

Voorstel van Wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht (Wet voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingsbezwaren)

‘JE HOEFT HELEMAAL NIETS, HET IS DE AFWEZIGHEID VAN AFLEIDINGEN EN VERPLICHTINGEN, NIET METEN OF JE SUCCESVOL BENT, GEEN DRUK IS DE GROOTSTE DRUK WANT ER IS GEEN EXCUUS’

PROFESSOR ROBERT DIJKGRAAF

Directeur Institute for Advanced Study Princeton

Proportionaliteit en maatwerk

Met teleurstelling heb ik uw voorstel van wet bestudeerd. De kloof tussen uw voorstel van wet uit 2017 en het nu voorliggende voorstel kon niet groter zijn. In 2017 werd voorgesteld dat thuisonderwijs door en voor iedereen mogelijk zou moeten zijn (dus ook zonder richtingsbezwaar). Nu, in 2020, stelt u voor om het richtingsbezwaar te blijven hanteren en daar aanvullende eisen aan toe te voegen nog vóór het uitbrengen van richtingsbezwaar (o.a. verklaring van geen bezwaar van de Inspectie van het onderwijs) en ook ná het uitbrengen van richtingsbezwaar (o.a. gesprekken, toegang tot de woning). Deze aanvullende eisen kunnen op enig moment leiden tot bezwaar vanuit overheidswege en dat bezwaar weegt u in dit wetsvoorstel consequent zwaarder dan het richtingsbezwaar. Dit is zeer merkwaardig. Het kan nooit zo zijn dat al uw eisen of bezwaren zwaarder wegen dan het richtingsbezwaar. Uw wetsvoorstel mist op zijn minst de toets van proportionaliteit en de mogelijkheid tot maatwerk. Ik ben absoluut voor kwaliteit en veiligheid, maar het uitgangspunt zou moeten zijn richtingsbezwaar en daarop volgend zou, al dan niet middels maatwerk, het onderwijs inrichting moeten krijgen zonder te tornen aan het richtingsbezwaar. De rechten van de richtingsbezwaarde worden met uw wetsvoorstel onevenredig aangetast zonder dat daartoe een directe aanleiding is. De probleem- en doelstelling ten grondslag aan uw wetsvoorstel zijn hypothetisch van aard en rechtvaardigen de onevenredigheid niet. In de praktijk is op vele manieren kwalitatief goed onderwijs mogelijk en dat is nu juist wat thuisonderwijzers in de praktijk laten zien. Maatwerk toegespitst op de praktijk mist.

Dwang

Pure dwang. Dwang tot gesprek met de ouders, dwang tot gesprek met het kind, dwang tot onderwijs thuis te geven, dwang tot onderwijs zelf te geven, dwang tot toegang van de woning én bovenal (als niet aan de disproportionele eisen wordt voldaan) dwang om geen richtingsbezwaar te doen. Deze dwang is onnodig, past niet bij deze tijd, past niet in de Nederlandse cultuur, past niet bij onze overheid, kent geen noodzaak en is een onnodige beperking van en in strijd met de grondrechten van ouder en kind, waaronder grondwet artikel 23 lid 3 ‘eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging’. Als godsdienst of levensovertuiging leiden tot deze dwang is dat een inbreuk op de godsdienstvrijheid en een vorm van discriminatie.

Regeren ‘achter de voordeur’

De draai sinds 2017 maakt mij onzeker over welke weg de overheid in wil slaan met het onderwijs dat wij, de richtingsbezwaarden, onze kinderen geven. Er spreekt uit de wending sinds 2017 en het daaruit voortkomend voorstel geen visie of richting. Dit wetsvoorstel lijkt een nieuwe poging om EEN invulling te geven aan een afspraak uit het regeerakkoord. Een afspraak die zijn oorsprong vindt in het verkiezingsprogramma van de VVD, een partij die notabene regeren ‘achter de voordeur’

verafschuwt. Het kan daarom nooit de bedoeling zijn dat deze wet inspecties achter die voordeur afdwingt op straffe van inperking van bestaande fundamentele wettelijke rechten.

Toesnijden op de praktijk

Het regeerakkoord stelt: "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." Ik roep u bij deze op om aandacht te geven aan het woord "toegesneden". Kent u de praktijk van richtingsbezwaarden? Kent u de thuisonderwijzers, de kinderen en de belangenbehartigers (o.a. NVvTO)? Heeft u hen gesproken? Heeft u hen doorgrond? Kent u de praktijk? Hoe kunt u anders uw voorstel toesnijden? Het voorliggende wetsvoorstel is naar mijn mening niet toegesneden en mist feeling met de praktijk. Een praktijk met vele waardevolle componenten en de prachtige ontwikkeling van kinderen die niet zijn ingeschreven op een school. Die praktijk dreigt schade op te lopen.

Vertegenwoordiging doelgroep

Mede door berichtgeving vanuit het ministerie ben ik er vanuit gegaan dat tenminste de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (NVvTO) betrokken zou zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Helaas heb ik moeten constateren dat dit niet het geval is geweest. In ieder geval niet op een volwaardige manier als zijnde een vertegenwoordiger van de doelgroep. Ik betreur dit ten zeerste. Verder vraag ik me af hoe de kinderen als doelgroep betrokken zijn geweest. U schrijft in het algemeen deel *"Het kind heeft immers het recht om betrokken te worden alle aangelegenheden die hem aangaan"* in lijn met Artikel 12 van het Internationaal Verdrag voor de rechten van het Kind. Op welke wijze geldt dit voor het voorstel van wet?

Onvoldoende noodzaak

Relevant voor een wetsvoorstel is het kennen van de noodzaak en het gevolg van het voorstel. Wat is uw probleemstelling? Is er op dit moment een probleem omtrent kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap en veiligheid in het thuisonderwijs? Heeft u dit onderzocht en welke noodzaak is daaruit gebleken voor uw ingreep? In uw toelichting zoekt u aanleiding voor uw wetsvoorstel in het rapport 'Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief' van de Onderwijsraad. Daarin wordt genoemd dat op de Nederlandse staat de verplichting rust om ervoor te zorgen dat de jongere het recht op goed onderwijs niet wordt ontzegd. Verder wordt er gesteld dat het "vreemd" is dat er voor het thuisonderwijs niets is geregeld, terwijl de overheid deze groep niet ongelijk kan behandelen ten opzichte van leerlingen in bekostigde en particuliere scholen. Noodzaak en gevolg worden door de Onderwijsraad verder niet belicht. De zinsneden over thuisonderwijs zijn slechts constatering, geen conclusies. Als hieruit al conclusies kunnen worden getrokken dan zou zich dat beperken tot 'het recht op onderwijs' en 'gelijke behandeling met bekostigde en particuliere scholen'. Het blijft echter onduidelijk wat de Onderwijsraad daar mee heeft bedoeld. Het vormt in ieder geval geen directe aanleiding voor de inhoud van uw wetsvoorstel. De noodzaak voor het wetsvoorstel en de individuele bepalingen daarin is onvoldoende onderzocht.

Negatieve gevolgen

Voor wat betreft de gevolgen van uw wetsvoorstel ben ik benieuwd of u deze in kaart heeft gebracht. U verwacht klaarblijkelijk de positieve gevolgen van kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap

en veiligheid. Echter, als omtrent deze onderwerpen geen probleem speelt (althans, dergelijke probleemstelling en onderbouwing mist vooralsnog en de praktijk die wij kennen scoort zeer goed op deze thema's) zal het positieve gevolg niet tot uitwerking gaan komen. Alle inspanning, stress, kosten en administratie ten spijt. Daarentegen zie ik wel potentie voor negatieve gevolgen, zoals inperking van het recht op richtingsbezwaar, inperking van de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven, inperking van onderwijzer en locatie, inperking van de invulling van het onderwijs, etc. Daarbovenop komt dat u de potentie van thuisonderwijs verspeelt door de toegang tot deze vorm van onderwijs te bemoeilijken zo niet onmogelijk te maken voor tenminste een bepaalde groep welke niet of zeer moeilijk kan voldoen aan de bepalingen. Het gaat hier om kinderen. Wat is de impact van dit wetsvoorstel voor hen? Welke omslag gaan zij ervaren? Wat doet dat in hun ontwikkeling? Wat gaat dit teweegbrengen op emotioneel vlak? Ik vrees voor de (onbedoelde) schade, de stress, de ontwrichting. Misschien gaat u uit van niets en kan het alleen beter worden, ik ga echter uit van iets moois dat schade dreigt op te lopen. Het overgangsrecht is te beperkt (zeker als het recht op richtingsbezwaar wordt ontnomen). De afwegingen ten aanzien van de negatieve gevolgen missen in uw wetsvoorstel.

Thuis onderwijs

Merkwaardig in uw wetsvoorstel is dat u de term thuisonderwijs koppelt aan richtingsbezwaar en de term bijzonder letterlijk neemt. Het is onduidelijk waarom u dat doet, maar het is wel bezwaarlijk. Het is onjuist te denken dat richtingsbezwaarden per definitie zelf thuis onderwijs geven. Indien een andere locatie of andere onderwijzer om welke reden dan ook gewenst (of noodzakelijk) is, hoeft dat geen probleem te zijn. Het zou zelfs een positief effect op o.a. de kwaliteit kunnen hebben. Met de bepaling dat een richtingsbezwaarde zelf thuis het onderwijs moet verzorgen richt u disproportionele en niet noodzakelijke belemmeringen op. Al was het maar voor hen die tijdelijk of permanent niet in staat zouden zijn om het onderwijs zelf te verzorgen.

Voorschriften aan het onderwijs

Artikelen 15d en 15e stellen een veelheid aan voorschriften. Ik wens er niet eens inhoudelijk op in te gaan... We gaan van geen enkele eis naar een volledige schoolsysteem. De impact is groot voor kind en ouder en een garantie op kwaliteit is er niet. Sterker nog. De kans op afbreuk van bestaande kwaliteit is groot. Wat maakt dat u deze voorschriften als kwaliteit ziet? Waarom kan er geen alternatieve kwaliteit zijn? Deze voorschriften zijn volstrekt onnodig binnen de huidige praktijk en volstrekt onnodig om tot kwaliteit te komen. De doelstelling uit het regeerakkoord van 'toegesneden eisen' is faliekant mislukt. De kwaliteit van thuisonderwijs is niet gebaat bij uw voorschriften.

Onderbouwing

In het algemeen deel geeft u onderbouwing voor het wetsvoorstel. Graag reageer ik op een aantal specifieke kernaspecten uit uw onderbouwing waar ik het niet mee eens ben en welke een vertekend beeld geven.

"De vraag voor hoeveel jongeren dit onderwijs precies plaatsvindt en wat de kwaliteit van het onderwijs is, kan – vanwege het ontbreken van een wettelijk kader hiervoor - echter niet beantwoord worden" (H1.1) - Is hier dan geen onderzoek naar gedaan? Zou dat niet noodzakelijk zijn voor een wetsvoorstel? De jongeren worden geregistreerd, dus de aantallen zijn bekend. Het ontbreken van

een wettelijk kader is geen belemmering om de huidige praktijk in beeld te brengen. U maakt zich er erg makkelijk vanaf, terwijl juist dit de grondslag moet zijn voor de wet en voor toespitsing.

“Zij moeten en kunnen namelijk niet objectief aantonen dat hun kinderen onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen” (H1.1) – Dit is onjuist. Graag wijs ik u op Stichting Keurmerk Thuisonderwijs. Verder heeft een ieder de mogelijkheid om onafhankelijke toetsing te laten plaatsvinden.

“Met dit wetsvoorstel wil de regering de rechtszekerheid van ouders met richtingsbezwaren waarborgen” (H2.3) – Het grondiger stellen van eisen en het opnemen van bepalingen ten aanzien van richtingsbezwaar verbetert niets aan de rechtszekerheid daaromtrent. De subjectieve toetsing van onderwijsplan, de huisbezoeken en gesprekken biedt geen enkele zekerheid. Dit wetsvoorstel doet af aan de rechtszekerheid ten aanzien van specifiek het richtingsbezwaar. Bezwaar en arbitrage zullen ongetwijfeld toenemen.

“Met dit wetsvoorstel blijft de mogelijkheid voor ouders behouden om op grond van richtingsbezwaren een beroep te doen op de vrijstelling” (H4.1) – Dit is niet voor elke ouder het geval. Er worden verschillende voorwaarden gesteld die de mogelijkheid van beroep op vrijstelling wegnemen.

“ontstaat geen toetsdruk voor ouders en jongeren” (H4.3) – 3 maal toetsdruk is nog steeds toetsdruk. En in dit geval voor kind én ouder. Toetsdruk ontstaat niet door het aantal toetsen, het ontstaat door het fenomeen toets, terwijl toetsen niet noodzakelijk zijn zo getuige de wetgeving voor particulier onderwijs.

Uitvoerbaarheid

De gesprekken, beoordeling van onderwijsplannen, het onderzoek voorschriften, de toetsen en dergelijke gaan leiden tot veel extra werk bij met name de Inspectie van het onderwijs. In feite krijgen zij er een flink aantal onderwijsinstellingen, onderwijzers en leerlingen bij met een eigen specifieke wetgeving en instructies. De uitvoeringsconsequenties, administratieve lasten en financiële gevolgen zijn nu nog onbenoemd in het algemeen deel, maar maken straks wel het verschil. De omvang en diversiteit van de doelgroep gaan ertoe leiden dat de lasten en gevolgen groot zijn. Waarschijnlijk groter dan verwacht. Dan heb ik het nog niet over de toename van bezwaarprocedures en arbitrage.

Het alternatief: Stap voor stap

Zou het niet wijs zijn om dit wetsvoorstel met disproportionele impact voor de doelgroep en een disproportionele belasting voor de inspectie terug te trekken en in plaats daarvan in consensus met de stakeholders een (eerste) stap te zetten in de gewenste richting (van kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap en/of veiligheid)? Dit beperkt de impact voor de betrokken kinderen, maakt uitvoerbaarheid voor ouders beter, doet minder inbreuk op bestaande rechten en beperkt de impact voor de inspectie. Als het gaat om de ouders zou ik nog graag uw aandacht vragen omtrent bekostiging van lesmethoden, opstellen onderwijsplan, opleiding/cursussen (NL, educatie/didactisch), taalcertificaat en overige middelen. Richtingsbezwaar is geen keuze, dat zou een misvatting zijn. Het mag niet zo zijn dat ongelijkheid tussen overtuigingen verder wordt bevorderd!

Inhoudelijke reactie specifieke wetsartikelen

Ik zal mijn inhoudelijke reactie puntsgewijs geven in volgorde van de wetsartikelen. Daarbij hanteer ik het woord 'ouder', omdat dat voor mij van toepassing is, maar mag daar ook verzorger gelezen worden.

Artikel 15a.

Lid 1 – Een beroep op vrijstelling mag als zijnde een fundamenteel recht niet afhankelijk zijn van een verklaring van de onderwijsinspectie en het administratief proces hieromtrent. Dat kan daarna nog. Het beroep op vrijstelling moet als fundamenteel recht voor een ieder vrij staan. De invulling van het onderwijs volgt daarna. (veiligheid volgt niet daarna, maar daar zijn andere wetten voor)

Het zou mooi zijn als dit lid op een of andere manier gekoppeld wordt aan artikel 6 lid 1, omdat met het wetsvoorstel de vereisten aan de kennisgeving verspreid raken over 2 separate artikelen.

Sub a - Wat als de verklaring er nog niet is buiten het toedoen van ouder om?

Lid 2 – Tussen kennisgeving en leerplichtige leeftijd zit een zeer korte tijd. Lukt dat praktisch gezien (agenda's, vakanties, etc.) en is er voldoende ruimte voor het verkrijgen van 'geen bezwaar' van de onderwijsinspectie ten behoeve van de kennisgeving?

Het doel en de inhoud van het gesprek zouden verhelderd moeten worden om tot een goed gesprek te komen.

De betrokken jongere is maximaal 4 jaar oud als gesprek plaatsvindt. Wie bepaalt in hoeverre het kind zo'n (volledig?) gesprek (emotioneel) aan kan? Wie bepaalt de waarde die kan worden gehecht aan de inbreng van het kind? Is elke ambtenaar (onafhankelijk) in staat dit gesprek te voeren en hierover te oordelen?

Hoe strookt artikel 15a lid 2 ((nog)niet transparant en niet vrijwillig) met de implementatie vereisten van het VN kinderrechtencomité waarin is bepaald dat het proces waarin het kind betrokken is transparant, informatief en kindvriendelijk moet zijn. Het kind handelt op basis van vrijwilligheid en volwassenen moeten worden getraind en ondersteund om het kind betekenisvol te laten participeren.

De volgende bepaling is onmogelijk: "Wanneer dit gesprek niet plaatsvindt kan geen beroep worden gedaan op artikel 5, onder b". Een weigering of beperking van de ambtenaar kan de oorzaak zijn van het niet plaatsvinden van het gesprek. Dit kan nooit de rechten beperken. Het beroep is dan overigens al gedaan. De consequentie is disproportioneel.

Lid 4 – "na de kennisgeving" houdt in dat al deze gesprekken in de tweede helft van de kalenderjaar plaatsvinden. Lukt dat praktisch gezien (agenda's, vakanties, spreiding werklast door het jaar, etc.)?

Zie lid 2 voor opmerking over het al dan niet plaatsvinden van het gesprek.

Artikel 15b.

Waarom is "de persoon" in enkelvoud?

Wat wordt verstaan met 'verzorgt'? Uitbesteden kan toch ook?

In wet onderwijstoezicht 15p lid 5 is het nog de vraag of de locatie een woning betreft. Dat lijkt me de juiste insteek.

Artikel 15e.

Lid a – Wat is “aantoonbaar voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid”? Mag je alleen richtingsbezwaard zijn als je bekwaam bent?

Hoe strookt deze harde eis met het “werken aan” zoals benoemd in het algemeen deel?

Lid c – Waarom toch van iedereen een bewijsstuk verwachten? Ik wordt er toch wel verdrietig van dat een Nederlander moet aantonen Nederlands te spreken. Kan dit niet bij twijfel of iets dergelijks?

Artikel 15f.

Lid 1 – Het lijkt erop alsof deze bepaling tegenstrijdig is aan artikel 6 lid 2 onder b.

Artikel 15p.

Lid 1 - Wat mist is de plicht voor de inspectie om tijdig te reageren, zodat het beroep op vrijstelling ook tijdig kan plaatsvinden. Deze afhankelijkheid moet geborgd worden.

Lid 4 onder b – In geval van “bezwaar” is beroep/bezwaar hierop mogelijk, maar hoe verhoudt zich dat tot de termijn waarop het beroep tot vrijstelling moet zijn gedaan? Wat is dan de kans op afwijzing omdat de verklaring van geen bezwaar er nog niet is? Als dat risico bij de indiener ligt, is dat een onredelijk risico ten aanzien van de consequenties die dit potentieel heeft.

Ik mis de wettelijke grondslag om het onderwijsplan aan te passen zoals wordt benoemd in het algemeen deel.

Lid 5 - Beroep op vrijstelling vanwege richtingsbezwaar verplicht ouders om toegang te geven tot hun woning. Dit is een grove inbreuk op de privacy vanwege geloofs- of levensovertuiging. Een vorm van discriminatie, omdat ik gebruik wil maken van mijn recht op richtingsbezwaar. Van vrijwilligheid is geen sprake, want richtingsbezwaar is geen keuze.

Wat verwacht men in de woning te kunnen zien of te beoordelen? Het zal een momentopname zijn waarin je niet kan vaststellen of er sprake is van onderwijs en ook niet of het onderwijsplan wordt nageleefd. Onduidelijk is welke voorwaarden gelden en onduidelijk is of deze toegang kan leiden tot verdere inbreuk op rechten voor andere weten of het stellen van (aanvullende) voorwaarden.

Artikel 15q.

Lid 1 – Betreft dit het onderwijsplan voor aankomend schooljaar startend op de eerstvolgende 1 augustus? Wat heeft dat met 1 mei te maken?

Lid 5 - Waarom tenminste elke 4 jaar als lid 4 voldoende ruimte biedt? Voorkom onnodig elkaar bezig houden.

Artikel 15s.

Lid 1 - Waarom is artikel 20 zesde lid niet van toepassing? Dit zou een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht moeten zijn t.b.v. beroep/bezwaar.