

Vergaderjaar 2007–2008

30 652

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2008

Conform het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 februari jl. (kenmerk: 08-OCW-B-004) stuur ik u, mede namens staatssecretaris Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, de beleidsreactie naar aanleiding van het verslag van het onderzoek naar particuliere scholen dat ik van 18 januari jl. (Kamerstuk 2007–2008, 30 652, nr. 15) aan uw Kamer heb verzonden. Conform het verzoek van de commissie informeer ik u daarnaast, eveneens mede namens staatssecretaris Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, over de voornemens ten aanzien van het thuisonderwijs.

Ik begin met het particulier onderwijs en vervolg met het thuisonderwijs.

Het onderzoek naar particuliere B3 scholen is gestart naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 dat op 27 maart 2007 plaatsvond (zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 652, nr. 14). Tijdens dit debat is door de Kamer gevraagd naar de ontwikkelingen in het particulier primair en voortgezet onderwijs, zoals omschreven in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 van de Leerplichtwet 1969, in het bijzonder naar de motieven voor schoolkeuze van ouders en leerlingen, de rol die problemen op een reguliere school hierbij spelen en de hoogte van de ouderbijdrage.

Zoals ook is aangegeven in de aanbiedingsbrief van 18 januari jl., is een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd in de tweede helft van 2005. Om eventuele ontwikkelingen goed te kunnen signaleren, is de opzet van dit eerdere onderzoek grotendeels gehandhaafd.

Beleidsreactie n.a.v. het onderzoek particulier onderwijs

Ieder kind heeft recht op goed onderwijs en het is de taak van de overheid om dit te waarborgen. Dit uitgangspunt vormde de grondslag voor de wijziging van de Leerplichtwet ten aanzien van het particulier onderwijs

zoals die op 31 augustus 2007 in werking is getreden. De Leerplichtwet van voor deze wetswijziging gaf onvoldoende duidelijk aan wat van deze particuliere scholen verwacht wordt. Dit leidde tot onduidelijkheid bij alle betrokken partijen: schoolbesturen, leerlingen, ouders en de leerplichtambtenaren. Bovendien was de taakverdeling tussen leerplichtambtenaar en inspectie onvoldoende helder. Door de wetswijziging zijn er nu duidelijke kwaliteitscriteria van toepassing en is sprake van een heldere procedure en rolverdeling tussen inspectie en leerplichtambtenaar. De ontwikkelingen binnen het particulier onderwijs kunnen met deze wetswijziging dus, anders dan ten tijde van het onderzoek uit 2005, worden gezien vanuit een situatie waarin de wet- en regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van het particulier onderwijs op orde is. Ik zal de ontwikkelingen hier, mede op basis van het inspectietoezicht, nauwlettend volgen.

Ontwikkelingen binnen het particulier onderwijs kunnen een reactie vormen op ontwikkelingen binnen het bekostigde onderwijs en de mate waarin het bekostigde onderwijs aansluit bij de eisen, verwachtingen en opvattingen van ouders en leerlingen. Het is mede vanuit deze invalshoek dat ik het van belang vind een aantal punten uit het onderzoek te belichten.

Aantal leerlingen en scholen

Het onderzoek laat zien dat het aantal leerlingen en scholen in de afgelopen twee jaar stabiel is gebleven. Ongeveer 0.04 procent van het aantal leerlingen in Nederland volgt onderwijs aan een particuliere B3-school. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal leerlingen en scholen groeiende zou zijn. Hoewel het totaal aantal scholen vergeleken met 2005 stabiel is gebleven, blijkt wel een verschuiving plaats te vinden naar meer traditionele scholen. Het aandeel van de traditionele scholen nam sinds 2005 toe met zeven scholen, terwijl het aantal vernieuwende scholen daalde met 7 scholen.

Keuzemotieven

Uit het onderzoek blijkt dat vooral de volgende motieven een rol spelen bij ouders om te kiezen voor het particulier onderwijs:

1. De wijze van leren of lesgeven
2. De visie op de ontwikkeling van kinderen
3. Meer persoonlijke begeleiding
4. De manier waarop particuliere scholen met opvoedkundige vraagstukken omgaan.

Uit het feit dat de door ouders genoemde motieven overeenkomen met de onderzoeksresultaten uit 2005 leid ik af dat zich voor wat betreft de keuzemotieven van ouders weinig ontwikkelingen voordoen. Naast ouders die vanuit een specifieke visie op de opvoeding en de ontwikkeling van kinderen, geloofsovertuiging of pedagogisch-didactische aanpak voor het particulier onderwijs kiezen, is de keuze vaak gericht op de behoeften van het individuele kind. In 64% van de gevallen heeft het kind eerder een bekostigde school bezocht. Uit het onderzoek blijkt dat geïnterviewde ouders aangeven negatieve ervaringen te hebben gehad in het bekostigde onderwijs met kinderen die om uiteenlopende redenen extra aandacht nodig hebben. Mede door de groepsgrootte vinden ouders dat er in het bekostigde onderwijs geen tijd en ruimte is voor adequate begeleiding.

Het is mijn ambitie er voor te zorgen dat alle kinderen, ook kinderen die speciale zorg of extra aandacht nodig hebben, hun talenten optimaal kunnen ontplooiën binnen het bekostigde onderwijs. Het gaat hierbij niet alleen om kinderen die zwakker presteren of juist gemiddeld, maar ook

om talentvolle leerlingen, waaronder hoogbegaafden. Het beleid in deze kabinetsperiode is gericht op het realiseren van deze ambitie. Ik wijs hierbij ondermeer op de Kwaliteitsagenda's voor primair en voortgezet onderwijs en het traject Passend Onderwijs. Ik ervaar het dan ook als teleurstellend dat ouders in een aantal gevallen vanwege negatieve ervaringen in het bekostigde onderwijs een keuze maken voor particulier onderwijs. Ik beschouw het echter als een positief signaal dat het hierbij gaat om een zeer kleine groep ouders en leerlingen en dat dit aantal niet toeneemt. Tegelijkertijd acht ik het onvermijdelijk dat er altijd ouders zullen zijn die voor het particulier onderwijs kiezen. Hierbij speelt ook een rol dat de opvattingen over de gewenste pedagogisch-didactische inrichting nu eenmaal sterk uiteenlopen en dat het voorkomt dat opvattingen, afhankelijk van de plaats van vestiging, getalsmatig te zwak zijn vertegenwoordigd om een bekostigde school te kunnen stichten.

Negatief advies

Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de handhaving van de Leerplichtwet. Aan ouders is de vraag voorgelegd wat zij overwegen te doen als de school waar hun kind onderwijs volgt negatief wordt beoordeeld door de inspectie. De helft van de bevraagde ouders geeft aan in dat geval te overwegen hun kind ingeschreven te houden op de betreffende school.

Als ouders in de bovenbeschreven situatie er daadwerkelijk voor kiezen hun kind ingeschreven te houden op de betreffende school dan handelen zij in strijd met de leerplichtwet en plegen zij een strafbaar feit. Vooralsnog ga ik er van uit dat handhaving van de leerplicht er toe zal leiden dat ouders een andere beslissing zullen nemen.

Ouderbijdragen

Uit het onderzoek blijkt dat de schoolkosten die particuliere scholen in rekening brengen uiteenlopen. In een aantal gevallen is bijdrage van ouders afhankelijk van het gezinsinkomen. Bij traditionele scholen zijn twee groepen te onderscheiden. De helft van de traditionele scholen vraagt een bijdrage die gemiddeld rond de € 3000 per jaar ligt. Dit zijn veelal basisscholen die zijn opgericht vanuit een bepaalde geloofsovertuiging of visie. De andere helft van de traditionele scholen vraagt een beduidend hoger bedrag van gemiddeld € 12 500. Deze scholen spelen in op de behoefte aan kleinschalig onderwijs en individuele begeleiding. De hoogste gevraagde bijdrage is € 18 000 per jaar. Het gemiddelde bedrag dat vernieuwende scholen vragen bedraagt € 2500 per jaar met een uitschieter naar € 15 000.

Voor het particulier onderwijs bestaan er in tegenstelling tot bekostigde scholen geen wettelijke beperkingen bij de vaststelling van ouderbijdragen. Wat opvalt is dat de schoolkosten bij de meeste particuliere scholen lager liggen dan de rijksbijdrage per leerling in het bekostigd basis- en voortgezet onderwijs. Het blijkt dat veel scholen aanvullende inkomsten hebben uit donaties en sponsoring. Verder maken zij veel gebruik van vrijwilligers. Bij één school blijken docenten slechts de helft van het gebruikelijke salaris te ontvangen.

Dat het particuliere scholen vrijstaat de bijdrage voor ouders vast te stellen, betekent niet dat er geen onwenselijke ontwikkelingen denkbaar zijn in de verhouding tussen bekostigd onderwijs en het particulier onderwijs in relatie tot de ouderbijdragen. Zo zou het met het oog op het principe van gelijke onderwijskansen geen goed teken zijn als financieel draagkrachtige ouders op grote schaal zouden kiezen voor particulier

onderwijs. De onderzoeksresultaten geven mijns inziens geen indicatie dat een dergelijke ontwikkeling zich in Nederland voordoet.

Beleidsconclusie n.a.v. het onderzoek particulier onderwijs

De bevindingen in het rapport geven geen aanleiding tot nieuw beleid ten aanzien van particuliere scholen. Verder acht ik de onderwijskwaliteit binnen het particulier onderwijs met de wijziging van de Leerplichtwet en het toezicht van de inspectie voldoende gewaarborgd. Ik vind het wel van belang dat de ontwikkelingen binnen het particulier onderwijs op het vlak van onder meer leerlingenaantallen, ouderbijdrage en keuzemotieven van ouders ook in de toekomst goed worden gevolgd. Tegen deze achtergrond zal ik opdracht verlenen om in 2010 een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren.

Beleidsvoornemens thuisonderwijs

In de vorige kabinetsperiode is door de toenmalige minster van OCW wetgeving aangekondigd met betrekking tot het thuisonderwijs. Het thuisonderwijs betreft het onderwijs aan kinderen die geen school bezoeken, omdat zij zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van een richtingsbezwaar. Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Particulier Onderwijs heb ik aangegeven dat ik mij op de noodzaak en proportionaliteit van wetgeving inzake het thuisonderwijs wil beraden. Tegen deze achtergrond heeft in de afgelopen periode overleg plaatsgevonden met onder meer de Vereniging voor Thuisonderwijs, de Inspectie en de Vereniging voor Leerplichtambtenaren (INGRADO). Graag informeer ik u, mede namens staatssecretaris Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, over de voornemens ten aanzien van het thuisonderwijs.

Kerngegevens thuisonderwijs

De Leerplichtwet 1969 regelt dat ouders een beroep kunnen doen op vrijstelling van de plicht om hun kind op een school in te schrijven als zij bezwaar hebben tegen de richting van alle scholen in hun omgeving. Een vrijstelling is alleen mogelijk indien het kind niet eerder een school in de zin van de Leerplichtwet heeft bezocht. Daarnaast kan een richtingsbezwaar alleen betrekking hebben op bezwaren op grond van godsdienst of levensovertuiging en niet op pedagogische bezwaren. Onder de huidige regelgeving zijn ouders van vrijgestelde kinderen niet wettelijk verplicht om voor (thuis)onderwijs te zorgen en gelden er geen wettelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit van het thuisonderwijs.

In Nederland waren het afgelopen jaar in totaal 170 kinderen vrijgesteld van de leerplicht op grond van een richtingsbezwaar. Het aantal op deze grond vrijgestelde kinderen is in de afgelopen jaren vrijwel constant en er zijn geen signalen dat dit aantal substantieel toeneemt.

Er is geen betrouwbaar onderzoek beschikbaar naar de kwaliteit van het thuisonderwijs in Nederland. Evenmin is onderzocht in hoeverre er kinderen zijn die op grond van een richtingsbezwaar zijn vrijgesteld en die helemaal geen onderwijs ontvangen. Wel is duidelijk dat de inrichting van het thuisonderwijs nogal uiteenloopt. Het varieert van gestructureerde vormen van onderwijs die lijken op het lesprogramma van schoolonderwijs tot curriculumvrij onderwijs waarbij het kind zelf bepaalt wat het leert.

Uit onderzoek in het buitenland komt naar voren dat de kwaliteit van het thuisonderwijs in termen van leerprestaties van leerlingen in een aantal gevallen hoger ligt dan van leerlingen met een vergelijkbare achtergrond

die schoolonderwijs hebben gevolgd¹. Deze resultaten zijn echter moeilijk toe te passen op de Nederlandse situatie.

Noodzaak wetgeving

Mijn uitgangspunt is dat ieder kind recht heeft op goed onderwijs en dat het de taak is van de overheid om dit te waarborgen. Tegelijkertijd ben ik van mening dat bij het introduceren van nieuwe regelgeving een zorgvuldig afweging hoort. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verhouding tussen de administratieve lasten voor ouders en (overige) extra bureaucratie ten opzichte van het belang dat met de regelgeving gemoeid is. In deze afweging is het daarom cruciaal dat de aard van de problematiek goed in beeld is gebracht en dat de noodzaak van wettelijke maatregelen voldoende is aangetoond. Het feit dat nu geen sprake is van wettelijke eisen ten aanzien van het thuisonderwijs vormt wat mij betreft niet zonder meer voldoende grond om wettelijke maatregelen te treffen.

Allereerst is hierbij van belang of ook door middel van andere beleidsinstrumenten dan wetgeving het gewenste resultaat kan worden behaald. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan kwaliteitsbevorderende maatregelen waarbij ouders van vrijgestelde kinderen op vrijwillige basis afspraken maken met gemeenten en de inspectie over het toezicht op het door hen verzorgde onderwijs.

Voor de afweging ten aanzien van de noodzaak en proportionaliteit van wettelijke maatregelen acht ik daarnaast van belang rekening te houden met de wijze waarop aan eventuele wettelijke maatregelen uitvoering kan worden gegeven. Voor het thuisonderwijs geldt dat het inrichten en uitvoeren van toezicht van overheidswege gepaard zal gaan met relatief hoge kosten en administratieve lasten voor betrokken ouders en inspectie. Bovendien ben ik van mening dat in de afweging betrokken moet worden dat het gaat om een zeer kleine groep leerlingen en dat het aantal leerlingen vrijwel constant is.

Zoals aangegeven is de kwaliteit van het Nederlandse thuisonderwijs niet of onvoldoende onderzocht. Ook is onbekend in hoeverre er sprake is van situaties waarbij kinderen geen thuisonderwijs ontvangen. Nu deze informatie ontbreekt, acht ik het niet goed mogelijk de noodzaak en proportionaliteit van wettelijke maatregelen te beoordelen.

Om een goede afweging te kunnen maken is het van belang om een beter beeld te krijgen van de situatie in het Nederlandse thuisonderwijs. Ik zal daarom een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan het thuisonderwijs. Behalve de kwaliteit van het onderwijs zal daarbij onderzocht worden in hoeverre er sprake is van situaties waarbij kinderen die op grond van een richtingsbezwaar zijn vrijgesteld van de leerplicht helemaal geen onderwijs ontvangen. Daarnaast zal worden onderzocht in hoeverre alternatieven voor wetgeving haalbaar zijn. Hiertoe zal onder meer worden onderzocht of betrokken ouders bereid zijn op vrijwillige basis de kwaliteit van het door hen verzorgde onderwijs te laten toetsen. Bij dit onderzoek zal ik uiteraard ook de inspectie van het onderwijs betrekken.

Voor het slagen van dit onderzoek is medewerking van de betrokken ouders cruciaal. Ik zal hiertoe onder meer samenwerking zoeken met de Vereniging voor Thuisonderwijs.

Ik verwacht uw Kamer na het zomerreces over de uitkomsten van het onderzoek te kunnen informeren. Hierbij zal ik mede op basis van de onderzoeksresultaten een standpunt innemen over de noodzaak en

¹ Blok, H. 2002, De Effectiviteit van Thuisonderwijs: Een Overzicht van Onderzoeksresultaten. In: het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 2002, jaargang 14, nr. 4, p. 151–163.

proportionaliteit van wettelijke maatregelen en hierover het gesprek aangaan met de Tweede Kamer.

Een afschrift van deze brief is gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma