

Wetsvoorstel thuisonderwijs bij richtingbezwaren

Inbreng VOS/ABB & VOO ten behoeve van internetconsultatie

Inleiding

De concept-memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel stelt dat dit wetsvoorstel uitsluitend ziet op de regulering van de vrijstelling op grond van richtingbezwaren. Het wetsvoorstel is gericht op de groep ouders met overwegende bedenkingen tegen de richting van scholen. De wet eist nu niet van ouders dat zij voor de betrokken jongere vervangend onderwijs verzorgen. Het kan dus voorkomen dat een jongere geen enkele vorm van onderwijs ontvangt. Als er wel onderwijs wordt gegeven, dan heeft de overheid, en daarmee de maatschappij, geen zicht op de kwaliteit van dit vervangende onderwijs.

Met dit wetsvoorstel wil de regering wettelijk regelen dat ook voor jongeren wier ouders een beroep hebben gedaan op de vrijstelling op grond van richtingbezwaren, onderwijs gegarandeerd wordt én dat aan dit onderwijs kwaliteitseisen worden verbonden en de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit.

VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) hebben een aantal inhoudelijke en fundamentele vragen over het wetsvoorstel. In plaats van slechts de uitwerking van regulering in te duiken, is het volgens VOS/ABB en VOO zorgvuldig om juist te behandelen *waarom* je deze vrijstelling wenst te handhaven. Daar zullen we hieronder op ingaan.

Vragen vanuit het juridisch kader

Volgens de Hoge Raad in 1989 en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2006 moet de rechtsgrond voor de wettelijke leerplicht gevonden worden in artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.¹ De Leerplichtwet stelt daarbij dat ouders hun kind op school moeten inschrijven en ervoor moeten zorgen dat het kind de school regelmatig bezoekt.² Thuisonderwijs is verboden, behalve als er een vrijstelling bestaat. Je kan dan ook spreken van schooldwang als uitgangspunt van de wettelijke leerplicht.³

Wanneer we de Grondwet als basis van ons onderwijsbestel nemen, dan is bij de totstandkoming van het huidige artikel 23 schoolonderwijs het uitgangspunt. Volgens toenmalig minister-president Pieter Cort van der Linden in 1916 diende financiële gelijkstelling ertoe dat de Staat ervoor zorgde dat zij die het “overheidsonderwijs niet konden overeenbrengen met eigen geloof” toch goed onderwijs zouden krijgen.⁴ Tegenwoordig is er niet een zodanig verschil meer tussen overheidsonderwijs en het onderwijs op bijzondere scholen.

¹ HR 30 mei 1989, NJ 1989, 883 en ABRvS 28 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9474.

² Artikel 2 lid 1 Lpw.

³ P.J.J. Zoontjes, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: 2019, p. 127.

⁴ Handelingen II 1916/17, 3 november 1916, p. 375.

De grondwetgever was daarbij vrij duidelijk over hoe hij het duale bestel voor zich zag: er is openbaar onderwijs en daarnaast is er ruimte voor het particuliere initiatief. De grondwetgever gaf bij de behandeling van artikel 23 van de Grondwet duidelijk te kennen dat de aanwezigheid van openbaar onderwijs niet afhankelijk mag zijn van het ontbreken van het particuliere initiatief. Het primaat ligt aldus bij het van overheidswege gegeven openbaar onderwijs.⁵

Bij de totstandkoming van het huidige grondwetartikel was schoolonderwijs het uitgangspunt en was daarnaast thuisonderwijs mogelijk. Dit is met de Leerplichtwet in 1969 gewijzigd. Thuisonderwijs als onderwijsvoorziening werd geschrapt, omdat dit zou strijden met de opvoeding van het kind.⁶ Daarmee werd leerplicht meer schoolplicht, ondanks de vrijstelling die bleef bestaan.⁷ Deze vrijstelling betreft de vrijstelling bij richtingbezwaren.

Er is openbaar onderwijs waarin alle leerlingen welkom zijn en vooral worden uitgenodigd hun eigen verhaal (bijvoorbeeld vanuit een specifieke levensbeschouwing) mee te nemen. Indien ouders toch wensen het onderwijs vanuit hun levensbeschouwing in te richten, is daar het rijke palet aan bijzondere scholen in Nederland. Is dat niet voldoende, dan kan men ervoor kiezen zelf een school op te richten. Als zelfs dat niet genoeg is, kunnen ouders kiezen, met de vrijstelling in de hand, hun kind niet in te schrijven op school, maar thuis onderwijs te verschaffen. Thuisonderwijs is volgens het parlement in beginsel als strijdig ervaren met de opvoeding, maar het blijft met deze wet als uitzondering wel degelijk (duidelijker) gereguleerd gelegitimeerd. De memorie maakt duidelijk dat het vanuit wet- en regelgeving mogelijk is deze vrijstelling te handhaven. Het lijkt er voorts op dat dit wetsvoorstel thuisonderwijs meer als legitieme optie positioneert dan als uitzondering. Dit lijkt sterk op een politieke keuze, maar de onderbouwing van die keuze ontbreekt. En ook als het geen politieke keuze is, verdient het aanbeveling om te onderbouwen waarom de vrijstelling wordt gehandhaafd.

VOS/ABB en VOO missen verduidelijking in de memorie ter zake:

- De mening van de regering over thuisonderwijs als optie. Is deze mening nog hetzelfde als bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1969? Of niet? In beide gevallen moet duidelijk zijn hoe dit zich verhoudt tot dit wetsvoorstel.
- In welke zin is dit een uitzondering? Op hoeveel leerlingen heeft dit wetsvoorstel betrekking?

Meer ruimte voor nieuwe scholen

De regering stelt met dit voorstel voor de vrijstelling van de Leerplichtwet 1969 op grond van richtingbezwaren te handhaven. Dit is een andere invulling van de inrichting van thuisonderwijs dan het in 2015 aangekondigde wetsontwerp Onderwijs op een andere locatie dan de school. Het voorstel was destijds om de vrijstelling op richtingbezwaren af te schaffen en in plaats daarvan thuisonderwijs onder strikte kwaliteitsvoorwaarden in te richten. Toenmalig staatssecretaris Sander Dekker van OCW stelde in zijn Kamerbrief over thuisonderwijs bij richtingbezwaren: "In dit geval heeft de overheid geen zicht op de kwaliteit van het vervangend onderwijs en is het zelfs niet

⁵ P.J.J. Zoontjes, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: 2019, p. 76.

⁶ *Handelingen II 1967/68*, p. 1283 en *Kamerstukken II 1967/68*, p. 9039, nr. 12.

⁷ Zie ook D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: 2011, p. 45.

gegarandeerd dat het kind überhaupt onderwijs krijgt. In het belang van het kind is dit een onwenselijke situatie. In het notaoverleg over artikel 23 Grondwet bleek er voor deze opvatting brede steun in de Kamer (Kamerstuk 31 135, nr. 48). Daarom wordt deze bepaling uit de wet geschrapt. In plaats daarvan wordt het in de wet onder strenge voorwaarden mogelijk dat ouders hun kind thuisonderwijs geven, bijvoorbeeld omdat ze bezwaar hebben tegen de levensbeschouwelijke, pedagogische of onderwijskundige visie van de scholen in hun omgeving.”⁸

Met het recentelijk aangenomen wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen is het mogelijk nieuwe scholen op te richten die niet voortkomen uit een bestaande richting, maar uit een andere levensbeschouwing die (nog) niet als richting is aangemerkt. Ook is het na inwerkingtreding in 2021 mogelijk scholen op pedagogische of onderwijskundige visie te stichten. Iets dat nu nog niet kan.⁹

VOS/ABB en VOO missen in de memorie van toelichting nog het verband tussen deze nieuwe wet en het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel kun je namelijk zien als een uitkomst om enerzijds die ouders tegemoet te komen en anderzijds schooldwang voor deze groep te kunnen toepassen. De volgende vragen kunnen gesteld worden:

- Is onderzocht of met de inwerkingtreding van Meer ruimte voor nieuwe scholen tegemoetgekomen wordt aan de wens van ouders die een beroep doen op deze vrijstelling?
- Is er onafhankelijk onderzoek gedaan naar de noodzaak van het behoud van deze vrijstelling? En naar de mate van die noodzaak?

Vragen rondom de socialisatiefunctie

Vaak gaat het in het onderwijs om vragen over het WAT en het HOE. Dit wetsvoorstel regelt met name het HOE. De belangrijkste vraag is wellicht, zeker in het licht van onderhavig wetsvoorstel, het WAARTOE. Dus: Waartoe dient het onderwijs en waartoe leiden we leerlingen op? En past de regulering van het HOE bij thuisonderwijs bij richtingbezwaren ook het WAARTOE van het onderwijs, zoals de regering dat voor zich ziet? Deze vragen VOS/ABB en VOO duiden we hieronder.

Vaak wordt gesproken over de drie doeldomeinen van het onderwijs: socialisatie, kwalificatie en subjectificatie (of persoonsvorming). In antwoord op feitelijke vragen van de Tweede Kamer over de Staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2020, benoemde onderwijsminister Arie Slob recentelijk de drie doeldomeinen van het Nederlandse onderwijs: “Een referentiekader [bieden] dat gebruikt kan worden om nauwkeuriger over de doelen en de bedoeling van het onderwijs te spreken.” Vervolgens stelde Slob: “De doeldomeinen staan in het onderwijs zelden los van elkaar en overlappen elkaar. Daar waar de drie doeldomeinen elkaar overlappen vindt vaak de groei en ontwikkeling van leerlingen plaats.”^{10, 11}

Er kunnen in dat licht vragen gesteld worden over het domein van socialisatie als het onderwijs thuis plaatsvindt in plaats van op school. Wordt aan dat doel (genoegzaam) voldaan bij thuisonderwijs?

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31 135, nr. 58.

⁹ Zie de memorie van toelichting: Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 202.

¹¹ De Inspectie van het Onderwijs spreekt in dit kader niet van doeldomein, maar van kerntaak. Socialisatie is daarbij één van de vier kerntaken. Zie hiervoor de Staat van het Onderwijs 2020, p. 11.

Graag citeren we een deelconclusie van een onderzoek uit 2016 naar de betekenis van het recht op onderwijs voor kinderen in Nederland, specifiek gericht op thuisonderwijs, thuiszitters en Roma-kinderen: “Het grootste nadeel [van thuisonderwijs] is het ontbreken van de sociale (leer)omgeving van de schoolklas. In sommige gevallen kunnen kinderen niet naar school en dan kan thuisonderwijs een goede oplossing zijn. De kinderen komen echter vaak achter te lopen op het gebied van sociale vaardigheden en relaties, zeker in relatie tot leeftijdsgenoten.”¹²

VOS/ABB en VOO zien de school als een democratische oefenplaats. Een plek waar leerlingen op actieve wijze leren dat zij een stem hebben, waar zij vanuit verdraagzaamheid en vanuit een open houding leren omgaan met andersdenkenden en waar zij hun eigen identiteit mogen ontwikkelen. De kernwaarden van openbare scholen zijn niet voor niets ontmoeting, gelijkwaardigheid en vrijheid. In het geval van thuisonderwijs bestaat die oefenplaats hoogstens uit het oefenen met ‘de omgang met deze waarden’. De school zou een ‘democratische samenleving in het klein’ moeten zijn, waarin kinderen actief participeren en meebeslissen. VOS/ABB en VOO vragen zich af hoe je dit en meer specifiek burgerschapsonderwijs actief en participierend kunt onderwijzen in het geval van thuisonderwijs. Andere meningen en andersdenkenden (buiten het gezin) zijn er niet standaard, maar moeten opgezocht worden. Ook de leerlingen bij thuisonderwijs zullen wereldburgers in onze democratische samenleving zijn en worden. Deelnemen aan een leerlingenraad bijvoorbeeld, is er niet bij. Het actief oefenen van democratische waarden en attitudes is volgens ons van uiterst groot belang en geldt ook als onderbouwing voor burgerschapsonderwijs als kerndoel.

Bij het verder vastleggen van de uitzondering op de norm van schoolonderwijs vinden VOS/ABB en VOO het passend wanneer de regering in de memorie van toelichting juist ingaat op de socialisatiefunctie in het geval van thuisonderwijs bij richtingbezwaren. De instandhouding van de uitzondering thuisonderwijs op de regel van schoolonderwijs zou zo gelegitimeerd kunnen worden. Nu blijkt dat volgens VOS/ABB en VOO niet genoegzaam duidelijk uit deze memorie van toelichting.

Raadpleging van deskundigen

De memorie van toelichting geeft te kennen dat er gesproken is met thuisonderwijsorganisaties. Dat zijn voorstanders van thuisonderwijs. VOS/ABB en VOO vragen zich af waarom niet ook gesproken is met onafhankelijke deskundigen of bijvoorbeeld criticasters van thuisonderwijs om zodoende meer inzicht te verschaffen over thuisonderwijs in het licht van de aanhoudende zorg van de overheid aangaande (de kwaliteit van) het onderwijs.¹³ De thuisonderwijsorganisaties geven een goed beeld van hoe zij thuisonderwijs ervaren en hoe zij achten dat dit binnen de wet- en regelgeving past en wat nodig is om de kwaliteit van thuisonderwijs te verbeteren. Daar is natuurlijk niets mis mee. Wel zou het vanuit zorgvuldigheid goed zijn, volgens VOS/ABB en VOO, om dit wetsvoorstel breder te onderbouwen, dus met ook input van andere organisaties en onafhankelijke deskundigen.

In het eerder in dit stuk aangehaalde onderzoek kwam bijvoorbeeld naar voren dat er vaker onderzoek is gedaan naar thuisonderwijs en de kwaliteit ervan. Echter, zowel de Nederlandse als de internationale onderzoeken gaan uit van de ervaring van de ouders, niet van de kinderen.¹⁴

¹² M.J. Hopman, ‘(W)elk kind heeft recht op onderwijs?’, Tilburg University: 2016, p. 74.

¹³ Vrij naar de opdracht van de regering vanuit artikel 23 lid 1 Grondwet.

¹⁴ Zie Noot 51 op p. 36 in M.J. Hopman, ‘(W)elk kind heeft recht op onderwijs?’, Tilburg University: 2016.

Aangezien de ouders expliciet vanuit hun levensovertuiging kiezen voor thuisonderwijs, kan afgevraagd worden of er dan een duidelijk, objectief beeld geschetst kan worden. Dit knelt vooral doordat de mogelijkheid van thuisonderwijs bij richtingbezwaren niet wordt benut op basis van de onderwijsbehoefte van het kind, maar op basis van de wens van de ouder. Het houdt géén verband met de mogelijke mismatch tussen onderwijsbehoefte van het kind en het onderwijsaanbod. De pedagogische, didactische of onderwijskundige aanpak van de scholen in de buurt is niet van belang, ook niet of die wellicht juist voor dat kind het meest in de behoefte kunnen voorzien. In die zin wordt hier actief buiten passend onderwijs om gewerkt. De onderwijsbehoefte van de leerling wordt immers niet als uitgangspunt genomen, maar de richtingbezwaren van de ouders.

Graag brengen we weer het eerdergenoemde onderzoek naar voren, waarvoor juist ook aan kinderen zelf is gevraagd hoe zij het thuisonderwijs ervaren. Een voorbeeld daarvan: “Een verschil is de sociale component van onderwijs, want onder deze groep bevinden zich ook kinderen die een dusdanig trauma hebben opgelopen op sociaal gebied dat zij zich liever helemaal niet meer aan anderen verbinden. Zo vond een meisje van 18 het ontbreken van klasgenoten bij thuisonderwijs juist een voordeel: “geen gedoe meer met andere mensen [...] na [de zelfmoord] van mijn moeder, [ben] ik een beetje naar binnen getrokken en heb ik zoiets van: als ik niet meer omga met anderen kunnen anderen me ook geen pijn meer doen”.”

Dit wetsvoorstel reguleert thuisonderwijs aan leerlingen, zonder dat er een duidelijk beeld wordt gegeven van hoe leerlingen thuisonderwijs vinden. Vanuit henzelf noch vanuit deskundigen die dat in het licht van de ontwikkeling van een kind kunnen plaatsen. VOS/ABB en VOO zouden de inbreng van bijvoorbeeld ontwikkelingsdeskundigen op dit gebied in de memorie van toelichting een verrijking vinden. Dat zou de memorie van toelichting versterken. Als de uitwerking van dit wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft voor leerlingen, dan moet dat de basis zijn en in de memorie kunnen worden uitgelegd.

Richtingbezwaren?

Uit het vaker aangehaalde onderzoek in dit stuk is tevens ingegaan op de grond voor toepassing van de vrijstelling. Daarbij wordt gesteld dat ouders deze vrijstelling gebruiken om thuisonderwijs te geven, maar dat die specifieke richtingbezwaren niet de (hoofd)reden is. Het wordt aangehaald als juridische optie en in die zin de meest effectieve manier om te zorgen dat het kind thuisonderwijs zal krijgen. De levensbeschouwing van de ouders is (blijkbaar) geen *Leitmotiv*.¹⁵ Volgens de mening van VOS/ABB en VOO is het nodig dit nader te onderzoeken en na te gaan in hoeverre deze vrijstelling op grond van richtingbezwaren daadwerkelijk nodig is en in welke mate.

¹⁵ M.J. Hopman, '(W)elk kind heeft recht op onderwijs?', Tilburg University: 2016, p. 36-37.