

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 oktober 2016 inzake onderzoeken naar schoolkeuzemotieven in het funderend onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 337). Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie
Arends

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderzoek en de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De resultaten bevestigen het standpunt van de eerder genoemde fractie dat de keuze voor een school inderdaad ingegeven kan zijn door (levensbeschouwelijke) richting, maar even zozeer door pedagogisch-didactische visie of bepaalde bijzondere profilering bijvoorbeeld op het gebied van ICT, sport of cultuur. Bevestigen de resultaten eerdere conclusies van de staatssecretaris? Zij vragen op welke punten dit onderzoek heeft geleid tot nieuwe inzichten. Deze leden zijn dan ook van mening dat de huidige systematiek, waarin eigenlijk als enige voorkeurskenmerk (levensbeschouwelijke) richting geldt, gemoderniseerd moet worden. De leden kijken dan ook uit naar het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen'. Leiden de conclusies van dit onderzoek nog tot een verbetering van het aanstaande wetsvoorstel?

Aanvullend daarop vragen de leden de staatssecretaris of de regering onder de nieuwe wet de algemeen bijzondere scholen meer ruimte geeft om hun grondslag vast te leggen. Eveneens vragen zij of van ouders en leerlingen gevraagd kan worden dat zij de pedagogisch-didactische grondslag van een school onderschrijven, evenzeer dat nu op basis van een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag het geval is. Graag ontvangen zij hier een toelichting op.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige rapporten. Zij constateren dat anders dan ten tijde van de onderwijspacificatie van 1917 voor veel ouders de denominatie van een school bij de schoolkeuze van beperkt belang is geworden en tegenwoordig de pedagogisch-didactische visie, andere kenmerken waarmee een school zich profileert en de bereikbaarheid vaak minstens van zo groot belang daarbij zijn. Voor ouders is daarom ook lang niet altijd een diversiteit in het scholenaanbod qua denominatie voldoende om tegemoet te komen aan de pedagogisch-didactische en onderwijsinhoudelijke wensen van ouders.

In augustus 2016 verscheen een onderzoek dat in opdracht van Verus¹ en VGS² was uitgevoerd door TNS NIPO en dat het beeld schetste dat maar liefst 85% van de ouders in het primair onderwijs, en 83% van de ouders in het voortgezet onderwijs, (zeer) tevreden zou zijn met het schoolaanbod waaruit zij kunnen kiezen. Hoe beziet de staatssecretaris dit onderzoek in het licht van de bevindingen van het ROA³? Welke verschillen ziet hij en hoe verklaart hij deze verschillen, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van deze fractie hechten aan de vrijheid van onderwijs maar zijn van oordeel dat de regering hieraan beter gestalte kan geven door deze minder eenzijdig te verbinden aan de levensbeschouwelijke grondslag. Al in 2005 hebben leden van deze fractie hun visie ontvouwd in de brochure 'Ouders en scholen samen sterk', waarin zij voorstellen deden om de keuzevrijheid van ouders te versterken. In hoeverre beschouwt de staatssecretaris zijn wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen nu als een vervolg op de voorstellen in deze publicatie, zo vragen deze leden.

De staatssecretaris wil naast de daadwerkelijke belangstelling van ouders ook de te verwachten kwaliteit leidend maken bij het besluit om een school te bekostigen. Betekent dit dat de staatssecretaris ook voordat een school gesticht is, wil letten op de bestuurskracht van de schoolbestuurders, in de geest van het initiatiefwetsvoorstel⁴ dat het toenmalige lid Çelik in 2012 heeft ingediend?

Deze leden vinden dat kleine dorpsscholen bestaansrecht hebben, omdat deze scholen mede gestalte geven aan de sociale verbondenheid in kleinere leefgemeenschappen. In hoeverre zal het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen invloed hebben op de overlevingskansen van kleine dorpsscholen? Kan de staatssecretaris ook zijn weerwoord geven op de suggestie van de vereniging Verus dat zijn plannen inzake richtingvrije scholen juist zouden leiden tot ongewenste dynamiek in situaties van leerlingenkrimp in het onderwijs en het risico hiermee zou worden vergroot dat leerlingen vaker tussentijds van school moeten wisselen, zo vragen tot slot de leden.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderzoeken met betrekking tot schoolkeuzemotieven. Zij constateren dat in krimpgebieden, bijvoorbeeld Zeeland, provincie, gemeenten en scholen al grote moeite hebben één vo⁵-school in stand te houden, die in redelijke nabijheid ligt en een breed aanbod biedt. Bovendien liggen juist in deze gebieden ook de ov⁶-verbindingen onder druk. Het is kortom een complex probleem dat vraagt om regionale oplossingen, omdat ook de verschillen tussen krimpgebieden groot zijn. Zij vragen tot slot of de staatssecretaris kan aangeven welke stappen hij neemt om te zorgen dat in krimpgebieden een dekkend aanbod van schoolsoorten in het vo kan worden geboden aan leerlingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de ROA-rapporten⁷ over schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs.

¹ Verus: Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs in Nederland

² VGS: Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs

³ ROA: het onderzoekscentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt van de Universiteit van Maastricht

⁴ Voorstel van wet van het lid Çelik houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school aan te scherpen (Kamerstuk 33 218)

⁵ vo: voortgezet onderwijs

⁶ ov: openbaar vervoer

⁷ respectievelijk 'Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs' (ROA-R-2016/4) en 'Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs' (ROA-R-2016/5)

De leden constateren dat de staatssecretaris aan het ROA een andere opdracht heeft verstrekt dan het wetenschappelijk onderzoek waartoe de Kamer in meerderheid heeft opgeroepen. De motie Bisschop c.s.⁸ verzoekt de regering wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de behoeften en tevredenheid van ouders bij schoolkeuze en de vraag in hoeverre het bestaande scholenaanbod aan de behoeften van ouders voldoet. De ROA-rapporten vermelden echter dat zij in opdracht van het ministerie onderzoek hebben verricht naar motieven en behoeften bij het kiezen van een school. De werkelijke en actuele tevredenheid van ouders en leerlingen over het bestaande scholenaanbod is niet onderzocht. De voornoemde leden vragen waarom de staatssecretaris bij het formuleren van de onderzoeksoopdracht is afgeweken van het verzoek van de Kamer.

Op pagina 1 van beide rapporten schrijft het ROA 'Uitgangspunt bij het stichten van een bijzondere school zijn de denominaties'. Uit tabel 2.4 en het onderschrift echter blijkt dat in het onderzoek een tamelijk grote groep aangeeft dat er een andere visie van toepassing was dan de in het bijzonder onderwijs gedefinieerde richtingen, zoals 'een nadruk op ICT, cultuur of sport, maar die meestal nog niet gezien worden als specifieke pedagogisch-didactische visies'. De leden vragen of uit deze constatering niet geconcludeerd moet worden dat het huidige scholenaanbod in de praktijk niet of nauwelijks beperkt wordt door richtingen of denominaties en dat er feitelijk al een voldoende grote diversiteit aan scholen mogelijk is zonder het nieuwe wetsvoorstel.

In tabel 2.1 in beide rapporten staan de attributen en bijbehorende waarden zoals die in het vignettenonderzoek zijn gebruikt. Daarbij worden gesimuleerde random cijfers gebruikt voor diverse attributen. De leden vragen waarom de staatssecretaris deze aanpak ziet als een realistische simulatie van keuzemotieven, terwijl in de werkelijkheid zulke getallen minder geprononceerd aanwezig zijn of in het geheel niet geraadpleegd worden bij het kiezen van een school. De werkelijke en actuele tevredenheid van ouders en leerlingen over het bestaande scholenaanbod is niet onderzocht, zoals verzocht in de motie Bisschop c.s.

De leden zetten derhalve grote vraagtekens bij de vertaling van dit vignettenonderzoek naar de conclusies die worden getrokken in de brief⁹ van de staatssecretaris aan de Kamer.

In figuur 2.2 in beide rapporten staat een voorbeeldvignet uit de po¹⁰- resp. vo-ouders vragenlijst. Een dergelijk vignet zorgt ervoor dat respondenten met kleine moeite de gevraagde rangschikking kunnen aangeven, terwijl in de werkelijkheid dergelijke gegevens slechts fragmentarisch en minder geordend voorhanden zijn en bovendien pas raadpleegbaar nadat men bewust daarnaar op zoek gaat. De voornoemde leden vragen hoe betrouwbaar de staatssecretaris de vertaling van deze modelsituatie naar de werkelijkheid inschat, aangezien in werkelijkheid ouders en leerlingen vaak kiezen na een daadwerkelijk bezoek aan de diverse scholen in de omgeving.

Uit vergelijking van de twee ROA rapporten krijgen de leden de indruk dat leerlingen in beide onderzoeken op dezelfde wijze worden behandeld, terwijl bij het kiezen van een basisschool de invloed van leerlingen heel anders is dan bij het kiezen van een middelbare school. Zij vragen of het leeftijdsverschil niet tot een meer gedifferentieerde aanpak zou hebben moeten leiden binnen het onderzoek.

Op pagina 10¹¹ en pagina 8¹² concluderen de onderzoekers dat allochtonen ondervertegenwoordigd zijn in de data. In de daaropvolgende zin speculeren de onderzoekers dat dat tot een vertekening zou kunnen leiden in de waardering voor scholendenominaties die op een niet-christelijke levensbeschouwing zijn gebaseerd (ervan uitgaande van de aanname dat allochtone leerlingen relatief vaak op zulke scholen zitten). De leden vragen hoe de

⁸ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 61

⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 337

¹⁰ po: primair onderwijs

¹¹ van het Rapport ROA-R-2016/4

¹² van het Rapport ROA-R-2016/5

onderzoekers komen tot deze speculatie. Getalsmatig zitten op christelijke scholen relatief net zoveel allochtone leerlingen als op openbare scholen: vanwaar deze aanname die lijkt te suggereren dat de onderzoekers onvoldoende op de hoogte zijn van de diversiteit van leerlingen op christelijke scholen?

Uit de tabel op pagina 10¹³ blijkt dat de grootste denominatie, namelijk 'overig bijzonder' sterk (een factor 4!) ondervertegenwoordigd is in het onderzoek. Bovendien is deze grootste categorie een verzameling van allerhande bijzondere scholen, met naar verwachting een grote spreiding aan karakteristieken. De voornoemde leden vragen wat dit voor invloed heeft op het onderzoek en op welke wijze deze ondervertegenwoordiging is verdisconteerd in de resultaten. Op welke aannames zijn de eventuele getalsmatige correcties voorts gebaseerd? Op pagina 19 en 20¹⁴ lezen de leden dat een substantieel deel van de ouders nog altijd een welbewuste keuze maakt voor een bepaalde denominatie. Zij vragen hoe de staatssecretaris deze constatering waardeert in het licht van het voorwoord van het rapport waar staat dat 'Dit systeem dateert uit de tijd van de verzuiling en strookt tegenwoordig wellicht niet meer met de belangstelling van ouders en leerlingen' en met dezelfde aanname waarop het ontstaan van het onderhavige wetsvoorstel is gebaseerd.

Uit de tabel 4.1 op pagina 28¹⁵ en pagina 22¹⁶ en de overige teksten over de vignettenanalyse blijkt dat ouders zich vaak nog goed bewust zijn van de denominatie en zelfs bereid zijn daar verder voor te reizen. Dat geeft aan dat denominatie nog altijd een belangrijk kenmerk is voor schoolkeuze. Bovendien concluderen de onderzoekers dat ouders de denominatie en pedagogisch-didactische visie duidelijk belangrijker achten dan de andere kenmerken waarop een school zich profileert (pagina 23, 24). De leden vragen waarom de onderzoekers en de staatssecretaris vervolgens pedagogisch-didactische visie en andere kenmerken samenbundelen in de conclusies (bijvoorbeeld op pagina 44¹⁷ en in de brief¹⁸ van de staatssecretaris aan de Kamer). Is het niet veel zuiverder om te concluderen dat ouders de denominatie en pedagogisch-didactische visie duidelijk belangrijker achten dan de andere kenmerken waarop een school zich profileert en dat de richtingen in het onderwijs nog altijd een relevante en actuele betekenis hebben, zo vragen de voornoemde leden.

Uit de tabel 4.1 op pagina 28¹⁹ blijkt dat ouders in grote meerderheid bereid zijn hun kind verder te laten reizen om een school van een bepaalde denominatie te kunnen kiezen. Het gaat daarbij om meer dan driekwart van de respondenten. Waarom concluderen de onderzoekers in hun toelichting op de tabel vervolgens dat dit geldt 'voor ongeveer de helft van de denominaties' zonder rekening te houden met de omvang van de verschillende groepen in de samenleving? Hierdoor ontstaat ten onrechte de indruk dat denominatie een minder belangrijke rol speelt.

Uit de figuur op pagina 26²⁰ wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat voor vrijwel iedereen geldt dat er een school is die aantrekkelijker is dan de school van de gemiddelde voorkeur en dat de meeste ouders hun kind minstens enkele kilometers hiervoor zouden willen laten reizen. De voornoemde leden vragen of deze conclusie niet juist aantoonde dat het huidige systeem goed werkt en dat er in de praktijk geen reden is voor aanpassing van de wet.

¹³ van het Rapport ROA-R-2016/5

¹⁴ van het Rapport ROA-R-2016/4

¹⁵ van het Rapport ROA-R-2016/4

¹⁶ van het Rapport ROA-R-2016/5

¹⁷ van het rapport ROA-R-2016/5

¹⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 337

¹⁹ van het Rapport ROA-R-2016/4

²⁰ van het Rapport ROA-R-2016/5

Uit figuur 4.2 op pagina 32²¹ en pagina 25²² blijkt dat ouders vaker bereid zijn offers te willen brengen voor hun meest geprefereerde denominatie dan voor bijzondere kenmerken zoals kwaliteit, sfeer, individuele aandacht, betrokkenheid ouders, klassengrootte en studie en beroepsvoorlichting. Deze leden vragen of deze conclusie niet juist aantoont dat het huidige systeem nog steeds actueel en relevant is en dat er in de praktijk geen reden is voor aanpassing van de wet.

Uit vergelijking van de figuren 4.3 van beide rapporten is de conclusie gerechtvaardigd dat denominatie in het voortgezet onderwijs voor ouders een minder belangrijke rol speelt dan in het basisonderwijs. Vrijwel iedereen is bereid om zijn kind verder te laten reizen voor de meest geprefereerde school. Deze leden vragen of deze conclusie niet juist aantoont dat het huidige systeem nog steeds actueel en relevant is en dat er in de praktijk geen reden is voor aanpassing van de wet.

Uit de tekst en de figuur op pagina 27²³ wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat het marginaal effect van het toevoegen van extra scholen vrij gering is. De onderzoekers concluderen dat de tevredenheid met het aanbod niet veel te verbeteren zal zijn door het verder uitbreiden van het aanbod. De leden vragen of deze conclusie niet juist aantoont dat het huidige systeem goed werkt en dat er in de praktijk geen reden is voor aanpassing van de wet. Op pagina 45²⁴ en pagina 37²⁵ wordt geconcludeerd 'dat door het grote aanbod er vrijwel altijd een school in de buurt is die qua profiel zeer goed aan de wensen en de voorkeuren van de ouders en kinderen voldoet, hetzij niet altijd pal naast de deur'. De voornoemde leden vragen of deze conclusie niet juist aantoont dat het huidige systeem goed werkt en dat er in de praktijk geen reden is voor aanpassing van de wet.

Op pagina 54²⁶ en pagina 46²⁷ wordt geconcludeerd dat door het aanbod uit te breiden met scholen met een gevarieerde mix van attributen, de tevredenheid over het aanbod snel kan worden verhoogd. Deze conclusie volgt niet uit de gegevens van het onderzoek. De leden van de vragen derhalve waar in het onderzoeksrapport deze conclusie wordt ondersteund en waarom deze conclusie wordt getrokken.

Op pagina 54²⁸ en pagina 46²⁹ wordt geconcludeerd dat een deel van de populatie ontevreden is en zal blijven over het aanbod. Deze conclusie volgt niet uit de gegevens van het onderzoek, aangezien (on)tevredenheid niet onderwerp van onderzoek is geweest. De leden vragen derhalve waar in het onderzoeksrapport deze conclusie wordt ondersteund en waarom deze conclusie wordt getrokken.

In de brief³⁰ van de staatssecretaris trekt hij de conclusie dat gezien de resultaten van het onderzoek een doorslaggevende rol voor slechts één kenmerk (denominatie) niet voor de hand ligt. Uit het onderzoek concluderen deze leden juist dat denominatie nog altijd een belangrijk, of wellicht zelfs het doorslaggevende kenmerk is en dat vrijwel alle ouders bereid zijn hun kind hiervoor verder te laten reizen. De leden vragen derhalve waar in het onderzoeksrapport de conclusie van de staatssecretaris wordt ondersteund en waarom deze conclusie door hem wordt getrokken.

De regering stelt in haar toelichting op het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen dat vanwege de vergevorderde secularisering het huidige scholenbestand de maatschappelijke

²¹ van het Rapport ROA-R-2016/4

²² van het Rapport ROA-R-2016/5

²³ van het Rapport ROA-R-2016/5

²⁴ van het Rapport ROA-R-2016/4

²⁵ van het Rapport ROA-R-2016/5

²⁶ van het Rapport ROA-R-2016/4

²⁷ van het Rapport ROA-R-2016/5

²⁸ van het Rapport ROA-R-2016/4

²⁹ van het Rapport ROA-R-2016/5

³⁰ Kamerstuk 31 293, nr. 337

voorkeuren niet meer voldoende reflecteert, zo lezen de leden. Hoe ziet de staatssecretaris dit in het licht van het onderzoek, waaruit blijkt dat denominatie (nog steeds) een belangrijk schoolkeuzemotief is voor ouders?

In zijn brief trekt hij de conclusie dat tevredenheid van ouders met het feitelijke scholenaanbod groter is naarmate het scholenaanbod bestaat uit scholen met een gevarieerde mix van kenmerken. In het onderzoek is tevredenheid van ouders met het feitelijke scholenaanbod echter niet gemeten. Er is een vignettenanalyse uitgevoerd, waarmee een hypothetische modelsituatie is gecreëerd voor ouders waarin bij voorbaat kon worden verwacht dat méér keuze altijd de voorkeur verdient boven genoeg keuze. De door de staatssecretaris getrokken conclusie over de tevredenheid van ouders met het feitelijke scholenaanbod, trekt het onderzoek echter uit zijn verband en gaat ver voorbij aan de geldigheid van de uit het onderzoek verkregen resultaten. De voornoemde leden vragen derhalve waar in het onderzoeksrapport zijn conclusie wordt ondersteund en waarom deze conclusie door hem wordt getrokken.

In brief van de staatssecretaris trekt hij de conclusie dat er ruimte is voor verbetering en dat het wetsvoorstel de ruimte gaat creëren voor initiatieven gebaseerd op daadwerkelijke belangstelling van ouders. Dat er ruimte is voor verbetering is een erg algemene conclusie die niet perse gestoeld is op de resultaten van het onderzoek. Verder is de daadwerkelijke belangstelling van ouders niet gemeten in dit onderzoek en kan derhalve niet worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel de ruimte gaat creëren waar belangstelling voor is. Het onderzoek toont juist aan dat er een grote diversiteit is, dat alle kenmerken waarin ouders geïnteresseerd zijn, aanwezig zijn in scholen binnen een redelijke afstand, dat men bereid is het kind daarvoor verder te laten reizen en dat denominatie voor het grootste deel van de ouders een relevant criterium is. Het is niet onredelijk dat de hoge stichtingsnorm een veel belangrijker blokkade vormt bij ruimte voor nieuwe scholen dan het richtingenbegrip en de denominatie van scholen. De leden vragen derhalve waar in het onderzoeksrapport de conclusie van de staatssecretaris wordt ondersteund dat het wetsvoorstel de ruimte gaat creëren waar belangstelling voor is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat tot nog toe uit alle onderzoeken blijkt dat het criterium denominatie een zeer wezenlijk onderdeel vormt bij de schoolkeuze van ouders. Deze leden vragen hoe deze constatering zich verhoudt tot de stelling van de staatssecretaris dat het scholenbestand de maatschappelijke behoefte onvoldoende weerspiegelt. Doet deze stelling voldoende recht aan het genuanceerde beeld dat uit de onderzoeken volgt?

De leden merken op dat de aanleiding voor het verzoek om onderzoek naar de behoeften van ouders gelegen was in het feit dat een actueel beeld van de tevredenheid van ouders bij schoolkeuze ontbreekt. De motie richt zich daarom ook expliciet op de feitelijke tevredenheid van ouders bij gemaakte schoolkeuzes. Helaas constateren deze leden dat in de recente onderzoeken gekozen is voor een fictieve meting van voorkeuren in plaats van een feitelijke peiling van de tevredenheid. Deze leden vragen waarom de staatssecretaris de motie gedeeltelijk niet heeft uitgevoerd en hoe voorzien wordt in de daardoor nog steeds bestaande behoefte om een actueel beeld te hebben van de feitelijke tevredenheid van ouders.

De voornoemde leden constateren dat in elk model van scholenplanning mogelijkheden en behoeften tot verbetering zullen bestaan. Zij vragen waarom die mogelijkheid als onderbouwing van het wetsvoorstel wordt aangevoerd, nu uit verschillende onderzoeken blijkt dat de behoefte aan verbetering slechts beperkt aanwezig is. Waarom wegen de risico's van een stelselherziening niet op tegen de gehoopte voordelen, zo vragen zij.

De leden vragen of de staatssecretaris onderkent dat de behoefte aan innovatie ook grotendeels binnen het bestaande systeem kan worden geaccommodeerd, zoals in het verleden herhaaldelijk is gebleken.

II Reactie van de staatssecretaris