

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Conceptwetsvoorstel Onderwijs op een Andere Locatie dan school

1. Wat is de aanleiding?

In de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 Grondwet en tijdens het notaoverleg daarover met de Tweede Kamer op 29 september 2014 heeft de Staatssecretaris van OCW aangegeven artikel 5 onder b van de Leerplichtwet te willen schrappen. In de Tweede Kamer vond hij voor dit voornemen brede steun. Tegelijkertijd was er een Kamermeerderheid voor het mogelijk maken van maatwerk voor kinderen, wanneer onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet wenselijk of mogelijk is. De staatssecretaris stuurde op 18 november 2015 een brief aan de Tweede Kamer met daarin voorstellen om onderwijs op een andere locatie mogelijk te maken in vier situaties (zie Kamerstukken II, 2015/16, 31 135, nr. 58). Hierover hebben twee debatten met de Tweede Kamer plaatsgevonden: een debat in het kader van passend onderwijs en een debat over het voornemen tot het mogelijk maken van thuisonderwijs. Na deze debatten is gestart met het uitwerken van de maatregelen zoals genoemd in de eerdergenoemde brief.

2. Wie zijn betrokken?

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn verschillende partijen betrokken. De Inspectie van het Onderwijs is betrokken vanuit de rol als toezichthouder op het (thuis)onderwijs; de verenigingen voor thuisonderwijs zijn geraadpleegd vanuit hun praktijkervaring met thuisonderwijs; En Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplichtambtenaren, heeft geadviseerd op het gebied van leerplicht.

3. Wat is het probleem?

Er zijn situaties waarin kinderen niet volledig kunnen meedoen met het reguliere onderwijs op een school. Daarbij gaat het om kinderen die onoverkomelijke knelpunten op school ervaren en daarom thuiszitten; om kinderen die vanwege sport- of culturele talenten onderwijstijd missen; om kinderen die met hun ouders buiten schoolvakanties op reis gaan; of om kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet, oftewel vanwege richtingbezwaren. In deze situaties is het recht op onderwijs voor deze kinderen nog niet voldoende geborgd. Deze kinderen gaan niet of niet volledig naar school en de overheid heeft geen zicht op de kwaliteit van het eventueel vervangende onderwijs. Dit is een situatie die de regering onacceptabel vindt. De regering vat het recht op onderwijs op als een recht op onderwijs waarvan de kwaliteit gewaarborgd is en waar de overheid op toeziet. Ook het onderwijs op andere locaties dan de school moet van voldoende kwaliteit zijn. Alleen zo kan het recht op onderwijs van ieder kind verwezenlijkt worden.

- 1. Het bekostigd onderwijs biedt nog niet een passende plek voor alle leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische problematiek uitvallen.*

De samenwerkingsverbanden en scholen zijn op dit moment niet altijd in staat een passend aanbod te bieden voor leerlingen met complexe lichamelijke of psychische problematiek. Zonder passend onderwijsaanbod bestaat het risico dat deze kinderen volledig uitvallen uit het onderwijs, terwijl zij wel tot leren in staat zijn. Het tijdelijk kunnen volgen van onderwijs bij particuliere

scholen die meer maatwerk kunnen bieden, kan voor bepaalde leerlingen een oplossing zijn. Hierdoor kan uitval uit het onderwijs voorkomen worden. Er is op dit moment echter wettelijk geen mogelijkheid om onderwijsbekostiging over te hevelen naar particuliere instellingen die voldoen aan de criteria van de Leerplichtwet, zoals b2- en b3-scholen.

- 2. Sportieve en culturele talenten in het primair onderwijs kunnen vanwege hun deelname aan het onderwijs op de basisschool hun talent niet volledig ontwikkelen.*

Kinderen met een bijzonder talent op het gebied van sport of cultuur moeten, om tot de internationale top te gaan behoren, soms al jong meedoen aan wedstrijden, concoursen, trainingen en repetities. In het voortgezet onderwijs zijn voor deze leerlingen voldoende maatwerkmogelijkheden. In het primair onderwijs is er wettelijk geen enkele ruimte om tijdens lesuren tijd te besteden aan buitenschoolse talentontwikkeling, en de gemiste tijd op een andere locatie en ander tijdstip in te halen.

- 3. Ouders die met hun kinderen langdurig willen reizen kunnen dit niet doen binnen de kaders van de leerplichtwet waardoor onderwijs voor deze kinderen niet is geborgd.*

Het is nu wettelijk niet mogelijk dat kinderen die in Nederland naar school gaan, tijdelijk onderwijs op afstand in het buitenland kunnen volgen. De Leerplichtwet staat daaraan in de weg. Het is voor ouders dan ook niet mogelijk om met hun kinderen voor langere tijd op wereldreis te gaan en tegelijkertijd te voldoen aan de leerplicht. Maatschappelijk bestaat deze behoefte wel met als resultaat dat leerlingen die tijdelijk in het buitenland verblijven soms worden onttrokken aan de leerplicht, waarbij het onduidelijk is of er vervangend onderwijs is geregeld.

- 4. Voor kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht is het recht op onderwijs niet geborgd. Niemand is verplicht hen (thuis)onderwijs te bieden.*

Artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet geeft ouders in Nederland de mogelijkheid om een beroep te doen op vrijstelling van de leerplicht. Dit kan indien zij bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs van in de buurt gelegen scholen. Daarbij gaat het om richtingbezwaren gebaseerd op godsdienst of levensovertuiging. Het Nederlandse onderwijsrecht waarborgt niet dat er vervangend onderwijs van voldoende niveau wordt gegeven aan kinderen die van de leerplicht zijn vrijgesteld. In de meeste gevallen ontvangen deze kinderen thuisonderwijs, maar voor thuisonderwijs is niets geregeld. Er zijn geen regels voor de kwaliteit ervan en er is geen inspectietoezicht op. De overheid kan de toenemende groep kinderen en jongeren waar het hier om gaat (2010/2011: 341 en in 2014/2015: 619 kinderen) niet ongelijk behandelen ten opzichte van leerlingen op scholen. Ook deze kinderen hebben recht op toegang tot onderwijs dat voldoet aan minimum kwaliteitsnormen. Het recht van deze kinderen op goed onderwijs is nu niet geborgd.

4. Wat is het doel?

Dit conceptwetsvoorstel heeft als doel het recht op onderwijs van voldoende niveau voor kinderen te borgen door eisen te stellen aan het onderwijs dat op andere locaties dan de school plaatsvindt. Met dit voorstel worden in het funderend onderwijs de mogelijkheden uitgebreid voor onderwijs op een andere locatie dan de school.

De voorstellen houden in dat:

- 1. In bijzondere gevallen leerlingen met lichamelijke of psychische problematiek met rijksmiddelen tijdelijk onderwijs kunnen volgen bij een niet-bekostigde school.*

Voorstel

Voor die kinderen voor wie de bestaande maatwerkmogelijkheden niet leiden tot een passende

onderwijsplek, biedt dit conceptwetsvoorstel nog een extra mogelijkheid. In zeer uitzonderlijke situaties, waarin de school en het samenwerkingsverband nog niet in staat zijn een passend aanbod te bieden, wordt voor scholen de mogelijkheid gecreëerd om onderwijsbekostiging over te hevelen naar particuliere scholen voor het volgen van het daar geboden onderwijs. Uitgangspunt daarbij blijft de verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden om in de regio een dekkend aanbod van voorzieningen te realiseren. Deze overheveling moet in het belang van het kind zijn en kan alleen plaatsvinden onder voorwaarden.

Doel

Het doel is om recht op onderwijs te borgen van kinderen die niet volledig kunnen meedoen met het reguliere onderwijs op een bekostigde school en waarin de huidige mogelijkheden voor maatwerk niet volstaan. Er wordt een uitweg geboden voor de situaties waarin voor bepaalde leerlingen nog geen passend onderwijsaanbod voorhanden is.

- 2. Sportieve en culturele talenten in het primair onderwijs mogen in uitzonderlijke gevallen onderwijs op een andere locatie invullen en onderwijstijd buiten regulier schooltijden in halen.*

Voorstel

Voor leerlingen in de basisschoolleeftijd met een bijzonder sportief of cultureel talent wordt, net als in het voortgezet onderwijs al mogelijk is, geregeld dat zij voor de ontwikkeling van hun talent, onderwijstijd op een andere locatie mogen invullen. Dit mag in uitzonderlijke gevallen. Het onderwijs moet plaatsvinden onder directe verantwoordelijkheid van de school en er worden maatwerkafspraken gemaakt tussen de ouders en de school. Daarnaast kan er niet van de omvang van onderwijstijd worden afgeweken.

Doel

Kinderen in de basisschoolleeftijd met een bijzonder talent de mogelijkheid geven dit talent ook onder schooltijd aandacht te geven, zonder dat dit ten koste gaat van hun cognitieve ontwikkeling en de hoeveelheid onderwijstijd.

- 3. Kinderen van ouders die langdurig in het buitenland verblijven kunnen tijdelijk onderwijs volgen op afstand.*

Voorstel

Voor kinderen van reizende ouders wordt het mogelijk om zowel in het primair als voortgezet onderwijs voor een periode van maximaal zes maanden onderwijs in het buitenland te volgen. Dit wordt mogelijk door een wijziging van de Leerplichtwet, waarbij tijdelijk verblijf in het buitenland wordt opgenomen als een vrijstellingsgrond voor geregeld schoolbezoek. De vrijstelling ontstaat van rechtswege mits is voldaan aan de voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is dat de school waar het kind staat ingeschreven en de ouders overeenstemming bereiken over het verblijf in het buitenland en de alternatieve invulling van het onderwijs.

Doel

Het doel is om ouders de mogelijkheid te geven hun kind breed te ontwikkelen als zij inschatten dat dit van toegevoegde waarde is. Dat kan door het kind voor enkele maanden mee te nemen naar het buitenland op bijvoorbeeld een wereldreis of verblijf in het buitenland vanwege werk van een van de ouders. Doordat er voorwaarden verbonden worden aan deze mogelijkheid wordt er gewaarborgd dat ook kinderen van reizende ouders bij verblijf in het buitenland onderwijs krijgen.

- 4. Thuisonderwijs als alternatieve onderwijsvariant met voorwaarden.*

Voorstel

De regering stelt voor om thuisonderwijs te introduceren als alternatieve onderwijsvariant om de

leerplicht mee te vervullen. Hiermee blijft de vrijheid van ouders om het onderwijs te kiezen dat bij ze past, behouden. Er wordt voorgesteld ten aanzien van het thuisonderwijs een systeem van kwaliteitseisen en toezicht te introduceren dat de minimale kwaliteit ervan waarborgt. Zo wordt met dit voorstel gegarandeerd dat kinderen waarvan de ouders ervoor kiezen hen niet in te schrijven op een school, toch onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen.

Tegelijkertijd wordt met dit voorstel afscheid genomen van het principe dat op grond van richtingbezwaren een beroep kan worden gedaan op vrijstelling van de leerplicht. We introduceren het principe dat kinderen niet naar school hoeven om onderwijs te krijgen, maar ingeschreven kunnen worden voor thuisonderwijs dat voldoet aan strikte voorwaarden die de onderwijskwaliteit waarborgen.

Doel

Het doel is om het recht van deze kinderen op toegang tot het onderwijs te borgen en anderzijds de keuzevrijheid van ouders te respecteren. Het geven van thuisonderwijs wordt gebonden aan kwaliteitseisen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Ieder kind heeft recht op goed onderwijs. De overheid heeft de verantwoordelijkheid dit recht te borgen. In uitzonderlijke situaties waarin kinderen niet volledig meedoen met het reguliere onderwijs op een school of waarin de wettelijke mogelijkheden voor maatwerk niet volstaan, loopt het recht op goed onderwijs voor deze kinderen gevaar. De kinderen gaan niet (volledig) naar school en de overheid heeft geen zicht op de kwaliteit van het vervangende onderwijs. Er is zelfs niet gegarandeerd dat het kind überhaupt onderwijs krijgt. In het belang van het kind is dit een onwenselijke situatie waar de overheid, door middel van het bieden van meer flexibiliteit en maatwerk voor bepaalde groepen leerlingen, een oplossing voor kan bieden.

6. Wat is het beste instrument?

Ook het onderwijs op andere locaties moet van voldoende kwaliteit zijn. Aan dergelijke oplossingen moet daarom altijd een degelijk plan ten grondslag liggen en het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het kind. Om dit mogelijk te maken is deze wetswijziging een vereiste. Voor alle beoogde maatregelen is het noodzakelijk de huidige wet- en regelgeving aan te passen. Het wetsvoorstel bevat wijzigingen in de wetten voor het primair en voortgezet onderwijs (WPO, WVO en WEC), de Leerplichtwet en de Wet op het onderwijstoezicht.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Ten eerste wordt er meer maatwerk geboden aan kinderen die op dit moment niet volledig meedoen met het reguliere onderwijsproces. De kinderen die vanwege lichamelijke en psychische redenen niet naar school kunnen, krijgen de mogelijkheid op een andere locatie het onderwijs te volgen (zonder dat ze te boek staan als 'ziek'). Ten tweede mogen kinderen vanwege de uitoefening van een bijzonder talent schooltijd missen en kunnen door middel van afspraken met hun school het onderwijs op een andere locatie volgen. Voor sporttalenten in het basisonderwijs geldt dat het om 241 kinderen met een talentenstatus van NOC*NSF gaat. Daarnaast wordt het voor kinderen van reizende ouders mogelijk om onder strikte voorwaarden tijdelijk het onderwijs in het buitenland te volgen. En tenslotte, wordt thuisonderwijs gebonden aan kwaliteitseisen, waardoor het ontvangen van goed onderwijs voor kinderen die om deze reden niet naar school gaan, geborgd is.

De voorwaarden die gesteld worden aan het thuisonderwijs betekenen voor de

leerplichtambtenaar en de inspecteur van de Onderwijsinspectie een verandering in, en uitbreiding van, hun werkzaamheden. Verder betekent de registratie van jongeren die aan de leerplicht voldoen via thuisonderwijs een extra taak voor DUO. Ten slotte zal dit een grote impact hebben op de huidige groep thuisonderwijzers. Zij zullen een grote verandering met deze wetgeving ervaren, aangezien er op dit moment geen eisen voor het thuisonderwijs gelden. De voorstellen voor toptalenten in het basisonderwijs en voor het met leerplichtige kinderen op wereldreis gaan, hebben voor ouders en scholen in het basis- en voortgezet onderwijs effect; zij zullen daarover goede afspraken met elkaar moeten maken.