

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

144

Vragen van de leden **Kwint** (SP) en **Westerveld** (GroenLinks) aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over *het artikel «Het grootste onderwijsprobleem is niet het lerarentekort»* (ingezonden 30 augustus 2021).

Antwoord van Minister **Slob** (Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media) (ontvangen 30 september 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Het grootste onderwijsprobleem is niet het lerarentekort» van Johannes Visser?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Vindt u de enorme stijging van het aantal commerciële onderwijsbedrijven van 25.685 in 2007 naar 106.830 begin 2021 ook zeer onwenselijk? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 2

Het CBS, waarop het aantal van 106.830 is gebaseerd, hanteert een brede definitie van (commerciële) «onderwijsbedrijven». De definitie omvat namelijk «alle vormen van openbaar en particulier onderwijs, op elk niveau en voor elk beroep, zowel mondeling en schriftelijk als via radio en televisie; zowel het onderwijs door de instellingen op de verschillende niveaus van het normale schoolstelsel als volwasseneneducatie, alfabetiseringsprogramma's e.d.» en ook «het overige onderwijs, zoals autorijscholen».² Daarbij gaat het zowel om commerciële bedrijven of bureaus en zzp'ers als om reguliere scholen en onderwijsinstellingen. Het aantal «onderwijsbedrijven» dat onder deze CBS-definitie valt stijgt al geruime tijd: van 25.685 in het eerste kwartaal van 2007 tot de genoemde 106.830 in het tweede kwartaal van 2021 (en 109.435 in het derde kwartaal van dit jaar). De stijging van het aantal commerciële onderwijsbedrijven is dus niet zonder meer te relateren aan bedrijven die actief zijn binnen het funderend onderwijs.

¹ De Correspondent, 26 augustus 2021. Het grootste onderwijsprobleem is niet het lerarentekort – De Correspondent

² Tabelinformatie bij StatLine – Bedrijven; bedrijfstak (cbs.nl).

Sommige ouders kiezen ervoor om gebruik te maken van aanvullende begeleiding, zoals het ouders ook vrijstaat hun kinderen in hun vrije tijd naar voetbal, bijbellen of gitaarles te sturen. Tevens werken scholen samen met (commerciële) aanbieders van aanvullend onderwijs. Zo lang de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd is, kan de inzet van commerciële onderwijsbedrijven een aanvullende betekenis hebben voor de ontwikkeling van kinderen. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het bekostigd onderwijs.

Ik ben van mening dat de inhuur van externen om een goede afweging van schoolbesturen vraagt. Daarom heb ik hiervoor samen met sociale partners in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) een handreiking opgesteld.³

Ik zie immers bij aanvullend onderwijs waarvoor ouders moeten betalen ook een risico op vergroting van de kansenongelijkheid. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 14 oktober 2019, waarin ik nader ben ingegaan op dit vraagstuk.⁴

Vraag 3

Wat is volgens u de reden van deze explosie van nieuwe commerciële onderwijsbedrijven? Waarom is er zoveel vraag naar? Wie maken er het meest gebruik van? hoeveel geld gaat erin om?

Antwoord 3

Uit de laatste monitor over *aanvullend en particulier onderwijs*, die in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvond, bleek dat de deelname van leerlingen aan en kosten van ouders voor aanvullend onderwijs in het schooljaar 2018/2019 niet significant was toe- of afgenomen ten opzichte van de monitor in 2016/2017. Het onderzoek toont bovendien aan dat betaalde deelname aan aanvullend onderwijs samenhangt met het opleidingsniveau van ouders. Hoe hoger opgeleid de ouders, hoe meer gebruik wordt gemaakt van betaalde deelname. In het havo en vwo vindt meer deelname aan betaalde vormen van aanvullend onderwijs plaats dan in het vmbo. Ook maken leerlingen uit de Randstad, met name de G4, vaker gebruik van aanvullend onderwijs dan leerlingen daarbuiten.⁵ Hetzelfde onderzoek laat ons zien dat de totale, geschatte kosten voor aanvullend onderwijs in het funderend onderwijs liggen tussen de 155 en 232 miljoen euro, waarvan het merendeel wordt besteed aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het onderzoek naar de omvang van aanvullend en particulier onderwijs zal in 2022 worden herhaald.

Vraag 4

In hoeverre is er sprake van een verband tussen de stijging van het aantal commerciële onderwijsbedrijven naar 106.830 begin 2021 en de opgelopen onderwijsachterstanden door het sluiten van de scholen door de coronapandemie? Zien commerciële onderwijsbedrijven een gat in de markt?

Antwoord 4

Zie ook het antwoord op vraag 2.

In de periode sinds het uitbreken van de coronapandemie is het aantal kleine onderwijsbedrijven weliswaar verder gestegen, maar er lijkt daarbij geen sprake te zijn van een trendbreuk ten opzichte van de stijging van 2007 waaruit geconcludeerd zou kunnen worden dat er sprake is van een direct verband tussen de stijging van het aantal commerciële onderwijsbedrijven en de opgelopen onderwijsachterstanden door het sluiten van de scholen door de coronapandemie.

Vraag 5

Hoeveel geld geven scholen uit aan commerciële onderwijsbureaus uit het budget van het Nationaal Programma Onderwijs? Op welke wijze beperkt u schoolbesturen hierin?

³ <https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2021/07/07/handreiking-inhuur-externen>

⁴ Kamerstuk 31 293 en 31 289, nr. 486

⁵ Kamerstuk 31 293 en 31 289, nr. 486

Antwoord 5

We weten dat in het kader van de subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs scholen en instellingen gebruik maken van de diensten van (al dan niet commerciële) derde partijen.⁶ In het verdiepend implementatieonderzoek bij scholen is de inzet van derde partijen één van de aspecten die wij laten onderzoeken. Hierover zal ik uw Kamer in de eerste tussenrapportage nader informeren. Deze rapportage ontvangt u nog dit najaar. Daarnaast vragen wij schoolbesturen in hun jaarverslag 2021 aan te geven hoeveel van de extra middelen aan personeel niet in loondienst is besteed. Deze gegevens krijgen wij in de loop van 2022.

De menukaart van het NPO biedt duidelijke richtlijnen om te zorgen dat scholen hun middelen inzetten voor interventies die evidence-based zijn. Voor de inhuur van externe partijen is daarnaast een handreiking opgesteld (zie ook antwoord op vraag 2).⁷ Scholen moeten de inhuur van externe partijen opnemen in het schoolprogramma en de medezeggenschapsraad moet instemmen met de inhuur. De inzet van derden is op zich geen probleem, zolang de eigen leraren hierbij goed betrokken worden. Ook kunnen leraren, indien mogelijk, zelf extra onderwijs verzorgen, en daarvoor dan ook een financiële vergoeding krijgen.

Vraag 6

Zou het geven van bijles wat u betreft een beroep moeten zijn waarbij aan bepaalde opleidingseisen moet worden voldaan? Zo ja, hoe ziet u dit voor zich? Zo nee, waarom niet, aangezien dit wel een vorm van onderwijs is die op dit moment door iedereen gegeven kan worden zonder enige onderwijsachtergrond?

Antwoord 6

Nee. Scholen en schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om met het reguliere aanbod onderwijs van voldoende kwaliteit aan te bieden.

Vraag 7

Zou wat u betreft de Inspectie van het Onderwijs commerciële onderwijsbedrijven die bijles of andere vormen van aanvullend onderwijs verzorgen, moeten controleren op kwaliteit? Zo ja, hoe ziet u dit voor zich? Zo nee, waarom niet, aangezien iedereen zonder enige onderwijsachtergrond op dit moment een onderwijsbedrijf kan starten en aanvullend onderwijs kan aanbieden?

Antwoord 7

Nee. Zie het antwoord op vraag 6.

Vraag 8

Hoe staat het met de uitvoering van de motie Kwint/Westerveld over het maken van afspraken met schoolbesturen om het gebruik van uitzendbureaus tot een absoluut noodzakelijk minimum te beperken? Welke afspraken zijn er intussen gemaakt? hoe staat het met de pilot waarmee schoolbesturen personeel dat niet in loondienst is kunnen categoriseren, zodat ook die informatie opgevraagd kan worden?^{8, 9}

Antwoord 8

Schoolbesturen zijn primair verantwoordelijk voor het personeelsbeleid waaronder ook het aanstellen van uitzendpersoneel en andere flexibele krachten valt. Collectieve afspraken over het aanstellen van personeel liggen vast in de cao; individuele afspraken worden binnen de kaders van de cao gemaakt tussen werkgevers en werknemers. Ik ben met u van mening dat het gebruik van uitzendkrachten in evenwicht moet zijn met de inzet van vast personeel. Dat is belangrijk voor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. Het is aan de schoolbesturen om daarin verstandige keuzes te maken.

⁶ <https://www.dus-i.nl/subsidies/inhaal--en-ondersteuningsprogrammas-onderwijs/documenten/publicaties/2021/08/16/infographic-inhaal-en-ondersteuningsprogrammas-onderwijs-totaal-tijdvak-4>

⁷ <https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2021/07/07/handreiking-inhuur-externen>

⁸ Kamerstuk 27 923, nr. 336

⁹ Kamerstuk 33 570 VIII, nr. 127

Zoals eerder gemeld aan de Kamer, zie ik dat besturen steeds vaker gezamenlijk afspraken maken over de inschakeling van uitzendbureaus, bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam.¹⁰ Ik vind dat positieve ontwikkelingen en juich het maken van dit soort afspraken toe. Richting de werkgeversvertegenwoordigers en de schoolbesturen zal ik aandacht blijven vragen voor een evenwichtige en doelmatige inzet van personeel.

Bij de Kamerbrief over het lerarenbeleid en de onderwijsarbeidsmarkt uit december 2020 heb ik u een update gegeven over de pilot over personeel niet in loondienst (PNIL).¹¹ Uit de pilot bleek bereidheid bij schoolbesturen om mee te werken, maar ook dat het leveren van informatie over PNIL niet eenvoudig is. De pilot is dit kalenderjaar vervolgd. Ik verwacht de Kamer dit najaar te kunnen informeren over de resultaten van dit vervolg van de pilot. De PNIL-uitvraag krijgt vanaf 2022 een structureel karakter, waardoor inzicht ontstaat in PNIL (bijvoorbeeld in welke functiecategorieën en voor hoeveel uren personeel wordt ingehuurd).

Vraag 9

Deelt u de mening dat het zorgwekkend is dat docenten steeds minder zeggenschap over hun beroep hebben? Zo ja, wat kunt u doen om dit te verbeteren, ook buiten de formele rol van de medezeggenschapsraad?

Antwoord 9

Leraren zijn van doorslaggevend belang voor goed onderwijs. Om hun werk goed te kunnen doen heeft een leraar voldoende professionele ruimte nodig. Om te zorgen dat leraren zeggenschap over hun beroep houden is in 2017 expliciet in de onderwijswetten opgenomen dat leraren – binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school – verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Als leraren onvoldoende professionele ruimte of zeggenschap ervaren, zijn zij niet goed in staat om hun werk te doen. Het bevoegd gezag van elke school is dan ook verplicht om hierover met hun leraren in gesprek te gaan en afspraken hierover in een professioneel statuut op te nemen. Met onder andere het uitbrengen van de handreiking «ruimte in regels» heb ik voor leraren expliciet gemaakt wat er vanuit de wet van leraren wordt verwacht en met name waar dus de professionele ruimte zit om eigen keuzes te maken.¹² Ik zou leraren willen oproepen om hierover in het team het gesprek aan te gaan en afspraken te maken.

Vraag 10

Deelt u de analyse dat door invoering van de lumpsumsystematiek de zeggenschap en controle van het ministerie over het onderwijs verschoven is naar de schoolbesturen en het ministerie dus in feite een leraar zonder lesboek is die enkel de toets afneemt, aldus Visser? Zo ja, wat vindt u van deze ontwikkeling in combinatie met de toenemende marktwerking in het onderwijs? Zo nee, waarom deelt u deze analyse niet?

Antwoord 10

Sturing bestaat uit meerdere elementen, waar de lumpsumsystematiek er één van is. Naast de lumpsum basisbekostiging onderscheiden we immers ook nog instrumenten zoals bijzondere en aanvullende bekostiging (voor een specifiek doel of een specifieke doelgroep) en het instrument subsidies. In het kader doelfinanciering dat eerder is gedeeld met de Kamer is verder uitgewerkt hoe financieel kan worden gestuurd in het huidige bekostigingssysteem.¹³ Bovendien is sturing breder dan enkel via financiële sturingsinstrumenten. Het ministerie stuurt ook op het onderwijskwaliteit middels afspraken, wetten en de Inspectie van het Onderwijs. In de miljoenennota 2022 is aangekondigd dat in 2022 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek

¹⁰ Kamerstuk, 1832. ah-tk-20192020-1832.pdf

¹¹ Kamerstuk 27 923, nr. 413.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/brochure-ruimte-in-regels>

¹³ Kamerstuk 31 293, nr. 549

zal plaatsvinden gericht op de sturing van onderwijskwaliteit in het funderend onderwijs.¹⁴

Ik erken dat ieder bekostigingssysteem voor- en nadelen kent. De lumpsum-bekostiging doet recht aan twee belangrijke principes van het Nederlandse onderwijsstelsel: de autonomie van instellingen en stabiele bekostiging. Lumpsumbekostiging stelt besturen in staat stabiel beleid te voeren, met beperkte administratieve lasten. Ook zorgt het ervoor dat besturen flexibel kunnen zijn wanneer nodig. Dit stelt besturen in staat maatwerk te leveren door aan te sluiten bij de regionale vraagstukken en context. Door besturen financiële ruimte te geven kunnen zij beleidskeuzes maken, dicht op de onderwijspraktijk van elke dag, die ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Vraag 11

Wat vindt u ervan dat bij grote investeringen in het onderwijs al enkele keren achteraf niet gecontroleerd kon worden of dat het geld goed was besteed, omdat schoolbesturen geen fatsoenlijke verantwoording af hoefden te leggen? Vindt u dat acceptabel als het gaat om geld dat opgebracht wordt door ons allemaal?

Antwoord 11

Net zoals de lumpsum een belangrijk element van ons stelsel is, is verantwoording over de gemaakte keuzes dat ook. Het is belangrijk dat schoolbesturen zich verantwoorden over de inzet van deze middelen, niet alleen naar het ministerie maar ook naar de belangrijkste betrokkenen in de directe omgeving.

Die verantwoording van besturen kan beter. Het is niet de bedoeling dat er discussie ontstaat over het handelen van besturen en het stelsel als zodanig. De versterking van de verantwoording is essentieel voor het borgen van het stelsel van autonomie en lumpsumbekostiging. De ontwikkeling van benchmarking en benchlearning draagt bij aan het verbeteren van de horizontale en verticale verantwoording.

Ik verwacht van schoolbesturen dat zij transparant en helder uitleggen hoe zij de middelen besteden en hoe dat het onderwijs ten goede komt. Schoolbesturen doen dit door middel van hun jaarverslag.

Op specifieke onderwerpen, zoals werkdruk en het Nationaal Programma Onderwijs (maatschappelijke thema's), vraag ik besturen zich extra te verantwoorden in het jaarverslag. In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs bijvoorbeeld vraag ik besturen zich aanvullend in XBRL te verantwoorden over waar de middelen aan zijn besteed en of er instemming is van de medezeggenschapsraad op de inzet van middelen.

Op deze manier versterk ik de verantwoording op deze investeringen en wordt beter inzichtelijk waar de middelen aan besteed worden.

Vraag 12

Vindt u dat concurrentie thuishoort binnen een publieke voorziening, zoals onderwijs? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 12

Een scholenbestel dat uitgaat van de vrijheid van onderwijs wordt per definitie gekenmerkt door een drive tot verscheidenheid tussen scholen, en een zekere mate van concurrentie tussen aanbieders van bijvoorbeeld leermaterialen en administratie systemen. Dit zorgt voor een kwalitatief en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders.

Vraag 13

Wat heeft volgens u de concurrentie tussen scholen ons onderwijs gebracht in de afgelopen decennia? Bestempelt u dat als positief of negatief? Kunt u dit toelichten?

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-andere-officiële-stukken>

Antwoord 13
Zie antwoord op vraag 12.

Vraag 14
Wat ligt volgens u ten grondslag aan de dalende onderwijskwaliteit in de afgelopen 20 jaar, ondanks de enorme stijging in budget, en in hoeverre heeft de marktwerking in het onderwijs hier een aandeel in tot op de dag van vandaag? Of bent u nog steeds van mening dat de ambitie van schoolbesturen de oorzaak hiervan is?

Antwoord 14
De afgelopen jaren heeft de inspectie in de jaarlijkse Staat van het Onderwijs gewezen op de prestaties op basisvaardigheden, waarvan in internationaal opzicht op sommige gebieden sprake is van een daling. In beleidsreacties op de Staat van het Onderwijs, zoals die van 2018, is aangegeven waar de uitdagingen liggen en in verschillende brieven aan uw Kamer is aangegeven hoe ik deze wil aanpakken.¹⁵

Vraag 15
Deelt u de analyse van Visser dat de marktwerking in het onderwijs meer kwaad dan goed heeft gedaan en we dit een halt moeten toeroepen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15
Nee, die analyse deel ik niet. Zoals ik hierboven heb toegelicht bestaat de autonomie die scholen hebben al langer dan de in het artikel genoemde periode; deze is al meer dan honderd jaar vastgelegd in onze Grondwet. Op de werking van de lumpsum, die in het artikel wordt genoemd als grote drijfveer achter de veronderstelde marktwerking, ben ik in de brief «Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgeld» nader ingegaan.¹⁶

Vraag 16
Hoe kijkt u terug op het gevoerde onderwijsbeleid van de afgelopen 30 jaar en meer specifiek dat van uzelf in de afgelopen 4,5 jaar? Hoe kan het dat de onderwijskwaliteit tijdens Rutte-III niet is gestegen, het lerarentekort niet is gedaald en er nog steeds duizenden kinderen thuiszitten zonder onderwijs?

Antwoord 16
Het onderwijs en het onderwijsbeleid zijn dermate verstrekkende en veelomvattende onderwerpen dat de vorm en het tijdsplan voor het beantwoorden van een Kamervraag zich niet leent om een vraag als deze te beantwoorden. Over de verschillende onderwerpen die in deze vraag specifiek worden genoemd, is meermaals met uw Kamer gedebatteerd en is per onderwerp ook ingegaan op de genoemde vragen.

¹⁵ Kamerstuk 34 775, nr. 130

¹⁶ Kamerstuk 35 000, nr. 11