33000 VIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012

Nr. 146 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2011

1. Inleiding

Met deze brief breng ik u op de hoogte van de resultaten van mijn afwegingen en keuze inzake het thuisonderwijs. Naar aanleiding van het debat eind maart met uw Kamer ben ik nagegaan of er aanleiding is de vrijstelling op grond van richtingsbedenkingen in de Leerplichtwet 1969 aan te passen[1]. Verder heb ik, op uw verzoek, verkend hoe in andere landen met thuisonderwijs wordt omgaan. Ik heb u deze reactie toegezegd in het algemeen overleg van 31 maart 2011 (Kamerstuk 32500 VIII, nr. 165).

Voor mij staat voorop dat ieder kind recht heeft op onderwijs. In het huidige vrijstellingsartikel is geen enkele voorwaarde opgenomen dat de ouders zorgen voor vervangend onderwijs voor hun kinderen. Om die reden wil ik enkele minimale voorwaarden stellen. De vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingsbedenkingen blijft gehandhaafd. Er komt de plicht vervangend onderwijs aan te bieden en de gemeente ziet erop toe dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Tot deze conclusie kom ik na het zorgvuldig afwegen van de suggesties die door de Kamer zijn gedaan voor de verbetering van de vrijstellingsgrond. In het debat sprak een deel van de Kamer zijn zorg uit over het feit dat er geen waarborgen zijn dat niet-leerplichtige (vrijgestelde) kinderen vervangend onderwijs krijgen. Door de Kamer zijn voorstellen gedaan het vrijstellingsartikel te schrappen, verruimen, ongewijzigd te laten en er voorwaarden aan te verbinden.

2. Wat is het probleem?

Ouders kunnen een levensbeschouwelijke bedenking aanvoeren om vrijstelling van de leerplicht te krijgen voor hun kinderen. De Leerplichtwet eist niet dat de vrijgestelde kinderen vervangend onderwijs krijgen. Er zijn geen wettelijke kwaliteitseisen voor het aanbod noch voor de ouder die het thuisonderwijs gaat verzorgen. Deze punten staan op gespannen voet met het recht op onderwijs voor elk kind. Een recht dat in internationale en Europese verdragen is vastgelegd. Op de Staat rust de verplichting om er voor te zorgen dat het kind het recht op onderwijs niet wordt ontzegd.

Tijdens het debat met uw Kamer, bleek dat bijna alle fracties de huidige situatie in meer of mindere mate zorgwekkend vinden. Het was voor verschillende Kamerleden aanleiding om voorstellen te doen voor een verbeterde aanpak van de vrijstellingsgrond en thuisonderwijs.

---

[1] Zie bijlage 1 art. 5 onder b, LPW

Ik heb de suggesties op hun toepasbaarheid onderzocht. Verder ben ik op verzoek van de Kamer nagegaan of onderzoek naar de situatie in het buitenland aanknopingpunten biedt voor de Nederlandse situatie.

3. Thuisonderwijs in andere landen

Voor het thuisonderwijs in het buitenland is gekeken naar de situatie in West-Europese landen[2], de Verenigde Staten en Canada. Deze verkenning[3] heeft een aantal aanknopingspunten opgeleverd voor mijn beleid.

Zo blijkt dat nagenoeg in alle landen waar thuisonderwijs mogelijk is voorwaarden worden gesteld en de kinderen zijn geregistreerd. De eisen voor het aanbod kunnen variëren van minimaal tot uitgebreid. Het toezicht op het aanbod en op de resultaten van de kinderen is verschillend ingericht. Er zijn landen waar intensief toezicht is met sancties en in andere situaties is sprake van marginale toetsing met een advies tot verbetering. Er zijn geen wetenschappelijke gegevens bekend over de kosten van het toezicht en wat het toezicht oplevert voor de kwaliteit van het thuisonderwijs.

4. De suggesties uit het algemeen overleg

De Kamer heeft globaal de volgende suggesties ingebracht:
1. Schrappen van de vrijstellingsgrond.
2. Verruimen van de mogelijkheden voor vrijstelling.
3. De vrijstelling ongewijzigd handhaven.
4. De vrijstellingsgrond handhaven onder voorwaarden.

Ad 1 Schrappen van de vrijstelling
Enkele fracties willen de vrijstelling schrappen of inperken tot situaties waarin geen openbaar onderwijs aanwezig is binnen redelijke afstand van de woning. Ze staan op het standpunt dat de vrijstelling[4] het kind tekort doet. De school is de beste omgeving voor een kind om in een dagelijkse pluriforme groepssetting sociale vaardigheden te ontwikkelen. Wanneer het kind staat ingeschreven op een school en deze geregeld bezoekt, wordt hier aan voldaan.
Het schrappen van de vrijstellingsgrond komt tegemoet aan de zorgen van Kamerleden voor de kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht.

De vrijgestelde ouders vinden de vrijstelling van de leerplicht heel belangrijk. Het keuzerecht van ouders wordt met dit artikel gerespecteerd. Het geeft ouders die diep gewortelde levensbeschouwelijke bedenkingen hebben tegen de scholen in hun omgeving de ruimte hun kind niet in te schrijven bij die scholen. Zij kunnen hun kind het onderwijs bieden dat aansluit bij de eigen levensovertuiging.

Schrappen van de vrijstellingsgrond is een zwaar middel voor een beperkt probleem. Dat vind ik een belangrijk nadeel van deze optie. In het schooljaar 2009-2010 waren er 328 kinderen van vrijgestelde ouders op grond van richtingsbedenkingen[5]. Uit onderzoek[6] komt naar voren dat de onderzochte ouders op consciëntieuze wijze zorgen voor vervangend onderwijs.

---

[2] Ierland, Verenigd Koninkrijk, Finland, Noorwegen, Zweden, België (Vlaanderen en Wallonië), Frankrijk, Oostenrijk
[3] Zie bijlage 2
[4] Het betreft de vrijstelling art. 5 onder b, LPW. Het geldt niet voor art. 5a en 5c LPW.

Op basis van deze afwegingen vind ik het schrappen van de vrijstellingsgrond niet wenselijk.

Ad 2 Verruimen van de mogelijkheden voor vrijstelling

Een aantal Kamerleden suggereerde juist om de vrijstelling te verbreden. Ze wijzen vooral op de rechten van ouders en willen dat ook pedagogisch-didactische overwegingen van ouders, hoogbegaafdheid van een kind of problemen met het reguliere onderwijs redenen kunnen zijn voor vrijstelling.

De partijen vroegen mij het proefschrift van mevrouw dr. J. Sperling bij de verkenning te betrekken[7]. Zij vindt dat de beperking van de vrijstelling tot ouders met richtingbezwaren in strijd is met de Grondwet. Zij beroept zich op de vrijheid van onderwijs. Iedereen die verklaart vervangend onderwijs te geven, moet recht hebben op vrijstelling van de leerplicht. Het is niet nodig hiervoor argumenten aan te voeren. Zij beschrijft in haar proefschrift hoe dat vervangende onderwijs eruit moet zien en hoe de onderwijsinspectie er toezicht op moet houden.

De verruiming van deze grond voor vrijstelling past niet bij het belang dat ik hecht aan het naar school gaan van ieder kind dat daartoe in staat is. Verder is verruiming op grond van 'het recht van ouders op eigen onderwijs' een complex, principieel en juridisch vraagstuk, dat samenhangt met de interpretatie van artikel 23 van de Grondwet.
Op verzoek van de Kamer brengt de Onderwijsraad het advies uit over de vraag "Welke bestaande en nieuwe richt- en gezichtspunten zou artikel 23 Grondwet respectievelijk de interpretatie van artikel 23 Grondwet moeten bevatten opdat opnieuw sprake is van een breed gedragen artikel?". In het voorjaar van 2012 ontvangt u mijn integrale beleidsreactie op dit advies en op het rapport 'Vrijheid van stichting' van de bijzondere hoogleraren onderwijsrecht.[8]

Ad 3 Vrijstelling ongewijzigd handhaven

Zoals gezegd hechten ouders aan de vrijstelling van de leerplicht. Het gaat om relatief weinig leerlingen en er lijkt weinig mis te gaan. Daarom had deze optie mijn voorkeur. Maar geen maatregelen nemen is nadelig omdat de huidige situatie, zonder enige borging van het recht op onderwijs, blijft bestaan. Tevens vind ik het zorgelijk dat kinderen in Nederland van de onderwijsradar kunnen verdwijnen als de vrijstelling een feit is.

Omdat het belang van onderwijs voor deze kinderen bij mij voorop staat en ik de zorgen van de Kamerleden over de huidige situatie serieus neem, stel ik vast dat een andere optie noodzakelijk is. Het schrappen, verruimen of ongewijzigd handhaven van de vrijstellingsgrond zijn geen oplossingen voor de ongewenste situatie die nu bestaat.

---

[5] Dit is ongeveer 0,01% van het totale aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs
[6] SCO-Kohnstamm Instituut, Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar, 2008; Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar – aanvullend onderzoek, 2010
[7] J. Sperling, *'Moet jij niet naar school?': een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief, [diss.], Erasmus Universiteit, 2010.*
[8] Tweede Kamer 32 500 VIII, nr. 184

5. De vrijstellingsgrond handhaven onder voorwaarden

Gezien de nadelen van de voorgaande drie opties denk ik dat de vrijstelling gehandhaafd moet worden, maar onder voorwaarden. Deze optie houdt rekening met het recht op onderwijs voor elk kind en met de vrijheid van ouders. Het komt tegemoet aan de wensen en de zorgen van de Kamer over de kwaliteit van het aanbod en de deskundigheid van degene die het thuisonderwijs geeft.

Deze keuze heeft elementen van het Vlaamse model. Ouders moeten schriftelijk verklaren vervangend onderwijs aan te bieden. Bij de ouders ligt de verantwoordelijkheid aan te tonen dat sprake is van het geven van onderwijs.

Uitgebreid toezicht met gespecificeerde normen heeft een belangrijk nadeel. Het kan leiden tot juridisering met uitdijende regelgeving, terwijl de Kamer juist de administratieve- en uitvoeringslasten wil beperken. Om deze redenen gaat mijn voorkeur uit naar een sober handhavingsmodel. De gemeente, en in het bijzonder de leerplichtambtenaar, ziet toe op het voldoen aan de voorwaarden. Handhaving van de leerplicht is een gemeentelijke taak en men is hiervoor voldoende toegerust. Dat laatste bleek bijvoorbeeld tijdens de crisis rond het Islamitisch College Amsterdam begin 2011, waarbij de gemeente Amsterdam zich slagvaardig en inventief toonde.
De leerplichtambtenaar controleert of aan de vereisten is voldaan. Er vindt geen inhoudelijke toetsing plaats van de documenten die worden overlegd.

Ik wil de volgende voorwaarden[9] stellen aan ouders die zich beroepen op vrijstelling van de leerplicht op grond van artikel 5, onder b, LPW:

1 De ouders zijn jaarlijks verplicht schriftelijk te verklaren vervangend onderwijs aan te bieden.
2 Ouders dienen jaarlijks een plan van aanpak te maken, waarin staat hoe zij het vervangende onderwijs voor hun kinderen vormgeven.
3 De ouder(s) die een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht moet(en) een erkend certificaat of diploma overleggen waaruit blijkt dat zij de Nederlandse taal beheersen minstens op referentieniveau 3F (lezen, schrijven, spreken, spelling) of daaraan gelijkwaardig.
4 Verder moeten ouders aan een externe deskundige advies vragen over het plan van aanpak.
5 Bij de aanvraag voor vrijstelling moet dit advies worden overlegd.
6 De leerplichtambtenaar voert jaarlijks een (voortgang)gesprek met de ouders. Het kind dient bij dit gesprek aanwezig te zijn.

Indien de leerplichtambtenaar constateert dat het beroep op vrijstelling niet aan alle voorwaarden voldoet, is er geen sprake van vrijstelling en handelt de ouder in strijd met de leerplichtwet als het kind niet naar school gaat. De leerplichtambtenaar gaat dan in gesprek met de ouders en tracht hen te bewegen aan hun verplichtingen te voldoen[10]. Weigeren de ouders dit dan wordt een proces verbaal opgemaakt.

Conclusie

Na een zorgvuldige weging van de verschillende opties kom ik tot de conclusie dat het nodig is voorwaarden te stellen aan deze grond voor vrijstelling van de leerplicht. Ik denk dat de geschetste nieuwe aanpak een goed evenwicht oplevert tussen enerzijds de wensen van vrijgestelde ouders en hun kinderen en anderzijds de in de kamer geuite zorgen.
Dit betekent dat ik voornemens ben een wetswijziging voor te bereiden.

Ik ga dit najaar met Ingrado[11] en de gemeenten in overleg over de verdere invulling van deze nieuwe aanpak. De ontwikkelingen op gemeentelijk niveau ga ik monitoren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

---

[9] Zie bijlage 1 met de huidige voorwaarden voor een beroep op de vrijstelling wegens richtingbedenkingen.
[10] Art. 22 lid 1 LPW
[11] Vereniging voor leerplicht en RMC (leerplichtambtenaren)

Bijlage 1

Toelichting

Vrijstelling leerplicht vanwege richtingsbedenkingen

Op grond van artikel 5, aanhef en onder b, Leerplichtwet 1969, kunnen ouders vrijstelling krijgen van de leerplicht van hun kinderen wegens richtingbedenkingen. Het artikel luidt, voor zover hier van belang:

"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
(…)
b. 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;
(…)"

Huidige voorwaarden:

- ten minste één maand voordat de jongere leerplichtig wordt (art. 6, tweede lid, onder a, Lpw)

- en zolang aanspraak wordt gemaakt vervolgens elk jaar opnieuw vóór 1 juli (art. 6, tweede lid, onder b, Lpw)

- bij B&W van de gemeente waar de jongere in het GBA geregistreerd is als ingezetene (art. 6, eerste lid, Lpw)

- kennis hebben gegeven voor welke jongere en op welke grond zij aanspraak menen te maken op vrijstelling (art. 6, eerste lid, Lpw)

- en de kennisgeving een verklaring bevat dat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van huis gelegen scholen waar de jongere geplaatst zou kunnen worden overwegende bedenkingen bestaan (art. 8, eerste lid, Lpw)

Onder ‘richting’ wordt verstaan een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing [jurisprudentie].

Bijlage 2 *Thuisonderwijs buiten Nederland*

Leerplicht en thuisonderwijs

De analyse van de ervaringen in het buitenland heeft een aantal inzichten opgeleverd. Nederland neemt een bijzondere positie in. Het vrijstellingsartikel biedt aan ouders de mogelijkheid "vrijstelling van de inschrijving van de leerplicht op basis van overwegende richtingsbedenkingen". In de meeste landen is er leerplicht en met schoolgang of thuisonderwijs wordt hieraan voldaan.

In de meerderheid van de Europese landen (Ierland, Verenigd Koninkrijk, Canada, VS, Finland, Noorwegen, Vlaanderen, Frankrijk, Oostenrijk, België (Vlaanderen en Wallonië) is wettelijk sprake van 'thuisonderwijs'. Het geldt als gelijkwaardig alternatief voor schoolonderwijs waar alle ouders vrij voor kunnen kiezen. De grondslag voor dit recht staat in de grondwet of in een specifieke wet opgenomen. Nagenoeg al deze landen verbinden voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs.

Thuisonderwijs toegestaan onder voorwaarden

In de meeste Europese landen gelden wettelijk vastgelegde, inhoudelijke voorwaarden. In landen met een nationaal curriculum (zoals Finland, Canada en Frankrijk) moet aan dezelfde eisen worden voldaan als het schoolonderwijs. In andere landen (bijvoorbeeld Ierland en Vlaanderen) gelden zeer algemeen geformuleerde voorwaarden en eisen.
Er kan ook toetsing plaatsvinden van de resultaten. Dit gebeurt door verplichte toetsen (Wallonië), die de leerresultaten van de kinderen in beeld brengen of door controles van een toezichthouder.

In het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten wordt op grote schaal thuisonderwijs gegeven. Het is vaak een uiting van onvrede met het schoolonderwijs of het is te wijten aan de grote afstand tussen huis en school. In de VS is elke deelstaat volkomen vrij om te bepalen hoe ouders aan de leerplicht moeten voldoen (ingeschreven op een school of thuisonderwijs). Elke staat is bevoegd zijn eigen voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs te stellen. In de meeste staten is er een vorm van toezicht. Dat varieert van inzage in een portfolio van het kind tot huisbezoeken om het onderwijs te observeren. Het niet-nakomen van de voorwaarden leidt in

vrijwel alle staten tot de verplichting het kind op school in te schrijven.
In de Verenigde Staten zijn er ook tussenvormen van school- en thuisonderwijs ontstaan. De thuisonderwijskinderen nemen deel aan een aantal activiteiten van de openbare school zoals sport, muziek, toneel of de cognitieve vakken. De openbare school ontvangt daarvoor een overheidsfinanciering.

Thuisonderwijs verboden

In Duitsland, Zweden, IJsland en Griekenland is thuisonderwijs verboden. Het is alleen toegestaan vanwege uitzonderlijke omstandigheden.
De Duitse overheid is van mening dat onderwijs niet alleen het overdragen van kennis is, maar ook het integreren van kinderen en leren deelnemen aan een democratische en pluralistische samenleving. Het concentreren van opvoeding en onderwijs in één persoon vindt men gevaarlijk. Kinderen leren op school sociale vaardigheden en het is belangrijk dat de kinderen een schooldiploma halen. Er wordt hard opgetreden tegen ouders die toch proberen hun kinderen zelf te onderwijzen en verschillen per deelstaat. Het kan leiden tot een overtreding of oplegging van een geldboete. In sommige deelstaten is thuisonderwijs een misdrijf met hoge boetes.

Registratie

In bijna in alle landen zijn de kinderen geregistreerd maar betrouwbaar zijn de registraties niet. Dit komt omdat nergens een registratieplicht bestaat. Registratie vindt pas plaats na toetsing van de motieven voor thuisonderwijs en/of de wijze waarop het vorm wordt gegeven. De registratie wordt jaarlijks herhaald. In Nederland zijn de vrijstelde ouders op lokaal niveau bekend. De kinderen zijn niet centraal geregistreerd.

Toezicht

Het toezicht wordt meestal uitgevoerd door de onderwijsinspectie of door lokale autoriteiten. Bij een negatief oordeel krijgen de ouders een tweede kans om aan de eisen te voldoen. Als verbetering uitblijft, kunnen kinderen gedwongen worden regulier onderwijs te volgen.

In het Verenigd Koninkrijk zijn ouders verplicht er voor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen maar hoe dit gebeurt, is aan de ouders.

In geen van de bestudeerde landen bestaat voldoende inzicht in de doelmatigheid van het toezichtarrangement. Er is nauwelijks aandacht voor de mate waarin het toezicht bijdraagt aan de ontwikkelingskansen van kinderen en aan de kwaliteit van het thuisonderwijs. Er is ook geen schatting beschikbaar van de kosten die met het toezicht gemoeid zijn. Met enige zekerheid kan gesteld worden dat de kosten in Noorwegen relatief laag zijn. Daar is het toezicht in handen van schoolleraren.

Vlaanderen

De Kamer heeft specifiek gevraagd te kijken naar de manier waarop in Vlaanderen, het thuisonderwijs is ingericht.
In Vlaanderen is thuisonderwijs een vorm waarmee aan de leerplicht kan worden voldaan. De ouders moeten een 'verklaring van huisonderwijs' ondertekenen. Hiermee verbinden zij zich aan de wettelijke voorwaarden. Daarna moeten ze aantonen dat zij aan de wettelijke eisen voldoen en zijn ze verplicht mee te werken aan de inspectiecontroles. In Vlaanderen is sprake van een terughoudend toezichtregime. De inspectie of de lokale overheid mag alleen bij zeer ernstige twijfels ingrijpen. Ouders krijgen het voordeel van de twijfel, wanneer niet onomstotelijk is aangetoond dat het thuisonderwijs niet aan de eisen voldoet.

De controle door de inspectie vindt niet elk jaar plaats. De inspectie bepaalt hoe dat gebeurt. De toezichthouder verklaart dat het aanbod wel of niet aan de vereisten voldoet, maakt een verslag, overlegt dit aan de ouders, die kunnen opmerkingen plaatsen en beide ondertekenen.
In het basisonderwijs wordt jaarlijks ongeveer de helft van het aantal kinderen gecontroleerd. Dit heeft nauwelijks geleid tot negatieve beoordelingen of tot strafrechtelijke vervolgingen. In het voortgezet onderwijs zijn relatief weinig controles.

De Vlaamse inspecteurs vinden dat de decretale normen voor het thuisonderwijs te algemeen zijn geformuleerd. Het is voor de inspectie niet altijd eenvoudig aan de ouder aan te tonen, dat het thuisonderwijs niet voldoet. Het gebrek aan duidelijke en concrete normen wordt door de inspectie als knelpunt ervaren.