



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs



Inbreng Verus, VGS, VBS en LVGS mbt internetconsultatie conceptwetsvoorstel

Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren

Inleiding

Op 2 juni 2020 is de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren geopend. Verus, VGS, VBS en LVGS zijn voorstander van het behoud van de mogelijkheid voor ouders een beroep te doen op de vrijstelling van de leerplicht vanwege bezwaren tegen de richting van nabijgelegen scholen. Het is positief dat het wetsvoorstel deze mogelijkheid behoudt. De voorwaarden die hieraan verbonden worden gaan ons in een aantal opzichten echter (veel) te ver. We maken daarom graag gebruik van de mogelijkheid om via deze internetconsultatie onze reactie te geven.

Aanloop

De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is de passage in het regeerakkoord van het huidige kabinet (*Vertrouwen in de toekomst*)¹. Ook het vorige kabinet wilde wettelijke regels opstellen voor thuisonderwijs², maar deze zijn niet in de Tweede Kamer behandeld. In het parlement is wel uitvoerig gesproken over de wenselijkheid van regelgeving voor thuisonderwijs. Dat was in september 2014, naar aanleiding van de reactie van toenmalig staatssecretaris Dekker op het rapport van de Onderwijsraad *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*.

Behoud vrijstellingsmogelijkheid op grond van richtingbezwaren

Wij zijn met de regering van mening dat de kern van de vrijheid van onderwijs in Nederland is dat ouders het recht hebben om voor hun kinderen onderwijs te kiezen dat past bij hun overtuiging en waarden. En dat de ultieme consequentie daarvan kan zijn dat ouders hun kinderen niet naar een school sturen, omdat alle scholen in de omgeving niet aansluiten bij die overtuiging. Wij zijn daarom blij dat deze regering, in tegenstelling tot de vorige, de vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingbezwaren (vastgelegd in artikel 5b van de Leerplichtwet 1969) wil behouden.

Gesprek met de leerplichtambtenaar

Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor ouders die een vrijstelling wensen om in gesprek te gaan met de leerplichtambtenaar (artikel 15a, tweede lid). Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) moet de leerplichtambtenaar "in staat zijn om te beoordelen of de bedenkingen de richting van het onderwijs betreffen" en moeten de ouders hun richtingbezwaren omschrijven (13).

Wij vinden een gesprek op zichzelf geen onredelijke eis. Het doel van het gesprek moet echter wel helder zijn en dat is het nu niet voldoende. In de praktijk blijkt dat er gemeenten zijn die het aantal

¹ "Thuisonderwijs dient te voldoen aan daarop toegesneden eisen voor kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap en veiligheid. Dit wordt wettelijk geregeld. Hierop wordt toegezien door een gespecialiseerd onderdeel van de Onderwijsinspectie."

² Als onderdeel van het wetsvoorstel *Onderwijs op een andere Locatie dan de School*

beroepen op 'artikel 5b' willen terugdringen, omdat zij thuisonderwijs überhaupt niet wenselijk vinden. Hiermee zouden ze echter voorbij kunnen gaan aan het fundamentele recht van ouders om vrijstelling te krijgen van de leerplicht op grond van richtingbezwaren en in de verleiding kunnen komen om een richtingdiscussie aan te gaan. Het is echter niet aan de overheid om inhoudelijke, religieuze of levensbeschouwelijke overwegingen van ouders te beoordelen en/of te bepalen of deze onderscheidend zijn. In de geldende Leerplichtwet is deze bevoegdheid om de richtingbezwaren inhoudelijk te beoordelen dan ook niet opgenomen. De overheid bemoeit zich in dit verband terecht ook niet met de inhoud van het begrip richting en verschillen tussen richtingen daar waar het scholen betreft. Uit de wettekst en uit de MvT komt dit nu niet naar voren. De MvT lijkt hier wel aandacht voor te hebben, maar laat ruimte door bijvoorbeeld te stellen dat "In eerste instantie" de aanwezigheid bij het gesprek van ouders, verzorgers en het kind de voorwaarde vormt voor het verkrijgen van de vrijstelling en niet de inhoud van het gesprek (14). Wij adviseren daarom om de wettekst en de MvT aan te passen en met elkaar in overeenstemming te brengen, zodat dat het doel van het gesprek ondubbelzinnig blijkt en ook geen rechtsongelijkheid tussen ouders kan ontstaan.

In het gesprek kunnen blijkens de MvT ook andere thema's aan de orde worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de Jeugdwet. Dit, omdat de vrijstelling er "toe kan leiden dat een jongere uit zicht verdwijnt." (14) Wij vinden dit een benadering die getuigt van wantrouwen jegens de betrokken ouders. Alsof ouders die kiezen voor thuisonderwijs en hun kinderen per definitie door instanties in de gaten gehouden moeten worden, omdat er risico's zijn in het kader van de Jeugdwet. Ons zijn geen onderzoeken bekend waaruit blijkt dat dit uitgangspunt gerechtvaardigd is. Wat wordt bedoeld met de passages in de MvT dat het gesprek de gemeente in staat stelt "om nadere informatie hierover te verkrijgen" (14) en, de gemeente "bezieet eveneens in dat kader de vrijstelling" (14)? Betekent dit dat de gemeente de vrijstelling kan weigeren op grond van dit onderdeel van het gesprek? Hiervoor ontbreekt een wettelijke basis. Wij adviseren de MvT op dit punt grondig te verduidelijken en daarbij ook in te gaan op de vraag hoe de privacy van het betrokken gezin gewaarborgd is.

Wellicht dat de wens om te controleren dat het om richtingbezwaren gaat voortkomt uit het vermoeden van oneigenlijk gebruik om vrijstelling te krijgen van de leerplicht. In deze situaties willen ouders ook thuisonderwijs geven en doen dat ook daadwerkelijk. Hier ligt vermoedelijk ook een verband met de thuiszittersproblematiek. In plaats van deze situaties proberen te voorkomen via een inhoudelijk gesprek met de ouders, zou eventueel gekeken kunnen worden naar mogelijkheden om deze groep ouders te faciliteren in hun wens. Hoe dit zou kunnen gebeuren ligt verder buiten het bestek van deze notitie. Het lijkt overigens niet reëel om voor een grote aanzuigende werking te vrezen, gezien de grote offers die ouders die thuisonderwijs geven moeten brengen.

Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen

Gezien het feit dat op 1 juni 2021 de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRNS) in werking treedt hebben wij nog een opmerking over de vrijstellingsmogelijkheid op grond van richtingbezwaren. In de toekomst kunnen ten gevolge van MRNS ook scholen bestaan die geen richting hebben. Wij gaan er vanuit dat het recht van ouders op grond van artikel 5b van de Leerplichtwet 1969 ook geldt met betrekking tot deze 'richtingloze' scholen. Wij bevelen aan dit expliciet op te nemen in de Leerplichtwet.

Onderwijsplicht

Wij hebben begrip voor het voorgestelde nieuwe artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 waarin ouders die een vrijstelling van de leerplicht ontvangen op grond van richtingbezwaren, in tegenstelling tot de huidige situatie, er toe verplicht worden er voor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen. Wij zijn echter van mening dat nader onderzoek nodig is alvorens een dergelijke vergaande verplichting wettelijk geregeld kan worden. Immers, er is ons geen onderzoek bekend en in de MvT wordt

dergelijk onderzoek ook niet genoemd, waaruit blijkt dat ouders die een vrijstelling hebben hun kinderen geen onderwijs bieden. In de MvT wordt slechts zuinigjes opgemerkt “In praktijk kunnen ouders nu ook al thuisonderwijs aanbieden, en dit komt ook voor (11)” Onderzoek van het Kohnstamm Instituut uit 2008³ heeft een royelere conclusie: alle onderzochte ouders met een vrijstelling hebben voorzien in vervangend onderwijs. Hoewel dit onderzoek inmiddels wat ouder en niet volledig representatief is, hebben wij geen aanwijzingen dat de situatie sterk veranderd is en dit wordt in de MvT ook niet aangetoond.

Het nieuwe artikel 15b verplicht de ouders om het thuisonderwijs zelf te geven. Volgens de MvT (15) is dat omdat er anders een soort klas ontslaat, waardoor de complexiteit groter zou worden. Dit is echter niet automatisch het geval, bijvoorbeeld in situaties waarin een ander familielid het onderwijs verzorgt. Wij adviseren om de wetstekst en de MvT aan te passen, zodat deze meer ruimte biedt.

De regering onderschrijft het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en te (laten) onderwijzen op de manier die zij passend vinden. De overheid heeft de zorg voor het onderwijs. Daaruit volgt niet als zodanig het in de MvT genoemde recht op onderwijs dat alle kinderen in Nederland hebben.

Vertrouwen in plaats van wantrouwen

Wat ons betreft zou juist vertrouwen en niet wantrouwen de basis moeten zijn voor beleid en regelgeving. Vertrouwen in de kracht van burgers die, al dan niet gezamenlijk, hun maatschappelijke verantwoordelijkheid oppakken, rekening houdend met elkaar en maatschappelijke ontwikkelingen, in dit geval voor het (laten) geven van onderwijs, thuis, of op school. Pas wanneer blijkt dat burgers, of de door hun ingerichte organisaties, dit vertrouwen beschamen, zou wetgeving eventueel aan de orde moeten zijn. De MvT vermeldt dat thuisonderwijsorganisaties en hun leden “in de praktijk te maken hebben met een zeker wantrouwen of onbegrip” (10). Wij vermoeden dat toenemend maatschappelijk wantrouwen, dat zich vertaalt in toenemende wet- en regelgeving, een belangrijke reden is voor deze wetgeving.

Eisen aan het thuisonderwijs

In het licht van het voorgaande zijn wij kritisch over de rest van het wetsvoorstel, waarin kwaliteitseisen ten aanzien van het thuisonderwijs worden geregeld en het toezicht op het thuisonderwijs door de Onderwijsinspectie. De MvT verwijst opnieuw niet naar onderzoek waaruit zou blijken dat het thuisonderwijs kwalitatief in het algemeen niet in orde is. Dit leidt opnieuw tot de gedachte dat maatschappelijk wantrouwen ten opzichte van thuisonderwijs⁴, naast het advies van de Onderwijsraad, een belangrijke reden is om tot regelgeving over de gaan.

Hier komt nog bij dat de eisen die nu geformuleerd worden (zie hieronder) dermate strikt zijn en tot zoveel administratieve lasten voor ouders leiden, dat het de vraag is in hoeverre het geven van thuisonderwijs niet nodeloos ingewikkeld gemaakt wordt. De indruk wordt gewekt dat de werkwijze en systemen van de inspectie als uitgangspunt zijn genomen bij het formuleren van de eisen aan en het inrichten van het toezicht op het thuisonderwijs. Terwijl thuisonderwijs een volstrekt andere manier van inrichten en geven van onderwijs is met een andere relatie tussen onderwijsgevend en leerling dan in het reguliere onderwijs. Eisen en toezicht zouden daarom het thuisonderwijs als uitgangspunt moeten nemen en niet het reguliere onderwijs.

³ Kohnstamm Instituut (2008): *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaaar*

⁴ Overigens niet te verwarren met informeel onderwijs, waar ook het nodige wantrouwen tegen bestaat, zie onder meer de Verkenning Informele Scholing die het ministerie van SZW begin dit jaar publiceerde

Het wetsvoorstel introduceert de volgende eisen en procedures met betrekking tot het onderwijs en het toezicht daarop:

Leerplichtwet 1969

- een gesprek tussen ouder(s), kind en leerplichtambtenaar voordat het kind de leerplichtige leeftijd bereikt en nog een keer in het jaar waarin het kind 12 wordt (artikel 15a, tweede en vierde lid)
- het onderwijs wordt verzorgd door de betreffende ouder(s)/verzorger(s) en in overwegende mate op het huisadres (artikel 15b)
- opstellen van een onderwijsplan, waaruit blijkt dat het onderwijs voldoet aan de hiernavolgende eisen (artikel 15c)
- voldoen aan vrijwel alle inhoudelijke eisen waaraan ook het reguliere onderwijs moet voldoen, inclusief de kerndoelen (artikel 15d, eerste lid)
- eisen mbt onderwijstijd, leerklimaat leermiddelen (artikel 15d, tweede t/m vierde lid)
- vorderingen moeten worden vastgelegd (artikel 15d, vijfde lid)
- naast verplichte toetsen op 6- en 9-jarige leeftijd, te kiezen uit een leerlingvolgsysteem (artikel 15d, zesde lid)
- na maximaal acht jaar primair onderwijs moet de leerling “de eindtoets” afleggen (artikel 15d, zevende lid).
- degene die het thuisonderwijs verzorgt, moet aantoonbaar beschikken over voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid en deze ook onderhouden en tevens kunnen bewijzen dat hij/zij de Nederlandse taal op tenminste niveau B2 of 3F beheerst (artikel 15e).
- het onderwijs moet zo zijn ingericht dat de inspectie toezicht kan houden (artikel 15g, eerste lid)

Wet op het Onderwijstoezicht

- tenminste 30 weken voordat het kind leerplichtig wordt moet een melding worden gedaan bij de inspectie (artikel 15p, eerste lid)
- bij deze melding wordt het onderwijsplan overlegd. De inspectie onderzoekt of het onderwijsplan aan de voorschriften voldoet aan de hand van een onderzoekskader (artikel 15p, derde lid).
- In het eerste jaar dat het thuisonderwijs wordt verzorgd bezoekt de inspectie onderwijslocatie en onderzoekt of sprake is van onderwijs bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet en of het onderwijsplan wordt nageleefd (artikel 15p, vijfde lid).
- jaarlijks wordt door de huisonderwijzer een onderwijsplan opgesteld en overlegd aan de inspectie (artikel 15q, eerste lid).
- de inspectie onderzoekt jaarlijks of sprake is van onderwijs bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet en of aan de voorschriften voor het onderwijsplan wordt voldaan, waarbij de inspectie tenminste één keer per vier jaar te onderwijslocatie bezoekt (artikel 15q, derde en vijfde lid)

Overigens zijn wij geen principieel tegenstander van eisen aan en toezicht op het thuisonderwijs. Deze kunnen wat ons betreft, mits met de juiste maatvoering en passend bij het type onderwijs, geïntroduceerd worden. Zonder hier nu het laatste woord over te willen zeggen, zou gedacht kunnen worden aan de plicht om een onderwijsplan op te stellen dat periodiek wordt bijgesteld, de eis dat het onderwijs in overwegende mate op het huisadres gegeven wordt en de eis dat het onderwijs naast kwalificatie, ook aandacht besteed aan socialisatie en persoonsvorming. Naast wellicht nog enkele andere te overziene eisen. Het toezicht kan periodiek plaatsvinden en zou in alle gevallen maatwerk moeten zijn, zoals elke thuisonderwijssituatie maatwerk is. Wij adviseren bij het opstellen van een lichter eisenpakket en toezichtsarrangement de input te gebruiken van de verschillende verenigingen voor thuisonderwijs.

Wij zijn dus voorstander van een lichter, proportioneel eisenpakket. Los hiervan hebben wij over een aantal eisen die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen nog specifieke opmerkingen:

- het verplicht afleggen van “de eindtoets”; Hierbij wordt verwezen naar de Wet op het Primair Onderwijs artikel 9b, eerste tot en met vierde lid, maar niet naar het zevende lid. Hierdoor lijkt het alsof de thuisonderwijzers niet kunnen kiezen voor een alternatieve eindtoets, zoals scholen dat wel kunnen. Wij gaan er vanuit dat hier sprake is van een ommissie, ook ouders dienen een keuze te hebben.
- van degenen die thuisonderwijs geven wordt verwacht dat zij beschikken over “aantoonbaar voldoende” pedagogisch-didactische bekwaamheid. Dit is op twee punten een onduidelijke eis: wat is “voldoende” en wat wordt bedoeld met “aantoonbaar”? Is een bepaald diploma vereist? Gaat de inspectie de bekwaamheid vaststellen tijdens haar bezoek?
- Het onderwijs dient overwegend in de Nederlandse taal gegeven te worden door personen die de Nederlandse taal in voldoende mate beheersen. Hier ontstaat ongelijkheid met ouders die bijvoorbeeld kiezen voor een internationale (particuliere) school, waar de voertaal niet het Nederlands is. Bovendien treft deze eis ook inwoners van Nederland die hier tijdelijk wonen (expats) en thuisonderwijs willen verzorgen.
- thuisonderwijzers dienen jaarlijks een onderwijsplan op te stellen. Het is een enorme administratieve last. Indien toch gekozen wordt voor de verplichting van een onderwijsplan is een beter werkbaar alternatief controle op de aanwezigheid van een onderwijsplan, dus niet noodzakelijkerwijs elk jaar een nieuw plan
- De onderwijsinspectie kan de onderwijslocatie onaangekondigd bezoeken (artikel 11 van de Wet op het Onderwijstoezicht wordt in de artikel 5q, vierde lid van toepassing verklaard). Dit is, gezien de potentiële dynamiek van een gezinssituatie, ongewenst. Een onverwacht bezoek kan om legitieme redenen zeer ongelegen komen.

Wij missen in het wetsvoorstel overigens overgangsrecht voor ‘bestaande gevallen’.

Conclusie

Verus, VGS, VBS en LVGS zijn van mening dat het, als sluitstuk van de vrijheid van onderwijs, voor ouders mogelijk moet blijven om een ontheffing van de leerplicht te krijgen wegens richtingbezwaren. Het is goed dat het conceptwetsvoorstel Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren deze mogelijkheid in stand laat. Het doel van het verplichte gesprek met de leerplicht dat het wetsvoorstel introduceert dient echter verduidelijkt te worden (en beperkt te zijn) in de tekst van de wettelijke bepaling zelf. De toelichting op de tekst van het wetsvoorstel is niet eenduidig en komt niet terug in de tekst van het voorgestelde wetsartikel. Hoewel het gezien de praktijk niet per se noodzakelijk is, valt volgens ons de verplichting te billijken dat de betreffende ouders hun kinderen thuisonderwijs (laten) geven en dat aan dat onderwijs enige eisen op hoofdlijnen worden gesteld. Ook toezicht door de inspectie valt hieronder. Het gedetailleerd regelen van het thuisonderwijs, zoals het onderhavige wetsvoorstel ook doet, gaat voor ons, zolang er geen aantoonbare problemen met het thuisonderwijs zijn, te ver en wijzen wij dan ook af. Het thuisonderwijs wordt met het wetsvoorstel zo strikt gereguleerd, dat het de vraag is of het nog een reële optie blijft. Eisen en toezicht dienen proportioneel te zijn en passend bij het fenomeen thuisonderwijs.

*Woerden, Ridderkerk, Den Haag
15 juli 2020*