in het gelijk stelt op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en hun kind met een beperking, eventueel met inzet van doeltreffende en redelijke aanpassingen alsnog moet worden toegelaten op de school van aanmelding en hoe vaak oordeelt de landelijke geschillencommissie dat bepaalde aanpassingen niet in redelijkheid van het bevoegd gezag kunnen worden gevraagd, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit. Deze leden hebben nog een vraag over het onderwerp sociale veiligheid.

De leden constateren dat de wetgever ten aanzien van het instrument om de veiligheidsbeleving te monitoren bewust rekening heeft gehouden met de positie van kleine scholen en de vrijheid om zelf keuzes te maken.

De wettelijke verplichting spreekt daarom onder meer over het vormgeven van een instrument door de school zelf. In de toelichting op het besluit is van deze bedoeling echter niets terug te vinden. Waarom wordt niet actiever gewezen op de mogelijkheden die scholen hierbij hebben? Ten slotte vragen zij hoe de regering voorkomt dat het toezicht op dit punt een te eenzijdig vertaling van de wettelijke kaders krijgt.

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van ontwerpbesluit houdende onder meer nadere regels over de inrichting van het onderwijs aan scholen in het primair onderwijs (Inrichtingsbesluit WPO). De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige inrichtingsbesluit dat een aantal onderwerpen regelt, die voorheen waren geregeld in het Bekostigingsbesluit WPO. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit.

Ik dank de leden voor hun inbreng. Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen, wil ik benadrukken dat het Inrichtingsbesluit WPO een wetstechnische operatie betreft, zonder inhoudelijke wijzigingen. De artikelen in het Inrichtingsbesluit WPO zijn zonder inhoudelijke wijzigingen integraal overgenomen uit het geldende Besluit bekostiging WPO. De reden voor het verplaatsen van deze artikelen is dat het Besluit bekostiging WPO als gevolg van de inwerkingtreding van de vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs wordt ingetrokken en een geheel herzien Besluit bekostiging WPO 20xx zal worden vastgesteld. Dit was een goede gelegenheid om de bepalingen 34.1 tot en met 34.12 uit het Besluit bekostiging WPO in een separaat besluit onder te brengen, het ontwerp Inrichtingsbesluit WPO, omdat ze qua aard niet passen in een bekostigingsbesluit; het zijn namelijk geen artikelen over de bekostiging maar over de inrichting van het onderwijs. Het verplaatsen van deze artikelen naar een Inrichtingsbesluit WPO vergroot de toegankelijkheid van de wetgeving alsook de vindbaarheid van deze artikelen.

Vanzelfsprekend beantwoord ik graag de gestelde vragen. Daarbij zal ik mij mede baseren op de oorspronkelijke toelichtingen van deze artikelen zoals ze waren opgenomen in het Besluit bekostiging WPO. Hieronder zal ik ingaan op de door de leden van deze fracties gestelde vragen.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden lezen in artikel 2.5 dat er aandacht wordt besteed aan de veiligheid van leerlingen op school. Er wordt gebruik gemaakt van het monitoringsinstrument dat de veiligheid van leerlingen op school meet. De leden lezen dat het instrument ten minste eens per schooljaar wordt ingezet onder een representatief deel van de leerlingen. Zij vragen wat de Minister bedoelt met een representatief beeld. Gaat het hierbij om een percentage van het aantal leerlingen in de klas?

Het begrip «representatief» betekent dat de met het monitoringsinstrument verzamelde gegevens een beeld geven dat geldig is voor de

gehele leerlingenpopulatie van school.¹ Dit beeld dient te zijn gebaseerd op de eigen ervaringen van de leerlingen. Het is dan ook noodzakelijk dat leerlingen de vragenlijst zelf invullen.

Voor een representatief beeld kan de vragenlijst voorgelegd worden aan alle leerlingen of aan een doorsnede van de leerlingenpopulatie. Scholen kunnen, afhankelijk van hun situatie op school en het gebruikte instrument een keuze maken die past bij de situatie van de school. Ook bevatten de monitoringsinstrumenten uitleg over hoe scholen tot een representatieve groep leerlingen kunnen komen.

Als een school ervoor kiest slechts een deel van de leerlingenpopulatie te ondervragen is het belangrijk dat de aantallen leerlingen die worden bevroegd voldoende zijn om uitspraken te doen die geldig zijn voor de school, en dat de keuze van de groepen leerlingen die worden bevroegd op een aselechte manier plaats vindt. Aselect houdt in dat niet bewust of onbewust groepen buiten beeld blijven waarvan vermoed had kunnen worden dat van een afwijkende situatie ten opzichte van de rest van de school sprake zou kunnen zijn.²

Tot slot vragen de voornoemde leden hoe wordt gewaarborgd dat dit instrument om de veiligheid te meten daadwerkelijk wordt ingezet op elke school.

Het monitoren van de veiligheid van de leerlingen op ten minste jaarlijkse basis is vastgelegd in de wet- en regelgeving³ over de zorgplicht veiligheid op school; het betreft een deugdelijkheids-eis. Scholen dienen de resultaten van de monitoring op geaggregeerd niveau jaarlijks door te geven aan de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie). De inspectie ziet toe op het aanleveren van die gegevens en indien nodig handhaaft de inspectie ook op dit punt. Indien een school geen resultaten aanlevert, spreekt de inspectie de school daarop aan. Afhankelijk van de situatie kan sprake zijn van een opdracht tot herstel. De inspectie ziet toe op realisering daarvan en gaat zo nodig over tot verdere handhaving.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet en dat kinderen meer gelijke kansen moeten krijgen. Daartoe zouden scholen met veel leerlingen die een grotere kans lopen op achterstand structureel meer ondersteuning moeten krijgen en leraren op deze scholen verdienen een betere beloning aangezien vaak ook meer van hen wordt gevraagd. In hoeverre deelt de Minister deze visie?

Het is reeds bestaand beleid dat scholen met relatief veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden, extra budget ontvangen voor onderwijsachterstandenbeleid. Voor scholen in het regulier basisonderwijs is hiervoor per jaar ca. € 330 miljoen beschikbaar. Ook in het voortgezet onderwijs ontvangen scholen met veel leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand extra middelen. Het gaat hier jaarlijks om € 50 miljoen.

¹ Zoals ook reeds toegelicht bij het Besluit van 17 juni 2020, houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen, Stb. 2020, nr. 209.

² Zoals ook reeds toegelicht bij het Besluit van 17 juni 2020, houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen, Stb. 2020, nr. 209.

³ Artikel 4c Wet op het primair onderwijs en thans nog artikel 34.6a Besluit bekostiging WPO.

Ook bij de verdeling van de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NPO) ontvangen de scholen in zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs met relatief veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden meer middelen. Verder is gebleken dat juist deze scholen de meeste hinder ondervinden van het lerarentekort. Het verloop van personeel is hier hoger en deze scholen hebben meer moeite om vacatures vervuld te krijgen.⁴ Echter, voldoende en goed opgeleide leraren zijn juist ook daar hard nodig om alle leerlingen een kans op een volwaardige toekomst te geven. Daarom ontvangen de 15% scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden een extra arbeidsmarkt-toelage gedurende de looptijd van het NPO. Daarmee kunnen deze scholen hun personeel extra belonen. Dit betreft een tijdelijke toelage; of dit een structurele toelage moet worden, is aan een volgend kabinet.

Tevens vragen zij of hij ook kan toelichten in hoeverre de meting van leerresultaten, zoals hoofdstuk 2 van dit besluit deze voorschrijft, recht doet aan deze gedachte.

De leerresultaten zijn een onderdeel van de standaard Resultaten (OR1) van het Inspectietoezicht. Daarvoor kijkt de inspectie naar de resultaten op de eindtoets, die in groep 8 wordt afgenomen. Met behulp van het onderwijsresultatenmodel wordt ook rekening gehouden met de schoolweging, die is gebaseerd op verschillende sociaaleconomische aspecten van vooral ouders van leerlingen van de betreffende school.⁵ Op die wijze kan de inspectie rekening houden met verschillen in leerlingpopulaties, en wat daarbij in termen van bijvoorbeeld taal en rekenen redelijkerwijs verwacht kan worden van een bepaalde school. Kortom, in de meting van leerresultaten wordt rekening gehouden met de mate waarin scholen te maken hebben met leerlingen met een grotere kans op achterstanden.

De geschillencommissie velt een oordeel bij geschillen tussen ouders en schoolbesturen. Kan de Minister toelichten hoe vaak het gebeurt dat de landelijke geschillencommissie ouders in het gelijk stelt en hun kind dan – tegen de zin van het schoolbestuur – alsnog wordt toegelaten of een verwijdering ongedaan wordt gemaakt?

De Geschillencommissie passend onderwijs (hierna: GPO) heeft sinds de invoering op 1 augustus 2014 tot en met 31 december 2020 in totaal 248 adviezen uitgebracht.⁶ Nadere uitvraag bij de GPO heeft de volgende informatie opgeleverd. De adviezen betroffen:

1. (de weigering van het bestuur van) de toelating van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben;
2. de verwijdering van alle leerlingen met of zonder ondersteuningsbehoefte;
3. de vaststelling en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Na het uitbrengen van het advies verzoekt de GPO het bevoegd gezag haar binnen vier weken te informeren of het advies al dan niet is opgevolgd. In 52 van de 77 geschillen over de weigering van toelating van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, waarbij de GPO het verzoek van de ouders gegrond heeft verklaard, heeft het bevoegd gezag

⁴ Uit onderzoek van de inspectie blijkt ook dat er meer vacatures zijn op achterstandsscholen en dat deze lastiger in te vullen zijn, zie «De Staat van het onderwijs», 2021, bijv. paragraaf 2.2. Daar is tevens aangegeven dat uit uitvraag aan de G5 in februari 2021 blijkt dat de tekorten op scholen met een groter risico op onderwijsachterstanden groter zijn.

⁵ Zie ook Kamerstuk 31 293, nr. 434 en de Regeling leerresultaten po 2020.

⁶ Geschillencommissie passend onderwijs, Jaarbeeld onderwijsgeschillen 2020, <https://www.onderwijsgeschillen.nl/publicaties/jaarbeeld-onderwijsgeschillen-2020>. Het jaar 2021 loopt nog, dus daar zijn nog geen definitieve cijfers voor. Vooralsnog zijn het 351 adviezen in totaal.

gemeld het advies volledig te hebben overgenomen. Ruim 70% van de geschillen gaat over de verwijdering van een leerling.⁷ In 90 geschillen over verwijdering, waarbij de GPO het verzoek van de ouders gegrond heeft verklaard, heeft het bevoegd gezag gemeld het advies volledig te hebben overgenomen.

Wanneer de GPO het verzoek van de ouders gegrond heeft verklaard en het advies is overgenomen door het bevoegd gezag, betekent dit niet automatisch dat een leerling alsnog is toegelaten of een verwijdering ongedaan is gemaakt. Tegelijkertijd betekent dit ook niet dat in de andere 209 adviezen het kind niet alsnog is toegelaten of een verwijdering niet ongedaan is gemaakt.⁸ Het bevoegd gezag dient rekening te houden met het advies van de GPO en te beargumenteren wanneer zij afwijken van het oordeel van de GPO.⁹ Een gegrond advies betekent dus dat de school een nieuwe beslissing dient te nemen met inachtneming van het advies van de GPO.¹⁰ Hierdoor zijn geen exacte cijfers voorhanden over hoe vaak een leerling alsnog tot de school van aanmelding is toegelaten of een verwijdering ongedaan is gemaakt.

Kan de Minister ook in het bijzonder toelichten hoe vaak het gebeurt dat de landelijke geschillencommissie ouders in het gelijk stelt op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en hun kind met een beperking, eventueel met inzet van doeltreffende en redelijke aanpassingen alsnog moet worden toegelaten op de school van aanmelding?

Bij een aanmelding dient het bevoegd gezag te beoordelen of de aanmelding een leerling betreft die extra ondersteuning behoeft.¹¹ Wanneer een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte wordt aangemeld bij een school, dient het bevoegd gezag op grond van artikel 2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: WGBH/CZ) te onderzoeken of de extra ondersteuning in de vorm van doeltreffende aanpassingen zelf kan worden geboden, al dan niet met financiering of arrangementen vanuit het samenwerkingsverband. De verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen geldt niet wanneer de aanpassingen een onevenredige belasting vormen.¹² Het voorgaande toetst GPO onder andere bij de behandeling van het verzoek. De GPO kijkt dus bij de beoordeling van het geschil naar artikel 2 van de WGBH/CZ.¹³

Nadere uitvraag bij de GPO heeft nog de volgende informatie opgeleverd. De GPO heeft in 77 geschillen advies uitgebracht over de weigering van toelating van een leerling vanwege de extra ondersteuningsbehoefte. Bij de meeste ingediende verzoeken heeft de school niet voldoende onder-

⁷ Exacte aantallen kunnen niet worden gegeven aangezien een geschil vaak meer betreft dan alleen verwijdering, bijvoorbeeld ook het ontwikkelingsperspectief.

⁸ Een deel van de overige 209 adviezen betreffen geschillen omtrent het ontwikkelingsperspectief. Het kan ook zijn dat de adviezen gedeeltelijk door het bevoegd gezag zijn overgenomen, er geen reactie van het bevoegd gezag is ontvangen, of het verzoek niet-ontvankelijk of ongegrond is verklaard.

⁹ Zoals ook reeds toegelicht bij Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, Stb. 2014, nr.95.

¹⁰ Dit kan bijvoorbeeld ook betekenen dat er extra onderzoek moet worden gedaan door de school, of dat de school aan haar zorgplicht gaat voldoen.

¹¹ Op grond van de artikelen 40, derde lid, 27, lid 2b, WPO en 40, vierde lid, WEC.

¹² Kamerstuk 33 106, nr. 3, p. 17.

¹³ Voorbeelden van adviezen zijn: Geschillencommissie passend onderwijs 21 juli 2021, 2021007888; Geschillencommissie passend onderwijs 15 januari 2020, 109038 en Geschillencommissie passend onderwijs 25 oktober 2019, 108913.

zocht welke ondersteuningsbehoefte een leerling heeft, waardoor ook niet helder is of de school de benodigde begeleiding kan bieden. Omdat niet helder is wat de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de begeleidingsmogelijkheden zijn, verlangt dit nader onderzoek door de school. Doordat de school nader onderzoek dient te verrichten en vervolgens niet hoeft terug te koppelen aan de GPO of de leerling alsnog kan worden toegelaten, zijn geen exacte cijfers voorhanden over hoe vaak een leerling alsnog tot de school van aanmelding wordt toegelaten in deze gevallen.

Hoe vaak oordeelt de landelijke geschillencommissie dat bepaalde aanpassingen niet in redelijkheid van het bevoegd gezag kunnen worden gevraagd, zo vragen de voornoemde leden.

De GPO heeft sinds augustus 2014 10 verzoeken ongegrond verklaard, omdat de school in redelijkheid heeft kunnen besluiten de leerling niet toe te laten tot de school. Naast het belang van de leerling kan daarbij ook het belang van andere leerlingen of financiële draagkracht van de school een rol spelen. Dit speelde bijvoorbeeld in een situatie waarin een leerling dermate specialistische ondersteuning nodig heeft dat dit niet redelijkerwijs van de school mag worden verlangd.¹⁴

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat de wetgever ten aanzien van het instrument om de veiligheidsbeleving te monitoren bewust rekening heeft gehouden met de positie van kleine scholen en de vrijheid om zelf keuzes te maken. De wettelijke verplichting spreekt daarom onder meer over het vormgeven van een instrument door de school zelf. In de toelichting op het besluit is van deze bedoeling echter niets terug te vinden. Waarom wordt niet actiever gewezen op de mogelijkheden die scholen hierbij hebben?

Scholen hebben de vrijheid een monitoringsinstrument te kiezen dat past bij de eigen situatie. Er zijn veel en zeer uiteenlopende instrumenten die gebruikt kunnen worden; het aanbod varieert van korte vragenlijsten die eenvoudig en gratis gebruikt kunnen worden tot uitgebreidere vragenlijsten die onderdeel zijn van anti-pestmethoden of het grotere kwaliteitszorgsysteem van dat de school. Het staat instrumentmakers vrij om, ook in samenspraak met een school of een groep scholen, een instrument te ontwikkelen. Op deze wijze is er voor zowel grote als kleine scholen de ruimte om de monitoring naar eigen inzicht passend in te richten, mits dit voldoet aan de voorschriften gesteld in het thans geldende artikel 34.6a. van het Besluit bekostiging WPO en het gelijklopende artikel 2.5. van onderhavig besluit.¹⁵ Op deze manier is destijds, bij de totstandkoming van artikel 34.6a. van het Besluit bekostiging WPO de motie van het lid Bisschop (SGP) over het beperken van de belasting voor kleine scholen (Kamerstuk 29 240, nr. 79) ingevuld.¹⁶ In de voorlichting van de inspectie over het toezicht op dit punt wordt expliciet gewezen op de ruimte voor scholen om zelf een instrument te kiezen, mits dat aan de wettelijke eisen voldoet.

¹⁴ Zie Geschillencommissie passend onderwijs 4 juli 2016, 107261 voor deze casus. Een ander voorbeeld van een casus waarin een verzoek ongegrond is verklaard, is te vinden in Geschillencommissie passend onderwijs 11 oktober 2019, 108898.

¹⁵ Oorspronkelijk vastgesteld bij Besluit van 17 juni 2020, houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen, Stb. 2020, nr. 209.

¹⁶ Zie ook paragrafen 3 en 5 bij het oorspronkelijke besluit; Besluit van 17 juni 2020, houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen, Stb. 2020, nr. 209.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering voorkomt dat het toezicht op dit punt een te eenzijdige vertaling van de wettelijke kaders krijgt.

Het toezicht van de inspectie sluit aan bij de in de wet en het besluit genoemde eisen. Dat betekent enerzijds dat scholen de ruimte hebben een instrument te gebruiken dat past bij de eigen situatie. Anderzijds gelden voor alle scholen de in de wet- en regelgeving opgenomen eisen rond de inhoud en kwaliteit van monitoringsinstrumenten. Beide uitgangspunten zijn ook in de huidige situatie verdisconteerd in het toezicht van de inspectie. Het onderhavige besluit brengt geen wijziging in dit toezicht.