

Deel 1 Zienswijze Vereniging Thuisonderwijsverbond

**in reactie op
internetconsultatie juni/juli 2020
Wet Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren**

**Vereniging Thuisonderwijsverbond
info@thuisonderwijsverbond.nl**



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding en leeswijzer	4
2. Zienswijze vereniging Thuisonderwijsverbond op hoofdlijnen	5
3. De huidige regeling en de aard van het conflict tussen gemeenten en onze achterban	11
3.1 De grond van de vrijstelling	11
3.2 De vormvoorschriften aan de vrijstelling	11
3.3 'De verklaring dat', niet 'een verklaring van'	12
3.4 Aard van de conflicten van onze achterban met gemeenten	12
3.4.1 Onwettelijke eisen	13
3.4.2 Toezicht op onderwijs is taak inspectie	14
3.4.3 Rotterdams beleid	14
3.5 Vrijstelling van rechtswege en het gesprek met de leerplichtambtenaar	15
3.6 Vrijstelling van rechtswege en het geven van onderwijs	17
4. Kanttekeningen bij het concept-wetsvoorstel	19
4.1 Valse tegenstelling tussen de rechten van kinderen en de rechten van ouders	19
4.2 Toezicht op het onderwijs, niet op het gewetensbezwaar	19
4.3 Verhef onrechtmatige handhaving niet tot wettelijke norm	20
5. Opnieuw in de verdediging in plaats van constructieve relatie	22
 Bijlage 1 Samenvatting voorstellen vereniging Thuisonderwijsverbond (deel 2 inbreng)	 23
Bijlage 2 Wettelijke definitie van thuisonderwijs en de verantwoordelijkheden en vrijheden van thuisonderwizende ouders naar analogie van artikel 31a, WPO en artikel 32e, WVO	26
Bijlage 3 Citaat Nationale Ombudsman over Vrijheid van Onderwijs	27

Samenvatting

Er bestaat bij onze achterban op cruciale punten geen draagvlak voor dit wetsvoorstel in de huidige vorm.

Het toezicht door de leerplichtambtenaar en alle daaraan door dit wetsvoorstel verbonden elementen zijn onaanvaardbaar, omdat zij zich niet verhouden met de vrijstelling van rechtswege op grond van gewetensbezwaren. De wet vereist geen toelichting van de richtingbezwaren, integendeel. De wetgever heeft dit gezien het karakter van de vrijstelling niet gewild, maar gekozen voor een letterlijk voorgeschreven verklaring. We concluderen dat dit wetsvoorstel de onwettige praktijk die in de afgelopen tien à vijftien jaren is gegroeid tracht te codificeren door een gesprek met de leerplichtambtenaar als voorwaarde te stellen voor een vrijstelling van rechtswege (!).

Doel van het gesprek met de leerplichtambtenaar is tweeledig:

- (1) het faciliteren van de toelichting en*
- (2) 'op zicht komen' met het oog op de signaleringsfunctie van de leerplichtambtenaar.*

Daar komt tegenop:

- (a) de toelichting heeft de wetgever niet gewild. Er is o.a. in de Memorie van Toelichting sprake van een onjuist beroep op artikel 8.1 en op uitspraken van de Hoge Raad. (b) Het 'op zicht komen' is niet verenigbaar met de onschuldpresumptie en draait bovendien de bewijslast om. (c) Het ontbreekt ouders ten enenmale aan rechtsbescherming. Daarbij komt (d) dat de overheid uitsluitend op het onderwijs de mogelijkheid tot toezicht toekomt, niet op de opvoeding. (e) Dat toezicht, waaronder ook begrepen de zedelijkheid en de bekwaamheid, is een taak van de inspectie.*

Uit a, b, c, d en e volgt dat het voorgestelde gesprek met de leerplichtambtenaar onhoudbaar is en daarom uit het wetsvoorstel moet worden gehaald.

Een van de achtergronden van het conflict waaraan de Memorie van Toelichting refereert (tussen een deel van de vrijgestelde ouders en hun gemeenten) is het feit dat men oneigenlijk gebruik vermoedt door ouders die niet daadwerkelijk gewetensbezwaard zijn. De enige passende oplossing voor dit probleem is het heropenen van de vrijstelling wegens voldoende (t)huisonderwijs¹ naast de vrijstelling wegens richtingbezwaar.

Het is bevreemdend dat dit wetsvoorstel, in tegenstelling tot het regeerakkoord, niet beoogt thuisonderwijs te regelen, maar feitelijk de beide oorspronkelijke vrijstellingen (Leerplichtwet 1900 en wetsvoorstel Leerplichtwet 1969) in één schuift en de vrijstelling wegens richtingbezwaar daardoor verandert in een vrijstelling wegens voldoende huisonderwijs, maar dan uitsluitend voor de groep richtingbezwaarde ouders. Dat is een gordiaanse knoop en de contouren van de toekomstige problemen die dit zal opleveren, tekenen zich al in het wetsvoorstel af.

Onder schijn van recht verdwijnt zo de essentie van de vrijstelling wegens richtingbezwaar.

Het toezicht door de inspectie zoals voorgesteld sluit niet aan bij de praktijk van thuisonderwijs en gaat veel verder dan noodzakelijk is voor het garanderen van een basiskwaliteit van onderwijs. Het voorgestelde toezicht gaat voorbij aan de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid. In het geval van ouders zou het doel van het toezicht moeten zijn dat ouders aantonen dát zij onderwijs geven en dat het kind vooruitgang boekt. Dit wetsvoorstel gaat veel verder en beoogt in vergaande mate ook het wat en zelfs het hoe te regelen op een manier die zich niet verhoudt met niet-bekostigd onderwijs en gezinnen.

¹ Zoals in de Leerplichtwet 1900. Deze vrijstelling werd door een amendement geschrapt uit het wetsvoorstel Leerplichtwet 1969, terwijl dit gezien artikel 23.2 Grondwet niet had mogen gebeuren.

1. Inleiding en leeswijzer

We waarderen het dat er aandacht was voor het onderwerp thuisonderwijs in het regeerakkoord. Dat heeft geresulteerd in een concept-wetsvoorstel Wet Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren. Op 2 juni 2020 startte de internetconsultatie.

De contouren van dit wetsvoorstel zijn in september 2019 voorgelegd aan stichting Keurmerk Thuisonderwijs (SKT), de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (NVvTO) en vereniging Thuisonderwijsverbond (TOV). Vereniging Thuisonderwijsverbond heeft haar zienswijze aan het ministerie van Onderwijs (OCW) gezonden. Die zienswijze ligt mede ten grondslag aan onze reactie op het wetsvoorstel.

De reactie van vereniging Thuisonderwijsverbond bestaat uit twee delen:

1. de reactie op het voorstel (dit document, deel 1) en
2. de voorstellen van vereniging Thuisonderwijsverbond (deel 2, afzonderlijk document²; zie bijlage 1 voor de samenvatting).

In hoofdstuk 2 geven we een puntsgewijze reactie op hoofdlijnen. We hebben hierbij gekozen voor de fundamentele problemen die we opmerken in dit wetsvoorstel. Het is daarom geen uitputtend overzicht van onze kritiekpunten.

Een goed begrip van de vrijstellingsregeling waaraan deze voorschriften worden toegevoegd is cruciaal. De Memorie van Toelichting (MvT) beschrijft de vrijstellingsregeling op pagina 7 ('Huidige situatie'), maar in deze beschrijving zitten enkele ernstige tekortkomingen waardoor in het vervolg van de Memorie een onjuiste onderbouwing wordt gegeven voor voorgestelde wetgeving. Daarom vervolgen we in hoofdstuk 3 met een beschrijving van de huidige regeling en geven daarbij inzicht in het conflict dat steeds meer ouders ervaren met hun gemeente.

Daarna volgen in hoofdstuk 4 enkele fundamentele kanttekeningen bij het concept-wetsvoorstel.

In hoofdstuk 5 spreken we onze teleurstelling uit. Als gewetensbezwaarde ouders hebben we, net als velen voor ons in de Nederlandse geschiedenis, ervaren dat thuisonderwijs een krachtig instrument is dat kinderen de mogelijkheid geeft om zich voor te bereiden op alle facetten van het leven als volwassene in de Nederlandse maatschappij. We delen onze expertise graag, maar wetsbetrachting van de zijde van de overheid en vertrouwen in ons als ouders is daarvoor onontbeerlijk, in het belang van onze kinderen.

² <https://www.thuisonderwijsverbond.nl/wp-content/uploads/2020/07/20200714-deel-2-Voorstellen-vereniging-Thuisonderwijsverbond-internetconsultatie.pdf>

2. Zienswijze vereniging Thuisonderwijsverbond op hoofdlijnen

Vereniging Thuisonderwijsverbond heeft het wetsvoorstel doorgenomen en geanalyseerd. Op basis daarvan concluderen we dat het twee zaken beoogt:

- a. toezicht op het onderwijs bij vrijstelling op basis van artikel 5, aanhef en onder b, Leerplichtwet. Het voorgestelde toezicht is tweeledig: door inspectie (onderwijs met een zware component 'veiligheid') en door gemeente (richtingbezwaren en opvoeding).
- b. het creëren van een wettelijke basis voor een onwettige praktijk waar onze achterban in de afgelopen jaren veelvuldig mee werd geconfronteerd.

Er zitten veel haken en ogen aan de doelen en middelen die het concept-wetsvoorstel voorstelt voor de kwaliteitsborging en het toezicht. Er zijn middelen die botsen met grondrechten, er zijn middelen die botsen met de wettelijke positie van ouders en er zijn middelen die botsen met bestaande regelgeving voor niet-bekostigd onderwijs.

Wetsvoorstel tast het karakter 'van rechtswege' van de vrijstelling aan

1. Vereniging Thuisonderwijsverbond is van mening dat zowel de vorm als de kwantiteit van de eisen die in het concept-wetsvoorstel gesteld worden aan het thuisonderwijs niet aansluiten bij het karakter van de vrijstellingsregeling en evenmin bij thuisonderwijs als onderwijsvorm en bij ouders als de onderwijsgevers.
2. We maken bezwaar tegen de titel van de wet. Beoogd werd om de verplichting tot het geven van onderwijs op te leggen aan vrijgestelde ouders, maar dit wetsvoorstel voegt eisen toe aan de vrijstelling zelf. Dat is een wezenlijk verschil en tast de vrijstellingsregeling in haar essentie aan.
3. De voorgestelde voorschriften zijn op verschillende punten in strijd met het karakter van de vrijstellingsregeling en met grond- en andere rechten van kinderen en ouders.
4. Een gesprek met de leerplichtambtenaar over richtingbezwaren en andere zaken verhoudt zich niet met het karakter van de vrijstelling van rechtswege.
5. De vrijstelling wordt afhankelijk gemaakt van het insturen van het onderwijsplan. Dat kan niet, want de vrijstelling ontstaat van rechtswege. Een onderwijsplan kan daarom pas worden geëvalueerd nadat de vrijstelling is ontstaan, in lijn met artikel 5 WPO en artikel 54 WVO. Het moment van feitelijke start is voor vrijgestelde ouders de dag waarop zij voor het eerst hun kennisgeving indienen. Daarna kunnen eventuele procedures ten aanzien van toezicht pas gaan lopen.

Onwettige praktijk wordt tot wet verheven

6. Het conflict tussen een deel van de ouders en hun gemeente wordt onjuist voorgesteld en de gekozen oplossingsrichting verheft ten onrechte een onwettige praktijk tot wet, een praktijk waarvoor vereniging Thuisonderwijsverbond en haar voorganger stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid al jaren aandacht vragen.
7. De wijze waarop vrijgestelde ouders in dit concept-wetvoorstel over één kam geschoren worden, roept bij ons het beeld op van de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst en de daar geconstateerde institutionele vooringenomenheid. De hardheid waarmee we tegemoet

worden getreden, en het zware leunen op de Jeugdwet aan de zijde van de gemeente die dit wetsvoorstel voorstaat, raakt ons diep.

Negeer de inbreng vanuit de belangenorganisaties niet

8. Het is voor vereniging Thuisonderwijsverbond onaanvaardbaar dat een groot aantal van de bij het ambtelijk voorstel gesignaleerde knelpunten toch in het wetsvoorstel zijn overgenomen, hetzij letterlijk, hetzij via een verwijzing naar een bestaand wetsartikel in de WPO, WVO of WOT.
9. Onze dringende oproep aan de minister is: verhef de onrechtmatige handhaving niet tot wettelijke norm.

Buitenproportioneel

10. Het toezicht door de inspectie en de daaraan verbonden eisen aan ouders en onderwijs zijn buitenproportioneel met het oog op een gezin en in vergelijking met andere vormen van niet-bekostigd onderwijs.
11. De Memorie van Toelichting citeert (pagina 9) eenzijdig uit het advies van de Onderwijsraad 'Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief'. De Onderwijsraad geeft in paragraaf 4.3 nadrukkelijk aan dat thuisonderwijs langs de lijnen van het particulier onderwijs geregeld zou moeten worden. In dezelfde paragraaf gaf de Onderwijsraad eerder al aan dat het particuliere (=niet-bekostigde) onderwijs slechts valt onder de werking van Grondwet 23.2. De MvT gaat hieraan voorbij als zij op pagina 12 (bovenaan paragraaf 3.2) artikel 23.1 betreft op thuisonderwijs en ook als zij aanzienlijk hogere eisen stelt aan thuisonderwijs dan aan andere vormen van niet-bekostigd onderwijs.
12. Het verschil tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs wordt op veel punten uit het oog verloren. Het is onjuist dat aan ouders zwaardere eisen worden gesteld dan aan B3-scholen. Ten aanzien van niet-bekostigd onderwijs past de overheid een terughoudende opstelling.
13. Het verschil tussen thuisonderwijs en schoolonderwijs wordt eveneens uit het oog verloren. De eisen leggen gezinnen administratieve lasten op die niet proportioneel zijn en het onderwijs zelf niet dienen.
14. Bij niet-bekostigd onderwijs past een bescheiden en faciliterende rol van de overheid, uitgaande van vertrouwen in en waardering van degenen die het onderwijs geven.
15. Artikel 8.6 WPO wordt niet opgelegd aan de B3-scholen, wel aan het thuisonderwijs: ouders worden verplicht een leerlingvolgsysteem aan te schaffen en te gebruiken. Dat zou niet van toepassing mogen zijn op niet-bekostigd onderwijs dat door ouders aan hun eigen kinderen wordt gegeven.
16. Voor niet-bekostigd onderwijs zijn de artikelen 7, 8 en 9 WVO niet van toepassing. Deze mogen daarom evenmin van toepassing zijn op het thuisonderwijs.
17. De beperkingen die dit wetsvoorstel oplegt maken het voor ervaren ouders onmogelijk om de opgedane bekwaamheid en ervaring te blijven inzetten in het belang van hun kinderen. De inrichtingsvrijheid wordt ernstig ingeperkt. De uitgezette leerlijn zal door veel gezinnen ingrijpend moeten worden aangepast op een wijze die het kind niet dient (zie ook punt 40).

18. Dit wetsvoorstel wringt het leven uit het thuisonderwijs en komt door de mate van micromanagement op ons over als een sterfhuisconstructie.
19. Er wordt niet gekeken naar wat werkt, maar aan ouders en kinderen wordt een schoolse manier van werken opgelegd die in een thuissituatie onnodig is en bovendien vaak niet de meest effectieve leerweg.
20. We zien in de uitwerking van het wetsvoorstel zeer duidelijk elementen die alleen nodig zijn als men wil voorkomen dat de vrijstelling gebruikt wordt door moslims en andere burgers waarvan de overheid niet wil dat zij dat doen³. We zien dat in het 'onderwijshuisarrest' van ouders en kinderen dat slechts incidenteel mag worden onderbroken voor excursies of groepsactiviteiten en het trachten te voorkomen dat kinderen buitenslands gaan, de stapeling van taaleisen (ouder B2/3F, kind taaltoets op 6, 9 en 12-jarige leeftijd (i.t.t. de B3-scholen), voertaal Nederlands (met slechts een uitzondering van 15% voor enkele andere talen in het basisonderwijs, waaronder Engels), het nog niet openen van de mogelijkheid voor 90% Engelstalig onderwijs, uitsluitend voor kinderen die korter dan vier jaren in Nederland bestaat de mogelijkheid tot een andere voertaal). Eisen die niet daadwerkelijk een voorwaarde zijn voor kwalitatief goed thuisonderwijs.
21. Er is een zeer groot verschil tussen het vormen van een (informele) school en het zoeken van een mate van samenwerking als thuisonderwijzers. Waar bijvoorbeeld wekelijkse of maandelijkse activiteiten met andere gezinnen verenigbaar zijn met het richtingbezwaa van de ouder zou een wet dit, gezien de Grondwet, niet mogen verhinderen. Ouders zijn vrij in de keuze van leermiddelen.
22. Het jaarlijkse onderwijsplan dat het concept-wetsvoorstel introduceert is een buitenproportionele en voor kwalitatief goed thuisonderwijs onnodige belasting van gezinnen. Er is sprake van rechtsongelijkheid met ander niet-bekostigd onderwijs (vierjaarlijks en zeer beperkte eisen aan inhoud) en het sluit niet aan bij de thuisonderwijspraktijk. Een portfolio of andere mogelijkheden om aan te tonen dat er onderwijs wordt gegeven van voldoende kwaliteit, moeten ook mogelijk zijn. Zie daarvoor ook onze voorstellen in deel 2 van onze inbreng.
23. Een punt dat niet correspondeert met hetgeen ons bij OCW verzekerd is, is de gang van zaken rondom het onderwijsplan en de reguliere inspectiebezoeken als het gaat om gezinnen met meer dan één kind. Het wetsvoorstel legt het onderwijsplan en de inspectiebezoeken op per kind. Toegezegd was dat één onderwijsplan zou volstaan met een beschrijving per kind en dat de bezoekfrequentie voor ouders met meer dan één kind per gezin, niet per kind, zou gelden.
24. Vereniging Thuisonderwijsverbond staat niet achter de taaleis B2/3F. Hoewel de meeste van onze leden daar zonder problemen aan zouden kunnen voldoen, beseffen we terdege dat het een groep ouders op oneigenlijke gronden uitsluit. Daarbij ontbreekt ook oog voor het gezin als geheel en voor de voordelen die twee- of meertalig opgroeien heeft voor de ontwikkeling van kinderen.

³ De aanleiding voor wantrouwen ten aanzien van de vrijstellingsregeling was de sluiting van het ICA in Amsterdam in 2010. De groep ouders kondigde aan een beroep te doen op artikel 5 onder b wat aanleiding gaf tot veel commotie in de Tweede Kamer. Dat en het rapport van het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-263923.pdf>) leidden tot een voorgenomen houding ten aanzien van alle ouders die zich op deze vrijstelling beroepen.

25. Het wantrouwen waarop deze voorschriften gebaseerd zijn, stelt ons teleur. Het beeld dat tussen de regels door geschetst wordt van thuisonderwijs en thuisonderwijsgezinnen is om te huilen. Dat het mogelijk moet zijn om kwaadwillenden af te schrikken, betwist vereniging Thuisonderwijsverbond niet, maar de huidige insteek doet onze achterban geen recht.

Over toezicht

26. Er bestaat bij onze achterban geen draagvlak voor een combinatie van toezicht door inspectie en toezicht door de leerplichtambtenaar. Toezicht door een leerplichtambtenaar strookt niet met de grondwettelijke achtergrond van de vrijstellingsregeling en evenmin met het wettelijk onderscheid in taken tussen inspectie en leerplichtambtenaar.
27. Vereniging Thuisonderwijsverbond pleit voor meer variatie in toezichtslast, vergelijkbaar met andere branches. Het aantoonbaar nemen van eigen verantwoordelijkheid door lidmaatschap van een erkende vereniging zou moeten leiden tot een lichtere toezichtslast die beter past bij het afweerrecht onderwijsvrijheid. Daarvoor verwijzen we naar deel 2 van onze inbreng.
28. Vereniging Thuisonderwijsverbond staat niet achter bezoeken aan huis door de inspectie. TOV is van mening dat een gesprek met de inspectie ook op een andere plaats moet kunnen plaatsvinden en dat het kind niet betrokken moet worden bij een dergelijk gesprek. We stellen voor met erkende verenigingen te werken.
29. Vereniging Thuisonderwijsverbond hekelt de chantageconstructie ten aanzien van een bezoek door de inspectie en spreekt haar aversie uit over het feit dat zelfs een onaangekondigd inspectiebezoek (art. 11, vijfde lid, WOT) als middel niet geschuwd wordt (zie art. 15q, vierde lid), hoewel ons door OCW verzekerd werd dat dit beslist niet aan de orde zou zijn. Een gezin is geen school. Er zijn volkomen begrijpelijke situaties waardoor een onaangekondigd bezoek niet mogelijk is. De menselijkheid die op dergelijke momenten van de inspecteurs mag worden verwacht, willen wij zwart-op-wit in een wettelijke regeling verwoord zien. Op dit punt schiet de rechtsbescherming van de ouders ernstig te kort.
30. Het instellen van een bezwaar- en beroepsprocedure moet een opschortende werking hebben, zodat ouders geen voorziening hoeven aan te vragen bij de voorzieningenrechter.

Over toetsing

31. Thuisonderwijs is niet-bekostigd onderwijs. Verplichte toetsen zijn daarbij niet aan de orde. Op dat punt en andere punten moet voor het thuisonderwijs ten hoogste de lijn van het niet-bekostigd onderwijs worden gevolgd.
32. Vereniging Thuisonderwijsverbond staat niet achter de voorgestelde wijze van periodieke toetsing, omdat het voor de kinderen en de ouders niets toevoegt. Voortgang van kinderen kan aan de hand van bijvoorbeeld een portfolio op een minder ingrijpende manier worden aangetoond.
33. Als men hierin volhardt, dan zijn de volgende wijzigingen noodzakelijk:
- a. Meer flexibiliteit bieden door toe te staan dat kinderen toetsen overslaan als zij aantonen dat zij een hoger niveau al beheersen (bijvoorbeeld op negenjarige leeftijd de eindtoets in plaats van de toets voor negenjarigen).

- b. Blijft de eindtoets, dan zal ouders ook de mogelijkheid geboden moeten worden om voor een andere dan de landelijke eindtoets te kiezen: WPO, artikel 9b, lid 7.
- c. Aan de zinsneden over de startkwalificatie moet 'of gelijkwaardig' worden toegevoegd. Via het Nuffic is deze gelijkwaardigheid na te gaan. Haalt een kind een hoger diploma dan de startkwalificatie, dan moet de startkwalificatie als 'behaald' worden beschouwd.
- d. Geen verplichting tot een leerlingvolgsysteem.

Rechtsbescherming

34. Punt 6 van de Memorie van Toelichting gaat uitsluitend in op de rechtsbescherming ten opzichte van de inspectie. We constateren dat de rechtsbescherming van de ouders ten opzichte van de gemeente zeer ernstig tekortschiet. Deze wordt niet versterkt, maar brokkelt veeleer verder af.
- e. De vrijstelling ontstaat van rechtswege. Dat is de rechtsbescherming van de ouders ten opzichte van de gemeente. Dit wetsvoorstel gaat daaraan en tast die rechtsbescherming daardoor aan.
 - f. De inhoud van het gesprek is geen voorwaarde voor de vrijstelling, maar kan door de gemeente desgewenst wel worden gebruikt voor vervolgstappen ("hulp worden ingeschakeld of een signaal bij Veilig Thuis worden afgegeven" (pagina 22, 3^e alinea)). Dat betekent open normen en absoluut vrij spel voor de gemeenten, de ouders zijn vogelvrij. Hiermee is de veiligheid van het gezin in het geding.
35. Hoewel een wet sommige zaken op hoofdlijnen mag regelen, ontbreekt in dit wetsvoorstel een bescherming tegen overvragen van ouders evenals bescherming van de vrijheid van inrichting die de ouders als onderwijsgevendens toekomt. Daarom stelt vereniging Thuisonderwijsverbond een definitie van thuisonderwijs voor in deel 2 van onze reactie.

Bijzondere persoonsgegevens

36. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens wordt in paragraaf 7 MvT ten onrechte onderbouwd met een beroep op rechtspraak⁴. Het gestelde gaat in tegen het verbod voor de overheid om deze gegevens te verwerken (art. 9 AVG), tegen artikel 8.1 LPW en tegen de bedoeling van de wetgever met de vrijstelling op basis van richtingbezwaar.
37. Een groeiend aantal gemeenten verwerkt in weerwil van het verbod al jaren deze bijzondere persoonsgegevens. Dit is niet in overeenstemming met de wet en evenmin met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Vereniging Thuisonderwijsverbond vraagt hier al jaren aandacht voor. De bijdrage van Ingrado aan deze internetconsultatie is in dit opzicht niets verhullend: 'Nu worden deze gegevens, samen met de kennisgeving ook opgeslagen.' Deze onwettige praktijk kan het wettelijk vastleggen van een dergelijke inbreuk niet rechtvaardigen.

⁴ Op de overgang van pagina 20 naar 21 staat: 'Om te kunnen vaststellen dat hiervan sprake is het daarom noodzakelijk dat de ouders hun richtingbezwaren onderbouwen, zoals ook uit de rechtspraak blijkt.' Zie hoofdstuk 3, met name paragraaf 3.5, voor een verdere uitwerking van punt 40.

Ongeleid projectiel

38. Daarnaast merken we op dat het wetsvoorstel een aantal cruciale begrippen en verplichtingen wil vastleggen zonder dat er vooraf overeenstemming is bereikt over de invulling ervan, bijvoorbeeld pedagogisch-didactische bekwaamheid, onderwijsplan, veiligheid, voldoende kwaliteit. Dat maakt van dit wetsvoorstel in de huidige vorm helaas een ongeleid projectiel waarbij we geen zekerheid hebben dat de veiligheid van ons en onze kinderen gegarandeerd is.
39. Het concept-wetsvoorstel spreekt uitsluitend over 'een gespecialiseerd onderdeel van de inspectie', maar verduidelijkt nergens waaruit die specialisatie bestaat, hoe en op welke termijn men denkt deze vorm te gaan geven en evenmin wordt aangegeven hoe de ouders die nu thuisonderwijs geven bij het vormgeven van deze specialisatie betrokken zullen worden. Dit roept vragen op gezien de teneur van het concept-wetsvoorstel en de onevenredige nadruk op 'veiligheid' ten opzichte van 'kwaliteit van het onderwijs'.

Overgangsregeling

40. De overgangsregeling laat de wet voor ouders die al lange tijd thuisonderwijs wel wat later ingaan, maar voorziet niet in een regeling die gericht is op continuïteit voor de kinderen. Het huidige wetsvoorstel zal een onaanvaardbare wijziging in het onderwijsprogramma vereisen die de kinderen niet ten goede komt, zeker niet in situatie waarin de kinderen tweetalig onderwijs ontvangen. De overgangsregeling moet voorzien in een vrijwaring van beperkende regels voor ouders die al thuisonderwijs geven en daarbij aantoonbaar het belang van hun kinderen op het oog hebben. Aantonen kan bijvoorbeeld door middel van een Keurmerk Thuisonderwijs of een accreditatie.

Redactioneel

41. De Leerplichtwet kent al een artikel 15a dat 1 juli 2020 van kracht is geworden.
42. Zaken die geregeld worden ten aanzien van de vrijstelling van rechtswege zouden voor de overzichtelijkheid en voor de duidelijkheid over de aard van de vrijstelling moeten worden ondergebracht bij artikel 5, 6 en 8. Breng een nieuwe regeling onder in een artikel 8a en verder, dat maakt het duidelijk vindbaar voor ouders.
43. Artikel 15q, vierde lid, bevat een foutieve verwijzing naar artikel 15 van de Leerplichtwet.

3. De huidige regeling en de aard van het conflict tussen gemeenten en onze achterban

Het wetsvoorstel dat ter consultatie is voorgelegd heeft ons, gezien de historie van de vrijstellingsregeling en van de godsdienstvrijheid en onderwijsvrijheid in Nederland, verrast en onthutst. Als vereniging zijn we enerzijds blij dat de vrijstelling vanwege richtingbezwaar -op papier- overeind blijft. Aan de andere kant verbijstert ons de voorgestelde uitholling van deze vrijstellingsregeling.

Zowel onze voorloper stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid als vereniging Thuisonderwijsverbond vragen al vanaf 2013 aandacht voor de grondwettelijke aspecten die ten grondslag liggen aan de vrijstelling van rechtswege op grond van artikel 5, aanhef en onder b, LPW.

De artikelen 5, titel, aanhef en onder b, 6 en 8 regelen de vrijstelling op grond van richtingbezwaar (=bedenkingen tegen de richting). De vrijstelling volgt uit de wet. De vrijstelling is géén gevolg van een besluit van burgemeester en wethouders. Voor de ouders staat geen bezwaar en beroep open, er is immers geen sprake van een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Voor een goed begrip van wat er feitelijk wordt voorgesteld, is het essentieel dit nieuwe wetsvoorstel te lezen in de context van artikel 5, aanhef en onder b, 6 en 8 van de Leerplichtwet. Dat is ook nodig om het conflict tussen een deel van de ouders en hun gemeenten, waaraan de MvT op pagina 11 refereert, goed te duiden. We lopen daarom in paragraaf 3.1-3.3 de huidige regeling door, waarna we in paragraaf 3.4 ingaan op de achtergronden van het conflict dat een deel van onze leden ervaren met hun gemeenten.

3.1 De grond van de vrijstelling

In artikel 5, titel, aanhef en onder b, Leerplichtwet, ligt de grond voor de vrijstelling vast:

Artikel 5. Gronden voor vrijstelling van inschrijving

De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen, dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk een instelling staat ingeschreven, zolang zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning - of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland - gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben.

3.2 De vormvoorschriften aan de vrijstelling

Ouders dienen een maand voordat hun kind leerplichtig wordt en jaarlijks vóór 1 juli de kennisgeving zoals omschreven in artikel 6 en 8 in te leveren bij B&W. De kennisgeving moet voldoen aan vormvoorschriften die de wet letterlijk voorschrijft in artikel 6 en 8. De relevante leden van artikel 6 luiden:

De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen kunnen zich slechts beroepen op vrijstelling, indien zij aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie personen is ingeschreven, hebben kennis gegeven van de gegevens van de jongere betreffende het persoonsgebonden nummer; de naam, de geboortedatum, het geslacht, het adres en de woonplaats, de postcode van de woonplaats; en of eerder een beroep op vrijstelling van de leerplicht is gedaan en op welke grond zij een beroep op vrijstelling menen te mogen maken (artikel 6.1).

Deze kennisgeving moet worden ingediend ten minste een maand voordat de jongere leerplichtig wordt, indien zij betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht, en zolang nadien aanspraak op vrijstelling wordt gemaakt, elk jaar opnieuw voor 1 juli (artikel 6.2).

3.3 'De verklaring dat', niet 'een verklaring van'

Hoewel zij artikel 8.1 aanhaalt in voetnoot 2 gaat de beschrijving van de huidige vrijstellingsregeling in de Memorie van Toelichting (pagina 7, paragraaf 1.1 Huidige situatie) regelrecht in tegen artikel 8.1 van de Leerplichtwet als geschreven wordt: 'Deze kennisgeving moet de richtingbezwaren bevatten.' In paragraaf 2.3 op pagina 11 bovenaan wordt deze fout herhaald. De paragraaf 'De richtingbezwaren en de kennisgeving' op pagina 13 gaat in zijn geheel uit van deze foutieve wetslezing evenals het gedeelte over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in paragraaf 7 ('Gegevensbescherming en privacy', begint bij de laatste zin van pagina 20).

De wet is ondubbelzinnig over de wijze waarop de vrijstelling tot stand komt en over de eisen die er aan ouders en aan de kennisgeving worden gesteld. De wet geeft letterlijk aan welke verklaring de ouders moeten opnemen in hun kennisgeving.

Een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder b kan slechts worden gedaan, indien de kennisgeving de verklaring bevat, dat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning - of, bij het ontbreken van een vaste verblijfplaats, op alle binnen Nederland - gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen bestaan (artikel 8.1, LPW).

De gemeenten waar conflicten ontstaan, lezen 'een verklaring bevat van de richtingbedenkingen' in plaats van de werkelijke tekst: 'de verklaring bevat dat tegen de richting van het onderwijs (...) overwegende bedenkingen bestaan'. Bovendien betrekken die gemeenten bij monde van leerplichtambtenaren bevoegdheden van een rechter op de leerplichtambtenaar (zie paragraaf 3.5) en accepteren zij niet dat de gemeente geen rol heeft in het toezicht op het onderwijs.

De Memorie van Toelichting verwijst eveneens naar de rechter op pagina 8, tweede regel: "De rechter zal in voorkomende gevallen dus zorgvuldig bekijken of het bedenkingen tegen de richting betreft, of andersoortige bedenkingen." Een dergelijke verwijzing zien we ook in voorlichting die vereniging Ingrado geeft aan de bij haar aangesloten leerplichtambtenaren en/of gemeenten. Het is echter van cruciaal belang dat men zich realiseert dat een rechter logischerwijs geen rol speelt bij de totstandkoming van een vrijstelling. De vrijstelling volgt uit de wet, het is geen beslissing van een gemeente of een uitspraak van een rechter. De rechter komt wettelijk gezien alleen in beeld als ouders aangeven geen richtingbedenkingen te hebben of als er sprake is van de situatie in artikel 8.2 LPW en de ouders hun kind(eren) desondanks niet inschrijven:

Deze verklaring is niet geldig, indien de jongere in het jaar, voorafgaande aan de dagtekening van de kennisgeving, geplaatst is geweest op een school onderscheidenlijk een instelling van de richting waartegen bedenkingen worden geuit (artikel 8.2, LPW).

In de volgende paragrafen gaan we hier dieper op in.

3.4 Aard van de conflicten van onze achterban met gemeenten

Het conflict tussen een deel van de vrijgestelde ouders en hun gemeenten kent voor de leden van vereniging Thuisonderwijsverbond twee elementen: 1) deze gemeenten gaan voorbij aan de aard van vrijstellingsregeling door het stellen van eisen die de wet niet aan de vrijstelling verbindt en/of 2) deze gemeenten willen zelf vormgeven aan toezicht op onderwijs (of meer).

3.4.1 Onwettelijke eisen

In de afgelopen jaren hebben we gezien dat in steeds meer gemeenten leerplichtambtenaren het indienen van een kennisgeving haast als een verdacht feit zijn gaan beschouwen. Op basis van een (model-)ambtsinstructie (opgesteld door Ingrado en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), die niet in lijn is met het wettelijk karakter van de vrijstelling van rechtswege, zijn leerplichtambtenaren onwettelijke eisen aan ouders gaan stellen, zoals scholenlijsten, een beschrijving van de richtingbezwaren en/of een gesprek. Recent gebeurde dit laatste in sommige gemeenten zelfs onder dreiging van een melding bij de Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming (Rotterdam, Haarlemmermeer).

Zo'n gesprek kon tot verbijstering van ouders uitmonden in een proces-verbaal waarmee de leerplichtambtenaar de aan hem toevertrouwde informatie voorlegde aan een rechter, zónder dat er sprake was van overtreding van de Leerplichtwet. Er zijn zelfs situaties geweest waarin direct proces-verbaal werd opgemaakt na het indienen van een kennisgeving zonder voorafgaande schoolgang. Zo zijn te veel ouders in onze achterban de rechtszalen ingejaagd, met alle stress en spanning van dien voor hun gezinnen.

Het was evenzeer verbijsterend te zien dat rechters een proces-verbaal ondanks fundamentele fouten ontvankelijk verklaren. Een ambtsedig proces-verbaal weegt in zo'n geval zwaarder dan de wet zelf.

Paragraaf 2.3 van de Memorie van Toelichting doet voorkomen alsof deze gemeenten in hun recht staan, ouders dat niet begrijpen en dit wetsvoorstel hierin duidelijkheid moet scheppen. Niets is minder waar. Thuisonderwijsverbond distantieert zich pertinent van de strekking van paragraaf 2.3 en spreekt haar ontsteltenis uit over de voorstelling van zaken en de beschrijving van het conflict tussen een deel van de ouders en hun gemeenten.

We constateren dat wordt voorbijgegaan aan een belangrijk uitgangspunt van onze rechtsstaat, namelijk dat Nederland geschreven wetten heeft (continentaal recht, civil law) en geen rechters recht (common law). In Nederland vormt de wet de rechtsbron en is de rechter gebonden aan die wet. Dat is de essentie van onze Trias Politica: de scheiding van de wetgevende macht, de rechtsprekende macht en de uitvoerende macht. In de afgelopen jaren is op kwalijke wijze een praktijk gecreëerd die men, als ware het wet, wilde opleggen. Gemeenten hebben ouders met (veelal onjuist aangehaalde) jurisprudentie om de oren geslagen om hun eisen kracht bij te zetten. Zij hebben zich onvoldoende rekenschap gegeven van ons rechtssysteem, ook al wezen ouders hen daarop.

Het idee dat ouders niet zouden begrijpen wat gemeenten mogen, is onjuist; de wet is ondubbelzinnig. Het wetsvoorstel beoogt deze onwettige praktijk, die in het vervolg van dit hoofdstuk verder wordt beschreven, te codificeren. Een praktijk die zich niet verhoudt met de vrijstelling van rechtswege. Daarmee toont de regering overigens zelf aan dat de praktijken tot op heden geen wettelijke grondslag hadden in een geschreven wet die door burgers gekend kon worden. Het legaliteitsbeginsel is ernstig geschonden ten aanzien van ouders die de Leerplichtwet niet overtraden, maar ondanks dat werden vervolgd.

De jurisprudentie waarvan de regering meent dat deze ten grondslag ligt aan de praktijken in de gemeenten, is ten onrechte betrokken op de situatie van ouders die een kennisgeving indienen

zonder voorafgaande schoolgang⁵ of in sommige gevallen onrechtmatig verkregen op basis van situaties waar geen wettelijke grond voor vervolging bestond.

3.4.2 Toezicht op onderwijs is taak inspectie

De Grondwet geeft de overheid bij thuisonderwijs een mogelijkheid tot toezicht op dat onderwijs, maar niet op allerlei andere aspecten van het gezinsleven. Als er een wettelijke verplichting zou komen tot het geven van onderwijs (ná het tot stand komen van de vrijstelling), dan is het toezicht op dat onderwijs vervolgens een taak van de Inspectie van het Onderwijs en behoort de gemeente zich te onthouden van inmenging. Hoewel scholen, evenals als iedere burger, een signaleringsfunctie hebben en zij over een meldcode moeten beschikken, beogen die regels niet dat scholen toezicht houden op gezinnen die hun kinderen op die school plaatsen. Deze rol komt de gemeente evenmin toe.

Een leerplichtambtenaar ziet toe op de naleving van de leerplichtwet. Komt hij in zijn werk zaken tegen die hem nopen de meldcode van artikel 16.4.e LPW te raadplegen, dan is het op dat moment zijn verantwoordelijkheid om dat te doen. Dat de meldcode is opgenomen in de Leerplichtwet betekent echter geenszins dat de leerplichtambtenaar daarmee de taak heeft gekregen kindermishandeling en huiselijk geweld op te sporen. Het creëren van gelegenheden hiervoor is daarom stuitend.

Het is onjuist dat “de regering gemeenten in positie (wil) brengen om hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, waar nodig, waar te kunnen maken” (pagina 11, laatste volzin paragraaf 2.3). Dit citaat doet ons denken aan het codificeren van een détournement de pouvoir. Het roept bovendien herinneringen op aan de gang van zaken in Rotterdam tijdens de vorige kabinetsperiode.

3.4.3 Rotterdams beleid

Door vertegenwoordigers van onze voorloper, stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid (CvO), werd namens onze achterban een heftige politieke strijd gevoerd in de gemeente Rotterdam. Hier werd door voormalige wethouder H.M. de Jonge een onwettelijke procedure rond de vrijstelling in gang gezet. Hij bouwde voort op een al eerder ingezette onwettige praktijk (scholenlijsten en (toelichting op) richtingbedenkingen opvragen). Het Rotterdamse beleid wordt tot op de dag van vandaag, zij het met een kleine aanpassing, uitgevoerd. De kleine aanpassing (Keurmerk Thuisonderwijs in plaats van onderwijsgesprek⁶) verlicht de situatie voor bepaalde ouders, maar het beleid als geheel is en blijft in strijd met de huidige Leerplichtwet 1969 en het karakter van een vrijstelling ‘van rechtswege’. De dreiging met een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming bij niet voldoen aan de gemeentelijke eisen staat onverminderd overeind, zelfs als men heeft voldaan aan de wettelijke eisen. Dit is stuitend.

De impact hiervan op de betrokken gezinnen was en is groot. Een deel van de ouders voelde zich -terecht- niet meer veilig in Rotterdam en besloot, ondanks hun liefde voor de stad en hun inzet voor de kansarme bevolking, de gemeente te verlaten. De veiligheid van hun kinderen en gezin moest prevaleren boven levensdoelen die zij zich in Rotterdam hadden gesteld. De gang van zaken in Rotterdam was en is onwettig en blijft strijdig met de aard van de vrijstellingsregeling in relatie tot de Grondwet. Ze is mede gebaseerd op een aantal aannames die we ook elders in den lande tegenkomen.

⁵ of de uitzonderingen die de parlementaire geschiedenis bij artikel 8.2 heeft aangegeven: verhuizing en overgang naar voortgezet onderwijs

⁶ <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8479983/1#search=%22thuisonderwijs%22>

3.5 Vrijstelling van rechtswege en het gesprek met de leerplichtambtenaar

Daar waar dit wetsvoorstel een gesprek met de leerplichtambtenaar (en wie hij of zij daar maar bij wil vragen) als voorwaarde stelt voor een beroep op vrijstelling⁷ wordt het karakter 'van rechtswege' van de vrijstelling genegeerd. De onschuldpresumptie wordt losgelaten en er is sprake van omgekeerde bewijslast. Ouders moeten bewijzen dat zij daadwerkelijk richtingbedenkingen hebben en zij moeten bewijzen dat er geen zorgelijke omstandigheden zijn die het inschakelen van hulp of het afgeven van een signaal aan Veilig Thuis rechtvaardigen (pagina 22, 3^e alinea). Daarenboven negeert het wetsvoorstel het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door de overheid en dit terwijl het blijkens de parlementaire geschiedenis nadrukkelijk de bedoeling is van de wetgever dat de overheid zich daarvan onthoudt⁸. Dat vindt haar grond in de Nederlandse Grondwet.

Paragraaf 3.3 van onze reactie legde uit dat gemeenten waar conflicten ontstaan niet uitgaan van de wettekst. Zij lezen 'een verklaring bevat van de richtingbedenkingen', terwijl er staat 'de verklaring bevat dat tegen de richting van het onderwijs (...) overwegende bedenkingen bestaan'. De Memorie van Toelichting maakt dezelfde fout. Artikel 8.1 legt ouders geenszins op dat "Deze kennisgeving de richtingbezwaren moet bevatten" (pagina 7, zesde regel van onderen), maar om de woordelijk genoemde verklaring af te leggen in hun kennisgeving.

Op pagina 13 onderaan staat:

"De ambtenaar, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 (de leerplichtambtenaar), moet in staat zijn om te beoordelen of de bedenkingen de richting van het onderwijs betreffen. Bedenkingen tegen de inrichting van het onderwijs of de leerplicht zijn geen geldige gronden voor een vrijstelling. Deze beoordeling kan niet plaatsvinden zonder een omschrijving van de richtingbezwaren."

Deze laatste volzin is onjuist. De ambtenaar dient na te gaan of de kennisgeving aan de vormvoorschriften voldoet en de verklaring bevat die artikel 8.1 (letterlijk) voorschrijft⁹. De wet vraagt in artikel 8.1 beslist geen omschrijving van de richtingbezwaren.

Op pagina 14 betoogt de Memorie van Toelichting:

"Nu al mag een gemeente verlangen dat de ouders nadere toelichting verstrekken en hoeft daarbij geen genoegen te nemen met louter schriftelijke informatie."

Dit is niet in lijn met de vigerende wet en met de bedoeling van de wetgever. Geciteerde aanname is ons als ouders niet onbekend en wordt door gemeenten in de meeste gevallen onderbouwd met een uit hun verband gerukte uitspraken van de Hoge Raad. Dat doet ook Ingrado in haar 'Notitie artikel 5 onder b LPW'¹⁰. In die notitie geeft ze aan dat ze 'de huidige wet- en regelgeving voor de volledigheid in de bijlage nog eens op een rijtje' zetten voor de leerplichtambtenaar, maar de bijlage zelf geeft uitsluitend het citaat weer van de Hoge Raad met de conclusies die Ingrado hieruit trekt. Relevante wetteksten uit de Leerplichtwet worden niet weergegeven. Voor de duidelijkheid geven we dat hieronder in zijn geheel weer.

⁷ "Wanneer het gesprek niet plaatsvindt of geweigerd wordt door de ouder, kan geen beroep worden gedaan op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b." (pagina 22, laatste volzin alinea 3)

⁸ Handelingen Tweede Kamer 1967-1968, Kamerstuk 9039, nr. 5: Hier antwoordde staatssecretaris op vragen naar het mogelijk maken van een vorm van toetsing: 'Dit is een zo persoonlijke zaak, dat een zuivere beoordeling door de een of andere instantie, naar de mening van de ondergetekende nauwelijks mogelijk is. Hij wijst erop, dat beoordeling van deze vrijstellingsgrond ook onder de huidige Leerplichtwet (1900) niet is toegestaan.'

⁹ Raad van State 4 januari 2000, LJN: AA4634, nu ECLI:NL:RVS:2000:AA4634

¹⁰ https://www.ingrado.nl/assets/uploads/pdf/Notitie_artikel_5_onder_b_LPW.pdf

**(CITAAT) Bijlage bij Notitie artikel 5 onder b LPW Ingrado:
huidige en dus geldende wet- en regelgeving:**

1. Artikel 5 onder b LPW in combinatie met artikel 8 LPW

Relevante wetsteksten en jurisprudentie

De Hoge Raad heeft inmiddels meerdere uitspraken gedaan waaruit het volgende blijkt:

(i) indien een beroep is gedaan op de vrijstellingsgrond als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b, LPW dient de rechter te onderzoeken of de bedenkingen de richting van het onderwijs betreffen; blijkens de wetsgeschiedenis heeft de wetgever niet gewild dat de rechter het gewicht van de bedenkingen beoordeelt (vgl. HR 19 februari 1980, NJ 1980,190);

(ii) onder overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b, LPW zijn niet begrepen bedenkingen tegen de soort van het onderwijs, tegen de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs (vgl. HR 3 oktober 2000, LJN ZD1985, NJ 2000, 703);

(iii) degene die zich op de vrijstelling beroept, dient - gelet op het voorgaande – duidelijk aan te geven welke zijn bedenkingen zijn tegen het onderwijs op de scholen of instellingen die zich binnen redelijke afstand van zijn woning bevinden en waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, opdat de rechter kan beoordelen of die bedenkingen de richting van het op die scholen of instellingen gegeven onderwijs betreffen (vgl. HR 11 februari 2003, LJN AF0453).

De context is hierbij erg belangrijk. Enkele jaren geleden zijn we nagegaan op welke zaken deze uitspraken betrekking hadden. Hoewel punt i in bovenstaand citaat dat suggereert, heeft de Hoge Raad nooit uitgesproken dat rechters de bedenkingen moeten onderzoeken als ouders een kennisgeving doen. Evenmin heeft de Hoge Raad onder punt iii uitgesproken dat ouders hun bedenkingen aan de gemeente kenbaar moeten maken. De geciteerde uitspraken hebben betrekking op strafzaken na overtreding van de Leerplichtwet. Als ouders in zo'n geval aanvoeren dat ze een beroep doen op de genoemde vrijstelling, terwijl dat bijvoorbeeld gezien artikel 8.2 niet kan, dan mag de rechter alleen onderzoeken of de bedenkingen de richting betreffen, maar niet het gewicht van de bedenkingen. Deze uitspraak van de Hoge Raad stelt dus een duidelijke grens aan de rechter, maar het is geen jurisprudentie op basis waarvan kan worden gesteld dat 'rechters bedenkingen dienen te onderzoeken', laat staan de gemeente/leerplichtambtenaar. De verdachten wordt opgelegd dat ze hun bedenkingen duidelijk moeten weergeven, zodat het te onderzoeken is. Maar, nogmaals, in een strafzaak en door een rechter.

Daarop kan en mag niet worden gebaseerd dat alle ouders hun bedenkingen kenbaar moeten maken aan de gemeente, een conclusie die Ingrado wel trekt.

Uit de wetteksten en de jurisprudentie blijkt, dat wanneer ouders/verzorgers een maand voordat een kind leerplichtig wordt een beroep doen op artikel 5 onder b LPW en zij kunnen duidelijk aangeven welke overwegende bedenkingen zij hebben tegen de richting van het onderwijs van alle scholen binnen de (sic.) redelijke afstand van de woning gelegen, zij van rechtswege zijn vrijgesteld van de inschrijvingsplicht.

*** NB. Deze conclusie is strijdig met artikel 5, aanhef en onder b, en 8.1 LPW en wordt ten onrechte gebaseerd op de uitspraak van de Hoge Raad. ***

(...) Inhoudelijke toetsing van de bedenkingen is niet toegestaan, bedenkingen moeten wel de richting van het onderwijs betreffen en niet het soort onderwijs, de leerplicht of de wettelijke inrichting van het onderwijs.

*** NB. Hier trekt Ingrado de bevoegdheid van een rechter in een strafzaak naar de leerplichtambtenaar toe in het kader van een kennisgeving voor ouders.***

Aan ouders wordt een lijst gevraagd waarop zij aangeven welke bedenkingen er zijn tegen het onderwijs op de scholen/instellingen binnen redelijke afstand.

Veelal geven ouders hun levensovertuiging hierbij aan, of er valt af te leiden welke overtuiging zij aanhangen. Op basis hiervan kan een marginale toets plaatsvinden om te beoordelen of er daadwerkelijk geen onderwijs is dat aansluit bij de levensovertuiging.

*** NB. Deze marginale toets is geen wettelijke taak van de leerplichtambtenaar, maar door henzelf ontwikkeld.***

(...) Voldoet het beroep aan de voorwaarden dan ontstaat de vrijstelling van rechtswege en hoeft de leerling niet ingeschreven te worden op een school.

*** NB. Dit zijn dus niet allemaal wettelijke voorwaarden. In deze voorlichting maakt Ingrado de vrijstelling afhankelijk van onderzoek door de leerplichtambtenaar wat in strijd is met artikel 22 LPW. In deze omschrijving maakt Ingrado de vrijstelling ook afhankelijk van de toelichting. Het is onjuist dat de tekst vervolgens zegt: 'dan ontstaat de vrijstelling van rechtswege'. Van rechtswege betekent dat de vrijstelling uit de wet volgt, zonder tussenkomst van een ambtenaar of gemeente.***

De stelling in de Memorie van Toelichting "Nu al mag een gemeente verlangen dat de ouders nadere toelichting verstrekken en hoeft daarbij een genoegen te nemen met louter schriftelijke informatie" (bovenaan pagina 14) is niet op de wet gebaseerd, is in het verleden op onjuiste gronden afgeleid uit de citaten van de Hoge Raad en gaat lijnrecht in tegen de niet mis te verstane uitleg van de regeling door de Raad van State¹¹. Omdat de stelling onjuist is, zijn ook de daaruit volgende conclusies onjuist: "Het gesprek faciliteert deze toelichting en is daartoe een proportioneel middel."

De wet vereist geen toelichting, integendeel. De wetgever heeft dit gezien het karakter van de vrijstelling niet gewild, maar de verklaring woordelijk voorgeschreven. Een gesprek is daarom geen geoorloofd middel en niet proportioneel.

Conclusie

Doel van het gesprek met de leerplichtambtenaar is tweeledig: (1) het faciliteren van de toelichting en (2) 'op zicht komen' met het oog op de signaleringsfunctie van de leerplichtambtenaar en de Jeugdwet (pagina 14, eerste alinea). Daar komt tegenop: (a) de toelichting heeft de wetgever niet gewild. Er is sprake van een onjuist beroep op artikel 8.1 en op uitspraken van de Hoge Raad. (b) Het 'op zicht komen' is niet verenigbaar met de onschuldpresumptie en draait bovendien de bewijslast om. Daarom (c) ontbreekt het ouders ten enenmale aan rechtsbescherming. Daarbij komt (d) dat de overheid uitsluitend op het onderwijs de mogelijkheid tot toezicht toekomt, niet op de opvoeding. (e) Dat toezicht, waaronder ook begrepen de zedelijkheid en de bekwaamheid, is een taak van de inspectie. Uit a, b, c, d en e volgt dat het voorgestelde gesprek met de leerplichtambtenaar juridisch onhoudbaar is en daarom uit het wetsvoorstel moet worden gehaald.

3.6 Vrijstelling van rechtswege en het geven van onderwijs

De vrijstelling volgt uit de wet. Het onderhavige concept-wetsvoorstel beoogt echter voorwaarden aan deze vrijstelling toe te voegen die de vrijstelling ontdoen van haar wettelijke karakter 'van

¹¹ Zie bijvoorbeeld Raad van State 4 januari 2000, LJN: AA4634, nu ECLI:NL:RVS:2000:AA4634 onder 2.3

rechtswegé' en afhankelijk maken van onder meer een toelichting¹² op de richtingbezwaren in een gesprek met de leerplichtambtenaar. In dat gesprek kan de gemeente dan ook 'onder meer binnen het kader van de Jeugdwet voor hen relevante thema's aan de orde stellen' (pagina 14, eerste alinea). Blijkens de tekst van de Memorie van Toelichting moet die toelichting het mogelijk maken een beroep op vrijstelling te weigeren (pagina 13, onderaan). Het wetsvoorstel gaat eraan voorbij dat de ouders kennisgeven van hun beroep op vrijstelling en dat die vrijstelling uit de wet volgt zolang zij bedenkingen hebben (artikel 5, onder b) en de kennisgeving volgens de vormvoorschriften indienen (artikel 6 en 8). De totstandkoming van de vrijstelling is niet afhankelijk van een handeling van de gemeente, maar gaat buiten de gemeente om: zij volgt uit de wet.

De Memorie van Toelichting gaat hieraan ook voorbij als ze het geven van onderwijs een voorwaarde maakt voor de vrijstelling:

“Een beroep op vrijstelling is echter uitsluitend mogelijk als wordt voldaan aan bepaalde voorschriften. Naast de richtingbezwaren regelt dit wetsvoorstel een aantal aanvullende voorschriften waaraan ouders moeten voldoen. Het belangrijkste voorschrift voor de vrijstelling is dat ouders onderwijs moeten verzorgen dat voldoet aan de eisen die dit wetsvoorstel daaraan stelt.” (pagina 13, paragraaf 4.1, derde regel).

De eis tot het geven van onderwijs kan pas worden opgelegd nadat de vrijstelling van rechtswegé is ontstaan en mag niet als voorwaarde gelden voor het tot stand komen van de vrijstelling. Een eventuele interactie met de inspectie over dat onderwijs mag daarom ook pas na de totstandkoming van de vrijstelling worden opgestart. De vrijstelling mag daar niet van afhankelijk worden gemaakt, omdat de overheid dan voorbijgaat aan de vrijheid van godsdienst waarop de vrijstelling is gebaseerd.

De vrijstelling op grond van richtingbezwaar is blijkens de parlementaire geschiedenis niet bedoeld als een 'vrijstelling wegens voldoende huisonderwijs'. Dat is onomstotelijk vast te stellen omdat de Leerplichtwet van 1900 náást de vrijstelling wegens richtingbezwaren een vrijstelling 'wegens voldoende huisonderwijs' kende. De beide vrijstellingen werden overgenomen in de Leerplichtwet 1969, maar de vrijstelling wegens voldoende huisonderwijs kwam na een amendement niet terug in de definitieve wettekst van de LPW 1969.

Een van de achtergronden van het conflict tussen een deel van de ouders en hun gemeenten is het feit dat gemeenten oneigenlijk gebruik vermoeden door ouders die volgens leerplichtambtenaren niet daadwerkelijk gewetensbezwaard zijn. **De enige passende oplossing voor dit probleem is het heropenen van een vrijstelling wegens voldoende (t)huisonderwijs náást de vrijstelling wegens richtingbezwaar.** Dan hebben ouders zonder gewetensbezwaren hun rechten terug (die gegrond zijn op artikel 23 Grondwet) en zijn de gewetensbezwaarde ouders, zonder verdere onterechte vervolging, verzekerd van hun rechten.

Conclusie

Het is bevreedend dat dit wetsvoorstel niet beoogt thuisonderwijs te regelen (waar het regeerakkoord wel duidelijk op aanstuurt), maar feitelijk de beide oorspronkelijke vrijstellingen inéén schuift en de vrijstelling wegens richtingbezwaar daardoor verandert in een vrijstelling wegens voldoende huisonderwijs, maar dan uitsluitend voor de groep richtingbezwaarde ouders. Dat is een gordiaanse knoop en de contouren van de toekomstige problemen die dit zal opleveren tekenen zich al in het concept-wetsvoorstel af.

Onder schijn van recht verdwijnt zo de essentie van de vrijstelling wegens richtingbezwaar.

¹² Zie o.m. paragraaf 4.1 van de Memorie van Toelichting

4. Kanttekeningen bij het concept-wetsvoorstel

4.1 Valse tegenstelling tussen de rechten van kinderen en de rechten van ouders

Een fundamenteel uitgangspunt uit het Kinderrechtenverdrag is artikel 5:

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders (...) voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind¹³.

Dat een kind recht heeft op onderwijs betekent in het Kinderrechtenverdrag onder meer dat de overheid het kind niet mag belemmeren in het manifesteren van dat recht. De ouders zijn degenen die hun kinderen helpen bij het manifesteren van dat recht. Het Kinderrechtenverdrag is een verdrag dat primair beoogt kinderen (en hun ouders) te beschermen tegen hun overheid, niet tegen hun ouders. We merken echter dat elementen uit het Kinderrechtenverdrag uit hun context worden gehaald en vervolgens worden gebruikt om kinderen en ouders tegenover elkaar te positioneren. Dat is niet de bedoeling van het Kinderrechtenverdrag.

Dit wetsvoorstel ademt de geest van 'kinderen beschermen tegen hun ouders' en van 'leerrecht=schoolplicht'. Dat is wat ons betreft een onjuiste insteek die zich niet verhoudt met de betrokken rechten van kinderen en ouders. Het is grievend voor alle ouders die zich met hart en ziel voor hun kinderen inzetten. En het is schadelijk voor de kinderen die floreren bij thuisonderwijs en niet zelden jaarlijks geconfronteerd worden met een aanval vanuit hun gemeente op de rechten van hun ouders. De impact daarvan op de kinderen wordt onderschat en het is verbijsterend dat het wetsvoorstel onder de noemer 'veilige omgeving voor kinderen' poogt die onwettige praktijk tot wet te verheffen.

De geest die dit wetsvoorstel ademt, maakt het des te meer nodig dat een regeling die beoogt het recht op onderwijs wettelijk vast te leggen, uitgaat van alle betrokken rechten en niet voorbijgaat aan onder meer de afweerrechten godsdienstvrijheid en onderwijsvrijheid. Alleen dan is een regeling mogelijk die waarborgt dat én de kinderen én hun ouders beschermd worden tegen de overmatige overheidsbemoeienis die nu wordt voorgesteld.

Het concept-wetsvoorstel (juni 2020) neemt het wettelijk gezag van ouders en de bescherming van burgers tegen de overheid niet nadrukkelijk als uitgangspunt, maar lijkt veeleer uit te gaan van vooroordelen en hartgrondig wantrouwen. Het lijkt eerder te zoeken naar mogelijkheden om de wettelijke positie van ouders ten opzichte van hun kinderen zoveel mogelijk te ondermijnen door nadrukkelijk een link te leggen met bijvoorbeeld de Jeugdwettaken van de gemeente. We voelen één en al wantrouwen: wantrouwen ten aanzien van de richtingbezwaren, wantrouwen ten aanzien van het onderwijs en zelfs wantrouwen ten aanzien van andere ouderlijke taken die in het kader van onderwijs niet voor toezicht door de Inspectie in aanmerking komen.

4.2 Toezicht op het onderwijs, niet op het gewetensbezwaar

Voorgesteld wordt om toezicht door de Inspectie van het Onderwijs in te stellen. Vereniging Thuisonderwijsverbond begrijpt dat in Grondwet 23.2 toezicht samenhangt met vrijheid van

¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18> - Engelse tekst: *States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents (...) to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention.*

onderwijs. Wij verzetten ons daarom niet zo zeer tegen het feit dat er nagedacht wordt over een vorm van toezicht, maar wel tegen de vorm van toezicht waarvoor wordt gekozen. Daarbij verzet TOV zich tegen de mogelijkheden die de combinatie van wijzigingen biedt om ouders mét richtingbezwaar totaal te ontmoedigen om een beroep op de vrijstelling te doen. Daarmee komen ouders met de rug tegen de muur te staan en wordt het praktisch onhaalbaar om het recht op vrijheid van godsdienst en vrijheid van onderwijs gestalte te geven in een praktijk van thuisonderwijs.

In het wetsvoorstel zien we een aantal lijnen ten aanzien van toezicht. Het is met name de combinatie van toezicht door de inspectie én toezicht door de leerplichtambtenaar die dit concept-wetsvoorstel vertroebelt en vragen oproept over de proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid van de voorgestelde regelgeving.

Het aantal eisen dat aan thuisonderwijs en aan de ouders wordt gesteld is buitenproportioneel. De vereisten die worden toegevoegd aan de kennisgeving zijn in strijd met het karakter 'van rechtswege'.

4.3 Verhef onrechtmatige handhaving niet tot wettelijke norm

Zoals aangegeven verbijstert het wetsvoorstel ons onder meer omdat het herinneringen oproept aan het Rotterdamse beleid ten aanzien van vrijstellingen 5 onder b LPW en aan, zoals hierboven al aangestipt, de onwettelijke eisen die door steeds meer gemeenten aan kennisgevingen worden verbonden. In de Tweede Kamer is in 2016 al aandacht gevraagd voor deze praktijken en de onjuistheid daarvan in het licht van de Leerplichtwet 1969. In 2016 verzocht de Tweede Kamer¹⁴ toenmalig staatssecretaris Dekker om de gemeenten tot de orde te roepen en te wijzen op het wettelijke karakter van de regeling en op de modelkennisgeving. Deze brief werd op 2 juni 2016 aan de gemeenten verzonden¹⁵. Daardoor werd ook voor het grote publiek en de gemeenten duidelijk dat onze oproep om de kennisgeving binnen de wettelijke grenzen af te handelen gegrond is. En dat blijft, met de vrijstelling op grond van artikel 5 onder b LPW, onverminderd van kracht.

Door de Tweede Kamerfracties van SGP, CU en CDA is tijdens de begrotingsbehandeling (oktober 2019) in een aangenomen motie¹⁶ aandacht gevraagd voor deze situaties. Op verzoek van minister Slob zijn hem de 'rugnummers' begin december toegezonden. Sindsdien hebben noch de fracties noch wij iets gehoord.

Vereniging Thuisonderwijsverbond distantieert zich namens haar achterban van de suggestie op pagina 10 van het wetsvoorstel (paragraaf 2.2) als zouden wij behoefte hebben aan een maatschappelijke legitimatie van ons thuisonderwijs en zou dat voor ons een reden zijn om een nieuwe wettelijke regeling te willen. Dit is pertinent onjuist. Wij hebben niet gevraagd om een nieuwe wettelijke regeling, maar om naleving van de bestaande regels door gemeenten.

Onze leden zijn zich terdege bewust van hun rechten onder de huidige Leerplichtwet zoals vastgelegd in artikel 5, 6 en 8. Deze artikelen zijn en blijven onverminderd van kracht. Er bestaat bij onze leden geen behoefte aan wettelijke legitimatie van ons thuisonderwijs, omdat wij als gewetensbezwaarde ouders in ons recht staan. De problemen ontstaan daar waar gemeenten over de wettelijke grenzen heen gaan en zich vrijheden aanmatigen die in strijd zijn met de ondubbelzinnige wettelijke regeling.

¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-64.html>

¹⁵ <https://www.thuisonderwijsverbond.nl/wp-content/uploads/2020/07/20160602-Brief-OCW-staatssecretaris-Dekker-vrijstellingen-Leerplichtwet-1969-model-kennisgeving.pdf>

¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-VIII-88.html>

Als onze leden in de afgelopen tien jaren op juridisch vlak in het geheel niet te maken hadden gehad met onwettige praktijken en ronduit bedreigende situaties door overmatige overheidsinmenging, dan hadden we bij de concepttekst waarschijnlijk gedacht: ‘kwaadwillenden worden afgeschrikt’.

Onder de huidige omstandigheden echter, waarin onze leden veelvuldig geconfronteerd worden met gemeenten die zich niet aan de wet houden en hun toevlucht nemen tot vervolging en soms zelfs dreigementen met meldingen bij de Raad voor de Kinderbescherming als ouders niet meewerken aan onwettelijke eisen, zien wij dat dit wetsvoorstel voorstelt de onwettige praktijk, die zich niet verhoudt met artikel 5, titel, aanhef en onder b, 6, 8 en 22, vast te leggen.

Wij constateren drie dingen.

1. Dat men de behoefte voelt een praktijk vast te leggen in een wet, onderbouwt waar vereniging Thuisonderwijsverbond en haar voorloper stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid al jaren aandacht voor vragen: in steeds meer gemeenten is de huidige gang van zaken rond de vrijstelling op basis van artikel 5 onder b onwettig.
2. Dat de essentie van de vrijstelling wegens richtingbezwaar, namelijk de relatie met de Grondwet¹⁷, in dit wetsvoorstel in belangrijke mate buiten beschouwing wordt gelaten. Deze vrijstelling bestaat al honderdtwintig jaar. Voor een goed begrip van wat er feitelijk wordt voorgesteld, is het essentieel dit nieuwe wetsvoorstel te lezen in de context van artikel 5, aanhef en onder b, 6 en 8 van de Leerplichtwet en van de bedoeling van de wetgever, zoals beschreven in de Handelingen rond 1900 en 1968/1969. Dan wordt duidelijk dat een groot deel van de voorgestelde ‘voorschriften’ zich niet verhouden met de aard van de vrijstelling. Dit heeft betrekking op alle voorstellen ten aanzien van het “toezicht¹⁸ door de leerplichtambtenaar” en op een aanzienlijk deel van de voorstellen ten aanzien van het toezicht door de inspectie. Dat is voor ons onaanvaardbaar.
3. In de derde plaats constateren we dat het wetsvoorstel een tweeledig toezicht voorstelt en daardoor voorbijgaat aan de wettelijke scheiding van taken tussen inspectie en leerplichtambtenaar.

De leden van vereniging Thuisonderwijsverbond hebben geen behoefte aan een maatschappelijke legitimatie van hun thuisonderwijs, maar aan een overheid die zich aan haar eigen wetten en Grondwet houdt en deze niet herformuleert of herinterpreteert in een poging ze in overeenstemming te brengen met een onwettige praktijk.

Concluderend is onze dringende oproep aan de minister om de onrechtmatige handhaving niet te verheffen tot wettelijke norm.

¹⁷ vrijheid van godsdienst en vrijheid van geweten

¹⁸ Pagina 27, regel 11, van het wetsvoorstel

5. Opnieuw in de verdediging in plaats van constructieve relatie

Als vereniging vinden we het heel jammer dat we opnieuw in de verdediging moeten. We hebben concrete ideeën over vormen van toezicht die zich optimaal verhouden met het van-rechtswege karakter van de regeling en de eigenstandige positie van thuisonderwijs.

Het is mogelijk een wettelijke regeling te ontwerpen die de rechten van richtingbezwaarde ouders eerbiedigt, de rechten van niet-richtingbezwaarde ouders herstelt én voorziet in een vorm van toezicht die verenigbaar is met het volle spectrum van thuisonderwijsbenaderingen en de betrokken (grond)rechten. In onze reactie op het ambtelijk voorstel van september 2019 hebben we daartoe een concrete aanzet gegeven, zie bijlage 1 voor een samenvatting.

Dat kunnen we echter niet alleen, dat zal in samenspraak moeten met het ministerie of de Tweede Kamer. Helaas moeten we constateren dat er geen constructieve relatie is met het ministerie. Dat komt niet doordat wij daartoe niet bereid zouden zijn, maar doordat we, sinds het voornemen van toenmalig staatssecretaris Dekker om de vrijstelling geheel af te schaffen (2013), voortdurend in de verdediging worden gedrongen.

Er wordt door het ministerie niet werkelijk met ons gepraat. In deze kabinetsperiode is er slechts één gesprek geweest. We worden aangehoord en daarna gaat de deur weer op slot tot het wetsvoorstel in de internetconsultatie staat. Met onze inbreng wordt nauwelijks iets gedaan.

We worden voortdurend geconfronteerd met een hardnekkig en onjuist beeld van thuisonderwijs en thuisonderwijsgezinnen. Illustratief is de vooringenomen uitspraak van de Rijksoverheid in haar Regelhulp¹⁹: "Het is beter als uw kind naar school gaat: (...) De kwaliteit van onderwijs is niet dezelfde als bij les buiten school (thuisonderwijs)." Dit doet het thuisonderwijs van veel ouders en de resultaten van hun kinderen beslist geen recht. Daarom moeten we helaas weer gaan tegenhangen, want de grondrechten die met de vrijstellingsregeling op basis van richtingbezwaar gemoeid zijn, zijn te belangrijk om herinterpretatie of uitholling te gedogen.

Waar we hadden gehoopt op een rechtvaardige wetgeving die enerzijds goedwillenden de ruimte biedt en faciliteert, maar anderzijds kwaadwillenden de pas afsnijdt en/of vervolgt, worden we geconfronteerd met een wet die alle ouders met wantrouwen bejegt. Gezien de manier waarop in de afgelopen jaren omgegaan is met onze achterban, is het werkelijk geen wonder dat de relatie tussen een deel van de vrijgestelde ouders en de overheid zich vooral kenmerkt door achterdocht, wantrouwen en aan de kant van de ouders ook een groot gevoel van onveiligheid.

Als ouders zijn we zeer op onze hoede, want het gaat om onze kinderen en we hebben al veel onrecht gezien in de afgelopen jaren. Bij ons is echter wel de wil en de bereidheid aanwezig voor constructief bouwen aan een rechtvaardige, werkbare wet die onze rechten respecteert en duidelijkheid schept over toezicht op het feit dat onze kinderen onderwijs krijgen. We zouden daarom graag een vruchtbare relatie zien in wederzijds vertrouwen.

Helaas zet het ministerie zich er niet voor in om ons vertrouwen te herstellen, integendeel. Dit wetsvoorstel poogt de onwettige praktijk - waar we de afgelopen jaren meermalen de aandacht op hebben gevestigd - onder de noemer 'Een met waarborgen omklede procedure' en met een beroep op diezelfde praktijk in de wet op te nemen. Het ministerie lijkt in dit wetsvoorstel iedereen ter wille te willen zijn (Ingrado, ministerraad, Tweede Kamer, VNG, inspectie), behalve de vrijgestelde ouders. Dan blijft er voor ons weinig anders over dan opnieuw in de bres te springen voor godsdienstvrijheid en onderwijsvrijheid, het moet in dit geval echt van twee kanten komen.

¹⁹ <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/leerplicht-niet-naar-school>

Bijlage 1 Samenvatting voorstellen vereniging Thuisonderwijsverbond (deel 2 inbreng)

Op 2 juni 2020 is de internetconsultatie gestart van het wetsvoorstel 'Wet Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren'. De zienswijze van vereniging Thuisonderwijsverbond in reactie daarop bestaat uit twee delen. Het eerste deel is onze inhoudelijke reactie op het concept-wetsvoorstel. De samenvatting van het eerste deel vindt u op pagina 3. Dit is de samenvatting van het tweede deel en het presenteert de voorstellen die vereniging Thuisonderwijsverbond in het najaar 2019 heeft ingebracht.

Vereniging Thuisonderwijsverbond dringt er in het eerste deel van onze zienswijze op aan genoemde knelpunten serieus te nemen. In het concept-wetsvoorstel staan middelen die (1) botsen met grondrechten, (2) botsen met de wettelijke positie van ouders en (3) botsen met bestaande regelgeving voor niet-bekostigd onderwijs.

De boodschap van vereniging Thuisonderwijsverbond en haar voorloper stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid blijft actueel: de vrijstelling op grond van richtingbezwaar vindt haar grondslag in de Grondwet, te weten vrijheid van godsdienst en vrijheid van onderwijs. Als daaraan de verplichting tot thuisonderwijs wordt gekoppeld, dan zal de uitwerking daarvan in lijn moeten zijn met het karakter van de vrijstelling en de onderliggende grondrechten. Deze afweerrechten maken het essentieel dat een regeling ouders en kinderen beschermt tegen overmatige overheidsbemoeienis.

De twee voorstellen van vereniging Thuisonderwijsverbond sluiten hierbij aan:

- 1. een sluitende wettelijke definitie van thuisonderwijs en*
- 2. een plaats voor erkende verenigingen bij toezicht.*

1. Een sluitende wettelijke definitie van thuisonderwijs

Als thuisonderwijs helder gedefinieerd is, is ook duidelijk wat géén thuisonderwijs is, maar een overtreding van in elk geval de Leerplichtwet (informele scholen) en in sommige situaties ook van andere wetten. Die overtredingen zijn al strafbaar. Een wettelijke definitie van thuisonderwijs neemt veel zorgen bij de Tweede Kamer weg. De gevoelde noodzaak om thuisonderwijs aan een groot aantal wettelijk vastgelegde restricties te onderwerpen vervalt daardoor.

Als thuisonderwijs helder gedefinieerd is, liggen niet alleen de plichten van ouders vast, maar ook hun rechten. De omschrijving van onderwijsvrijheid door de Nationale Ombudsman (2009, bijlage 3) en de artikelen 31a WPO en artikel 32e WVO zijn voor TOV het uitgangspunt. Uitgaande van artikel 23 Grondwet liggen daarin basale principes vast ten aanzien van onder meer de beslissingsbevoegdheid, de zeggenschap, van degene die het onderwijs geeft.

De eigen verantwoordelijkheid van ouders en de proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid van een wettelijke regeling moeten vooropstaan. De definitie voorziet in deze punten.

De voorgestelde definitie vindt u op pagina 26.

2. Een plaats voor erkende verenigingen bij toezicht

Vereniging Thuisonderwijsverbond stelt voor het toezicht mede te regelen door het scheppen van de wettelijke mogelijkheid voor de minister om verenigingen te erkennen die zich richten op het borgen van de kwaliteit van het geboden onderwijs.

De omvang van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs hangt daarbij af van de mate van eigen inzet van de ouders:

- a. lidmaatschap van en actieve deelname aan een erkende vereniging of*
- b. Keurmerk Thuisonderwijs of internationale accreditatie.*
- c. Als geen a of b, dan rechtstreeks toezicht door de inspectie.*

Bij het jaarlijks risicogericht toezicht gaat de inspectie na welke route ouders hebben gekozen.

Kiezen ouders voor a of b, dan houdt de inspectie toezicht door jaarlijks na te gaan of de ouders aan de vereisten hebben voldaan (geldige documenten verbonden aan a of b). Voldoen ouders aan de vereisten, dan is de kwaliteit van het onderwijs geborgd.

Bij route a stelt de inspectie zich door gesprekken met het bestuur van een erkende vereniging op de hoogte van de kwaliteitsborgingscyclus waaraan ouders deelnemen (zie 4.1 en 4.2 van deel 2).

Kiezen ouders voor route c, dan zenden zij tijdig hun onderwijsplan in, bij aanvang en elke vier jaren. De inspectie houdt vervolgens rechtstreeks toezicht op het onderwijs middels een jaarlijkse vragenlijst (vergelijk B3-scholen) en vierjaarlijkse gesprekken.

Het introduceren van erkende verenigingen schept de mogelijkheid om zowel de unieke positie van het gezin bij deze onderwijsvorm te beschermen als tegemoet te komen aan wensen van de Tweede Kamer. Ook worden de uitvoeringslasten voor de onderwijsinspectie aanzienlijk beperkt wanneer door middel van de erkende verenigingen de feitelijke kwaliteitsborging goed geregeld én gemakkelijk te controleren is. Daaruit resulteert een beter overzicht over het thuisonderwijsveld dan de voorgestelde eilandjesaanpak.

3. Van pedagogisch-didactische bekwaamheid naar kwaliteitsborging

Ouders groeien in hun pedagogisch-didactische bekwaamheden wanneer zij toegang hebben tot een op thuisonderwijs toegesneden, stimulerende omgeving waarin zij ervaringen kunnen delen en uitwisselen, vragen en cases kunnen voorleggen aan andere, ervaren ouders en weten waar ze terecht kunnen voor informatie en intercollegiale consultatie. De noodzaak tot verbinding is evident. Het garandeert dat de investering van ouders aansluit bij de praktijk van het thuisonderwijs. We pleiten daarom voor een verplaatsing van het accent van 'pedagogisch-didactische bekwaamheid' naar 'kwaliteitsborging', omdat de laatste goed te kwantificeren is.

Vereniging Thuisonderwijsverbond moet helaas constateren dat het concept-wetsvoorstel kiest voor een eilandjesaanpak waarbij gezinnen als geïsoleerde eenheden worden benaderd. De onderlinge verbondenheid en een stimulerende leeromgeving voor thuisonderwijsouders worden niet bevorderd. Het concept-wetvoorstel sluit daarom niet aan bij de praktijk. De voorgestelde eisen ondermijnen de reeds aanwezige randvoorwaarden voor optimale kwaliteitsborging.

Dat kan en moet anders. Ouders moeten toegang houden tot de middelen die zij tot nu toe gebruiken voor de kwaliteitsborging. De overheid kan hieraan bijdragen door lidmaatschap van erkende verenigingen aan te moedigen. Verenigingen kunnen alleen functioneren als de leden (=de ouders) hun verantwoordelijkheid nemen en dat gegeven maakt deel uit van het kwaliteitsborgingsmechanisme. Toezicht door de inspectie is in ons voorstel een sluitstuk voor ouders die zelf verantwoordelijkheid nemen en niet, zoals in het onderhavige wetsvoorstel, een zeer hoog opgeworpen drempel.

Als lidmaatschap en actieve deelname aan een kwaliteitsborgingscyclus niet resulteren in een lichtere toezichtslast zal dit voor ouders een perverse prikkel zijn om af te zien van actief lidmaatschap en dus van deelname aan een kwaliteitsborgingscyclus, terwijl juist deze elementen een grote rol spelen in de kwaliteit van het thuisonderwijs.

Door het erkennen van verenigingen wordt de mogelijkheid geschapen om ook bij thuisonderwijs te beschikken over contextinformatie²⁰ die gewenst is bij de bestrijding van extremisme.

4. Kwaliteit: bekwaamheid, burgerschap, veiligheid

De opdracht in het huidige regeerakkoord vraagt om eisen ten aanzien van kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap en veiligheid. Zowel het recht op als de vrijheid van onderwijs worden het beste geborgd als wordt aangegrepen op de eis van kwaliteit van onderwijs. Burgerschap, veiligheid en bekwaamheid zijn dienstbaar aan de kwaliteit van onderwijs. Dit sluit tevens aan bij de kwaliteitsgebieden die de inspectie hanteert. Burgerschap en bekwaamheid zijn in het wetsvoorstel opgenomen bij de kwaliteitseisen, maar veiligheid wordt vormgegeven op een manier die grotendeels niet verenigbaar is met het karakter van de vrijstellingsregeling, de beschermende rol die ouders ten aanzien van hun kinderen hebben en evenmin met de wettelijke takenscheiding tussen inspectie en leerplichtambtenaar.

Het toezien op veiligheid bij thuisonderwijs moet passen bij de normale verhouding tussen gezin en overheid, anders botst het met het ouderlijk gezag, de taak van de inspectie (toezicht op onderwijs) en het repressieve karakter van het toezicht. Daarbij mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat het afweerrecht onderwijsvrijheid vereist dat er waarborgen zijn tegen overmatige overheidsbemoeienis. De beste garantie voor veiligheid is een goede kwaliteit van het onderwijs. Onze voorstellen voorzien in de kwantificeerbare borging daarvan middels erkende verenigingen.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorisme-en-nationale-veiligheid/documenten/rapporten/2016/07/11/tk-bijlage-nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020>

Wettelijke definitie van thuisonderwijs en de verantwoordelijkheden en vrijheden van thuisonderwijzende ouders naar analogie van artikel 31a, WPO en artikel 32e, WVO:

1. Onder thuisonderwijs wordt verstaan het ten aanzien van het funderend onderwijs binnen de kaders van de Nederlandse wetgeving verantwoordelijkheid dragen voor het inhoudelijke, didactische en pedagogische onderwijsproces binnen het eigen gezin.
2. Thuisonderwijsouders komt een zelfstandige verantwoordelijkheid toe als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van hun kinderen.
3. Thuisonderwijsouders beschikken over inhoudelijke, didactische en pedagogische zeggenschap, waaronder wordt verstaan de zeggenschap over:
 - a. de inhoud van de lesstof;
 - b. de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de middelen die daarbij worden gebruikt;
 - c. de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak binnen het gezin en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, waaronder de begeleiding van de individuele kinderen en de frequentie van de contacten met andere thuisonderwijsgezinnen;
 - d. het in samenhang met de onderdelen a, b en c, onderhouden van de bekwaamheid middels lidmaatschap van een erkende vereniging en deelname aan de kwaliteitsborgingscyclus van die vereniging.
4. De erkende vereniging hanteert een reglement waarin de afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de kwaliteitsborgingscyclus, bedoeld in het derde lid onder d, wordt georganiseerd binnen die vereniging. Bij het opstellen van dit reglement worden de standpunten van de betreffende vereniging in acht genomen en de statutaire doelen en middelen uitgewerkt.
5. Lidmaatschap aan een erkende vereniging is vrijwillig. De inspectie houdt toezicht op het onderwijs van ouders die niet aangesloten zijn.

Bijlage 3 Citaat Nationale Ombudsman over vrijheid van onderwijs

Bron:

Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht in het radicaal vernieuwend onderwijs, Nationale Ombudsman, 19 februari 2009:

[CITAAT]

1.1.3 De vrijheid van onderwijs

Het tweede lid van artikel 23 Grondwet bepaalt onder meer dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het toezicht van de overheid. Aan het begrip 'vrij' worden in de literatuur verschillende betekenissen toegekend (nummering door TOV toegevoegd).

- (1) De (rechts)persoon die het onderwijs wil geven is vrij om dat, zonder voorafgaande inmenging van de overheid, te doen.*
- (2) Het mag ook niet zo zijn dat de overheid voorafgaande beperkingen of voorwaarden aan het geven van onderwijs verbindt die zo ver gaan dat het geven van onderwijs bij voorbaat feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.*
- (3) Een andere betekenis van 'vrij' is de vrijheid van richting en inrichting. De aanbieder van het onderwijs kan de inhoud van het onderwijs en de manier waarop hij het geeft zelf bepalen.*
- (4) Verder wordt het ouderrecht gezien als een aspect van artikel 23, tweede lid, Grondwet: het geeft ouders de vrijheid om zelf onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat past bij hun opvoedkundige opvattingen. Het ouderrecht kan wellicht zelfs worden gezien als het meest belangrijke aspect van artikel 23 GW.*

Professor Zoontjens formuleert het als volgt:

*"Vrijheid van onderwijs duidt op dit moment toch voor alles op de mate waarin het individu zich kan verzekeren van onderwijs voor zijn kinderen dat aansluit bij zijn opvattingen over vorming tot het goede leven. Die vrijheid heeft zowel betrekking op de keuze uit bestaand aanbod als op de oprichting van nieuwe scholen. Bovendien hoeven de hier bedoelde opvattingen niet beperkt te blijven tot religie of levensbeschouwing. Zij omvatten in beginsel elke zienswijze omtrent relevant onderwijs, of die nu van inhoudelijke of methodische (pedagogisch-didactische) aard is."*²¹.

- (5) Het is echter niet zo dat de vrijheid van onderwijs onbeperkt is; de overheid kan de vrijheid van onderwijs beperken door wettelijke voorschriften. Door middel van toezicht wordt de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs gecontroleerd.*
- (6) Dat de overheid toezicht mag uitoefenen betekent echter niet zij een bepaalde onderwijsvorm bij voorbaat mag verbieden of bij voorbaat praktisch onmogelijk mag maken. Het beginsel van vrijheid van onderwijs staat geen voorafgaand of feitelijk verbod op het geven van onderwijs toe.*

[EINDE CITAAT]

²¹ Prof. mr. P.J.J. Zoontjens, 'Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?', RegelMaat afl. 2008/4