

Vergaderjaar 2019–2020

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 498

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2019

Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van diverse aangenomen moties en toezeggingen voor het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast informeer ik u over de ontwikkelingen op een aantal thema's.

Vereenvoudiging bekostiging Primair onderwijs

In mijn brief «Vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs» van 19 december 2018¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het vereenvoudigen van de bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs en dat ik dit ga uitwerken in wet- en regelgeving. Naar aanleiding van de beantwoording van de schriftelijke vragen² hierover zijn op 17 april 2019 drie moties³ ingediend en aangenomen. Aan deze moties wordt invulling gegeven met het wetsvoorstel waarmee de vereenvoudiging wordt geregeld. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in het begin van 2020 aangeboden voor internetconsultatie. Ik hecht eraan om uw Kamer alvast op hoofdlijnen te informeren over de wijze waarop ik invulling wil geven aan deze moties. In de toelichting op het wetsvoorstel zal ik hier daarnaast nog uitgebreider op ingaan.

Onderdeel van het wetsvoorstel is dat de effecten van de vereenvoudiging de eerste jaren na de invoering worden gemonitord en dat de vereenvoudiging na vijf jaar wordt geëvalueerd. Hierbij zal ik ook de onderwerpen waarvoor aandacht is gevraagd via de moties betrekken. Bij de moties die gaan over de invloed van de vereenvoudiging op de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand en het aantal oudere leraren in vaste dienst, zal ik daarnaast gedurende vijf jaar na de invoering jaarlijks stilstaan in de Kamerbrief over de arbeidsmarkt voor leraren. Ik zal in deze brief een duiding geven van de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van het

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 426

² Kamerstuk 31 293, nr. 452

³ Kamerstuk 31 293, nrs. 454, 455 en 456

lerarenbestand en een analyse toevoegen van het aantal vaste contracten in verschillende leeftijdscategorieën bij in- en uitstroom van onderwijspersoneel. Voor zover dit mogelijk is zal worden gekeken in hoeverre veranderingen in de leeftijdsopbouw en het aantal vaste contracten worden beïnvloed door de vereenvoudiging. Aangaande de motie om specifiek te monitoren wat de financiële gevolgen zijn voor éénpitters, wordt gebruik gemaakt van het model met herverdeeleffecten dat tot de invoering regelmatig wordt bijgewerkt en aan alle besturen en scholen beschikbaar wordt gesteld. Hierin is specifiek aandacht voor de herverdeeleffecten voor éénpitters. Uit de doorrekeningen die tot nu toe zijn gepubliceerd, blijken geen systematisch grotere (negatieve) herverdeeleffecten bij éénpitters dan bij andere besturen. Daarnaast zal in de Financiële Staat van het Onderwijs worden stilgestaan bij de daadwerkelijk financiële ontwikkelingen bij éénpitters.

Onderwijsachterstanden

In opdracht van OCW loopt sinds 2008 een longitudinaal onderzoek (pre-COOL) naar de effecten van voor- en vroegschoolse educatie (vve) op doelgroepkinderen. Het bijgevoegde rapport (bijlage een) is het vierde rapport uit dit onderzoek, waarbij kinderen zijn gevolgd tot en met groep 5⁴. Dit rapport is feitelijk van opzet. Een positieve uitkomst is dat over het geheel genomen de achterstand van de meeste doelgroepkinderen in de periode tussen groep 1 en groep 5 afneemt ten opzichte van niet-doelgroepkinderen. Wel zijn de scores van de doelgroepkinderen wat betreft begrijpend lezen, woordenschat en rekenen in de gehele onderzochte periode lager dan die van de niet-doelgroep. In 2021 volgt een rapport met onderzoeksbevindingen van deze kinderen tot en met groep 8: dit is het eindrapport van het langlopende pre-COOL cohortonderzoek. Naar aanleiding van dit laatste rapport zal ik uw Kamer dan uitgebreid informeren over de conclusies die dit oplevert over het effect van deelname aan vve in Nederland.

Ouderbetrokkenheid

Na het algemeen overleg met uw Kamer op 17 april 2019 (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 182) is op 21 mei 2019 de motie van het lid Rog c.s. over de samenwerking tussen Ouders & Onderwijs en een aantal ouderverenigingen⁵ aangenomen.⁶ Deze motie verzoekt de regering het initiatief te nemen om te komen tot een nadere samenwerking tussen Ouders & Onderwijs en deze ouderverenigingen. De motie roept tevens op tot een passende organisatie en bestuursvorm, waarvoor draagvlak is bij zowel Ouders & Onderwijs als bij de in de motie genoemde verenigingen. In mijn brief van juli 2019⁷ aan uw Kamer informeerde ik u over mijn voornemen om met de ouderorganisaties en ouderverenigingen verkennende gesprekken te voeren. Deze verkennende gesprekken hebben inmiddels plaatsgevonden. Eén van de uitkomsten van deze gesprekken is dat er geen organisatievorm van Ouders & Onderwijs mogelijk is met een unaniem draagvlak. Een compromis is de inrichting van een ouderadviesraad. Ik heb Ouders & Onderwijs verzocht de voorgenomen inrichting van een ouderadviesraad versneld te laten plaatsvinden. Het is van belang dat deze raad zo snel als mogelijk van kracht wordt. Doel van deze raad, waaraan iedere ouderorganisatie kan deelnemen, is het gevraagd en ongevraagd adviseren over de koers van

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Balans, Ouders van Waarde, de Vereniging Openbaar Onderwijs en de Reformatorische Oudervereniging

⁶ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 180

⁷ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 476

Ouders & Onderwijs, waarmee een bredere vertegenwoordiging gerealiseerd kan worden. Ik zal deze ontwikkeling nauwlettend volgen. Naar aanleiding van mijn toezegging in datzelfde overleg met uw Kamer op 17 april heb ik afgelopen maand een werkconferentie rondom verschillende aspecten van ouderbetrokkenheid georganiseerd. Tijdens de werkconferentie werd een verdiepingsslag gemaakt op de thema's onderwijsondersteuning, medezeggenschap, leraren tekort en kansengelijkheid. Deze thema's zijn naar aanleiding van het overleg met de organisaties gekozen en zijn zowel plenair als in deelsessies aan de orde gekomen. Alle organisaties waarmee gesprekken zijn gevoerd zijn uitgenodigd. Uit de evaluatie van alle aanwezigen blijkt dat deze werkconferentie als zeer nuttig en waardevol is ervaren. Mijn voornemen is een dergelijke werkconferentie minimaal eenmaal per jaar te laten plaatsvinden en wil ik in het eerste kwartaal van 2020 een gesprek over deze thema's organiseren met de ouderorganisaties. Daarnaast sta ik ook open voor gesprekken met uiteenlopende ouderorganisaties. Zo heb ik onlangs een gesprek gevoerd met de heer Van Katwijk van Ouders van Waarde.

Schoolleiders

In november 2018 heb ik, samen met Minister van Engelshoven, een brief⁸ aan uw Kamer gestuurd waarin ik een reactie geef op het rapport van de Onderwijsraad, «Een krachtige rol voor schoolleiders». In deze brief hebben wij meerdere ambities uiteen gezet om de positie van de schoolleider in het po, vo en mbo te verstevigen. Dit betreft onder meer het verstevigen van de beroepsgroep middels de ontwikkeling van een Toekomstagenda schoolleiders, het verbeteren van de schoolleidersregisters en de professionaliseringsmogelijkheden voor schoolleiders. Het gesprek in de sector over de ambities is volop gaande en wordt mede georganiseerd door de sector zelf (AVS, CNV Schoolleiders, AOb, PO-Raad, VO-Raad, Schoolleidersregister VO en Schoolleidersregister PO). Begin 2020 worden de opbrengsten verwacht, daarover zal ik uw Kamer informeren in het voorjaar van 2020.

Lerarencollectief

In de Kamerbrief van 7 juni 2019⁹ heb ik met u gedeeld op welke wijze ik initiatieven voor beroepsgroep organisaties voor leraren financieel wil ondersteunen en welke afspraken er zijn gemaakt met de kwartiermakers van het Lerarencollectief. In de brief was sprake van een evaluatie van de opbrengsten van het Lerarencollectief eind 2019. Ik heb besloten deze termijn te verlengen tot het eind van dit schooljaar, tot augustus 2020. Op deze manier hebben de heren Van de Ven en Roovers meer tijd om leraren in het primair onderwijs inspraak te bieden bij de opzet en doelstellingen van het Lerarencollectief. Tijdens een tussenevaluatie eind november heb ik een goed beeld gekregen van hun werkzaamheden tot nu toe.

Met de heren Van de Ven en Roovers zijn de volgende afspraken gemaakt over de opbrengsten van hun werkzaamheden tot medio 2020:

- Het oprichten van een rechtspersoon in het voorjaar van 2020, waardoor leraren betalend lid kunnen worden van het Lerarencollectief;
- Het verstevigen van het draagvlak en het vergroten van de achterban van het Lerarencollectief, wat tot uiting komt in het aantal betalende leden;
- Het opstellen van een strategisch plan voor de toekomst van het Lerarencollectief. Dit plan bevat een financieel model om op zo kort

⁸ Kamerstukken 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 420

⁹ Kamerstuk 27 923, nr. 367

mogelijke termijn financieel onafhankelijk te worden. Daarnaast beschrijft dit plan de wijze waarop de organisatie wordt vormgegeven en de planning van de diverse activiteiten en resultaten binnen 2, 5 en 10 jaar.

Positie van direct belanghebbenden bij het funderend onderwijs in rechtsvormen als de vereniging, de stichting en de coöperatie

In de motie van de leden Bisschop en Westerveld van 20 december 2018¹⁰ werd verzocht om in kaart te brengen wat de verschillen in positie zijn van de direct belanghebbenden bij het onderwijs in rechtsvormen als de vereniging, de stichting en de coöperatie en in hoeverre deze verschillen aanleiding geven de huidige wettelijke kaders te heroverwegen. De positie van direct belanghebbenden bij het funderend onderwijs – daaronder schaar ik in ieder geval leerlingen, ouders en personeel – bij de verschillende rechtsvormen, heb ik weergegeven in het bijgevoegde schema (bijlage twee)¹¹. Gezien de context geschetst in de motie, heb ik mij toegespitst op de bevoegdheden van deze belanghebbenden inzake de fusie en de richting van scholen en de eventuele splitsing van rechtspersonen.

Zoals uit het schema blijkt, is het verschil voor de positie van direct belanghebbenden met name dat de vereniging en de coöperatie, in tegenstelling tot de stichting, leden hebben. Ouders kunnen lid zijn van deze vereniging of coöperatie. Via de Algemene Leden Vergadering (ALV) gaan de leden over de organisatie en/of het voortbestaan van de vereniging of de coöperatie.

Ik ben van mening dat de positie van leerlingen, ouders en (onderwijs)personeelsleden voldoende geborgd is bij alle rechtsvormen van onderwijsinstellingen via de medezeggenschapsraad (MR). In de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) zijn diverse advies- en instemmingsrechten voor de MR vastgelegd, waaronder het instemmingsrecht bij fusie en een advies- (gehele MR) dan wel instemmingsbevoegdheid (ouder/leerlingengeleding van de MR) bij verandering van grondslag of omzetting van een school of onderdeel daarvan. Ik zie daarom geen aanleiding om de huidige wettelijke kaders te heroverwegen. Ook wil ik benadrukken dat de positie van belanghebbenden niet alleen een zaak is van wetgeving. Ook de invulling die er op scholen wordt gegeven aan de horizontale dialoog is van wezenlijk belang.

Ik zal uw Kamer voor de zomer van 2020 informeren over twee andere moties daterend van 20 december 2018, namelijk; de motie van het lid Westerveld¹² over goede voorbeelden uit andere sectoren en de motie van het lid Westerveld¹³ c.s. over inspraak van medezeggenschap over de selectieprocedure van toezichthouders. Daarbij zal ik ook een terugkoppeling geven van de gesprekken met onder andere de vereniging van toezichthouders in het onderwijs en de kinderopvang (VTOI-NVTK) over de kwaliteit van het intern toezicht en de bekostiging ervan, zoals toegezegd het algemeen overleg over «Inspectie van het Onderwijs in het funderend onderwijs» gehouden op 19 juni 2019.¹⁴

¹⁰ Kamerstuk 30 079, nr. 102

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹² Kamerstuk 30 079, nr. 96

¹³ Kamerstuk 30 079, nr. 95

¹⁴ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 214 (verslag van een algemeen overleg gehouden op 19 juni 2019 over «Inspectie van het Onderwijs in het funderend onderwijs»).

Voortgezet algemeen volwassen onderwijs (vavo) en passend onderwijs

In juli 2018 is de motie van het lid Rog¹⁵ aangenomen die de regering oproept om samen met het onderwijsveld te onderzoeken of het mogelijk is binnen de regels voor vavo maatwerk te bieden en om te bevorderen dat alle instellingen voor vavo deelnemen aan een samenwerkingsverband voor passend onderwijs.

Aan deze motie is als volgt invulling gegeven. Allereerst nemen de mbo-instellingen (waar het vavo onder valt) per 1 januari van dit jaar verplicht deel aan het op overeenstemmingsgericht overleg (oogo) met de samenwerkingsverbanden en de gemeenten. In dit overleg vindt de benodigde afstemming plaats, ook over het vavo. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft een handreiking ontwikkeld die dit gesprek ondersteunt. Daadwerkelijke aansluiting bij de samenwerkingsverbanden is hierdoor niet nodig, maar is ook niet mogelijk. Bij wet- en regelgeving zijn bij het samenwerkingsverband uiteenlopende verantwoordelijkheden en taken belegd. Aansluiting zou betekenen dat die verantwoordelijkheden en taken ook bij de mbo-instelling (waar het vavo deel van uitmaakt) komen te liggen.

Op de tweede plaats roept de motie op tot meer maatwerk, door bijvoorbeeld het vavo ook open te stellen voor jongeren onder de 16 jaar en voor de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo. Deze vragen zijn besproken met het vavo-netwerk, een samenwerking van de verschillende vavo-instellingen. Ik wil voorstellen dat het vavo juist al veel maatwerk biedt, bijvoorbeeld doordat leerlingen die voor hun eindexamen gezakt zijn gericht bepaalde vakken kunnen afronden. Het vavo is echter niet zomaar voor iedereen geschikt. Het is volwassenonderwijs en vraagt dus veel zelfstandigheid van leerlingen. Het vavo biedt alleen (pré-)examenklassen en dan ook nog niet het volledige onderwijsprogramma. Zo wordt er geen lichamelijke opvoeding en cvk aangeboden. Veel jongeren volgen bovendien slechts enkele vakken waardoor ook het vraagstuk van dagbesteding voor de rest van de week een aandachtspunt is. Dit alles overziend, vind ik het vavo niet passend voor jongeren onder de zestien jaar, zeker niet als het leerlingen betreft die extra ondersteuning en aandacht nodig hebben. Voor hen moet in het reguliere dagonderwijs een passend onderwijsprogramma worden geboden. Ook voor jongeren die beroepsgericht vmbo volgen, zijn andere routes dan het vavo meer geschikt. Enerzijds juist vanwege de beroepsgerichte component die specifieke voorzieningen vraagt die in het vavo niet voorhanden zijn. Anderzijds omdat de mate van zelfstandigheid die het vavo vraagt en het feit dat jongeren doorgaans slechts een beperkt aantal uren onderwijs volgen, zorgen voor een te groot risico op uitval van specifiek deze doelgroep. Voor deze leerlingen zijn het vmbo of het mbo beter passend.

Bekostigingsmodel leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

In het algemeen overleg Passend Onderwijs in januari 2019 heb ik toegezegd om in oktober 2019 een voorstel voor een nieuw bekostigingsmodel voor lwoo/pro te presenteren (Kamerstuk 31 497, nr. 295). Het huidige model, gebaseerd op de verdeling van lwoo- en pro-leerlingen in 2012, is immers verouderd en sluit vaak niet aan bij de daadwerkelijke behoefte aan lwoo en pro. Ik moet u melden dat het onderzoek naar een nieuw model, dat plaats vindt in nauwe samenwerking met de betrokken veldpartijen, langer duurt dan voorzien. Ik verwacht u in het voorjaar van

¹⁵ Kamerstuk 31 497, nr. 275

2020 nader te kunnen informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en wat dit betekent voor de wetswijziging.

(Voortgezet) Speciaal Onderwijs

Peil Mondelinge Taalvaardigheid speciaal (basis) onderwijs (zie bijlage)¹⁶

De inspectie van het Onderwijs inspectie heeft een peilingsonderzoek gedaan naar de mondelinge taalvaardigheid van leerlingen aan het einde van het speciaal (basis) onderwijs (sbo). Het onderzoek vond plaats in het schooljaar 2017/2018. Aan het onderzoek deden 53 sbo-scholen mee en een beperkt aantal speciaal onderwijs (so)-scholen (15). De inspectie geeft aan dat de deelnemende so-scholen mogelijk geen representatieve afspiegeling van de so-scholen in Nederland en het aantal deelnemende scholen beperkt is, derhalve is voorzichtigheid geboden bij het doen van uitspraken over het niveau en de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten in het speciaal onderwijs.

De inspectie concludeert dat de beheersing van de referentieniveaus voor luisteren, spreken en gesprekken achterblijft in vergelijking bij de beheersing in het regulier basisonderwijs. Daarnaast geeft de inspectie aan dat de door de commissie Meijerink (Doorlopende leerlijnen taal en rekenen) geformuleerde ambities ten aanzien van het fundamentele niveau 1F en streefniveau 1S/2F niet worden gehaald. Dat geldt niet voor de hele groep, de leerlingen die vanuit het so doorstromen naar vmbo g/t, havo of vwo laten voor luisteren en spreken beheersingsniveaus zien dat dicht bij de beheersingsniveaus in het regulier basisonderwijs liggen. Dat is goed nieuws. Dat vooral leerlingen die naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso) uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht zullen uitstromen het fundamentele niveau niet halen, is niet vreemd. De commissie Meijerink geeft aan dat een deel van de leerlingen de referentieniveaus niet zal (kunnen) halen.

Onderwijs is volgens de commissie altijd maatwerk en in het onderwijs is ruimte om hieraan invulling te geven zonder het ambitieniveau los te laten. De commissie beval destijds gedifferentieerde leerroutes aan voor specifieke groepen leerlingen, die scholen moeten helpen bij het nemen van begeleidingsadviezen voor die leerlingen. Deze leerroutes, *Passende perspectieven taal en rekenen*, zijn inmiddels door de SLO met subsidie van OCW ontwikkeld. Deze routes bieden leerkrachten handvatten voor het onderwijs aan leerlingen in het (s)bo, het praktijkonderwijs en het vso arbeidsmarktgericht en wordt doorontwikkeld voor het vmbo. *Passende perspectieven* streeft naar zo hoog mogelijke doelen voor elke leerling.

De signalen van de inspectie neem ik serieus en ik ga dan ook met het betrokken onderwijsveld in overleg om te bezien hoe we *Passende perspectieven* nog beter onder de aandacht kunnen brengen en hoe we de ambities die de commissie Meijerink heeft geformuleerd ook voor de leerlingen in het s(b)o zo veel mogelijk kunnen realiseren.

Voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen van 18+

Uw Kamer heeft een motie van de leden Westerveld en Van der Hul¹⁷ aangenomen over het maken van afspraken met samenwerkingsverbanden op basis van het ontwikkelingsperspectief van leerlingen om individuele afwegingen te maken over de eindleeftijd waarop zij school verlaten. Er zijn signalen dat het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor het vso voor leerlingen ouder dan 16 of 18 verschillend wordt

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 288

ingevuld. Sommige samenwerkingsverbanden hebben de regel dat toelaatbaarheidsverklaringen aflopen op een vaste leeftijd, op 16 of 18 jaar. Dat is niet erg als dat niet betekent dat alle leerlingen op die leeftijd moeten uitstromen. Wel kan het als moment gebruikt worden om te kijken wat het beste vervolg voor de individuele leerling binnen het onderwijs of daarbuiten is.

Ik ga een brief aan de samenwerkingsverbanden sturen waarin wordt benadrukt dat in de Wet op de expertisecentra is geregeld dat leerlingen in het vso mogen blijven tot het einde van het schooljaar waarin zij 20 worden. Dat is echter geen absolute leeftijdsgrens. Een leerling mag het vso eerder verlaten of met een ontheffing van de inspectie langer blijven. Wat mij betreft, geldt dat per leerling de zorgvuldige afweging moet worden gemaakt wat het beste bij zijn of haar ontwikkeling past: een voortgezet verblijf in het onderwijs of de overstap naar een vervolgstudie, zoals dagbesteding. Die afweging dient te zijn gebaseerd op het ontwikkelingsperspectief van de leerling dat in overeenstemming met de ouders is vastgesteld. Ook heb ik het steunpunt passend onderwijs gevraagd dit op de website onder de aandacht te brengen en zal ik de inspectie vragen hier op toe te zien.

Verlengen van de kwalificatieplicht tot 21

U heeft de regering middels Motie van de leden Westerveld en van de Hul¹⁸ verzocht bij de uitwerking van de plannen over de kwalificatieplicht er voor te zorgen dat ook de leerlingen in het vso na hun 21ste onderwijs kunnen blijven volgen als ze nog niet zijn uitgeleerd. Niet alle leerlingen in het vso zijn kwalificatieplichtig, leerlingen in de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeidsmarktgericht zijn hiervan uitgezonderd. De reden is dat zij naar verwachting niet in staat zullen zijn een startkwalificatie (havo, vwo, mbo 2) te behalen. Leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs zijn wel kwalificatieplichtig. In dit verband verwijs ik kortheidshalve naar de brief van 4 oktober 2019¹⁹ waarin gesproken wordt over pilots met een verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar. Er wordt een wetsvoorstel voorbereid om dit mogelijk te maken. Het streven is om dit wetsvoorstel voor de zomer van 2021 aan uw Kamer aan te bieden.

Cijfers over de subsidie hoogbegaafdheid

Begin december 2018 is de Subsidieregeling begaafde leerlingen PO en VO gepubliceerd. Deze regeling heeft tot doel om samenwerkingsverbanden en scholen te stimuleren een dekkend onderwijs- en ondersteuningsaanbod voor begaafde leerlingen op te zetten, uit te breiden of te bestendigen. Samenwerkingsverbanden konden tot 31 maart 2019 een aanvraag indienen. In totaal hebben 141 samenwerkingsverbanden een aanvraag ingediend voor een subsidie van 4 jaar. Hiervan zijn er 139 toegekend. Niet alle samenwerkingsverbanden hebben het maximale bedrag dat zij mochten aanvragen aangevraagd. Van de € 14 miljoen die beschikbaar was is 91,44% toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Om blijvende inzet van de betrokken partijen te bevorderen bedroeg de aan te vragen subsidie maximaal 50% van de totale kosten. De overige kosten moeten via co-financiering (eigen bijdrage) worden betaald. Niet elk samenwerkingsverband kon aan deze eis voldoen wanneer het maximale bedrag zou worden aangevraagd.

¹⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 322

¹⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 952

Onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen valt binnen het kader van passend onderwijs. Passend onderwijs stelt de onderwijsbehoefte van leerlingen centraal en vormt het vertrekpunt voor wat leerlingen nodig hebben op school om hun talenten te ontplooien. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod in hun regio. Het onderwijs voor (hoog)begaafde leerlingen moet – net als voor alle andere leerlingen – vrij toegankelijk en kosteloos zijn. Indien voorzieningen nodig zijn om in de ondersteuningsbehoefte van een leerling te voorzien, dan dient de eigen school of het samenwerkingsverband dit te regelen. De toelating hiertoe mag niet afhankelijk worden gesteld van een financiële bijdrage van de ouders. Op 7 maart 2018 heeft de Raad van State dit bevestigd met haar uitspraak in de zaak van de Stichting Conexus.

De inspectie doet onderzoek naar de ouderbijdrage die scholen vragen aan ouders, binnen haar risicogericht toezicht en bijvoorbeeld als er signalen zijn. Ook de samenwerkingsverbanden waar de scholen onder vallen die een niet vrijwillige ouderbijdrage vragen, moeten zich aangesproken voelen. Daarom heb ik met de inspectie afgesproken dat zij ook het desbetreffende samenwerkingsverband betrekken in het onderzoek. Wanneer uit onderzoek blijkt dat de bijdrage niet vrijwillig is kan de inspectie financiële of andere sancties opleggen.

Ik roep bij deze iedereen op om een melding te maken bij de inspectie wanneer er een niet vrijwillige financiële bijdrage van ouders wordt gevraagd. Ik heb de inspectie al gevraagd de voorbeelden die de heer Rudmer Heerema tijdens het begrotingsdebat noemde te onderzoeken. De PO-Raad en de VO-raad hebben op mijn verzoek in het najaar van 2018 afspraken gemaakt met hun leden over de vrijwillige ouderbijdrage, waaronder voor extra ondersteuning. Samen met de raden voer ik het gesprek hoe voorkomen kan worden dat een ouderbijdrage impliciete drempels opwerpt. De moties van het lid Rudmer Heerema zijn hiermee afgedaan.²⁰

Ruimte in regels – passend onderwijs

In de voortgangsrapportage passend onderwijs²¹ van 19 juni jl. heb ik gemeld dat dit najaar de brochure Ruimte in Regels voor passend onderwijs zou verschijnen. Vanwege een zorgvuldig afstemmingsproces met leraren zal de brochure in het voorjaar van 2020 verschijnen.

Beleidsinventarisatie residentieel onderwijs

In het debat over de Staat van het Onderwijs (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 211) is een motie²² ingediend, die de regering oproept onderzoek te doen of er sprake is van een passend onderwijsaanbod voor jongeren in jeugdzorginstellingen. Deze motie is aangehouden tot het Algemeen Overleg Passend Onderwijs van 26 juni jl. (Kamerstuk 31 497, nr. 330)

In dit Algemeen Overleg heb ik aangegeven te werken aan een bredere inventarisatie naar onderwijs in de open en gesloten jeugdzorg. Ook in de 13de Voorgangsrapportage en Evaluatie Passend Onderwijs van 19 juni jl., verwees ik naar deze toezegging. Ik moet u melden dat deze beleidsinventarisatie langer duurt dan voorzien. Ik verwacht u in het voorjaar van 2020 deze beleidsinventarisatie aan te kunnen bieden, inclusief een beleidsre-

²⁰ Kamerstuk 31 497, nr. 313 en Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 41

²¹ Kamerstuk 31 497, nr. 310

²² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 197

actie op het recente onderzoek van de inspectie naar residentieel onderwijs.

Onderzoek naar de toepassing en werking van de protocollen ernstige reken- en wiskunde problemen in het onderwijs (zie bijlage)²³

Naar aanleiding van de motie van het lid Siderius c.s.²⁴ over diagnosestelling en behandeling van dyscalculie binnen het onderwijs heb ik een onderzoek laten uitvoeren. In de voortgangsrapportage passend onderwijs van 22 juni 2018²⁵ heb ik aangegeven dat het goed was om, mede in het licht van deze motie, de invoering van de protocollen ernstige rekenwiskunde problemen en dyscalculie (erwd) te evalueren om op basis daarvan te bezien of en zo ja welke aanvullende activiteiten nodig zijn. De protocollen erwd zijn in opdracht van het Ministerie van OCW ontwikkeld om de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen en de toenmalige verplichte rekentoets te begeleiden. De rekentoets was voor leerlingen met ernstige rekenwiskunde problemen of dyscalculie een grote hobbel die genomen moest worden om een diploma te kunnen halen. Daarom heeft het Ministerie van OCW niet alleen de protocollen laten ontwikkelen, maar heeft ook de implementatie daarvan ondersteund door een Masterplan Dyscalculie. Op het terrein van erwd heeft onderwijs een verantwoordelijkheid als het gaat om het signaleren, remediëren en doorverwijzen. Het stellen van een diagnose is voorbehouden aan een daartoe opgeleide professional zoals een GZ-psycholoog of orthopedagoog.

Dit onderzoek is erop gericht te onderzoeken hoe professionals in het onderwijs hun handelingsbekwaamheid ervaren, wat hun ondersteuningsbehoefte is en of zij in vergelijking met een soortgelijk onderzoek uit 2016 veranderingen of ontwikkelingen hebben doorgemaakt. Verder wilde ik graag weten hoe het gesteld is met de ondersteuning van leerlingen met erwd en welke belemmeringen de ondersteuning van die leerlingen in de weg staan. De conclusie van de onderzoekers is dat professionals zich onvoldoende handelingsbekwaam vinden als het gaat om erwd. Er is sinds het onderzoek in 2016 ook nauwelijks sprake van een positieve ontwikkeling in het kennisniveau en de handelingsbekwaamheid van docenten. De introductie van de protocollen erwd heeft nauwelijks een positieve impuls gegeven omdat een goede vertaalslag van theorie naar praktijk ontbreekt. De consequentie hiervan is dat leerlingen met erwd niet in alle gevallen de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Die conclusie neem ik serieus en ik zal dan ook in overleg met het onderwijsveld bezien hoe ik die vertaalslag van theorie naar praktijk vorm kan geven.

Beantwoording brief van vaste commissie OCW inzake Wob-verzoek over inkoop van particulier onderwijs

De vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 15 juli jl. een afschrift van een bericht ontvangen van mevrouw Slump (Advies Onderwijsrecht). Uw Kamer heeft mij op 12 september jl. verzocht om hierop te reageren. Het bericht gaat over een verzoek dat in 2018 is gedaan in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur naar inkoop van particulier onderwijs met publieke middelen. In het bericht geeft mevrouw Slump aan dat het niet juist zou zijn dat de inspectie geen stukken heeft over dit specifieke onderwerp. Zij is van mening dat dit niet klopt. In het besluit van dit wob-verzoek is aangegeven dat de inspectie

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁴ Kamerstukken 31 497, nr. 229

²⁵ Kamerstukken 31 497, nr. 262

geen stukken heeft aangetroffen die vallen binnen de kaders van dit wob-verzoek. De indiener van het wob-verzoek heeft inmiddels zelf bezwaar aangetekend. Dit bezwaar is momenteel in behandeling. Ik wacht dit proces af. De indiener wordt geïnformeerd over het proces en uitkomsten.

Ontwikkelingen leerlingaantallen (voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs

Bijgevoegd (bijlage drie) bij deze brief zijn de meest actuele leerlingaantallen (op 1 oktober 2019) opgenomen van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en speciaal basisonderwijs (sbo)²⁶. In het so en sbo is er voor het derde jaar op rij sprake van een stijging in de leerlingaantallen. Ten opzichte van het vorige schooljaar, zijn er in het huidige schooljaar in het sbo 775 leerlingen bijgekomen en in het so (in totaal, alle clusters) ongeveer 1200 leerlingen. De grootste groei (950 leerlingen) zit in so cluster 3/4 (laagste bekostigingscategorie). In cluster 2 is de stijging afgenomen tot enkele tientallen leerlingen, daar waar het vorig jaar nog om ruim 260 leerlingen ging. In het reguliere basisonderwijs is er juist sprake van een daling van het aantal leerlingen als gevolg van demografische ontwikkelingen.

In het vso (totaal, alle clusters) is er voor het eerst sinds enkele jaren weer sprake van een stijging in het aantal leerlingen ten opzichte van het voorgaande schooljaar, in 2019 gaat het om bijna 200 leerlingen. Omdat er in cluster 1 en 2 nog sprake is van een afname van het aantal leerlingen, wordt de totale stijging in het vso verklaard door de stijging van het aantal leerlingen in cluster 3/4, ongeveer 340 in totaal. Ook in het praktijkonderwijs is eveneens voor het eerst sinds enkele jaren sprake van een lichte stijging van het aantal leerlingen (ongeveer 120 leerlingen extra ten opzichte van vorig schooljaar), terwijl in het overige reguliere voortgezet onderwijs nog steeds een dalende trend gaande is.

Zowel in het so als in het vso is er sprake van een stijging van het aantal leerlingen in de eerste twee bekostigingscategorieën. In het so is het aantal leerlingen in de hoogste bekostigingscategorie nagenoeg hetzelfde gebleven, terwijl deze groep leerlingen in het vso is afgenomen.

Eerdere berichtgeving over *massale* toestroom in het speciaal onderwijs²⁷ kan ik op basis van deze cijfers niet bevestigen, maar het klopt dat sprake is van een sterkere stijging dan in het voorgaande schooljaar. Ook in procentuele zin is er sprake van een gestage stijging. Een mogelijke verklaring die ik eerder heb gegeven²⁸ is dat de werkdruk en het lerarentekort in het regulier onderwijs een rol spelen. In de gesprekken die ik voer met leraren, ib-ers en schoolleiders hoor ik geregeld, dat wanneer het vaste lerarenteam niet meer kan zorgen voor stabiliteit in de ondersteuning van leerlingen, er weer eerder verwezen wordt naar het speciaal (basis) onderwijs. Uit voorgaande jaren weet ik ook dat leerlingen al op jonge leeftijd direct naar het speciaal onderwijs gaan. In die gevallen is mogelijk al in een vroeg stadium duidelijk dat de ondersteuning die het kind nodig heeft in het speciaal onderwijs wordt geboden. De stijging van het aantal leerlingen in het vso en praktijkonderwijs kan mogelijk (mede) verklaard worden als gevolg van de eerdere stijging in het s(b)o (cohort-effect).

Daar waar we de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs een gestage daling zagen van het aantal leerlingen in het sbo en so, zien we in recente jaren bovengenoemde stijgende lijn. Het uitgangspunt van

²⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁷ De Telegraaf, 25 oktober 2019, Speciaal onderwijs kan massale toestroom leerlingen niet aan (<https://www.telegraaf.nl/nieuws/1287872722/speciaal-onderwijs-kan-massale-toestroom-leerlingen-nietaan>)

²⁸ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 627.

passend onderwijs «regulier waar kan, speciaal waar moet», opdat zoveel mogelijk kinderen in een reguliere setting en thuis nabij onderwijs kunnen genieten, staat onder druk. Dit geldt eveneens voor de wens van verschillende (inter)nationale organisaties om conform internationale verdragen tot meer inclusief onderwijs te komen. Ik ben op dit moment intensief in gesprek met alle partijen in het kader van de aankomende evaluatie van de wet het passend onderwijsbeleid. In deze gesprekken gaat het precies hierover. Ook heb ik goed overleg met Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO) gevoerd. Niemand, ook LECSO niet, ziet een quick-fix. Ik betrek dit alles nog nadrukkelijker in de beleidsreactie op de evaluatie, net als de uitwerking van de motie van het lid Kwint²⁹ die vraagt om de huidige wettelijke belemmeringen en inperkingen voor het oprichten van scholen voor speciaal onderwijs weg te nemen die ik in juni 2020 naar uw Kamer stuur. Met de beleidsreactie kijk ik, zoals eerder aangegeven, niet alleen terug, maar ben ik met alle partijen ook een agenda voor de toekomst aan het maken.

Vormgeving van het vervolg experiment flexibiliseren onderwijstijd

Op 18 oktober jl. heb ik uw Kamer medegedeeld een nadere toelichting te geven op de vormgeving van het nieuwe Experiment Ruimte in Onderwijstijd (ERiO).³⁰

Voor mij zijn bij de uitwerking van het experiment de waarborgen zoals geformuleerd in de motie van het lid Rudmer Heerema³¹, zijnde onderwijskwaliteit, instemming van de medezeggenschapsraad, kansengelijkheid en onderwijsvisie, leidend geweest.

Zoals eerder medegedeeld, vul ik deze waarborgen voor het Experiment Ruimte in Onderwijstijd op de volgende manier in:

- via de zelfevaluatie van de inspectie heeft de school waarvoor de aanvraag wordt gedaan de waardering «goed» ontvangen;
- de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met het experiment;
- de toelating tot de school is niet afhankelijk gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders, zoals bepaald in artikel 40 WPO;
- bij de beschrijving van de didactische visie en onderwijsfilosofie wordt duidelijk dat en hoe het gebruik van de vrijstellingen voor ruimte in onderwijstijd onderdeel uitmaken van deze visie en filosofie.

Het experiment geeft maximaal twintig scholen vijf jaar lang extra ruimte in de invulling en organisatie van de onderwijstijd. Concreet wil dit zeggen dat de deelnemende scholen in de gelegenheid gesteld worden om zelf de regie te voeren op de hoeveelheid aan en de planning van vakanties (artikel 15, tweede lid van de Wet op het primair onderwijs (WPO)), het aantal en de lengte van eventuele schoolweken korter dan vijf dagen (artikel 8, negende lid, onderdeel b van de WPO) en om een beperkt deel van de onderwijstijd, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en in samenspraak met het team, door een andere professional te laten invullen (artikel 3, eerste lid, onder b, onder 1°, WPO). Dit biedt de mogelijkheid aan de deelnemende scholen om te experimenteren met een andere invulling en organisatie van de onderwijstijd. Daarbij moeten ze blijven voldoen aan alle andere wet- en regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de bepaling voor het totaal aan minimale onderwijstijd als bedoeld in artikel 8, negende lid, onderdeel b, van de WPO. Het experiment zal gedurende de looptijd gemonitord worden om de effecten te kunnen volgen en wordt aan het einde geëvalueerd.

²⁹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 86

³⁰ Kamerstuk 31 293, nr. 487

³¹ Kamerstuk 31 293, nr. 469

Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de juridische formulering van de beleidsregel. Ik ben voornemens om de beleidsregel begin 2020 te publiceren in de Staatscourant zodat de scholen zich voor mei 2020 kunnen inschrijven. Mits voldaan aan de vier hiervoor gestelde voorwaarden, hanteer ik bij het besluit over wie mag deelnemen aan het experiment de volgende voorrangsregels: de acht scholen uit het experiment flexibiliseren onderwijstijd krijgen als eerste toegang, vervolgens wordt er op volgorde van inschrijving één school per provincie toegelaten (dat brengt het totaal op twintig scholen). In het geval dat niet alle scholen uit het experiment flexibiliseren onderwijstijd mee willen of kunnen doen en of niet elke provincie vertegenwoordigd is binnen de inschrijvingen, worden de resterende plekken op volgorde van inschrijving toebedeeld.

Rol inspectie bij onderwijs-elementen georganiseerd door bedrijven

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in uw Kamer is de motie van het lid van Raan³² aangenomen.

In deze motie vraagt de heer van Raan naar een verkenning of en hoe de inspectie een toezichhoudende rol kan krijgen op die elementen van het onderwijs die worden georganiseerd door bedrijven.

Besturen, scholen en leraren zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van lesmaterialen, gastlessen en excursies, ook als die worden georganiseerd of gefaciliteerd door bedrijven. Er zijn verschillende checks and balances om ervoor te zorgen dat dit gebeurt op een manier die bij de school past en uiteraard ook binnen de grenzen van de wet. Hierbij spelen met name ook het interne toezicht en de medezeggenschap een rol.

Daarnaast speelt ook de inspectie een rol bij eventuele overtreding van de wet. De inspectie houdt toezicht op het onderwijs, inclusief door bedrijven georganiseerde of gefaciliteerde elementen van onderwijs die binnen de wettelijke onderwijstijd onder de verantwoordelijkheid van de school plaatsvinden. Als de inspectie signalen krijgt dat er zaken gebeuren die mogelijk strijdig zijn met de wet- en regelgeving, dan kan de inspectie het schoolbestuur daarop aanspreken. Hierdoor is een verdere verkenning naar een mogelijke toezichhoudende rol van de inspectie in mijn ogen overbodig.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

³² Kamerstukken 35 300 VIII, nr. 71