

Leiden, 15 juli 2020

Reactie op het wetsvoorstel voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingsbezwaren

Defence for Children is een internationale kinderrechtenorganisatie die opkomt voor de rechten van kinderen. Daadwerkelijke versterking van kinderrechten kan alleen worden gerealiseerd als de rechten van kinderen duidelijk zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en er continu toezicht plaatsvindt op de naleving ervan. Defence for Children gebruikt het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) en alle daaruit voortvloeiende jurisprudentie en andere internationale verdragen als uitgangspunt om kinderrechten geïmplementeerd te krijgen en naleving te monitoren.

Het VN-Kinderrechtencomité (het Comité) wees in 2015 op het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van het Nederlandse thuisonderwijs. Het Comité deed de aanbeveling om in het toezicht te investeren en om te waarborgen dat kinderen die thuis onderwezen worden niet benadeeld worden ten opzichte van kinderen op reguliere scholen.¹ Defence for Children verwelkomt het feit dat er met onderhavig wetsvoorstel een wettelijk kader wordt gecreëerd waarmee de regering beoogt om onderwijs te garanderen voor kinderen van wie de ouders een beroep doen op vrijstelling vanwege richtingsbezwaren. Defence for Children vindt het goed dat er aan dit onderwijs kwaliteitseisen worden verbonden en dat de Inspectie van het Onderwijs (de Inspectie) toezicht houdt op de kwaliteit.

Wij maken ons echter wel zorgen om de verankering van de rechtspositie van kinderen in onderhavig wetsvoorstel. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de rechten en de belangen van het kind. Kinderen zijn zelfstandig drager van het recht op onderwijs. Het wetsvoorstel en de toelichting hierop focussen echter met name op het recht van ouders om onderwijs te kiezen dat het beste bij hun godsdienst en levensovertuiging past. In deze reactie gaat Defence for Children aan de hand van de relevante kinderrechten in op het gesprek dat met kinderen wordt gevoerd, de veiligheid van het kind en op het toezicht op, en de kwaliteit van, het thuisonderwijs.

1. Het belang van het kind

Centraal in het IVRK staat het belang van het kind. In artikel 3 is vastgelegd dat de belangen van het kind een eerste overweging moeten zijn als er een beslissing wordt genomen die het kind aangaat. Om vast te stellen wat in de concrete situatie in het belang van het kind is, moet in de eerste plaats worden gekeken naar de overige rechten die worden genoemd in het IVRK. Wanneer het gaat over thuisonderwijs wegens een vrijstelling op grond van richtingsbezwaren zijn met name artikel 6 IVRK (recht op ontwikkeling), artikel 12 IVRK (recht om gehoord te worden), artikel 19 IVRK (recht op bescherming tegen kindermishandeling) en artikel 28 en 29 IVRK (het recht op onderwijs en op onderwijs van goede kwaliteit) van belang.

Defence for Children vindt het opvallend dat het belang van het kind slechts één keer wordt genoemd in het wetsvoorstel en niet nader wordt geconcretiseerd. Dit geeft blijk van het feit dat er te weinig aandacht is voor de rechtspositie van het kind, terwijl de belangen van het kind centraal zouden moeten staan.

¹ United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, par. G.

2. Het recht om gehoord te worden

Ieder kind heeft volgens artikel 12 IVRK het recht om zijn mening te geven over alle zaken die hem aangaan. Onderwijs valt hier ook onder. Aan de mening van het kind dient passend belang te worden gehecht die in overeenstemming is met de leeftijd en de rijpheid van het kind.

Uit de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel volgt dat er twee gesprekken worden gevoerd met het kind (en zijn ouders) en de leerplichtambtenaar. Het eerste gesprek zal na de kennisgeving plaatsvinden en voordat het kind de leeftijd van vijf jaar (leerplichtige leeftijd) bereikt. Het tweede gesprek vindt plaats in het kalenderjaar dat het kind twaalf jaar wordt. Vanuit kinderrechtenperspectief is het positief dat deze gesprekken met het kind als onderdeel van deze procedure wettelijk verankerd worden. Defence for Children is echter van mening dat er meer mogelijk en nodig is om het recht om gehoord te worden beter te borgen in het wetsvoorstel en de toelichting daarop.

Doel van het gesprek is onduidelijk

In het wetsvoorstel en de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de inhoud van het gesprek met het kind. Sterker nog, er wordt gesteld dat niet de inhoud van het gesprek voorwaarde is om de vrijstelling te verkrijgen, maar slechts de aanwezigheid van de ouders en het kind zelf. Hiermee wordt de indruk gewekt dat de aanwezigheid van ouder(s) en kind voldoende grond geeft voor een toekenning van de vrijstelling. Slechts een vinkje zetten voor aanwezigheid is onvoldoende om te voldoen aan het recht van kinderen om hun mening te geven over een beslissing die hen raakt.

Het is niet duidelijk met welk doel het gesprek door de leerplichtambtenaar met het kind wordt gevoerd en hoe dit gesprek vorm krijgt. Het VN-Kinderrechtencomité geeft praktische handvatten om te zorgen voor betekenisvolle participatie van kinderen. Belangrijk is dat het kind begrijpelijke informatie krijgt zodat het goed geïnformeerd een mening kan vormen en voldoende gelegenheid krijgt om de mening te kunnen uiten. Die mening moet serieus worden genomen en aan het kind moet worden teruggekoppeld hoe het is meegewogen. Nu de toelichting geen aandacht besteedt aan het doel van het gesprek en de werkwijze vraagt Defence for Children zich af of het kind voldoende ruimte krijgt om zijn mening te geven en zo ja, hoe inzichtelijk wordt gemaakt wat de mening van het kind is en hoe dit is meegewogen. Daarnaast is niet duidelijk hoe zwaar de gesprekken wegen, wat de expertise is van de persoon die de gesprekken met het kind voert, en in hoeverre de mening van het kind wordt betrokken bij het nemen van de beslissing om vrijstelling te verlenen op grond van richtingsbezwaren.

Het verdient aanbeveling om het doel van het gesprek te expliciteren zodat duidelijk wordt hoe het belang van het kind wordt gewogen. Om te kunnen bepalen wat in het belang van het kind is, dient de mening van het kind te worden betrokken en dient hun mening daadwerkelijk invloed te hebben op de beslissing die wordt genomen. Defence for Children is van mening dat artikel 12 IVRK steviger moet worden verankerd. Daartoe verdient het aanbeveling om de vijf stappen voor betekenisvolle participatie, die het Comité heeft opgesteld, als uitgangspunt te nemen.² In het kort gaat het om de volgende stappen:

² Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 12 The right of the child to be heard*, CRC/C/GC 12, par. 40 t/m 47. Zie ook: Factsheet Defence for Children: Participatie als kinderrecht, te raadplegen via: <https://defenceforchildren.nl/media/1699/participatie-als-kinderrecht.pdf>.

- Voldoende toegang tot begrijpelijke informatie
- Worden gehoord
- Serieus worden genomen
- Terugkoppeling over de beslissing die is genomen
- De mogelijkheid om te klagen over de beslissing.

Onderscheid op basis van leeftijd

Uit het wetsvoorstel en de toelichting lijkt te volgen dat alleen de inhoud van het tweede gesprek (met het kind dat de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt) daadwerkelijk wordt meegewogen. Dit is niet in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag, nu het recht om te worden gehoord niet is gebonden aan leeftijdsgrenzen. Dit volgt ook duidelijk uit een uitspraak van het VN-Kinderrechtencomité waarin wordt aangegeven dat:

“It is not necessary that the child has comprehensive knowledge of all aspects of the matter affecting her or him, but that she or he has sufficient understanding to be capable of appropriately forming her or his own views on the matter [...]. the fact that the child is very young or in a vulnerable situation (e.g. has a disability, belongs to a minority group, is a migrant, etc.) does not deprive him or her of the right to express his or her views, nor reduces the weight given to the child’s views in determining his or her best interests.”³

Geen gesprek, geen vrijstelling

Voorts volgt uit het wetsvoorstel dat als het gesprek met het kind, zijn ouders en de leerplichtambtenaar niet plaatsvindt, er geen vrijstelling kan worden verleend. Het is echter onduidelijk wat het gevolg is, indien het kind niet wil deelnemen aan het gesprek maar mogelijk wel zijn of haar mening wil geven. Defence for Children vraagt zich af of er alternatieven mogelijk zijn qua participatie en zo ja: welke. Daarnaast is het belangrijk om erop te wijzen dat het recht om te worden gehoord voor kinderen een recht is en geen plicht.

Veranker mogelijkheid tot klagen voor kinderen

Defence for Children wenst te wijzen op het feit dat het kind geen mogelijkheid heeft om te klagen over een beslissing ten aanzien van het (thuis)onderwijs. Het verdient aanbeveling om een dergelijke mogelijkheid alsnog vast te leggen in onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast dient duidelijker vastgelegd te worden op welke manier kinderen zelf initiatief kunnen nemen om hun mening te uiten.

3. Het recht op ontwikkeling en het onderwijs

Op grond van artikel 6 IVRK hebben kinderen het recht om zich in de ruimste mogelijke mate te ontwikkelen. Dat onderwijs een belangrijke rol speelt bij de ontwikkeling van het kind, komt duidelijk naar voren in artikel 29 IVRK. In dit artikel staat dat het onderwijs van het kind gericht moet zijn op het ten volle ontwikkelen van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en fysieke vermogens van het kind. Er moet daarbij rekening worden gehouden met het feit dat ieder kind unieke eigenschappen, interesses, mogelijkheden en leerbehoeften heeft.⁴ Het hierboven beschreven doel van het onderwijs moet bereikt worden op een manier die het kind centraal stelt, kindvriendelijk is en de rechten en inherente waardigheid van het kind weerspiegelt.⁵

³ Committee on the Rights of the Child, Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 12/2017, par. 8.7.

⁴ Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 1 Article 29 (1): The aims of education*, CRC/C/GC 1, par. 9.

⁵ *Ibidem*, par. 2.

In General Comment nr. 1 geeft het VN-Kinderrechtencomité aan dat onderwijs ook bedoeld moet zijn om ervoor te zorgen dat geen enkel kind de school verlaat zonder toegerust te zijn om de uitdagingen waarmee hij of zij in het leven kan worden geconfronteerd het hoofd te bieden. Tot de basisvaardigheden behoren het vermogen om weloverwogen beslissingen te nemen, conflicten op te lossen zonder geweld, een gezonde leefstijl te ontwikkelen en goede sociale relaties op te bouwen. Onduidelijk is hoe deze doelen door middel van thuisonderwijs kunnen worden bereikt en in hoeverre hier toezicht op wordt gehouden.

Een andere vraag die in het wetsvoorstel en de toelichting onbeantwoord blijft, is hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot nationale regelgeving waarin de meeste onderwijsdoelstellingen uit artikel 29 IVRK zijn uitgewerkt. In artikel 8 tweede lid Wet Primair Onderwijs is bijvoorbeeld neergelegd dat het onderwijs zich onder andere moet richten op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling van het kind en op het verwerven van sociale en culturele vaardigheden. Daarnaast is in artikel 17 Wet Voortgezet onderwijs neergelegd dat het onderwijs er mede vanuit moet gaan dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Volgens Defence for Children verdient het aanbeveling om nader uit te werken hoe deze nationale bepalingen worden meegenomen in het onderhavig wetsvoorstel, bij de beoordeling om vrijstelling te verlenen op grond van richtingsbezwaren van de ouder en bij de beoordeling van de inhoud van het onderwijsplan.

4. Recht op bescherming tegen kindermishandeling

Kinderen hebben volgens artikel 19 IVRK recht op bescherming tegen mishandeling. De overheid is verplicht om maatregelen te nemen om kindermishandeling te voorkomen. Scholen hebben een belangrijke signaleringsfunctie waar het gaat om de veiligheid van het kind. Voor kinderen die thuisonderwijs krijgen, ontbreekt de signalering door scholen. Kinderen lopen als gevolg van de vrijstelling het risico om buiten beeld te raken. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat het gesprek met de leerplichtambtenaar ook een signaleringsfunctie heeft, in die zin dat de leerplichtambtenaar bij een zorgwekkende situatie hulp kan inschakelen of een signaal bij Veilig Thuis kan afgeven en dat het mede daarom van belang is dat het kind deelneemt aan het gesprek. Defence for Children is van mening dat de gesprekken met het kind frequenter moeten plaatsvinden. Daarnaast rijst de vraag of leerplichtambtenaren zijn getraind om met kinderen te spreken over gevoelige onderwerpen zoals kindermishandeling of een onveilige thuissituatie. Defence for Children vindt het wenselijk om in het wetsvoorstel te verankeren dat leerplichtambtenaren die deze gesprekken met kinderen voeren, beschikken over voldoende kennis en vaardigheden voor deze gespreksvoering en over het herkennen van en handelen bij signalen van kindermishandeling of zorgen over de thuissituatie.

Kinderen die onderwijs op school volgen, kunnen wanneer zij problemen hebben terecht bij een vertrouwenspersoon in de vorm van een leerkracht of mentor. Voor kinderen die thuisonderwijs krijgen en problemen niet met hun ouders kunnen of willen bespreken, ontbreekt deze mogelijkheid. Het verdient aanbeveling om te waarborgen dat ook kinderen die thuisonderwijs krijgen, terecht kunnen bij een vertrouwenspersoon.

Onderwijs dient plaats te vinden in een sociaal, psychisch en fysiek veilig leerklimaat. De Inspectie brengt een huisbezoek in het eerste jaar dat onderwijs wordt verzorgd om te onderzoeken of sprake is van onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 en of het onderwijsplan wordt nageleefd. Vervolgens zal ten minste iedere vier jaar de locatie van het onderwijs worden bezocht. Defence for Children acht het van groot belang dat niet alleen toezicht wordt gehouden op het onderwijs, maar ook op de fysieke en psychische veiligheid van het kind.

Defence for Children pleit derhalve voor een veiligheidscheck voorafgaand aan het verlenen van de vrijstelling. Zo dient het eerste huisbezoek plaats te vinden voordat de vrijstelling wordt verleend en dient vooraf te worden gecheckt of het gezin bekend is bij Veilig Thuis of andere hulpverleningsinstanties. Tevens zou de vrijstelling niet pas moeten eindigen wanneer een ondertoezichtstelling (artikel 1:255 van het Burgerlijk Wetboek) is uitgesproken, maar op het moment dat Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken raken. Er is in dat geval immers al sprake van zorgen om de veiligheid van het kind. In ieder geval zou in die situatie verscherpt toezicht moeten worden gehouden door de Inspectie.

5. De kwaliteit van het onderwijs

Artikel 29 lid 1 IVRK benadrukt het individuele en subjectieve recht op een specifieke kwaliteit van het onderwijs.⁶ Ieder kind heeft volgens artikel 29 IVRK het recht om onderwijs te krijgen van goede kwaliteit. Het Comité beveelt de Nederlandse Staat in haar *concluding observations* aan om de kwaliteit van het thuisonderwijs te monitoren en ervoor te zorgen dat kinderen die thuis onderwijs krijgen niet achterlopen op leerlingen in het regulier onderwijs.⁷

Defence for Children vraagt zich af hoe het recht van het kind op kwalitatief goed onderwijs door middel van onderhavig wetsvoorstel gewaarborgd wordt. Er wordt aangegeven dat een gespecialiseerd onderdeel van de Inspectie toezicht zal houden op het thuisonderwijs. De onderwijsplannen worden jaarlijks beoordeeld en bij deze beoordeling worden volgens het wetsvoorstel alle kwaliteitseisen meegenomen.⁸ Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er aan thuisonderwijs minder eisen worden gesteld dan aan het regulier onderwijs.⁹ Hier lijkt sprake van een tegenstrijdigheid. Daarnaast is het niet duidelijk hoe het kind bij de inhoud van het onderwijsplan wordt betrokken.

Een ander opvallend punt is dat er in het wetsvoorstel wordt vermeld dat ouders aantoonbaar over voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid dienen te beschikken. Uit het wetsvoorstel volgt echter niet hoe ouders dit dienen aan te tonen, wat de criteria zijn en wie beoordeelt of aan deze criteria wordt voldaan.

Daarnaast is het ook niet duidelijk wat er gebeurt als een kind slecht scoort bij een toets. Defence for Children vindt het zorgelijk dat er in het funderend onderwijs slechts drie toetsmomenten zijn en dat er bij kinderen in de middelbare schoolleeftijd überhaupt geen toetsen worden afgenomen. In het wetsvoorstel wordt erkend dat het noodzakelijk is om zicht te hebben op de ontwikkeling van de jongere. Defence for Children vraagt zich af hoe hier goed zicht op kan worden gehouden nu er vanaf de middelbare schoolleeftijd geen toetsmomenten zijn.

⁶ Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 1 Article 29 (1): The aims of education*, CRC/C/GC 1, par. 9.

⁷ United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, par. 51 onder c.

⁸ Voorstel van Wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht houdende aanvullende voorschriften aan de vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 (Wet voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingsbezwaren), W9318.K-1, p. 9.

⁹ *Ibidem*, p 15.

6. Tot slot


Defence for Children is er voorstander van om middels een wettelijk kader te waarborgen dat kinderen en jongeren thuisonderwijs ontvangen, wanneer er vanwege richtingsbezwaren een vrijstelling is van de leerplicht. Wij zijn positief over de stappen die het ministerie daartoe heeft genomen, maar maken ons zorgen om de verankering van de rechtspositie van het kind en de invulling van het toezicht op het thuisonderwijs. Defence for Children adviseert om de rechten en de belangen van kinderen duidelijk in het wetsvoorstel vast te leggen en de wijze waarop er toezicht wordt gehouden op het thuisonderwijs nader te concretiseren.

Hoogachtend,

Namens Defence for Children,



mr. drs. J. A. Walst



mr. C.D. Roso